

*Helena Valve – Antti Belinskij – Samuli Pitzén
– Jussi Kauppila*

ELÄINSUOJAN YMPÄRISTÖLUPA
VESIENSUOJELUN OHJAUSKEINONA
– EMPIIRINEN VERTAILU KAHDELLA
ALUEELLA

Sisällys

1	JOHDANTO	11
2	EMPIIRINEN NÄKÖKULMA YMPÄRISTÖLUVAN HARKINTAAN	15
	2.1 Empiirinen analyysi ympäristöoikeustieteessä.....	15
	2.2 Empiirinen lähestymistapa eläinsuojien luparatkaisuihin	17
	2.3 Harkinnan kohteen tekeminen empiirisenä näkökulmana.....	19
3	YMPÄRISTÖLUVAN MUUTTUVA ROOLI MAATALOUDEN VESISTÖKUORMITUKSEN SÄÄNTELYSSÄ	21
	3.1 Lanta ja ravinteiden käyttö ympäristöluvassa	21
	3.2 Ympäristöluvan oikeudellinen kehys ravinteiden käytön ohjauksessa	25
4	EMPIIRINEN AINEISTO JA SEN ANALYYSI	29
	4.1 Kaksi tapaustutkimusaluetta	29
	4.2 Ympäristölupapäätökset ja viranomaishaastattelut	31
5	KAKSI ALUETTA, KAKSI NORMISTOA	33
	5.1 Koostamisen säännönmukaisuudet Pohjois-Savossa	33
	5.2 Koostamisen säännönmukaisuudet Paimionjoen valuma-alueella	35
	5.3 Alueellinen päätöksenteko lupaharkinnan tilasta	37
6	KESKUSTELUA.....	40
	6.1 Lannanlevitys lupaharkinnan kohteena eläinsuojien lupapäätöksissä	40
	6.2 Alueellisesti eriytyvät lupamääräykset ja ympäristöluvan rooli	42
	6.3 Ympäristölupa ja maatalouden ympäristösääntelyn kehittäminen	44
	6.4 Empiirisen analyysin lisäarvo	46

7	JOHTOPÄÄTÖKSET	47
	LÄHTEET	49
	ENVIRONMENTAL PERMIT AS A WATER PROTECTION INSTRUMENT – EMPIRICAL COMPARISON OF TWO REGIONS	53
	TAULUKKO 1. Maatalouden ravinnekuormitusta ja erityisesti lannan- levitystä koskevat ohjauskeinot ja niiden keskinäissuhteet	26
	TAULUKKO 2. Tutkimuksen aineisto	32

ELÄINSUOJAN YMPÄRISTÖLUPA VESIENSUOJELUN OHJAUSKEINONA – EMPIIRINEN VERTAILU KAHDELLA ALUEELLA

Asiasanat: Eläinsuoja. Empiirinen analyysi. Lanta. Ravinnekuormitus.
Ympäristölupa.
Animal shelter. Empirical analysis. Environmental permit. Nutrient
loading. Manure.

1 JOHDANTO¹

Joustavat normit, niiden tulkinta sekä tähän kytkeytyvä viranomaisen tapauskohtaisen harkintavallan käyttö ja rooli sääntelyssä ovat ympäristöoikeuden kiiperimpiä teemoja. Tyypillisin ja merkityksellisin harkintavallan käyttötilanne on ympäristöllinen luparatkaisu, eli kysymykset luvan myöntämisestä ja siihen liitettävistä määräyksistä. Lainopin ja oikeusteorian näkökulmasta kiinnostavaa on, minkälaisen harkintamarginaalin sisällä viranomainen kulloinkin liikkuu sekä miten ja millä perusteilla marginaalia pitäisi hyödyntää. Empiirisessä analyysissä huomio kiinnittyy puolestaan harkinnan käytäntöihin ja siihen, millä tavalla sääntelyn ja lupaharkinnan kohdetta koostetaan ja rajataan näissä käytännöissä.

Kysymykset harkintamarginaalin hyödyntämisestä ja lupaharkinnan kohteen (uudelleen)tekemisestä ovat erityisen polttavia maatalouden kaltaisella sektorilla, jossa sääntely ja sen kohde ovat murroksessa ympäristönsuojeluvaatimusten kiristymisen sekä liiketoiminnan uudelleenorganisoinnin takia. Maatalouden ravinnekuormituksen sääntelyssä murros johtuu yhtäältä kiristyvästä EU-sääntelystä ja toisaalta maatalouselinkeinossa tapahtuneista muutoksista. Sääntelyn puolella muutospaine näkyy erityisesti vesipuitteiden² mukaisten vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellisen painoarvon merkittävänä lisääntymisenä ympäristöllisten lupien harkinnassa.³ Euroopan komissio on vesienhoitosuunnitelmista antamassaan palautteessa huomauttanut

¹ Kirjoitus perustuu strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamassa BlueAdapt -hankkeessa tehtyyn tutkimukseen (päättönumero 312650).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön vesipolitiikan puitteista 23 päivänä lokakuuta 2000 (2000/60/EY).

³ Ks. *Belinskij ym.* 2018.

Suomea tarpeesta terävöittää maatalouden hajakuormituksen sääntelyä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.⁴

Maatalouden kuormituksen vähentämistä mutkistaa maataloustuotannossa jo pitkään jatkunut rakennemuutos, jonka tuloksena kotieläintalous ja peltoviljely eriytyvät ja keskittyvät alueellisesti. Intensiivisillä kotieläintalousalueilla ravinnepitoista lantaa syntyy helposti enemmän kuin sitä voidaan hyödyntää lähipelloilla kasvien tarpeenmukaiseen lannoitukseen. Vesiin päätyvien ravinnepitoisten lannoitusten todennäköisyys kasvaa, jos lantaa sijoitetaan pelloille, joiden maaperässä on jo runsaasti fosforia.⁵

Suomessa ja muissa EU-maissa merkittävä osa kotieläintiloista (eläinsuojista) on teollisuuspäästädirektiivin⁶ perusteella ympäristöluvan varaisia. Ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukaisen luvan rooli maatalouden ravinnekuormituksen sääntelyssä on kuitenkin epäselvä.⁷ Sääntelyn perusroolijaon mukaan pelloilta tulevaa hajakuormitusta ohjataan tukijärjestelmän ja yleisen norminannon avulla. Luvan pääasiallinen tehtävä on puolestaan ohjata eläinsuojien sijoittumista ja niistä aiheutuvia haju- ja melupäästöjä siten, että eläinsuojan (välittömässä) läheisyydessä ei aiheudu ympäristön pilaantumista.⁸ Luvan hakijalta vaaditaan kuitenkin ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014, 5 §) perusteella selvitys siitä, miten eläinsuojassa syntyvää lantaa hyödynnetään peltovetyksessä (lannanlevityssuunnitelma) tai käsitellään muutoin siten, että haitallisia ympäristövaikutuksia ei synny. Näin ollen ympäristöluvalla on lannan käsittelyssä myös itsenäinen merkitys.

Ympäristöluvan rooli alati keskittyvän maataloustuotannon sääntelyssä kytkeytyy lupaviranomaisten ja hallintotuomioistuinten tulkintakäytäntöjen kehittämiseen. Lupa on myös ajassa joustava sääntelykeino, jonka avulla voidaan

⁴ *Euroopan komissio* 2019, s. 22. Komissio suosittaa Suomelle seuraavia toimia: ”Finland should complete a comprehensive gap assessment for diffuse pollutant loads from agriculture (nutrients, agri-chemicals, sediment, organic matter) across all waters in all RBDs and link it directly to mitigation measures in the third RBMPs (as per WFD Article 11(3)(h)), to facilitate the achievement of WFD objectives. In the third RBMPs, Finland should make more effective use of the cross compliance regime to support WFD objectives, make the links between the WFD and Nitrates Directive more explicit and ensure that an expert and effective advisory service is available to farmers to aid successful implementation of measures. Finland should also ensure that RDP funds are made available to support the successful implementation of the RBMPs’ agricultural measures.”

⁵ *Ylivainion ym.* (2014) mukaan lähes puolella (48,6 %) Suomen peltolohkoista viljat ja nurmet eivät saa merkittävää satovastetta fosforilannoituksesta. Kaikkein eniten tällaisia peltolohkoja on Varsinais-Suomessa (73 %). Ks. maatalouden rakennemuutoksesta ravinteiden kertymisen kannalta myös *Belinskij ym.* 2019, s. 7–9.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi teollisuuden päästöistä 24 päivänä marraskuuta 2010 (2010/75/EU).

⁷ *Kauppila ym.* 2017; *Kauppila – Anker* 2018.

⁸ *Kauppila – Anker* 2018.

reagoida sääntelykentässä tapahtuviin muutoksiin. Siksi lupakäytännöt kehittyvät osin lainsäädännön muutoksista riippumatta.⁹ *Määttä* korostaa, että joustavien normien soveltamisen ei tulisi ympäristöoikeudessa olla liian kaavamaisista ja joustamatonta. Sen sijaan oikeudellisen ratkaisijan tulisi kontekstuaalisen tilanneherkän oikeusajattelun mukaisesti pystyä tunnistamaan kulloisenkin päätöksentekotilanteen erityispiirteet.¹⁰

Eläinsuojien lannan käsittelyä koskevien lupakäytäntöjen kehittyminen heijastuu laajempaan sääntelykokonaisuuteen: lupaohjauksen rajojen koettelu voi vaikuttaa siihen, mitä normiohjaukselta, tukijärjestelmiltä ja muilta ohjauksenoilta edellytetään. Lumaratkaisun perustelemisen kannalta huomio kiinnittyy yksittäisten tapausten olosuhteiden ohella ns. systeemiargumentoinnin rooliin: jos muut ohjauksenoit osoittautuvat vaikuttavuudeltaan heikoiksi, voidaanko ongelmaa paikata antamalla lupsääntelylle uusia merkityksiä – tai päinvastoin?

Ympäristöoikeudellisen ratkaisutoiminnan kannalta lupakäytäntöjen kehittymisessä on oleellista ensinnäkin se, miten lupaviranomainen tulkitsee omaa liikumatilaansa suhteessa voimassaolevaan lainsäädäntökehykseen (lainopillinen soveltamis- ja tulkintakysymys). Lisäksi oleellista on, millä tavoin ja millä keinoin lupaviranomainen ottaa kyseisen tilan haltuunsa päätöksiä tehdessään ja niitä perustellessaan (empiirinen toimintakysymys). Jälkimmäistäkin kysymystä voi lähestyä lainopillisesti ja oikeusteoreettisesti esimerkiksi analysoimalla tai muotoilemalla oikeudellisia tulkintateorioita.¹¹ Näin toimittaessa saatetaan kuitenkin ohittaa seikkoja, jotka liittyvät lupaharkinnan ja lupapäätöksen tekemiseen toimintana, jossa tietoa kerätään ja käytetään vakiintuneilla tavoilla.

Tässä artikkelissa analysoimme eläinsuojien ympäristölupien ratkaisukäytäntöjä empiirisenä kysymyksenä tekemättä jyrkkää eroa tulkinta- ja toimintatapakysymysten välillä. Perustellessaan lupapäätöstä viranomaisen on nojaututtava oikeuslähteisiin – ensisijaisesti lakeihin ja niiden nojalla annettuihin alemman asteisiin säädöksiin, tuomioistuinten ennakkoratkaisuihin jne. Nämä oikeudelliset puitteet eivät kuitenkaan selitä tyhjentävästi, miten joustavista normikuvauksista rakentuu ympäristöoikeudellinen ratkaisu. Väitteemme on, että oikeudellisiin dokumentteihin ja haastatteluihin perustuvaa empiiristä tarkastelua tarvitaan avaamaan sitä, miten ja millaisten pelisääntöjen avulla eläinsuoja koostetaan¹² lupapäätöksessä ravinnekuormituksen aiheuttajaksi. Oletuksemme on, että tämä koostaminen noudattaa säännönmukaisuuksia, jotka eivät palaudu suoraviivaisesti oikeuslähteisiin.

⁹ Ks. vesienhoitosuunnitelman vaikutuksesta lupaharkintaan *Kauppara* 2016, s. 28–33.

¹⁰ Ks. *Määttä* 2005a, s. 418–430; *Määttä* 2005b, s. 290–291.

¹¹ Ks. ympäristöoikeuden tulkintateorioista esim. *Määttä – Soininen* 2016.

¹² *Lehtonen* 2008; *Valve* 2011.

Käytämme artikkelissamme tieteen- ja teknologiatutkimuksen (Science and Technology Studies, STS) näkökulmaa¹³ empiirisen analyysin välineenä. Analysoimme lupapäätöksiä harkinnan kohteen kuvauksina jäljittäen sitä, mitkä maatilat ja sen ympäristön vuorovaikutussuhteet siinä mainitaan oleellisiksi ja nostetaan merkityksellisiksi lupapäätöksessä ja sen perusteluissa.

Artikkelin rajauksena on eläintilojen ympäristölupajärjestelmän suhde pintavesien suojeluun. Rajaus kertoo siitä, että haluamme osallistua keskusteluun vesiensuojelun – ja erityisesti maatalouden vesiensuojelun – oikeudellisen sääntelyn kehittämisestä.¹⁴ Metodologiavalintojen kautta tavoitteenamme on myös pohtia ja nostaa esiin kriittisiä kysymyksiä empiirisen analyysin roolista ympäristöoikeustieteellisessä tutkimuksessa. Yhdistämällä oikeudellisen analyysin lupadokumenttien ja lupaviranomaisten haastattelujen sisällönanalyysiin etsimme vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Millaisten vuorovaikutussuhteiden kautta erityisesti lanta ja lannanlevitys muodostuvat lupaharkinnan kohteeksi eläinsuojien lupapäätöksissä? Millaisia säännönmukaisuuksia harkinnan kohteen tekeminen noudattaa ja millaisten seikkojen huomioon ottaminen tuottaa epä-säännönmukaisuuksia ja tapauskohtaista vaihtelua?
- 2) Millainen oikeudellinen tulkintakehys lupaharkinnan kohteen koostamista ohjaa ja millaisia yhtäläisyyksiä ja eroja tässä on kahden alueen välillä? Mitä erot ja yhtäläisyydet kertovat ympäristöluvan roolista ravinnekuormituksen sääntelyssä eri alueilla?
- 3) Mikä on empiirisen tarkastelun anti lainopin täydentäjänä silloin, kun tavoitteena on ymmärtää ratkaisutoiminnan käytäntöjä? Millaisia ympäristöoikeustieteellisiä jatkotutkimustarpeita toteutettu kaksoisvalotus avaa?

Artikkelin empiirisen analyysin kohteena on 39 eläinsuojan ympäristölupaa, jotka aluehallintovirastot ovat myöntäneet Pohjois-Savon maakuntaan sekä Varsinais-Suomessa Paimionjoen valuma-alueelle vuosina 2016–2018. Lisäksi haastattelimme kahta aluehallintoviraston edustajaa, jotka ovat toimineet pitkään eläinsuojien ympäristölupien parissa. Molemmilla kohdealueilla harjoitetaan intensiivistä kotieläintaloutta, mutta tuotantosuunnat ja ympäristöolosuhteet ovat erilaiset. Empiirisen analyysin ajallinen rajaus antaa mahdollisuuden tarkastella, millaisessa roolissa vuonna 2016 voimaan tulleet vesienhoidon toimenpideohjelmat ovat ratkaisutoiminnassa.

¹³ Law 2008; Valve – Kauppila 2008.

¹⁴ Kauppila ym. 2017; Belinskij ym. 2019.

2 EMPIIRINEN NÄKÖKULMA YMPÄRISTÖLUVAN HARKINTAAN

2.1 Empiirinen analyysi ympäristöoikeustieteessä

Empiirisellä oikeustutkimuksella on pitkät perinteet. Länsimaissa se on ollut suosittua erityisesti 1960-luvulta lähtien, mutta Suomessa empiirinen oikeustutkimus on yleistynyt hitaammin.¹⁵ Vuonna 2015 *Keinänen* ja *Väätänen* pitivät edelleen yllättävänä kotimaisen empiirisen oikeustutkimuksen vähäisyyttä, kun otetaan huomioon tiedon olennainen merkitys esimerkiksi lainsäädännön valmistelun taustalla.¹⁶

Empiriaa voidaan hyödyntää oikeustieteessä esimerkiksi vallitsevan oikeudellisen tilan ja sen yhteiskunnallisen merkityksen kuvaamiseen, lainsäädännön etu- ja jälkikäteiseen vaikutusten arviointiin sekä oikeus- ja hallintokäytäntöjen analysointiin.¹⁷ Empiria voi siten toimia lainopin lisukkeena tai esimerkiksi sääntelyteorian tai hallinnan tutkimuksen metodina. Se myös mahdollistaa yhteiskunnan ja oikeuden kannalta olennaiset oikeustieteen kysymyksenasettelut.¹⁸

Avainkysymys empiirisen analyysin hyödyntämisen kannalta on, missä määrin tutkimus on kiinnostunut oikeuden ja sääntelyn käytännöistä. Karkean jaottelun mukaan oikeustieteen kiinnostuksen kohteena voi olla oikeuden sisäinen lainopin maailma (”reasoning internal to the law”) tai se, mikä on oikeuden merkitys ja rooli osana toiminnallisia suhdeverkostoja (”law in context”).¹⁹

Ympäristöoikeustieteessä empiirisen analyysin hyödyntäminen on ollut 2000-luvulla yllättävänkin yleistä. Empiirinen analyysi on yhdistynyt moniin aiheisiin, kuten metsä-,²⁰ kaivos-,²¹ luonnonsuojelu-²² ja ympäristönsuojeluoikeuteen²³, maankäyttöön ja rakentamiseen²⁴ sekä eläinsuojelurikoksiin²⁵. *Similän* väitöskirjatutkimus, jossa hän käyttää empiiristä analyysia arvioidessaan vesiensuojelusääntelyn vaikutusta sellutehtaiden vesiensuojelumenetelmien kehittymiseen, on yksi esimerkki empirian laajasta hyödyntämisestä ympäris-

¹⁵ *Ervasti* 2004, s. 9.

¹⁶ *Keinänen – Väätänen* 2015, s. 3.

¹⁷ *Keinänen – Väätänen* 2015, s. 3–4.

¹⁸ Ks. empiirisen tutkimuksen ja oikeustieteen suhteesta *Ervasti* 2004, s. 12–15.

¹⁹ *Fisher ym.* 2009.

²⁰ *Laakso – Leppänen – Määttä* 2003.

²¹ *Österberg* 2018.

²² *Suvantola* 2006; *Borgström* 2008.

²³ *Nyholm* 2015; *Ahonen* 2013.

²⁴ *Hovila* 2013.

²⁵ *Koskela-Laine* 2012; *Ratamäki* 2017.

töoikeudessa.²⁶ *Pölösen ym.* artikkeli viranomaisten ja paikallisten toimijoiden roolien muodostumisesta Linnunsuon vesiensuojelutoimissa edustaa puolestaan ympäristöoikeuden piirissä harvinaista tapaustutkimusta.²⁷

Lähimmäksi tämän artikkelin aihepiiriä ympäristöoikeustieteen empiriaa hyödyntävistä tutkimuksista tulee *Kauppilan* väitöskirja vesienhoitosuunnitelman oikeudellisen vaikuttavuuden rakentumisesta.²⁸ Sääntelyteoreettisesti painottuneessa tutkimuksessa empiirinen aineisto – etenkin vesienhoitoviranomaisten ja lupaviranomaisten haastattelut – mahdollistaa vesienhoitosuunnitelman ohjauslogiikkaan ja vaikuttavuuteen liittyvien oletusten avaamisen tavalla, johon pelkkä oikeuslähteiden tarkastelu ei riitä. Haastattelussa viranomaiset kertoivat siitä, miten he asemoivat vesienhoitosuunnitelman oikeudellisesti lupaharkintatilanteessa, mikä vesienhoitosuunnitelmassa tai toimenpideohjelmassa oleva tieto on lupaharkinnan kannalta relevanttia ja mitkä tekijät vaikuttavat tähän arvioon.²⁹ Nämä seikat nousevat vain osittain esille esimerkiksi ympäristölupapäätösten perusteluissa.

Vaikka empiirisen analyysin käytöstä ympäristöoikeustieteessä on hyviä ja metodologisesti vakuuttavia esimerkkejä, sen rooli alan laajemman itseymmärryksen kannalta on vielä jäsentymätön. Esimerkiksi *Määttä* ryhmittelee empirian roolin ympäristöoikeuden tutkimuksessa tiivistetysti 1) lainoppia palvelemaan päätösempiriaan, 2) tutkimuskohteen ymmärtämistä syventävään tietoon, 3) viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöjen analyysiin, 4) haastatteluihin, 5) ympäristöpäätöksenteon tapaustutkimukseen, 6) argumentaation ja perustelujen tutkimukseen sekä 7) oikeudellisten tekstien sisältöanalyysiin.³⁰

Määttän ryhmittely on pedagoginen,³¹ mutta se rinnastaa analytyttiset tulokulmat aineistonhankintamenetelmiin. Jäsennyksen täsmentämiseksi tarvitaan lisää keskustelua empiirisestä tutkimuksesta ympäristöoikeustieteen sisällä ja empiirisen tutkimuksen metodologioihin keskittyvää tieteidenvälistä yhteistyötä.

Kaikkiaan ympäristöoikeustieteessä empiirinen analyysi yhdistyy usein lainoppiin ja siihen läheisesti liittyvään arviointi-, vaikutus- ja ohjauskeinotutkimukseen. *Kokko* toteaa, että lainopissa empiirisuus suuntautuu lopulta päätöksen normisisällön selvittämiseen ja arviointiin, jolloin sen rooli jää kapeammaksi kuin esimerkiksi sääntelyteorian ja oikeussosiologian tutkimuksessa.³²

²⁶ *Similä* 2007, s. 15. *Määttä* käy vuoden 2015 artikkelissaan laajasti läpi erityisesti ympäristöoikeuden alan väitöskirjoissa tehtyä empiiristä analyysiä. *Määttä* 2015.

²⁷ *Pölönen ym.* 2017.

²⁸ *Kauppila* 2016.

²⁹ Suunnitelmien käytöstä eri toimintasektoreiden ympäristölupaharkinnassa erityisesti *Kauppila* 2014.

³⁰ *Määttä* 2015, s. 38.

³¹ *Määttä* 2015, s. 38–39.

³² *Kokko* 2016, s. 36.

Määttä puolestaan katsoo, että sellainen empiirinen oikeustutkimus, jonka havainnot ei suhteuteta lainopilliseen tietoon oikeudesta, on parhaimmillaankin vain kiinnostavaa yhteiskunnallista havainnointia.³³

Tämän artikkelin yhtenä tarkoituksena on pohtia empiirisen tarkastelun antia lainopin täydentäjänä silloin, kun tavoitteena on ymmärtää ratkaisutoiminnan käytäntöjä. Tätä tarkoitusta varten valotamme seuraavaksi, miten empiirinen lähestymistapa kääntyy artikkelissa välineeksi tutkia eläinsuojien luparatkaisuja.

2.2 Empiirinen lähestymistapa eläinsuojien luparatkaisuihin

Tarkasteltaessa eläinsuojien lupaharkintaa osana toiminnallisia suhdeverkostoja on empiirinen lähestymistapa perusteltu siksi, että eläinsuojien lupaedellytyksiä sääntelevien ympäristönsuojelulain normit ovat joustavia. Joustavien normien tarjoamaa liikkumavaran käyttöä eläinsuojien lupaharkinnan kohteen muodostamisessa ja tässä syntyviä eroja kahden eri alueen välillä ei ole mahdollista tavoittaa pelkästään perinteisen lainopin ja siihen liitettävän oikeuslähdeopin keinoin.³⁴ Tässä yhteydessä empiirisen analyysin tarvetta korostaa vielä se, että eläinsuojan luparatkaisussa ei ole kyse vain joustavien normien tulkinnan nyansseista (esim. etäisyys naapureista tai lannan varastoinnin ja kuljetuksen tekniset vaatimukset), vaan myös systeemistason kysymyksestä luvan roolista maatalouden vesiensuojelun ohjauskeinopaletissa.

Systeemisestä näkökulmasta olennainen kysymys on, missä määrin lupa ja missä määrin muu sääntely ”huolehtii” ravinnekuormituksen ehkäisemisestä. Säädösten ja ohjauskeinojen lomittuminen, verkottuminen ja päällekkäisyydet ovat kaikkiaan tyypillisiä piirteitä ympäristöoikeudessa. Kyse on oikeudellisten ohjauskeinojen mekaanisen tehtäväjaon ohella siitä, mikä on järjestelmän yhteinen arvo- ja tavoiteperusta ja miten eri säädökset voivat tätä edistää. Nykyisin tämä perusta määräytyy yhä enenevässä määrin vesienhoidon oikeudellisesti sitovien ympäristötavoitteiden kautta. Systeemistason arvo- ja tavoiteperusta samoin kuin pitkälle jäsennetty tieto vesistön tilasta heijastuvat taas takaisin siihen, miten joustavia ympäristönsuojelulain normeja tulkitaan eli mikä merkitys lupaharkinnassa annetaan ravinnekuormituksen ehkäisemiselle.³⁵

Oikeusteoreettisesta näkökulmasta luparatkaisu muodostuu normi- ja faktapremissin yhteensovittamisen tuloksena. Ympäristöoikeudessa näiden premisien suhde on korostuneen vastavuoroinen siten, että normit rakentuvat rinnan

³³ *Määttä* 2015, s. 4.

³⁴ Ks. *Määttä* 2015, s. 41.

³⁵ Ks. systeemisestä tulkinnasta ja argumentaatiosta *Määttä – Soininen* 2016, s. 1040–1051.

faktojen kanssa.³⁶ Kun esimerkiksi pohditaan YSL 49 §:ssä tarkoitetun pilaa-
miskiellon tulkintaa ja siihen liittyviä eläinsuojan lupamääräyksiä, vaikuttavat
tähän olennaisesti arviot toiminnan ympäristövaikutuksista. Nämä arviot elävät
jatkuvasti esimerkiksi vesistöjen hajakuormitusta käsittelevän tutkimustiedon
kehittymisen mukana.

Lupaharkinta voidaan määritellä siten, että siinä on kyse päätöksenteosta
oikeudellisten normien rajaamissa puitteissa. Empiirinen analyysi voi kertoa
paitsi lupaharkintaan liittyvästä lainopillisesta tulkinnasta (sanamuodonmu-
kainen, systeeminen ja teleologinen tulkinta), jossa sen oikeudelliset premis-
sit rakennetaan, myös siitä, miten päätöksenteon loppuvaiheessa valitaan tietty
ratkaisuvaihtoehto useammasta mahdollisesta.³⁷ Niin oikeudellisten premissien
rakentamiseen, erityisesti systeemiseen tulkintaan, kuin ratkaisuvaihtoehdon
valintaan liittyy kysymys säädösten välisistä suhteista ja niiden tehtävistä osana
sääntelykokonaisuutta.

Oikeudellisen ratkaisun muotoutumisen kannalta ympäristöllinen lupa on
moniulotteiden kokonaisuus. Siihen liittyy ensiksi joko-tai -kysymys luvan
myöntämisestä tai epäämisestä. Tähän kysymykseen annettava ratkaisu on vah-
van oikeusharkintainen: luvan myöntämisen edellytykset joko täytyvät tai eivät
täyty. Toiseksi lupamääräykset muodostavat ympäristöllisen luvan ja toiminnan
ympäristövaikutusten sääntelyn keskeisen osan. Osa määräyksistä on välttämät-
tömiä luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseksi, osan kohdalla taas harkin-
tamarginaali on suurempi.

Tarkastelemme lannanlevityksen sääntelyä ympäristönsuojelulaisissa ja lain-
säädannössä laajemmin 3 luvussa, muta jo tässä vaiheessa voidaan todeta, että
lannanlevityksen lupamääräykseen liittyy eläinsuojan ympäristölupaprosessissa
harkintavaltaa. Erityisen suuri tämä harkintavalta on siltä osin, kuin kyse on
lannan hyödyntämisestä lupaharkinnan kohteena olevan tilan ulkopuolella.

Lannanlevityksen lupamääräysten asettamiselle tai asettamatta jättämiselle
voidaan esittää erilaisia perusteita puolesta ja vastaan. Yhtäältä voidaan käyt-
tää eri sääntelykeinojen roolijakoa lupamääräysten roolia kaventavana syste-
miargumenttina. Tällä perusteella luvassa ei tule puuttua lannan käyttöön tilan
ulkopuolella, koska tämä kuuluu maatalouden ympäristökorvauksen ja yleisen
norminannon piiriin. Toisaalta voidaan vedota vesipuidedirektiivin mukaisten
vesien tilatavoitteiden velvoittavuuteen ja väittää, että perinteiseltä systeemi-
ajattelulta on pudonnut pohja pois. Vesien tilatavoitteet, tässä yhteydessä nimen-
omaisesti pintaveden hyvän tila, muodostaa systeemiajattelun uuden pohjan.
Koska muu ohjaus on tehotonta eikä pysty vähentämään liiallisesta lannanle-

³⁶ Ks. *Belinskij – Paloniitty – Soininen* 2015, s. 614–625; *Kauppara* 2011.

³⁷ Ks. *Heinilä* 2017, s. 124–125.

vityksestä johtuvia ravinnehuuhtoumia, tulee eläinsuojien lupia käyttää entistä enemmän vesiensuojelukeinona.

Tällainen asetelma, jossa lupaviranomaiselle jää harkintavaltaa lannan hyödyntämistä koskevien lupamääräysten asettamiseen, puoltaa empiirisen analyysin käyttöä ratkaisukäytäntöjen selvittämiseen. Kaikkiaan lupaviranomaisen harkintavallan käyttö, josta saadaan tietoa empiirisen analyysin keinoin, voi vaikuttaa merkittävästi siihen, mitä lannan käsittelyn sääntelykokonaisuudesta ja sen kehittämisestä on syytä ajatella.

2.3 Harkinnan kohteen tekeminen empiirisenä näkökulmana

Ympäristöluvanvarainen toiminta ja tämän toiminnan ympäristöolosuhteet ovat aina ainutkertaisia. Esimerkiksi kotieläintilojen tuotantomäärät ja -suunnat, lannankäsittelykäytännöt, peltojen ominaisuudet sekä sijainti suhteessa vesistöihin voivat vaihdella suuresti. Siksi on hyödyllistä, että lupaharkintaan sisältyy mahdollisuus ottaa huomioon vuorovaikutussuhteita, jotka jonkun muun eläinsuojan lupaharkinnassa eivät nouse oleelliseksi. Juuri tätä harkinnan tapauskohtaisuus käytännössä tarkoittaa. Oleellisia faktoja ei ole tiukasti ennalta määrätty, vaan ne voivat vaihdella toiminnan ja ympäristön ominaispiirteiden mukaan.

Tieteen- ja teknologiatutkimuksen³⁸ ja erityisesti niin sanotun toimijaverkoteorian³⁹ näkökulmasta harkinnan mahdollisuus avaa kysymyksen siitä, miten esimerkiksi maatilan käytännöt ja ominaispiirteet saadaan koottua yhteen niin, että harkinta on mahdollista. Lähtökohtaisesti tehtävä saattaa vaikuttaa triviaalilta: maatala tuskin on kovin mutkikas kokonaisuus moneen muuhun ympäristöarvioinnin kohteeseen verrattuna. Tieteen- ja teknologiatutkimuksen näkökulma auttaa kuitenkin huomaamaan, että harkinnan edellyttämä koostaminen ja laskennalliseksi tekeminen vaativat huomattavaa manipulointia.⁴⁰ Kytöksinä on eroteltava, takaisinkytkentöjä katkottava ja eroja häivyttävä, jotta jotain jäsennettyä ja harkintaa tukevaa saadaan esiin.

Maatala ympäristöineen ei siis ole kohde, joka on ikään kuin valmiina odottamassa lupaharkintaa. Kotieläintila kytkeytyy vesiensuojeluun tavoilla, joita kaikkia ei voida lupaharkinnassa huomioida tai edes saada selville. Periaatteessa kaikki tilan ravinnetalouteen vaikuttavat tekijät voivat näkyä edelleen ravinnekuormituksessa. Eläinten ruokinta vaikuttaa siihen, kuinka ravinteikasta syntyvä lanta on. Kuormituksen kannalta ratkaisevaa on, kuinka paljon lantaa

³⁸ Law 2008.

³⁹ Esim. Latour 2005.

⁴⁰ Callon – Muniesa 2005; Valve – Åkerman – Kaljonen 2013.

ja miten, milloin ja millaisille pelloille levitetään. Lisäksi oleellista on, kuinka paljon ravinteita sadon mukana poistuu.

Kohdennus harkinnan kohteen tekemiseen tarjoaa empiirisen näkökulman, jonka avulla voi selvittää, miten sääntelykäytännöissä tuotetaan harkinnan kannalta oleellisia kysymyksiä. Se ohjaa jäljittämään, mitä lupapäätökset nostavat esiin ja mihin niissä vedotaan. Edelleen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista kysyä, mitkä tekijät ovat ohjanneet kohteen tekemistä. Tapauskohtaisen harkinnan mahdollisuus ei nimittäin tarkoita sitä, että harkinta alkaisi kunkin eläinsuojan kohdalla tyhjästä. Lainsäädäntö ja sen tulkinta ohjaavat käsitystä siitä, mitkä lupaharkinnan kohteena olevan toiminnan ominaispiirteet on otettava huomioon lupapäätöstä tehtäessä.

Muodollisesti velvoittavien oikeuslähteiden lisäksi soft law:lla pyritään ohjaamaan lupaharkinnan kohteen tekemistä ja sitä, minkälainen merkitys erilaisille seikoille annetaan.⁴¹ Soft law -aineiston tarkoituksena on standardoida joustavien normien harkintaprosessia haluttuun suuntaan sekä samalla varmistaa luvanhakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Varsinkin hallinnon ohjeilla on vahva lupakäytäntöjä ohjaava merkitys, vaikka ne eivät sido viranomaisia.

Tapauskohtainen harkinta on siten enemmän tai vähemmän standardoitua soft law:n ja vakiintuvien tulkintakäytäntöjen kautta. Standardoitumisen pohjalta syntyy yhtenäisiä käytäntöjä ja ymmärrys siitä, mitkä muuttujat ja vuorovaikutussuhteet ”ovat olemassa” lupaharkinnalle ja mahdollisesti vaikuttavat edelleen siihen, täyttyvätkö luvanmyöntämisperusteet ja millä ehdoin. Harkinnan kohteen tekemistä ohjaava järjestäminen ja standardointi on oleellinen osa oikeusjärjestelmän toimintaa.⁴² Järjestämisen standardien⁴³ ja harkinnan tapauskohtaisuuden välinen jännite kuitenkin avautuu uudella tavalla, kun sitä tarkastellaan empiirisesti tieteen- ja teknologiantutkimuksen tarjoamasta kohteen tekemisen näkökulmasta. Esimerkiksi geenimuunneltujen organismien riskinarviointi noudattaa standardeja, jotka määrittelevät mahdollisen riskin aiheuttajat lainsäädäntöä kapeammin. Osin standardit ovat seurausta toiminnanharjoittajien tavasta käyttää muiden laatimia ja asiantuntijoiden hyväksymiä riskinarviointeja oman arvionsa pohjana. Tämän seurauksena arvioissa kiinnitetään huomio aina samoihin vuorovaikutussuhteisiin samalla kun jotkut – lainsäädännön perusteella mahdollisesti oleelliset – ulottuvuudet ohitetaan järjestelmällisesti.⁴⁴

⁴¹ Määttä 2005a.

⁴² Jasanoff 2005, s. 27.

⁴³ Valve 2011.

⁴⁴ Valve – Kauppila 2008.

3 YMPÄRISTÖLUVAN MUUTTUVA ROOLI MAATALOUDEN VESISTÖKUORMITUKSEN SÄÄNTELYSSÄ

3.1 Lanta ja ravinteiden käyttö ympäristöluvassa

Useat eläinsuojat tarvitsevat ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvun. Luvanvaraisia suoraan teollisuuspäästödirektiivin perusteella ns. direktiivilaitoksina ovat siipikarjakasvattamot, kun siipikarjapaikkoja on yli 40 000, ja sikalat, kun tuotantosikojen (yli 30 kg:n painoisia) paikkoja on yli 2 000 tai kun emakkopaikkoja on yli 750. Ympäristönsuojelulain nojalla luvanvaraisia ovat eläinsuojat, jotka on tarkoitettu vähintään 300 lypsylehmälle, 500 lihanaudalle tai 600 emolehämälle tai muut eläinsuojat, joiden kokonaiseläinyksikkömäärä YSL liitteen 3 eläinyksikkökertoimilla laskettuna on vähintään 3 000 (YSL 27 § ja liite 1) sekä tietyn kokoluokan ylittävät turkistarhat. Aluehallintovirastot ratkaisevat eläinsuojien ympäristöluvut toimialueidensa mukaisesti lukuun ottamatta pienempiä turkistarhoja, joiden lupapäätökset tekee kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Eräät pienemmät eläinsuojat ovat ilmoituksenvaraisia ympäristönsuojelulain perusteella (YSL 115 a § ja liite 4).⁴⁵ Ilmoituspäätöksessä annettaviin määräyksiin sovelletaan YSL 115 d §:n nojalla ympäristönsuojelulain sääntelyä lupamääräyksistä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käsittelee eläinsuojien ilmoitukset (YSL 115 a §).

Ympäristönsuojelulain sanamuotojen perusteella on epäselvää, missä määrin eläinsuojan ympäristöluvassa voidaan antaa määräyksiä lannanlevityksestä. Lain ainoa viittaus lannanlevitykseen liittyy YSL 202 §:ssä tarkoitettuihin kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin, joilla voidaan rajoittaa lannan käyttöä tietyillä alueilla ja vyöhykkeillä. Lupamääräysten antaminen lannanlevityksestä tulee perustaa YSL 52 §:n yleissääntelyyn tai YSL 58 §:ään jätteistä ja jätehuoltomääräyksistä. Osviittaa lannanlevityksen kuulumisesta lupaharkinnan piiriin saadaan ympäristönsuojeluasetuksen 5 §:stä, jonka nojalla eläinsuojan lupaha-

⁴⁵ Ilmoituksenvaraisia eläinsuojia ovat YSL liitteen 4 mukaan eläinsuoja, jotka on tarkoitettu: a) vähintään 50 ja alle 300 lypsylehmälle, vähintään 100 ja alle 500 lihanaudalle, vähintään 130 ja alle 600 emolehämälle, vähintään 60 hevoselle tai ponille, vähintään 250 uuhelle tai vuohelle, vähintään 100 ja enintään 750 täysikasvuiselle emakolle, vähintään 250 ja enintään 2 000 lihasialle, vähintään 4 000 ja enintään 40 000 munituskanalle tai vähintään 10 000 ja enintään 40 000 broilerille; b) usealle a kohdassa tai liitteessä 3 tarkoitettulle eläinlajille, jonka kokonaiseläinyksikkömäärä liitteen 3 eläinyksikkökertoimilla laskettuna on vähintään 250 ja alle 3 000.

kemuksessa on oltava selvitys lannanlevitykseen käytettävissä olevasta alueesta ja sen pinta-alasta tai lannan muusta hyödyntämisestä.

Lainvalmistelutyöt eivät juuri valaise lannanlevityksen sääntelyä ympäristöluvassa. Nykyisen ympäristönsuojelulain esitöissä asiaa ei käsitellä lainkaan.⁴⁶ Vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) lainvalmistelutöissä lannan levittämistä lähestytään erityisesti toimintakokonaisuuden ja jätteiden hyödyntämismahdollisuuksien kannalta. Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että lannanlevitysmahdollisuudet voidaan ottaa huomioon lupaharkinnassa, vaikka peltoviljely tai lannanlevitys ei itsessään edellytä ympäristölupaa.⁴⁷

Lannanlevityksen kannalta keskeinen ympäristönsuojelulain säännös on lupamääräyksen ja valtioneuvoston asetuksen suhteeseen liittyvä YSL 70 §, jonka mukaan lupamääräys voi olla lain (tai jätelain) nojalla annettua asetusta ankarampi. Edellytyksenä asetusta ankaramman lupamääräyksen käyttämiselle on, että se on tarpeen: 1) luvan myöntämisen tai toiminnan sallivan ilmoitus päätöksen antamisen edellytysten täyttämiseksi, 2) valtioneuvoston asetuksella säädetyn ympäristölaatuvaatimuksen turvaamiseksi tai 3) parhaan käyttökelpoisen tekniikan noudattamiseksi. Siten YSL 70 § *mahdollistaa* asetusta ankaramman lupamääräyksen, jos siihen on ympäristönsuojelullinen peruste. Saman pykälän 2 momentin mukaan ankarampi asetuksen säännös syrjäyttää vastaavasti lupamääräyksen.

Ympäristöministeriö on laatinut yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kanssa Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeen tukemaan eläinsuojien lupaja valvontakäytäntöjä. Ohje kuvaa hyvän kotieläintalouden ympäristönsuojelutason ja kokoaa yhteen suosituksia ja tulkintoja lainsäädännön soveltamiseen.⁴⁸ Se kertoo esimerkiksi, miten kotieläintilalla syntyvän lannan määrä ja sen ravinnemäärät lasketaan.

Korkein hallinto-oikeus otti lannanlevitykseen kantaa vanhaan ympäristönsuojelulakiin perustuneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:40. Siinä kyse oli lannanlevitykseen liittyvien lupamääräysten antamisesta eläinsuojan ympäristöluvassa tilanteessa, jossa lanta oli tarkoitus levittää enimmäkseen etäällä eläinsuojasta sijaitseville sopimuspeltoille. Korkein hallinto-oikeus lausui asiasta seuraavasti:

Sopimuspeltojen omistajat tai haltijat eivät voineet olla lupamääräysten välittömänä kohteena. Luvan saajalle voitiin kuitenkin jätteitä ja jätehuoltoa koskevien ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 45 §:n nojalla asettaa tarpeelliset lantaa koskevat määräykset. Lupaann voitiin siten, kun otettiin muun

⁴⁶ HE 214/2013 vp.

⁴⁷ HE 84/1999 vp, s. 41.

⁴⁸ Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje 2010, s. 9.

ohella huomioon jätelain 15 §, toimintakokonaisuudesta riippumatta sisällyttää määräys levityssuunnitelman esittämisestä ympäristökeskukselle. Suunnitelman yhteydessä ympäristökeskukselle oli toimitettava jäljennökset lannan vastaanotospöytäkirjoista. Suunnitelma satoi välittömästi vain luvan saajaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu vahvistaa sen, että ympäristöluvassa voidaan antaa luvanhaltijalle määräyksiä lannanlevittämisestä, vaikka sopimuspeltojen omistajat eivät voi olla näiden lupamääräysten kohteena. Päätös ei kuitenkaan kerro paljoa siitä, kuinka yksityiskohtaisia ympäristöluvan määräykset lannanlevityksestä voivat olla. Tähän asiaa korkein hallinto-oikeus otti kantaa päätöksessä KHO 17.6.2013 t. 2035 (LRS), jossa se myös kiinnitti lannanlevityksen lupamääräykset selvästi ympäristön pilaantumisen estämiseen:

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lantaan liittyy siitä riippumatta, onko siihen sovellettava jätteitä ja jätehuoltoa koskevaa lainsäädäntöä, vaara ympäristönsuojelulain tarkoitetusta ympäristön pilaantumisesta. Sikalassa muodostui jatkuvasti merkittävä määrä lantaa. Näin ollen sikalaa koskevaa lupaharkintaa ympäristönsuojelulain perusteella tehtäessä oli otettava huomioon muun muassa se, että luvan hakijan käytettävissä on toiminnan laajuuteen eli eläinten määrään nähden riittävästi ympäristönsuojelun kannalta hyväksyttävää lannanlevityspelttoa.

Olennaista tässä vuoden 2013 päätöksessä on, että korkein hallinto-oikeus toi esille paitsi lannanlevityspellon riittävän pinta-alan myös peltolevityksen kelvollisuuden ympäristönsuojelulain kannalta. Ympäristöluvan kiistanalaisessa lupamääräyksessä edellytettiin, että lantaa ei levitetä fosforiluokaltaan korkeille eikä arveluttavan korkeille pelloille. Määräyksen tarkoituksena oli välttää ylilannoitusta ja ravinteiden huuhtoutumista. Tällainen lupamääräys voitiin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan antaa ympäristönsuojelulain perusteella myös riippumatta jätelainsäädännön soveltuvuudesta lannanlevitykseen. Perusteluissa korkein hallinto-oikeus korosti vuoden 2003 vuosikirjaratkaisun tapan, että määräys ei sido lannan vastaanottajaa, mutta voi palvella lannanlevityksen valvontaa.

Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstä nojautuen myös sikalan sijaintialueen pintavesien tilaan ja systeemiin argumentteihin lannanlevityksen sääntelystä. Kun arvioidaan lannanlevityksestä aiheutuvaa pilaantumista, huomioon tuli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ottaa alueen vesienhoitosuunnitelma. Suunnitelman perusteella hankkeen vaikutukset vastaanottavan joen hyvän tilan tavoitteen saavuttaminen edellytti fosforikuormituksen vähentämistä 60–70 prosentilla. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että koska vaara fosforin huuhtoutumisesta kasvaa fosforiluvultaan korkealla alueella, voitiin tällaisten alueiden käyttöä lannanlevitykseen rajoittaa kiistanalaisella lupamääräyksellä.

Edelleen systeemisestä näkökulmasta korkein hallinto-oikeus totesi vuoden 2013 päätöksen perusteluissa, että maatalouden ympäristötukijärjestelmän ja ympäristöluvan tavoitteet ovat osin samansuuntaisia. Ympäristötuen ehdoissa fosforilannoitukselle on määritelty enimmäiskäyttömäärät maan viljavuusluokittain, mutta kotieläinten tuottaman lannan tapauksessa fosforin käyttörajoituksista voidaan poiketa.⁴⁹ Korkein hallinto-oikeus viittasi myös siihen, että ympäristötuen ehdoissa ei oteta riittävästi huomioon ympäristön tilaa ja erityisolosuhteita eri alueilla. Sen sijaan ympäristöluvan lupamääräykset perustuvat tapauskohtaiseen harkintaan, jossa otetaan huomioon alueelliset ympäristön pilaantumiskit. Siten korkein hallinto-oikeus katsoi, että tässä tapauksessa lupamääräyksellä voitiin rajoittaa lannanlevitystä maatalouden ympäristötuen ehtoja pidemmälle.

Kuten edellä on todettu, lannanlevityksen sääntelyyn ympäristöluvassa kohdistuu uusia paineita liittyen erityisesti vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 §:n ja sen taustalla olevan EU:n vesipuitedirektiivin 4 artiklan perusteella tulee estää vesien tilan heikentyminen ja saavuttaa niiden hyvä tila. Näiden säädösten mukaiset vesienhoidon suunnitteluasiakirjat (vesienhoitosuunnitelma ja toimenpideohjelma) ovat lupaharkintaa ohjaavia soft-law -aineistoja, joiden ohjausvaikutusta ympäristötavoitteet sekä lupalainsäädäntöön kirjattu velvollisuus ottaa suunnitelma huomioon lupaharkinnassa (YSL 51 §) vahvistavat. Viime vuosina vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus lupaharkintaan onkin noussut kenties olennaisimmaksi kysymykseksi lupakäytäntöjen kehittymisen kannalta.⁵⁰ Osaltaan painetta lannanlevityksen sääntelyyn ympäristöluvassa lisää edellä mainittu komission kehoitus Suomelle terävöittää maatalouden hajakuormituksen sääntelyä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Alun perin vesienhoitosuunnitelmien kautta lupaharkinnassa ”huomioon otettavaksi” muotoillut vesienhoidon ympäristötavoitteet (vesimuodostuman tilan heikentämisen kielto ja hyvän tilan saavuttaminen) ovat oikeuskäytännössä kehittyneet sitoviksi laatinormeiksi. Unionin tuomioistuimen vuonna 2015 antaman Weser-tuomion (C-461/13) valossa on selvää, että vesien hyvän tilan tavoite ja heikentämisen kielto sitovat lupaharkintaa.⁵¹ Weser-tuomioon viitaten korkein hallinto-oikeus hylkäsi loppuvuodesta 2019 Finnulpin massiivisen biotuotetehtaan ympäristöluvan sillä perusteella, että hanke olisi johtanut vesimuodostuman laadullisen tekijän luokan heikkenemiseen (KHO 2019:166).⁵²

⁴⁹ Ns. lantapoikkeus, jonka perusteella pelkästään lantaan perustuvassa lannoituksessa fosforirajat ovat korkeammat kuin muissa tapauksissa, ks. *Kaupila ym.* 2017, s. 244.

⁵⁰ Ks. *Belinskij ym.* 2018.

⁵¹ *Belinskij ym.* 2018, s. 12–13.

⁵² Ks. KHO:n Finnulp-päätöksestä *Belinskij – Soininen* 2020.

Eläinsuojan luvituksessa heikentämiskielto ei käytännössä voi tulla sovellettavaksi lannanlevitykseen ja käsittelyyn liittyen, koska yksittäisen hankkeen vaikutukset suhteessa kokonaiskuormitukseen ovat pieniä. Sen sijaan hyvän tilan tavoite voi jatkossa heijastua entistä useammin korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2013 eläinsuojapäätöksen tapaan lannan käsittelyn lupamääräyksiin alueilla, joissa vedet ovat hyvää heikommassa tilassa. Tämä saattaa johtaa myös merkittäviin alueellisiin eroihin lannan käsittelyn sääntelyssä.

Näyttää selvältä, että tarve kontrolloida lannanlevityksen vesistökuormitusta ympäristöluvan avulla ei tule ainakaan vähenemään.⁵³ Pikemmin vesienhoidon ympäristötavoitteet voivat vaikuttaa entistä voimakkaammin eläinsuojien lupamääräyksiin Suomen sääntelyn EU-oikeusmyönteisen ja systeemisteleologisen tulkinnan kautta.⁵⁴ Siihen minkälaiseksi ympäristöluvan rooli tulee lannan käsittelyssä muotoutumaan, vaikuttaa olennaisesti ravinteiden käytön sääntelyn ohjauskeinojen kokonaisuus, jota tarkastelemme seuraavaksi.

3.2 Ympäristöluvan oikeudellinen kehys ravinteiden käytön ohjauksessa

Maatalouden aiheuttamaa ravinnekuormitusta on pitkään pidetty vaikeasti hallittavana hajakuormituksena⁵⁵. Kategorisointi on ohjannut vahvasti sääntelyn rakentumista. Suurelta osin EU-lainsäädäntöön ja erityisesti ns. nitraattidirektiiviin (91/676/ETY)⁵⁶ perustuva normiohjaus asettaa enimmäistason ravinteiden käytölle sekä vähimmäisvaatimukset ravinnepäästöjä vähentäville maanmuokaus- ja viljelykäytännöille.

Oikeusnormeja merkittävämpänä ohjauskeinona on pidetty maatalouden ympäristökorvausta, jonka tarkoituksena on korvata viljelijälle lainsäädännön vaatimukset ylittävät toimenpiteet liittyen muun ohella peltojen lannoitukseen. Ohjelmakautena 2014–2020 ympäristökorvausjärjestelmään sitoutuneiden tilojen määrä putosi kuudella prosenttiyksiköllä edelliseen ohjelmakauteen verrattuna, mutta kattoi yhä 87 prosenttia tiloista.⁵⁷

Kuten edellä on tullut ilmi, lannanlevitystä on sen hajakuormituskategorisoinnista huolimatta säännelty jo pitkään myös ympäristöluvassa, joka on tyyppilinen pistekuormituksen sääntelykeino. Luvan rooli on muovautunut ja muuttu-

⁵³ Vaihtoehtoisesti normiohjausta voidaan vahvistaa, ks. *Kauppila – Anker* 2018.

⁵⁴ Ks. *Belinskij ym.* 2018, s. 18. Ks. ympäristöoikeustieteen tulkintaopeista yleisesti *Määttä – Soininen* 2016.

⁵⁵ *Gunningham – Sinclair* 2005.

⁵⁶ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta

⁵⁷ *Kauppila ym.* 2017.

nut oikeudellisten tulkintakäytäntöjen kehittymisen seurauksena lainsäädännön pysyessä kutakuinkin ennallaan. Edelleen suurta osaa eläinsuojista koskevan ympäristöluvan pääkohde on itse eläintila ja sen lähiympäristöön aiheuttamat muut kuin vesistö päästöt. Alla olevassa taulukossa kuvataan tärkeimmät lannan käsittelyä ohjaavat sääntelykeinot, niiden toimintalogiikka ja keskinäissuhteet.

Taulukko 1. Maatalouden ravinnekuormitusta ja erityisesti lannanlevitystä koskevat ohjauskeinot ja niiden keskinäissuhteet⁵⁸

Keino	Toimintalogiikka	Suhde muihin keinoihin
Maatalouden ympäristökorvaus	Korvausta ”kestävästä ravinteiden käytöstä” ja muista toimenpiteistä	Maksetaan vain lainsäädännön vaatimukset ylittävistä toimenpiteistä
Valtioneuvoston asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta, ns. nitraattiasetus (1250/2014)	Typpilannoituksen määrälliset rajat (orgaaniset lannoitteet), lannoituksessa noudatettavat aikarajoitukset ja viljelytekniset vaatimukset, lannan varastointi	Vähimmäisvaatimukset kestäväälle lannoitteiden käytölle (typpi)
Valtioneuvoston asetus ilmoituksenvaraisista eläinsuojista (138/2019)	Edellyttää lannan suunnitelmallista levittämistä ja asettaa eläinsuojassa syntyvälle lannalle pinta-alavaatimuksen.	Sovelletaan vain (pienempiin) ilmoituksenvaraisiin eläinsuojiin.
Maa- ja metsätalousministeriön asetus lannoitevalmisteista (24/11)	Määrälliset rajoitukset fosforin käytölle	Vähimmäisvaatimukset kestäväällä lannoitteiden käytölle (fosfori)
Kunnan ympäristönsuojelumääräykset (YSL 202 §)	Lakia täydentävä sääntely ”paikallisen tarpeen mukaan” Rajoituksia esimerkiksi lannanlevitykseen pohjavesialueilla	Yleistä normiohjausta toistava tai kiristävä merkitys
Ympäristölupa: merkittävimmät kotieläintilat (eläinsuojat)	Lannanlevityssuunnitelma: valvoo ennakolta tilan hallussa olevan lannanlevitysalan riittävyyttä ja tarvittaessa ohjaa lannanlevitystä pelloilla	Normiohjauksen noudattamisen ennakkollinen valvonta. Mahdolliset kiristykset normiohjaukseen

⁵⁸ Kauppila ym. 2017, s. 262.

Lantaa vastaanottavat kasvitilat eivät ole lupaan perustuvan julkisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolia⁵⁹, mutta lupamääräyksillä lannanlevityksestä ohjataan välillisesti luvan kohteena olevan kotieläintilan ja lantaa vastaanottavan tilan välisen lannanlevityssopimuksen sisältöä ja siten lannanlevitystä kotieläintilan ulkopuolella. Näin lupaohjaus käytännössä ulottuu yleisen normiohjauksen ja ympäristökorvausjärjestelmän reviirille. Korkein hallinto-oikeus on päätöksissään (ks. edellä esitellyt KHO 2003:40 ja KHO 17.6.2013 t. 2035) vahvistanut kuvatun lupakäytännön laillisuuden, mikä perustuu ympäristönsuojelulain yleiseen, lupamääräyksen ja asetuksen suhdetta määrittävään sääntökseen (uudessa laissa 70 §) ja luvan rooliin yleistä sääntelyä tapauskohtaisesti tarkentavana sääntelykeinona.

Lupaohjauksen roolin kehittyminen eläinsuojien ravinnekuormituksen hillinnässä liittyy edellä kuvatulla tavalla erityisesti vesienhoidon ympäristötavoitteisiin. Tässä suhteessa vesienhoidon tavoitteet ja vesienhoitosuunnitelmat ovat osin vielä kirjoittamaton kortti, vaikka korkein hallinto-oikeus onkin linjannut, että lannanlevitystä korkean tai arveluttavan korkean fosforiluvun pelloille voidaan rajoittaa ympäristölupamääräysten avulla vesien hyvän tilan saavuttamiseksi (KHO 17.6.2013 t. 2035). Koska luvan rooli lannanlevityksen sääntelyssä on tulkinnanvarainen, myös se on tulkinnanvaraista, kuinka voimakkaasti vesienhoitotavoitteiden tulee vaikuttaa luvan lantaa koskeviin määräyksiin. Esimerkiksi Tanskassa on siirrytty kokonaan pois lannan käsittelyn lupaohjauksesta normiohjaukseen, joka pyritään herkistämään valuma-aluekohtaiselle tiedolle ravinteiden huuhtoutumiseen vaikuttavista tekijöistä.⁶⁰

Jos ympäristölupalle halutaan luoda merkittävä rooli ravinnekuormituksen vähentämisessä, vesienhoidon ympäristötavoitteiden laintulkinnallisen merkityksen vahvistuminen avaa mahdollisuuden uuden tyyppisille lannankäsittelyn lupamääräyksille. Vesimuodostuman ympäristötavoitteiden vaarantuminen on ensinnäkin peruste asettaa entistä tiukempia vaatimuksia lannanlevitykseen käytettävien peltolohkojen viljavuusluokalle. Samoin viljavuusluokan todentamista ja tarkistamista koskevia lupamääräyksiä voidaan kiristää, mikä tarkoittaisi toiminnanharjoittajalle lisää näytteidenottoa ja raportoimista valvontaviranomaiselle.⁶¹ Tämänkaltaisten lannanlevitykselle asetettavien lupamääräysten

⁵⁹ *Kauppara ym.* 2017, s. 237–253.

⁶⁰ *Kauppara – Anker* 2018.

⁶¹ Tärkeää olisi myös varmistaa, että samoja peltolohkoja ei varata lannanlevitykseen useammassa kuin yhdessä lannanlevityssopimuksessa. ”Tuplabuukkausta” on kuitenkin vaikeaa välttää muun muassa siksi, että peltojen hallintasuhteet todennäköisesti muuttuvat eläinsuojan luvan voimassaoloaikana. Lannanlevityspelloista ei myöskään ole yhtenäistä viranomaisrekisteriä. Tuplabuukkausten estämisen lisäksi vesiensuojelun kannalta on tärkeää, että lannanlevityksessä noudatetaan lannanlevityssopimusta niin, että lanta levitetään kaikille siinä mainituille pelloille kasvien tarpeen mukaisesti.

ongelmana kuitenkin on, että yksin käytettyinä ne voivat johtaa pellonraivaukseen ja sitä kautta vielä suurempiin ravinnehuuhtoumiin sekä huomattaviin kasvihuonekaasupäästöihin.

Toinen mahdollinen – ja oikeudellisesti radikaalimpi – eläinsuojan lupamääräys olisi lannan prosessointivollisuus ja lannanlevityksen kieltäminen. Tällöin lanta olisi prosessoitava niin, että lannan ravinteet voidaan käyttää etäälläkin eläinsuojasta. Prosessointi voi tapahtua esimerkiksi väkevöitettyjä kierätysravinteita tuottavassa, ympäristöluvan omaavassa biokaasulaitoksessa. Tämnäkökalainen lähestymistapa, johon liittyy avoimia kysymyksiä laitokäsittelyn saatavuuden ja valinnanvaran suhteen, voisi olla perusteltu kotieläinökeskittymissä, joissa peltojen fosforiluvut ovat korkeita, mutta joilla tuotannon keskittyminen luo hyvät edellytykset lannan tehokkaalle prosessoinnille. Jo nyt lannan ja peltoalan yhteys horjuu: edellä viitatussa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 17.6.2013 t. 2035 kiistanalaisessa lupamääräyksessä mahdollistettiin myös lannan toimittaminen käsiteltäväksi ympäristöluvan omaavaan laitokseen.

Suomessa pellot jaotellaan seitsemään viljavuusluokkaan huonosta arvelutavan korkeaan. Jaottelu perustuu *Leila Urvaan* esittämään luokitteluun, jossa viljavuusluokkia määrittävät maaperän happamuus sekä ravinteiden pitoisuudet maaperässä.⁶² Luokittelua hyödynnetään ympäristökorvausjärjestelmässä sen määrittämiseen, kuinka paljon tila voi antaa fosforia eri kasvityypeille eri viljavuus- eli fosforiluokissa.⁶³ Tutkimuskysymyksiimme vastaamiseksi selvitämme seuraavaksi tarkemmin empiirisen analyysin keinoin, missä määrin lannanlevityssuunnitelmaan sisältyvien peltojen viljavuusluokka vaikuttaa ympäristöluvan määräyksiin ja onko tässä eroja eri alueiden välillä.

⁶² *Urvas* 1995.

⁶³ *Kauppila ym.* 2017, s. 244.

4 EMPIIRINEN AINEISTO JA SEN ANALYYSI

4.1 Kaksi tapaustutkimusaluetta

Pohjois-Savossa ja Varsinais-Suomessa vesistöt ovat läsnä eri tavoin. Pohjois-Savo on Järvi-Suomea, jossa vesistöt ja vesiluonto ovat kaikkialla osa maisemaa. Vesistöt koostuvat järvistä, virtavesistä ja vesireiteistä. Varsinaissuomalaisista maisemaa puolestaan sävyttävät selkeät rannikkoalueet ja joet kuljettavat ihmisen toiminnasta peräisin olevia ravinteita Saaristomerelle.

Maatalousalueina Pohjois-Savolla ja Varsinais-Suomella on sekä yhteisiä että niitä erottavia piirteitä. Molemmissa maakunnissa harjoitetaan paikoin intensiivistä kotieläintaloutta ja laskennallinen, maakuntakohtainen fosforitase on samankaltainen.⁶⁴ Siinä missä Pohjois-Savon maatalous on keskittynyt etenkin nautakarjatalouteen, on Varsinais-Suomessa painopiste viljan ja muiden kasvien viljelyssä.⁶⁵ Varsinais-Suomessa on kuitenkin myös alueita, joissa harjoitetaan intensiivistä kotieläintuotantoa, ja sianlihan tuotannon sekä siipikarjan määrät ovat selvästi Pohjois-Savoa suuremmat. Tilastojen mukaan Varsinais-Suomessa tuotettiin noin 42 miljoonaa kiloa sianlihaa vuonna 2018, kun Pohjois-Savossa vastaava luku oli reilut 3 miljoonaa kiloa. Siipikarjaa Varsinais-Suomessa oli yli viisi miljoonaa eläintä, kun Pohjois-Savossa siipikarjan määrä oli vain prosenttia tästä.⁶⁶

Vallitsevat tuotantosuunnat vaikuttavat paitsi maatalouden käytäntöihin myös sen ympäristövaikutuksiin. Nautakarjataloudessa kasvatetaan yleensä nurmea rehuksi. Pohjois-Savossa nurmiviljelyn suuri osuus tarkoittaa sitä, että pellot eivät ole yhtä alttiita eroosiolle kuin Varsinais-Suomessa.⁶⁷ Nurmet myös käyttävät tehokkaasti ravinteita, mikä voi auttaa laskemaan maan ravinnepitoisuuksia.⁶⁸ Varsinais-Suomessa peltojen fosforiluvut ovatkin korkeampia kuin Pohjois-Savossa. Vuosina 2005–2009 Pohjois-Savon peltonäytteistä yhteensä 3,7 prosentissa oli korkea (3,1 %) tai arveluttavan korkea (0,6 %) viljavuusfosforiluokka.⁶⁹ Varsinais-Suomessa vastaava luku oli 19,4 prosenttia (11,7 % korkea, 7,7 % arveluttavan korkea).⁷⁰ Varsinais-Suomessa kaikki rannikkovedet

⁶⁴ Luostarinen ym. 2019a.

⁶⁵ Luke, kohta Tilastotietokanta 2019.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Ylivainio ym. 2014. Regional P stocks in soil and in animal manure as compared to P requirement of plants in Finland.

⁶⁸ Virkajärvi ym. 2016. Biokaasuteknologiaa maataloilla II.

⁶⁹ Lemola ym. 2018. Suomen peltojen maalajit, multavuus ja fosforipitoisuus. Vuodet 1996–2000 ja 2005–2009.

⁷⁰ *Ibid.*

ovat hyvää huonommassa tilassa, kun taas Pohjois-Savossa tällaisia vesimuodostumia on etupäässä vain Iisalmen reitillä.⁷¹

Varsinais-Suomessa tämän artikkelin empiirinen analyysi ulottuu Paimionjoen valuma-alueelle, kun Pohjois-Savossa kohteena on koko maakunta. Rajaus johtuu siitä, että eläinsuojien ympäristölupia on käsitelty tarkasteluajanjakson aikana Varsinais-Suomessa huomattavasti enemmän kuin Pohjois-Savossa. Rajauksen avulla analysoitavien lupien määrä muodostui samankaltaiseksi vertailtavilla alueilla.

Tarkastelun kohdentaminen Paimionjoen valuma-alueeseen on perusteltua myös vesienhoidon kannalta, sillä alueelta päätyy Saaristomereen enemmän fosforikuormaa kuin miltään muulta valuma-alueelta.⁷² Paimionjoen valuma-alueella on myös suurin peltopinta-alaosuus Suomen jokivaluma-alueista.⁷³ Joen kokonaisfosforikuormitus on 78 tonnia vuodessa.⁷⁴ Pohjois-Savossa maataloudesta peräisin oleva fosforikuormitus on vesienhoidon toimenpideohjelman mukaan 60–80 prosentin välillä fosforikuormituksen kokonaismäärästä⁷⁵, mutta tuore tutkimus viittaa siihen, että nurmiviljelyyn perustuvan nautakarjatalouden fosforikuormitus on keskimäärin arvioitua pienempää.⁷⁶

Alueellisesti keskittynyt intensiivinen kotieläintalous, joka yhdistyy maaperän paikoin korkeisiin fosforipitoisuuksiin, vaikeuttaa lannan kestävää hyödyntämistä ja lisää vesistöjen ravinnekuormituksen riskiä molemmissa maakunnissa. Varsinais-Suomen pintavesimuodostumista huomattava osa on hyvää huonommassa ekologisessa tilassa. Saaristomeren valuma-alueen 105 vesimuodostumasta vain 15 oli saavuttanut tavoitetilan vuonna 2015.⁷⁷ Loppujen kohdalla tavoitetilan saavuttamista on lykätty joko vuoteen 2021 (25 vesimuodostumaa) tai vuoteen 2027 (65). Pohjois-Savossa puolestaan järvipinta-alasta lähes 90 % ja jokipituudesta 70 % on jo tavoitetilassa.⁷⁸

Lisähaasteita vesiensuojelulle Varsinais-Suomessa aiheuttaa maan kaltevuus, joka lisää ravinnehuuhtoutumien riskiä. Ravinnehuuhtoumia pyritään vähentämään muun muassa maksamalla alueellisesti korotettua ympäristökor-

⁷¹ Saaristomeren valuma-alueen pintavesien vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2016–2021; Pohjois-Savon vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2016–2021.

⁷² Saaristomeren valuma-alueen pintavesien vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2016–2021.

⁷³ *Ekholm ym.* 2015.

⁷⁴ Saaristomeren valuma-alueen pintavesien vesienhoidon toimenpideohjelman vuosille 2016–2021.

⁷⁵ Pohjois-Savon vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2016–2021.

⁷⁶ *Puustinen ym.* 2019.

⁷⁷ Saaristomeren valuma-alueen pintavesien vesienhoidon toimenpideohjelman vuosille 2016–2021.

⁷⁸ Pohjois-Savon vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2016–2021.

vausta suojavyöhykkeistä ja luonnonhoitopeltonurmista sekä talviaikaisesta kasvipeitteisyydestä. Varsinais-Suomessa on myös toteutettu kehityshankkeita, joissa on selvitetty muun muassa peltojen laajamittaisen kipsikäsittelyn edellytyksiä ravinnekuormituksen vähentämiseksi.⁷⁹

4.2 Ympäristölupapäätökset ja viranomaishaastattelut

Artikkelin empiirinen aineisto kattaa ympäristölupapäätöksiä ja niihin liittyviä asiakirjoja sekä lupaviranomaisten haastattelut. Aineistoon perustuva sääntelykohteiden koostamisen empiirinen analyysi tarjoaa mahdollisuuden tarkastella ratkaisutoimintaa ilman vahvoja ennako-oletuksia koostamista ohjaavista säännönmukaisuuksista. Lupaviranomaisten haastattelut voivat vahvistaa havainnot näistä säännönmukaisuuksista ja tuottaa tietoa siitä, miten lupaharkinnan käytännöt ovat muotoutuneet eri alueilla.

Analysoimme artikkelia varten sellaiset eläinsuojien ympäristöluvat, jotka aluehallintovirasto on myöntänyt Pohjois-Savossa ja Paimionjoen valuma-alueella sijaitsevien kuntien alueille vuosien 2016–2018 aikana. Pohjois-Savossa on 18 kuntaa ja Paimionjoen valuma-alueella seitsemän.⁸⁰ Tietojen hakemiseen käytimme aluehallintoviraston Lupa-Tietopalvelua. Keräsimme tiedot kunnittain hakemalla kaikki Pohjois-Savon ELY-keskuksen alueelle ja Paimionjoen valuma-alueelle myönnetty eläinsuojien ympäristöluvat. Tarkastelun aikajakson rajaaminen vuosiin 2016–2018 antoi mahdollisuuden tarkastella, ovatko vuosille 2016–2021 laadittujen vesienhoidon toimenpideohjelmien tavoitteet otettu osaksi lupaharkintaa.

Artikkelin aineistona on yhteensä 39 eläinsuojien ympäristölupaa, joista 15 on myönnetty Pohjois-Savoon ja 24 Paimionjoen valuma-alueelle. Pohjois-Savon ympäristöluvat on myöntänyt Itä-Suomen aluehallintovirasto ja Paimionjoen valuma-alueen Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Ympäristölupien lisäksi artikkelin aineistona ovat asiantuntijahaastattelut Itä-Suomen ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston lupaviranomaisilta. Haastattelimme lupaviranomaisia vuosina 2018–2019.

⁷⁹ SAVE-hankkeen loppuraportti 2018.

⁸⁰ *Paimionjokiyhdistys ry.*

Taulukko 2. Tutkimuksen aineisto.

Aineisto	Alue	Määrä
Eläinsuojien ympäristölupapäätökset	Pohjois-Savo	15
	Paimionjoen valuma-alue	24
Lupaviranomaisten haastattelut	Pohjois-Savo	1
	Paimionjoen valuma-alue	1

Tutkimme ensin Pohjois-Savossa ja tämän jälkeen Paimionjoen valuma-alueella myönnettyjä eläinsuojien ympäristölupia. Sisällönanalyysin avulla selvitimme, millaisten vuorovaikutussuhteiden kautta luvissa kuvattiin maatilaa ja sen kytköksiä vesistöihin ja vesiensuojeluun. Tämän jälkeen vertailimme eläinsuojien kuvauksia luvissa jäljittäen sitä, mihin seikkoihin kuvaukset kiinnittyivät. Seuraavassa vaiheessa tarkastelimme lupapäätöksiä kiinnittämällä huomion siihen, minkälaisilla eläinsuojan ja siihen liittyvän ympäristön ominaisuuksilla päätöksiä ja lupaehtoja perustellaan. Tässä vaiheessa keskeisenä kysymyksenä oli, mitkä yleisissä kuvauksissa käytetyistä tekijöistä suodattuvat sellaisiksi kriittisiksi tekijöiksi, joiden pohjalta lupapäätös tehdään ja perustellaan. Käytännössä dokumenttien sisällönanalyysi perustui tässä vaiheessa argumentaatioketjujen erittelyyn niin, että saimme selville, mihin maatilän ominaisuuksiin ja siitä annettuihin näyttöihin lupapäätös nojasi.

Alueellisen analyysin jälkeen selvitimme, millaisia eroja ja yhtäläisyyksiä sääntelykohteen koostamisen tavoissa Pohjois-Savon ja Paimionjoen valuma-alueen välillä löytyi. Selvitimme myös lupaviranomaisten haastattelujen avulla, mihin alueelliset erot palautuvat. Haastattelut auttoivat kohdentamaan analyysiamme uudelleen ja vahvistivat tekemiämme havaintoja. Siten analyysin tulokset myös ohjasivat tutkimusprosessin etenemistä. Tämän vuoksi tulosten esittely ja tutkimusprosessin kuvaus nivoutuvat jatkossa yhteen.

Keräsimme ympäristöluvista oleelliset tiedot, kuten toiminnan paikkakunnan, kotieläinten määrän sekä eläinsuojan vaikutusalueella olevien vesistöjen tilan, Excel-taulukkoon. Tämän lisäksi lisäsimme taulukkoon lannan käsittelyn ja levityksen lupamääräykset analyysin helpottamiseksi ja ympäristölupien välisen vertailun nopeuttamiseksi. Palasimme taulukosta usein yksittäisiin ympäristölupiin tarkempaa analyysia varten.

5 KAKSI ALUETTA, KAKSI NORMISTOA

5.1 Koostamisen säännönmukaisuudet Pohjois-Savossa

Havaitimme Pohjois-Savon eläinsuojien ympäristölupien analyysin varhaisessa vaiheessa, että maatilojen ja vesiensuojelun yhteyttä kuvataan luvissa yhdenmukaisesti niin, että huomio on samoissa muuttujissa ja vuorovaikutussuhteissa. Kuvaukset noudattavat lupahakemuslomakkeen⁸¹ sisältöä. Huomio on vuorovaikutussuhteissa, jotka nitraattiasetuksessa määritellään oleellisiksi. Kuvauksissa eritellään muun muassa eläinsuojan etäisyys lähivesistöihin ja lannan varastointiratkaisut. Ympäristölupiin kuuluu myös asian käsittelyosio, joka sisältää lausunnon alueelliselta ELY-keskukselta. Lausunnoissa eritellään muun muassa eläinsuojan lähivesistöjen tilaa.

Lupamääräykset ja niiden perustelut noudattavat säännönmukaista kaavaa luvasta toiseen. Pohjois-Savossa eläinsuojien ympäristölupamääräykset toistavat nitraattiasetuksen vähimmäisvaatimuksia. Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeeseen nojataan puolestaan siinä, että luvan saannin edellytys sidotaan hakijan lannanlevityssuunnitelmassa osoittamaan peltoalaan.⁸² Tilalla syntyvän lannan levitykselle on oltava käytössä joko tilan omaa tai lannanlevityssopimusten kautta osoitettua peltoa. Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje määrittelee, kuinka suuri lannanlevitysala luvanhakijan käytettävissä tulee olla suhteessa tuotantoeläinten määrään ja lannan keskimääräiseen ravinnepitoisuuteen.

Lupaharkinta on ravinteiden käytön ja ravinnetalouden osalta lähinnä mekaanista laskentaa. Ympäristölupien kuvailuosuudet, joissa maatilalla ja vesistöjen vuorovaikutussuhteita eritellään laajemmin, jäävät laskennassa käytetyin vakiokaavan ulkopuolelle. Harkinnan kohteen koostamista ohjaavat standardit määrittelevät näin, mikä lupaharkinnassa on oleellista ja epäoleellista. Kuten Itä-Suomen aluehallintoviraston edustaja toteaa, käytännössä eläinsuojan lupaharkinnassa tarkistetaan, että lannalle on olemassa ”jätehuoltosuunnitelma”:⁸³

”Pelkästään tutkitaan vaan sitä, että onko lantavarastot riittäviä siihen esitettyyn toimintaan ja onko lannanlevittämiseen soveltuva peltoala, joka hakijan on ikään kuin yksilöitävä, että heillä on hallinnassaan riittävä määrä. Nää on siihen jäte-

⁸¹ Eläinsuojien ympäristölupahakemuslomake on saatavilla Suomi.fi-palvelussa, <https://www.suomi.fi/palvelut/lomake/elainsuojien-ymparistolupahakemus-suomen-ymparistokeskus-syke/094ece2a-28bd-4d49-866d-7a8c64baae41>.

⁸² Valtioneuvoston asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta (1250/2014); Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje 2010.

⁸³ Jätehuoltosuunnitelmalla lupaviranomaisen edustaja viittaa nitraattiasetuksen lannan varastoinnille asetettuihin vaatimuksiin ja lannanlevityssuunnitelmaan.

huoltoon liittyviä kysymyksiä. Ja ku se jätehuolto on kunnossa, ni sitte vesiensuojelullisesti ja se kysymys, että mitä tapahtuu siitä, että se lanta levitetään sinne peltoon jollakin tavalla ja johonkin aikaan vuodesta [-] niin ne kysymykset ei kuulu siihen tilanteeseen, ku harkitaan, et voidaanko se ympäristölupa myöntää siihen eläinsuojan toimintaan.”

Pohjois-Savossa pellot sisältyvät välillisesti ja hyvin rajallisesti eläinsuojien ympäristölupaharkinnan piiriin. Luvanhakijalta edellytetään ainoastaan, että tämä voi osoittaa riittävän määrän peltoa lannanlevitysalaksi, eikä lupamääräyksissä mainita lannan muista hyödyntämismahdollisuuksista. Harkinnan peruselementtinä olevat lannanlevityspellot eivät saa ratkaisutoiminnassa muita määreitä kuin pinta-alan ja kaltevuuden.⁸⁴ Peltojen ravinneolosuhteita ei tarkastella Pohjois-Savossa osana lupaharkintaa. Lupaviranomaisen mielestä nitraattiasetus sääntelee lannanlevitystä riittävästi:

”Siis sehän on nitraattiasetuksen soveltamisalaan kuuluva asia ja siellä nitraattiasetuksessahan on erikseen sanottu se, että miten pellon ravinnepitoisuuksia pitää tutkia määräjain, oliko se viiden vuoden välein ja nyt ottaa se lannotevalmisteiden käyttö sen mukaan tietysti, mikä on sen pellon ravinnepitoisuus.”

Siten Pohjois-Savossa pellon laadulla ja ravinneolosuhteilla ei ole merkitystä eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa. Eläinsuojien ympäristöluvuissa todetaan, että luvanhakijan käytettävissä olevan peltoalan viljavuustiedot eivät ole saatavissa. Tarvittavan peltoalan arvioinnissa tukeudutaan kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeeseen sekä sen määrittelemiin enimmäiseläinmääriin peltohehtaaria kohden:

”Lannan levitykseen tarvittava peltoala voi vaihdella lannan ravinnepitoisuuden, pellon viljavuusarvon ja viljeltävän kasvin tarpeen mukaan ja tarvittava peltoala tulee määrittää ensisijaisesti niiden perusteella. Koska kyseisiä tietoja ei tulevalle toiminnalle ole saatavissa, on asiaa koskevana selvityksenä käytetty kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeessa (Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2010) esitettyjä enimmäiseläinmääriä peltohehtaaria kohden.” – Ympäristölupapäätös 15, Pohjois-Savo

Vaikka lupapäätöksissä tunnustetaan sekä maatalouden merkittävä osuus pintavesien ravinnekuormituksesta että myös yksittäisen eläinsuojan toiminnan mahdolliset vaikutukset lähivesistöjen tilaan, ei tämä yhteys vaikuta lupamää-

⁸⁴ Mikäli peltoon rajautuvien peltojen kaltevuus ylitti 15 %, oli lanta levitettävä sijoittavalla laitteella tai kuivalanta mullattava 12 tunnin kuluessa levittämiseksi. Nämä lupamääräykset noudattivat nitraattiasetuksen vähimmäisvaatimuksia.

räykseen tai estä luvan myöntämistä. Maatalous kuormittaa vesistöjä, mutta yksittäinen eläintila ei lupakäytäntöön sisältyvän oletuksen perusteella vaaranna vesistön tilaa, jos nitraattiasetusta noudatetaan. Nitraattiasetus on oleellinen työkalu mittakaavamuutoksen tekemisessä, sillä sen noudattaminen yhdessä riittävän lannanlevitysalan kanssa luo lupauksen siitä, että kiellettyä ravinnekuormitusta ei synny:

”Toiminnasta ei aiheudu terveyshaittaa tai kohtuutonta muuta haittaa, kun toimitaan tämän päätöksen ja ns. nitraattiasetuksen määräysten mukaisesti. Eläinsuojan toiminnalla ei ole pitkien etäisyyksien vuoksi vaikutusta vesistöihin.” – Ympäristölupapäätös 2, Pohjois-Savo

Pohjois-Savon ympäristöluvista viittaus vesienhoidon toimenpideohjelmaan ja sen tavoitteisiin näyttäytyy tyhjänä muodollisuutena, jolla ei ole kytkentää varsinaiseen lupaharkintaan. Eläinsuojien lähellä olevien vesistöjen tila ei käytännössä vaikuta lupien myöntämiseen tai lupamääräyksiin. Haastattelemamme lupaviranomaisen edustaja totesi, että vesienhoitosuunnitelma on otettava huomioon ympäristöluvassa, mutta sillä ei ole varsinaista ratkaisutoimintaa ohjaavaa merkitystä. Hänen mukaansa myöskään EU-tuomioistuimen antama Weser-tuomio (C-461/13) ei liity eläinsuojien lupaprosessiin. Lannan lannoittekäyttö on asetustasoisen sääntelyn alaista toimintaa, eikä sitä tule käsitellä ympäristöluvassa:

“– Valtioneuvoston hyväksymä vesienhoidon suunnitelma on otettava huomioon ympäristöluvassa. Mutta mä en oo vielä törmänny siihen tilanteeseen, että siellä olis jotain konkreettisia sellasia kysymyksiä, että kun me täällä luvituksessa tarkastellaan sitä eläinsuojakokonaisuutta ja siihen liittyvää sijoituspaikkaedellytystä, siitä toiminnasta syntyvää päästöä periaatteessa mihin tahansa ympäristön elementtiin ja sitte siihen liittyvää jätehuoltoon ja naapuruuskysymystä, että vesienhoidon toimenpideohjelmissa tulis jotain, siis edes siitä konkreettisesta toimenpideohjelmasta tulis jotain sellasia, että tässä yksittäisessä ympäristölupasiassa pitäis ottaa jotenkin rajaavana, toimintaa rajaavana huomioon se toimenpideohjelman vaatimus, tai joku tilatavote.”

5.2 Koostamisen säännönmukaisuudet Paimionjoen valuma-alueella

Samaan tapaan kuin Pohjois-Savossa myös Paimionjoen valuma-alueen luvista vain osa päätösten kuvauksissa esitetyistä seikoista on lupaharkinnan ja -päätöksen kannalta relevantteja. Luvitusta ohjaavat samat standardoivat elementit; lannanlevitykseen tarvittavan peltoalan laskentakaavat ja nitraattiasetuksen määräykset.

Paimionjoen valuma-alueella eläinsuojan ympäristöluvan harkinta ei kuitenkaan tapahdu täysin samoin perustein kuin Pohjois-Savossa. Luvituksessa varmistetaan, että toiminnanharjoittajalla on hyväksyttävä suunnitelma lannan hyödyntämiseksi. Tämän lisäksi, ja erona Pohjois-Savoon, ympäristöluvissa linjataan, ettei lantaa tule levittää pelloille, joiden fosforiluku on korkea tai arveluttavan korkea.

Paimionjoen alueen luvissa lannanlevityspeltojen on siis täytettävä fosforilukuun nojaavat levityskelpoisuuden kriteerit; mitä tahansa peltoa ei voi sisällyttää lannanlevityssuunnitelmaan. Joissain luvissa lupamääräysten perusteluissa annetaan lupaehtoja tiukempi suositus, jonka mukaan myös hyvän fosforiluokan pellot olisi syytä rajata lannanlevitysalan ulkopuolelle: *”Fosforilannoitteita ei tulisi levittää korkean tai arveluttavan korkean fosforiluvun peltolohkoille ennen kuin fosforipitoisuus on laskenut vähintään tyydyttävään luokkaan.”* Suurimmassa osassa ympäristölupapäätöksistä pyydetään hakijaa toimittamaan viljavuusnäytteet lannanlevityssuunnitelmaan sisällytettyjen peltujen fosforiluokan määrittämiseksi ja peltujen soveltuvuuden arvioimiseksi:

”Luvan haltijan on seuraavan vuosiraportoinnin yhteydessä 28.2.2017 mennessä esitettävä valvontaviranomaiselle lohko kohtaisesti viljavuustietoihin perustuva selvitys käytössään olevasta asianmukaisesta lannanlevitysalasta ja sen riittävydestä. Jatkossa selvitys on esitettävä, jos luvan haltijan käytössä olevat peltolohkot muuttuvat. Selvityksessä on käytettävä ajantasaisia lohko kohtaisia viljavuustietoja.” – Ympäristölupapäätös 24, Varsinais-Suomi

Siten Paimionjoen valuma-alueen eläinsuojien ympäristölupaharkinnassa koostetaan harkinnan kohde tarkempien määreiden kautta kuin Pohjois-Savossa. Luvissa otetaan kantaa siihen, millaiset pellot voidaan sisällyttää osaksi lannanlevityssuunnitelmaa. Lisäksi lannanlevitys ei ole ainoa mahdollinen lannan käsittelytapa, vaan ympäristöluvissa annetaan mahdollisuus toimittaa lanta käsiteltäväksi ympäristöluvanvaraiseen laitokseen. Lannan prosessointi pienentää vaadittua lannanlevitysalaa ja voi antaa tuottajalle mahdollisuuden keskittyä pelkkään kotieläintuotantoon. Luvansaajan tulee kuitenkin varmistaa, että lannan vastaanottajalla on voimassa oleva ympäristölupa:

”Hakija luovuttaa eläinsuojasta muodostuvaa lantaa myös yritykselle jatkojalostukseen. Toiminnanharjoittajan tulee tehdä yrityksen kanssa lannan luovutusta ja vastaanottoa koskeva sopimus ja samalla varmistaa, että yrityksellä on asianmukainen lupa toiminnalleen.” – Ympäristölupa 7, Varsinais-Suomi

Käytetyistä standardoivista elementeistä johtuen lupaharkinta on myös Paimionjoen valuma-alueella varsin mekaanista. Harkinnan kohteen koostaminen

on valikoivaa siten, että eläinsuojien ja niiden lannanlevityspeltojen lähivesistöjen tila ei vaikuta yksittäisiin lupapäätöksiin tai -määräyksiin. Suurin osa tarkasteltujen eläintilojen lähivesistöistä oli välttävässä tilassa, mutta nämä ei johtanut lupahakemusten hylkäämiseen tai tapauskohtaisen lupamääräysten antamiseen. Vesiensuojelu oli kuitenkin olennainen peruste sille, että Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) esitti lausunnoissaan lannanlevityksen kategorista kieltämistä korkean ja arveluttavan korkean fosforiluvun pelloille:

”Kotieläintalouden keskittymäalueilla peltojen fosforitila on yleisesti korkea tai arveluttavan korkea. Tästä syystä on vesiensuojelun kannalta keskeistä rajoittaa lannoitusta korkean ja arveluttavan korkean fosforiluvun pelloilla ja kieltää lannan levitys tällaisilla pelloilla.” – Ympäristölupa 1, Varsinais-Suomi

5.3 Alueellinen päätöksenteko lupaharkinnan tilasta

Selvitimme haastattelujen avulla, kuinka alueelliset lupamääräykset eläinsuojien ympäristölupakäytännöissä ovat syntyneet ja kuinka niistä päätetään. Lupaharkinnan pelisäännöistä keskustellaan aluehallintovirastojen välisen toimialaryhmän tapaamisissa. Näihin tapaamisiin osallistuvat ne kaikki neljä aluehallintovirastoa, joihin kuuluu ympäristövastuualue. Toimialaryhmässä lupaviranomaiset ovat neuvotelleet muun muassa siitä, voidaanko lannanlevitys korkean fosforiluokan pelloille kieltää ympäristöluvassa. Haastateltavien mukaan asiasta on ollut erimielisyyttä aluehallintovirastojen välillä.

Pohjois-Savossa näkökulmana on lupaviranomaisen edustajan mukaan se, että lannan käyttäminen lannoitteena on rajattu ympäristöluvan ulkopuolelle ympäristönsuojelulain jätehuollon erityisrajaussäännöksissä. Hänen mukaansa lupaharkinnassa ei tule ohittaa siihen nähden ylemmän tasoista nitraattiasetusta sääntelemällä lannan lannoitekäyttöä. Varsinais-Suomen lupaviranomaisen edustaja puolestaan vetosi perusteluna lannanlevityksen rajoittamiselle edellä esiteltyyn korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun *KHO 17.6.2013 t. 2035*, jonka mukaan lannanlevitys korkean fosforiluokan pelloille voidaan ympäristöluvassa kieltää.

Toimialaryhmässä käytyjen neuvottelujen tuloksena lupaviranomaiset olivat päätyneet lopputulokseen, että lupamääräykset voivat olla alueellisesti eriytyneitä. Lupaviranomaiset tunnistivat maatalouden ja maatalousympäristön ominaispiirteitä, joilla he perustelivat tätä eriytyneisyyttä. Pohjois-Savon lupaviranomaisen edustaja katsoi, että maataloustuotannon intensiivisyyden vuoksi Varsinais-Suomessa korkeiden fosforiluokkien peltojen rajaaminen soveltuvan lannanlevitysalan ulkopuolelle voi olla perusteltua: ”*ihan aiheellisestiki saattaa*

olla, että jossain intensiivisemmillä agrialueilla, jossakin Varsinais-Suomessa tai jossain muualla täntyyppinen kysymys on enemmän relevantti akuutisti siinä lupakäsittelyssä”.

Varsinais-Suomen lupaviranomaisen edustaja puolestaan katsoi, että korkeiden fosforitasojen sekä tuotannon keskittymisen vuoksi lupaehtoja oli mahdollista tiukentaa koko maakunnassa⁸⁵:

”– mehän ollaan käyty ihan KHO:ssa asti tästä korkean fosforin sanasta korkea, ja, se pysyi voimassa siellä että on mahdollista niinku kieltää, ja nimenomaan silloin vedottiin ainakin tähän Varsinais-Suomen olosuhteisiin ja siihen että kuinka paljon täältä pelloilta, kun on tällasta teho viljelyä niin kuinka paljon sieltä huuhtoutuu sitä fosforia vesistöihin.” – Lupaviranomainen, Varsinais-Suomi

Tämänkaltaisista lupamääräyksistä päätetään tavallisesti niin, että linjaukset ulottuvat tietyn maakunnan alueelle. Harkinnan tila muotoutuu siten jotakuinkin yhtenäiseksi tällä alueella. Maakuntien sisällä ei kuitenkaan ole täyttä yhteisymmärrystä siitä, minkälainen ympäristöluvan roolin tulisi olla. Lupaharkinnassa on Pohjois-Savon lupaviranomaisen edustajan mukaan ympäristöluvan historiasta johtuvaa hajanaisuutta:

”Ja tässä olis hyödyllisesti tietysti tutustua siihen historiaan, et miten nykyinen ympäristösuojelulainsäädäntö ja ympäristölupakäytäntö on muodostunut, eli siihenhän on yhdenmukaisesti useiden lakien ympäristö- tai tämmöset lupakäytännöt. Siellä on tää terveydensuojelulaki, siel on naapurisuuhdelaki, ilmansuojelulaki ja vesilaki ja jäteainsäädäntö, ja nämä on nyt ikään ku ahdettu yhteen kokonaisuuteen ja säädellään yhdellä kokonaisuudella. Siellä kohassa on ehkä unohtunut se, että kyllä se perusfunktio kuitenkin on siellä taustalla sen lähtökohtaisen ongelman säätelyyn, eikä niin, että siellä yhtäkkiä onki pöyällä kaikki mahdolliset asiat, mitä voi... Eli tässä tavallaan on voinut muodostua tämmönen alakulttuuri luvituksiin–”

Vaikka lannanlevitykseen liittyvät luvituksen käytännöt ovat yhteneväisiä maakuntien alueilla, tunnistivat molemmat lupaviranomaisten edustajat vaihtelua maakuntien sisäisissä ympäristöolosuhteissa. Varsinais-Suomen lupaviranomaisen edustajan mukaan Vehmaalla ongelmana ovat etenkin maaperän korkeat fosforipitoisuudet, kun taas Paimionjoen valuma-alueella ravinnekuormituksen

⁸⁵ Varsinais-Suomen lupaviranomaisen mukaan korkean ja arveluttavan korkean fosforiluokan peltojen rajaaminen pois soveltuvasta lannanlevitysalasta on koko maakunnan laajuinen käytäntö. Huomattakoon, että tutkijoiden mukaan lantaa ei tulisi levittää tätä alemmakaan, hyvän fosforiluokan, pelloille; ks. *Uusitalo ym.* 2014.

riskiä lisää peltojen kaltevuus. Hänen mukaansa myös Pohjois-Savossa olisi tietyillä alueilla perustetta tiukemmille lupamääräyksille:

”– ehkä yks näkökulma kans on se että niinku, et siellä Pohjois-Savossa ehkä tuli tällasta niinku, näkemystä myöskin esiin että ei ole instrumentteja puuttua siellä tavallaan, näihin asioihin. Tai siellä toki on näitä korkean fosforiluokan peltoja huomattavasti vähemmän mutta on sielläkin kenties jossain ja tälleen mutta, siten myöskin se että eihän niinku, ei sielläkään ole vesienhoidollisiin tavoitteisiin vielä päästy suurelta osin –”

Olennaiseksi nousee kysymys siitä, olisiko maakunnan laajuinen tiukennus lupamääräykseen Pohjois-Savossa lisäpanostuksen arvoista. Pohjois-Savon lupaviranomaisen edustajan mukaan olisi liian työlästä säännellä maakunnassa sitä, millaiselle pellolle lantaa voi levittää. Varsinais-Suomen lupaviranomaisen edustaja myönsikin, että tällaisten lupamääräysten valvonta on vaikeaa. Yleensä lupa myönnetään lisäksi jo siinä vaiheessa, kun kaikkien lannanlevityspeltojen viljavuustietoja ei ole toimitettu.

Myös aluepoliittiset ja -historialliset tekijät vaikuttavat päätöksentekoon luvituksen linjauksista. Intensiivinen sikatalous sekä runsas asutus maaseudulla ovat johtaneet Varsinais-Suomessa tilanteeseen, jossa uudet kotieläintaloushankkeet kohtaavat vastustusta muun muassa hajuhaittojen takia. Varsinais-Suomen lupaviranomaisen edustaja totesi, että maakunnassa viljelijät ovat tietoisia lupakäytännöistä eikä MTK vastusta linjauksia. Pohjois-Savon lupaviranomaisen edustajan mukaan vesiensuojelu ei puolestaan ole ainoa arvo, joka lupaharkintalinjausten muotoiluun vaikuttaa. Sen sijaan olennaista on eri arvojen yhteistarkastelu: *”Sithän se äkkiä kääntyy niin päin, et se on myöskin yhteiskunnan huoltovarmuuskysymys. Kyllähän kuitenkin ruokahuoltoon täytyy pyrkiä.”*

6 KESKUSTELUA

6.1 Lannanlevitys lupaharkinnan kohteena eläinsuojien lupapäätöksissä

Ympäristölupa on ohjauskeino, joka avaa mahdollisuuden tapauskohtaiselle ja myös ajassa kehittyvälle harkinnalle ja tätä kautta toimintojen ja ympäristöolosuhteiden alati muuttuvien erikoispiirteiden huomioon ottamiselle. Tässä artikkelissa olemme jäljittäneet sitä, miten tapauskohtainen harkinta saa sisältöä silloin, kun luvissa otetaan kantaa eläinsuojien lannanlevitykseen. Asia on ajankohtainen, koska maatalouden vesiensuojeluun – ja erityisesti lannanlevityksen aiheuttaman ravinnekuormituksen hallintaan – tarvitaan nykyistä jämerämpiä keinoja. Samalla sääntelykeinojen kokonaisuus tai se ”policy mix”, jonka kautta maatalouden vesistökuormitusta ohjataan, on murroksessa.⁸⁶

Pohjois-Savoon ja varsinaissuomalaisen Paimionjoen valuma-alueelle sijoittuvien eläinsuojien ympäristöluvuissa on paljon yhteneviä piirteitä. Lupapäätöksissä maatilan (eläinsuojan) ja vesistöjen vuorovaikutus *kuvataan* samankaltaisten muuttujien kautta. Lupapäätöksestä toiseen voi lukea yhteismitallisia kuvauksia esimerkiksi tilan tuotantoratkaisuista, peltojen kaltevuuksista ja lähivesien ekologisesta tilasta. Oleelliseksi nousevat muuttujat toistavat nitraattiasetuksesta tuttuja turvallisen lannan käsittelyn, varastoinnin ja levityksen edellytyksiä kertoen näin lukijalle, että asetuksen vaatimukset on otettu luvassa huomioon. Nitraattiasetukseen palataan usein myös lupaehdoissa, joissa muistutetaan asetuksen lannanlevitystä koskevista rajoituksista.

Kun analyysi ulotetaan harkinnan kohteen kuvauksista itse lupapäätöksiin ja niiden perusteluihin, huomataan että vain pieni osa kuvauksissa huomiota saavista seikoista vaikuttaa päätöksen sisältöön. Molemmilla alueilla *varsinainen lupaharkinta* nojaa lannan ja ravinnekuormituksen kohdalla mekaaniseen laskentaan. Lannan määrää ei arvioida pilaantumisen aiheutumisen kannalta, jos luvanhakija vain osoittaa, että lannan levittämiselle on olemassa riittävä määrä peltoalaa. Eroksi jää se, että Varsinais-Suomessa kiinnitetään lupamääräyksissä peltoalan lisäksi huomiota peltojen fosforilukuun.

Peltoalavaatimuksen suhteen lupakäytäntö noudattaa kirjaimellisesti Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeen laskentakaavoja. Ympäristönsuojeluohjeen suositus on vakiintunut käyttöön jopa niin, että sen luoma standardi estää ”kovassa” lainsäädännössä esitettyjen pilaantumisen ehkäisemisen vaatimusten huomioon ottamisen. Lähivesien tila ja vesiensuojelutavoitteet eivät vaikuta lupapäätösten peltoalamääräysten sisältöön, vaikka pilaantumisesta arvioidaan ympäristönsuojelulaisissa vaikutukset vastaanottavan ympäristön tilaan ja sie-

⁸⁶ Kauppila ym. 2017.

tokykyyn kytkeytyvän resipienttiperiaatteen valossa.⁸⁷ *Kaupplan* havainnot⁸⁸ eläinsuojien ympäristölupien ja vesienhoidon erillisyydestä saavat tämän tutkimuksen perusteella näin selityksen.

Onkin kysyttävä, onko lannanlevityksen sääntely lupamääräyksiin eläinsuojan ympäristöluvassa riittävän tilanneherkkää vai tukeudutaanko siinä liian mekaanisesti Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeen soft law -luonteisiin suosituksiin ja viranomaisen omiin alueellisiin linjauksiin? Ympäristönsuojelulain mukainen pilaantumisen ehkäisemisen vaatimus yhdistettynä vesienhoidon sitoviin tilatavoitteisiin viittaa siihen, että vaikutusten resipienttinä toimivan vesimuodostuvan tilan ja tilatavoitteiden tulisi ohjata päätöksentekoa *Määttän* esille tuoman kontekstuaalisen tilanneherkän oikeusajattelun suuntaan. Ympäristönsuojelulain joustavien normien soveltamisen ei siten tulisi olla liian kaavamaisista ja joustamatonta, vaan ottaa päätöksentekotilanteen erityispiirteet huomioon.⁸⁹

Kun tulkinnat lannanlevityksen sääntelystä ympäristöluvuissa ovat mekaanisia, saatetaan eläinsuojan luvanhaltijalta edellyttää ympäristönsuojelulain kannalta joko liian vähäisiä tai myös liian pitkälle meneviä vesiensuojelutoimenpiteitä.⁹⁰ Sekä Pohjois-Savossa että Varsinais-Suomessa haasteena on, että vaikutukset vastaanottavan vesimuodostuman tilalla ei ole merkitystä tapauskohtaisen päätöksenteon kannalta, vaikka alueellisen tason vesiensuojelutilanne on vaikuttanut aluehallintovirastojen osin toisistaan eriäviin linjauksiin lannanlevityksen lupamääräyksistä. Luvussa 3.1 tarkastellun korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön valossa ravinnekuormituksen muu sääntely (nitraattidirektiivi, maatalouden ympäristötuki) ei kuitenkaan ole esteenä sille, että vesimuodostuman tila toimisi selvänä perusteena tapauskohtaisille eläinsuojan lupamääräyksille.

Lopulta kyse on päätöksentekoviranomaisen toimivallan ja harkintavallan käytöstä. Aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluu tehdä oikeusharkintainen päätös ympäristönsuojelulain säännösten perusteella. Normit ovat kuitenkin siten joustavia, että lannanlevityksen sääntelyyn lupamääräyksiin jää paljon harkintavaltaa ja viranomainen voi perustellusti päätyä erilaisiin ratkaisuvaihtoehtoihin. Samalla kuitenkin harkintavaltaa tulee käyttää erityisesti siten, että vesimuodostuman tilalle ja ympäristövaikutuksille annetaan, myös EU-oikeuden tulkintavaikutus huomioon ottaen, riittävästi painoarvoa ja että erilaisia tapauksia ei ratkaista liian kaavamaisesti.⁹¹

⁸⁷ Ks. resipienttiperiaatteesta *Hollo* 1993.

⁸⁸ *Kaupila* 2016.

⁸⁹ Ks. *Määttä* 2005a, s. 418–430; *Määttä* 2005b, s. 290–291.

⁹⁰ Ks. *Määttä* 2005b, s. 291.

⁹¹ Ks. *Mäenpää* 2003, s. 355–360.

6.2 Alueellisesti eriytyvät lupamääräykset ja ympäristöluvan rooli

Molemmilla tarkastelualueilla lannanlevitykseen käytettävät (tai sellaiseen käyttöön merkityt) pellot ovat lupaharkinnan ytimessä siitäkin huolimatta, että ne eivät välttämättä ole elimellinen osa ”eläinsuojaa”. Kyse voi olla toisen tilan pelloista, jotka eivät ole luvansaajan hallinnassa. Lannanlevityksen kohdalla luvanmyöntämisperusteiden täyttyminen riippuu siitä, kuinka paljon peltoa on käytettävissä suhteessa lannan määrään. *Harkinta* tarkoittaa tämän yhtälön laskennallista ratkaisemista.

Harkinnan kohde kuitenkin eroaa merkittävästi Pohjois-Savon ja Varsinais-Suomen välillä. Siinä missä pohjoissavolaiset pellot voivat olla mitä tahansa peltoa, Varsinais-Suomessa harkinnassa ovat mukana vain ne pellot, joiden maaperään fosforia ei ole kertynyt huomattavia määriä.

Pohjois-Savossa ympäristöluvan rooli ravinnekuormituksen sääntelyssä rajautuu lannanlevitysalan laskennalliseen osoittamiseen. Luvan rooli on vähäinen, koska muun sääntelyn – ja erityisesti nitraattiasetuksen – oletetaan takaavan sen, että lannanlevityksestä ei aiheudu merkittävää vesistökuormitusta. Myös Paimionjoen valuma-alueella ratkaisutoiminta on mekaanista laskentaa, mutta siinä yhtenä parametrina käytettävä lannanlevityspeltojen fosforitila lisää lupajärjestelmän merkitystä vesienhoidon kannalta.

Ympäristöluvalla onkin Paimionjoen valuma-alueella erityinen lannan hyödyntämistä sääntelevä rooli. Se täydentää muita maatalouden vesistökuormituksen ohjauskeinoja etenkin sellaisissa tapauksissa, joissa kotieläintuottaja ei ole sitoutunut ympäristökorvausjärjestelmään. Vaikka tila irtautuisi korvausjärjestelmästä, sääntelee ympäristölupa lannan käsittelyä ja hyödyntämistä pelkkää normiohjausta tiukemmin. Lisäksi se estää ympäristökorvausjärjestelmän lantapoikkeuksen käytön lannan levittämiseksi korkean fosforiluvun pelloille.

Lupakäytäntöjen jähmettäminen alueellisten linjausten pohjalta voidaan rinnastaa alueelliseen normintaan. Tällöin lupaharkintaa ohjaa lupaviranomaisen käsitys alueelle tyypillisistä olosuhteista muun ohella peltojen fosforin ja vesistöjen ekologiseen tilaan liittyen. Tämä käsitys konkretisoituu alueellisesti standardoiduissa eläinsuojien lupamääräyksissä lannan käsittelystä ja sen valvonnasta.

Korkein hallinto-oikeus on hyväksynyt oikeuskäytännössään, että lannanlevityksen lupamääräyksissä voi olla tapauskohtaista vaihtelua siten, että lannanlevitystä rajoitetaan korkean fosforiluvun pelloille. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun *KHO 17.6.2013 t. 2035* perustelujen mukaan lupaharkinnassa tulee ottaa paikalliset olosuhteet huomioon.⁹² Juuri tähän näkökohtaan

⁹² KHO 17.6.2013 t. 2035, päätöksen perustelut, s. 10.

nojautuu vesiasioissa perinteisesti sovellettu resipienttiperiaate, jonka mukaan lupaharkinnan keskiössä ovat vastaanottavaan vesistöön kohdistuvat vaikutukset ja vesistön sietokyky.⁹³

Lannanlevityksen paikallisten olosuhteiden tarkastelussa ympäristönsuojelulain perusteella erityisen merkityksellisiä ovat vesienhoitosuunnitelman mukaiset vesimuodostuman tilaluokka ja -tavoite. Systemiset näkökohdat eivät korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön valossa estä lannanlevityksen rajoittamista ympäristöluvassa, sillä luvan tapauskohtaisuus täydentää yleistä normiohjausta ja ympäristötukijärjestelmää.

On kuitenkin epäselvää, missä määrin lannanlevityksen ohjaus ympäristöluvalla voi olla aluekohtaista ja missä määrin sen on perustuttava tätä rajatumpaan tapauskohtaiseen päätöksentekoon. Korkein hallinto-oikeus korosti vuoden 2013 päätöksessään nimenomaan tapauskohtaisia olosuhteita, joiden perusteella oli tarve vähentää lannanlevityksen vaikutukset vastaanottavan joen fosforikuormitusta vesienhoidon tilatavoitteen saavuttamiseksi. Se ei kiinnittänyt argumentaatiota esimerkiksi laajemmin Saaristomeren tilan parantamisen tarpeisiin. Varsinais-Suomessa voidaan pyrkiä rakentamaan perusteluketju alueellisen kuormituksen vähentämisen tarpeista tapauskohtaisen päätöksenteon tueksi, mutta vesienhoidon ja resipienttiperiaatteen kannalta lupamääräysten liittäminen selvästi vaikutukset vastaanottavan vesistön tilatavoitteisiin olisi oikeudellisesti selväpiirteisempää.

Aluekohtaisesta näkökulmasta voi taas olla perusteltua, että Pohjois-Savossa lannanlevittämistä ei normeerata ympäristöluvassa yhtä tarkasti kuin Varsinais-Suomessa, koska vesien tilan parantamiseen ei ole samanlaista tarvetta. Tapauskohtaisesti lannanlevityksen nykyistä pitemmälle viety rajoittaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella saattaisi kuitenkin olla tarpeen erityisesti Iisalmen reitin vesimuodostumien, joista monet ovat hyvää huonommassa tilassa, valuma-alueella. Voidaan myös kysyä, miten lannanlevityksen sääntelyyn tulisi suhtautua korkeimman hallinto-oikeuden Finnulp-päätöksen (KHO 2019:166) kaltaisessa tilanteessa, jossa pääasiassa hajakuormituksesta aiheutuva rehevöityminen johtaa vesimuodostuman (Kallavesi) tilan heikkenevistrendiin, joka käytännössä estää uuden ravinnekuormitusta aiheuttavan toiminnan sallimisen. Finnulpin tapauksessa vaara vesistön tilan heikkenemisestä hyvästä tyydyttävään esti ympäristöluvun myöntämisen biotuotetehtaalte, vaikka tehtaan osuus kokonaiskuormituksesta olisi ollut rajallinen.⁹⁴

Eläinsuojien luvituksen päälinoista suhteessa lannanlevitykseen voi olla mahdollista ja hyödyllistäkin sopia alueellisella tasolla. Tämä ei kuitenkaan

⁹³ *Hollo* 1993.

⁹⁴ Ks. *Belinskij – Soininen* 2020.

poista paikallisiin olosuhteisiin pohjautuvan tilanneherkän harkinnan ja lupamäärausten perustelemisen tarvetta. Harkinnan kohteen koostamisen käytäntöjä on siksi perusteltua uudistaa. Nyt aluehallintovirastojen toiminnassa on alueellisen norminannon piirteitä lannanlevityksen lupamääräyksiin liittyen, vaikka niiden toimivalta kattaa vain tapauskohtaisten luparatkaisujen tekemisen sekä niihin liittyvän harkintavallan käytön ympäristönsuojelulain perusteella.

6.3 Ympäristölupa ja maatalouden ympäristösäätelyn kehittäminen

Ympäristöluvalla on erilainen rooli kotieläintalouden ravinteiden käytön ohjauksessa riippuen siitä, sijoittuuko toiminta Pohjois-Savoon vai Paimionjoella. Kysymys luvan merkityksestä maatalouden vesiensuojelun keinovalikoimassa ei kuitenkaan tyhjene alueellisiin eroihin, vaan kyse on laajemmin siitä, missä määrin eläinsuojan lupaa tulee ja voidaan käyttää tapauskohtaisena vesiensuojelukeinona.

Analyysimme kautta avautuu kaksi tulkintaa siitä, mikä on ympäristöluvan rooli maatalouden vesistökuormituksen hallinnassa. Pohjois-Savossa lupaviranomainen katsoo nitraattidirektiivin noudattamisen takaavan sen, että ravinnekuormitusta ei synny. Taustalla vaikuttanee myös oletus ympäristökorvausjärjestelmän kattavuudesta. Asetelma avaa kysymyksiä yhtäältä sääntelyn mahdollisesta aukosta, joka jättää ympäristökorvausjärjestelmän ulkopuolelle jäävät tilat nitraattiasetuksen ”perälaudan” varaan. Tässä tilanteessa lannan levitysmääriä rajoittavat vain normiohjauksen varsin korkeat fosforirajat.⁹⁵ Varsinais-Suomessa taas lupaviranomainen katsoo, että ympäristöluvassa voidaan antaa peltoalavaatimusten ohella peltojen laatuun liittyviä määräyksiä lannanlevityksestä.

Kun pohditaan sääntelyn kehittämistä, on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka paljon lannanlevityssopimuksien laadinta ja niitä koskeva lupaharkinta aiheuttavat kustannuksia ja miten ne vertautuvat sääntelyn kautta saataviin hyötyihin.⁹⁶ Samalla on syytä miettiä, missä kulkee tilanneherkkyyden ja ennakoitavuuden välinen raja ja minkälaisia kustannuksia pitkälle viety tilanneherkkyys aiheuttaa. Lisäksi on pohdittava sääntelyn vaihtoehtoja eli käytännössä sitä, olisiko normiohjauksen kehittäminen lupaa kustannustehokkaampi tapa tehostaa maatalouden vesiensuojelua.⁹⁷

Oikeusharkinta muodostaa reunaehdot lannanlevityksen sääntelylle eläinsuojan ympäristöluvassa. Käytännössä oikeusharkinta tarkoittaa ensinnäkin sitä, että lannanlevitykseen liittyvät näkökohdat eivät itsessään voi muodostaa perus-

⁹⁵ Kauppila ym. 2017.

⁹⁶ Kauppila ym. 2017; Kauppila – Anker 2018.

⁹⁷ Ks. Kauppila ym. 2017; Kauppila – Anker 2018.

tetta luvan myöntämättä jättämiselle. Toiseksi lupaviranomaisen on kuitenkin vaadittava ympäristönsuojeluasetuksen perusteella selvitys lannanlevitykseen käytettävissä olevasta alueesta ja sen pinta-alasta tai lannan muusta hyödyntämisestä. Tätä vaatimusta tukevat Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeen kaavat lannan ravinnemäärien laskennasta.

Harkintavallan rajat ovat kuitenkin laajat, kun kyse on lannanlevityksen tai -käsittelyn tarkemmasta sääntelystä eläinsuojan lupamääräyksin. Tämä johtuu erityisesti siitä, että vesienhoidon ympäristötavoitteet vaikuttavat ympäristön pilaantumisen ja sen ehkäisemistarpeen arviointiin. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön valossa tarve parantaa vesimuodostuman tilaa samalla laventaa harkintavallan rajoja siten, että lupaan voidaan asettaa määräyksiä peltoalan laadusta. Se, tuleeko näin tehdä oikeusharkinnan perusteella vai onko tämä viranomaisen harkintavaltaan kuuluva kysymys, on sen sijaan epäselvää. Kokonaiskuva hämärtyy entisestään, jos siihen otetaan mukaan mahdolliset vesien tilan heikkenemistrendit.

On myös syytä kriittisesti pohtia sitä, miten hyvin ja millä edellytyksillä eläinyksiköiden määrän ja peltoalan suhde kuvaa kotieläintalouden kestävyyttä. Jos tilakoko kasvaa ennustetulla tavalla⁹⁸ samalla kun kotieläintalous ja kasvinviljely eriytyvät, oletus lannan kasvienlannoitustarpeen mukaisesta hyödyntämisestä sellaisenaan on entistä epärealistisempi. Eläinsuojien ja peltojen etäisyyksien kasvaessa kuljetusmatkat muodostuvat liian pitkäksi raakalannan kuljettamiselle.⁹⁹ Kestävä lannan ravinteiden käyttö ja kierrätys edellyttävät näissä olosuhteissa lannan prosessointia. Prosessointi voidaan viedä niin pitkälle, että lannan ravinteet on mahdollista kuljettaa kauaksikin syntypaikaltaan.

Eläinsuojan ympäristölupa voi olla jatkossa sääntelykeino, jonka kautta lannan prosessoinnille asetetaan velvoite, jos tämä on perusteltua vesiensuojelun kannalta ja jos tuotanto-olosuhteet puoltavat tehokasta prosessointia.¹⁰⁰ Tutkimuksessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa on lisäksi noussut esiin pyrkimys tilakokojen kasvun hillitsemisestä.¹⁰¹ Tässäkin suhteessa luvan lannanlevitys- ja -käsittelymääräykset voinevat toimia yhtenä välineenä, mutta lannanlevitysalan niukkuus ei voi suoraviivaisesti toimia luvan epäämisen perusteena.

Vaikuttaa siltä, että vesienhoidon ympäristötavoitteisiin liittyvät paineet lannanlevityksen erilaisesta sääntelystä eri alueilla tulevat entisestään kasvamaan. Tässä suhteessa ympäristölupa on siten tilanneherkkä sääntelykeino, että sen yhteydessä voidaan ja pitää tunnistaa erilaiset ympäristöolosuhteet. Jos yleistä

⁹⁸ Lehtonen ym. 2017.

⁹⁹ Luostarinen ym. 2019a.

¹⁰⁰ Luostarinen ym. 2019b.

¹⁰¹ Lötjönen – Temmes – Ollikainen 2020.

normiohjausta ei viritetä Suomessa tähän suuntaan, muodostuu ympäristölupa vesienhoidon ympäristötavoitteiden kannalta yhä tärkeämmäksi lannanlevityksen ja -käsittelyn haitallisten vesistövaikutusten ehkäisemisen instrumentiksi.

6.4 Empiirisen analyysin lisäarvo

Tämän artikkelin analyysi lannanlevityksen sääntelystä ympäristöluvan määräyksiin olisi ollut mahdollista tehdä pelkän lainopin keinoin. Tällöin lopputulemaksi olisi korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö huomioon ottaen muodostunut se, että eläinsuojan ympäristöluvan määräyksiin voidaan varmistaa paitsi lannanlevityspellon riittävä pinta-ala myös tarvittaessa rajoittaa lannan levittämistä korkean fosforitilan pelloille. Edelleen olisi voitu todeta, että lannan levittämisen rajoittamisen mahdollisuudet yhdistyvät pellon fosforitilan ohella vaikutusten resipienttinä toimivan vesistön tilaan ja ravinnekuormituksen vähentämisen tarpeisiin. Systemisestä näkökulmasta olisi lisäksi voitu paikantaa ympäristöluvan roolia lannanlevityksen ja -käsittelyn ohjauksinapaletissa.

Kun avataan kysymys siitä, miten lupaa käytetään ja voidaan käyttää lannanlevityksen ja -käsittelyn ohjauksen keinona, avautuu empiiriselle analyysille kuitenkin tärkeä rooli. Juuri harkinnan kohteen tekeminen ja tähän liittyvät alueelliset erot ovat asioita, josta ei saada käsitystä pelkän lainopin avulla. Eriyisesti näin on maatalouden ravinnekuormituksen hallinnan kaltaisessa tapauksessa, jossa sekä sääntely että sen kohde ovat murroksessa.

Samoin myöskään soft law -lähteiden, kuten Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeen, rooli oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ei useinkaan kirkastu pelkän lainopillisen analyysin avulla. Lisäksi systemisestä näkökulmasta eri säädösinstrumenttien yhteen kietoutuminen ratkaisutoiminnassa nousee selvästi esiin vain empiirisen analyysin kautta.

Empiirinen analyysi on erityisen tarpeen ympäristöoikeuden tutkimuksessa normi- ja faktapremissin tiiviin vuorovaikutussuhteen takia. Siitä, miten ympäristöolosuhteet vaikuttavat normipremissin muotoutumiseen ratkaisutoiminnassa, saadaan pelkkää lainoppia tarkempaa tietoa empiirisen analyysin avulla. Hallinnan kohteen tekemistä jäljittävä empiirinen analyysi voi tukea myös ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian muodostamista silloin, kun pyrkimyksenä on hahmottaa oikeudellisten päätösten tilanneherkkyyttä. Lisäksi se voi tukea viranomaisen harkintavallan hahmottamista.

Empiirisen analyysin rooli ympäristöoikeustieteessä on sidoksissa myös alan itseymmärrykseen. On syytä entistä tarkemmin pohtia, nähdäänkö *Fisher* ym. esittämä jako lainoppiin ja oikeuteen osana toiminnallisia suhdeverkostoja ajattelua jäsentävänä vai myös tutkimusta ja todellisuutta luonnehtivana erotte-

luna. Toisin sanoen: Onko ylipäätään – tai missä määrin – mahdollista eristää ympäristöoikeustiede lainoppiin ja erottaa se käytännön suhdeverkostoista, kun ajatellaan esimerkiksi arviointi-, vaikutus- ja ohjauskeinotutkimuksen keskeistä merkitystä ja empirian laajaa hyödyntämistä alalla. Erityisen huonosti perustellulta tällainen eristäminen vaikuttaa siinä vaiheessa, kun ympäristöoikeustieteelle tyypilliseen tapaan pohditaan sääntelyn kehittämistä. Jos katsotaan, että ympäristöoikeudessa toiminnallisilla suhdeverkostoilla on keskeinen rooli, on näistä mahdollista saada syvällistä tietoa empiirisen analyysin avulla.

Siten jatkotutkimuksen kannalta olennainen kysymys on, missä määrin ympäristöoikeustieteen tutkima sfääri on erillinen empiirisen tutkimuksen sfääristä. Ja jos ristipölytys katsotaan hyödylliseksi, onko kyseessä kuitenkin analyttinen erillisuus niin, että empiirinen tutkimus alkaa siitä, mihin lainopillinen päättyy. Ylipäänsä empiirisen analyysin suhde ympäristöoikeustieteeseen kaipa nykyistä tarkempaa erittelyä, kun otetaan huomioon sen laaja hyödyntäminen alan tutkimuksessa. Tämä suhde voi olla selvä laajasti empiiristä ympäristöoikeustiedettä tehneille, mutta alan laajempi itseymmärrys empiirisestä tutkimuksesta on vajavainen.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Analyysimme eläinsuojien lupapäätöksistä ja -päätöksenteosta Pohjois-Savossa ja Paimionjoen valuma-alueella Varsinais-Suomessa osoittaa, että lupaharkinta on molemmilla alueilla mekaanista eikä lupainstrumentin sallimaa tapauskohtaista harkintaa käytetä. Tarkasteltaessa maatilojen ja niiden ympäristön ominaispiirteiden koostamista harkinnan kohteeksi huomataan, että ominaispiirteiksi määritellään Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeen laskentakavojen mukaisesti vain kotieläinyksiköiden määrä suhteessa käytettävissä olevaan lannanlevitysalaan. Lupakohtaisessa päätöksenteossa on harkinnan sijaan kyse laskennasta, joka nojaa traditionaaliseen, ja osin jo vanhentuneeseen, ymmärrykseen kotieläintalouden ja peltoviljelyn kytkeytyneisyydestä. Alueiden sisällä epäsäännönmukaisuuksia aiheuttavat vain hieman erilaiset tavat muistuttaa nitraattiasetuksen vaatimuksista sekä Paimionjoella tapaukset, joissa lantaa toimitetaan prosessointilaitokseen.

Eläinsuojien koostamista lupaharkinnan kohteeksi ohjaa oikeudellinen tulkintakehys, jonka sisällä lupaviranomaisilla on harkintavaltaa. Vaikka lupaharkinta on yksittäisten lupien lannanlevitysmääräysten kohdalla mekaanista, eroavat aluehallintovirastojen harkintakäytännöt alueellisella tasolla peltojen fosforiluvun suhteen. Lupaviranomaisille harkintavaltaa jättävä lannankäsittelyn tulkintakehys merkitsee sitä, että kasvava paine vesienhoitotavoitteiden

saavuttamiseen voi jatkossa muuttaa lupaviranomaisten ajattelua ja korostaa lupamääräysten alueellisia sekä tapauskohtaisia eroja. Harkintavallan käytön kannalta on kuitenkin kyseenalaista, jos alueellisesti linjatut lannanlevityksen lupamääräykset sivuuttavat ympäristönsuojelulaissa tarkoitetun tapauskohtaisen ja ympäristövaikutuksiin sovitun päätöksenteon.

Lainopin kannalta tämän artikkelin empiirinen analyysi paljastaa kiinnostavia näkökohtia ja näiden kahden metodin vuorovaikutuksen ansiosta tuloksemme ovat muutakin kuin vain ”kiinnostavaa yhteiskunnallista havainnointia”. Ensinnäkin alueiden erilaisuus on tuonut harkinnan kohteen koostamisen ja alueellisesti eroavat lupamääräykset lupaharkinnan piiriin. Alueellisissa lupamääräyslinjauksissa on eräänlaisen alueellisen norminannon piirteitä siinä mielessä, että niiden raamittama päätöksenteko lannanlevityksen lupamääräyksistä ei ole tilanneherkkää eikä tapauskohtaista.

Toiseksi havaintomme kertovat systeemiargumentin muodostumisesta sääntelykäytännöissä. Normiohjaukseen (erityisesti nitraattidirektiiviin) vedotaan, kun rajataan harkinnan kohdetta ja perustellaan sitä, miksi joitain asian ulottuvuuksia ei tarvitse nostaa lupaharkinnan kohteeksi. Pohjois-Savossa lupaviranomainen luottaa muun sääntelyn varmistavan, että kotieläintalous ei aiheuta vesistöjen tilaa heikentävää tai hyvän tilan saavuttamista hidastavaa ravinnekuormitusta, kun taas Varsinais-Suomessa lupaa hyödynnetään enemmän vesiensuojelutarkoituksessa.

Ilman harkinnan kohteen tekemistä avaavaa empiiristä analyysiä emme olisi kyenneet osoittamaan, että ympäristöluvan rooli maatalouden ravinteiden käytön sääntelyssä on etenkin Pohjois-Savossa vähäinen. Empiirinen analyysi on siten välttämätön, kun halutaan ymmärtää ympäristölupaa ympäristöpolitiikan ohjauskeinona. Analyysi kertoo myös lupakäytäntöjen systemaattisesta kehittämisestä: lupaviranomaisten toimialaryhmä keskustelee jatkuvasti lupaharkintaan ja koostamisen käytäntöihin liittyvistä linjauksista – ja näiden linjausten mahdollisesta muuttamisesta.

Jatkossa on tarpeen pohtia laaja-alaisemmin empiirisen analyysin roolia ympäristöoikeustieteessä. Tämä edellyttää keskustelua empiirisestä tutkimuksesta alan sisällä sekä tieteenalojen välistä yhteistyötä, jossa keskitytään empiirisen tutkimuksen metodologioihin ja niiden kehittämiseen. Näin on erityisesti, jos ja kun ympäristöoikeustieteessä halutaan tutkia oikeuden roolia lainoppia laajemmin osana toiminnallisia suhdeverkostoja. Samalla on selvää, että riippuvuusuhde on kaksisuuntainen: vailla lainopillista tarkastelua ympäristösääntelyn empiirinen analyysi jää hahmottomaksi. Artikkelimme osoittaa myös, että empiirinen analyysi paljastaa usein sen, mihin yhteiskunnallisesti ja ympäristöllisesti merkityksellisiin kysymyksiin lainopin on syytä keskittyä.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja virallislähteet

- Ahonen, J. 2013. Yhdyskuntien jätevesien typenpoistotarpeen arvioinnista juridiikan ja ympäristönsuojelun ristipaineessa. YPOV VI, s. 123–209.
- Belinskij, A. – Aroviita, J. – Kauppila, J. – Kymenvaara, S. – Leino, L. – Mäenpää, M. – Raitanen, E. – Soininen, N. 2018. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018. (Belinskij ym. 2018)
- Belinskij, A – Iho, A. – Paloniitty, T. – Soininen, N. 2019. From Top–Down Regulation to Bottom–Up Solutions: Reconfiguring Governance of Agricultural Nutrient Loading to Waters. Sustainability 2019, 11(19), 5364, s. 1–14. (Belinskij ym. 2019)
- Belinskij, A. – Paloniitty, T. – Soininen, N. 2015. Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. Lakimies 5/2015, s. 613–633.
- Belinskij, A. – Soininen, N. 2020. KHO:n Finnulp-päätös (KHO 2019:166) ohjaa sopeutuvampaan lupien muuttamiseen ja yhteisvaikutusten hallintaan. Edilex-sarja 2020/2. <https://www.edilex.fi/artikkelit/20434.pdf>
- Borgström, S. 2008. Suden pyyntilupia koskevan hallintokäytännön empiirinen analyysi. YPOV II 2008, s. 363–401.
- Callon, M. – Muniesa, F. 2005. Economic markets as calculative collective devices. Organization Studies 26(8), s. 1229–1250.
- Gunningham, N. – Sinclair, D. 2005. Policy instrument choice and diffuse source pollution. Journal of Environmental Law 17(1), s. 51–81.
- Ervasti, K. 2004. Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Lindfors, H. (toim.) Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, Helsinki.
- Euroopan komissio: SWD(2019) 46 final. Commission staff working document, Second River Basins Management Plans – Member State: Finland.
- Ekholm, P. – Rankinen, K. – Rita, H. – Räuke, A. – Sjöblom, H. – Raateland, A. – Vesikko, L. – Bernal, J.E.C. – Taskinen, A. 2015. Phosphorus and nitrogen fluxes carried by 21 Finnish agricultural rivers in 1985–2006. Environmental Monitoring and Assessment 187 (216), s. 1–17. (Ekholm ym. 2015)
- Fisher, E. – Lange, B. – Scotford, E. – Carlarne, C. 2009. Maturity and methodology: Starting a debate about environmental law scholarship. Journal of Environmental Law 21(2), s. 213–250. (Fisher ym. 2009)
- HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys ympäristönsuojelulainsäädännön ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Heinilä, A. 2017. Oikeus rakentaa: Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamis päätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen Lakimiesyhdistys, A-sarja 337, 2017.
- Hollo, E. 1993. Resipienttiperiaate. Teoksessa Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 22/1992, s. 3–22.

- Hovila, I. 2013. Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa. Edilex 2013/13. www.edilex.fi/lakikirjasto/9548
- Jasanoff, S. 2005. *Designs on Nature. Science and Democracy in Europe and in the United States*. Oxford: Princeton University Press.
- Kauppila, J. 2011. Pintaveden normatiivinen tila. YPOV V 2011, s. 7–47.
- Kauppila, J. 2014. Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – Osa II: lupakäytäntöä neljältä toimintasektorilta. Ympäristöjuridiikka 3-4/2014, s. 69–116.
- Kauppila, J. 2016. Vesienhoitosuunnitelman oikeudellisen vaikuttavuuden rakentuminen. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies no 138.
- Kauppila, J. – Anker, H. 2018. The role of permits in regulating livestock installations and manure spreading: Experiences from Denmark and Finland. *European Energy and Environmental Law Review* 27(3), s. 88–100.
- Kauppila, J. – Ekholm, P. – Niskanen, A. – Valve, H. – Iho, A. 2017. Muuttuva kotieläintalous ja vesistökuormituksen sääntely. YPOV X 2017, s. 227–273. (Kauppila ym. 2017)
- Keinänen, A. – Väättä, U. 2015. Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Edilex 2015/7. <https://www.edilex.fi/artikkelit/14917.pdf>
- Kokko, K. 2016. Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29–42.
- Koskela-Laine, T. 2012. Onko eläimellä väliä? Eläinsuojelurikosten empiirinen tutkimus. Edilex 2012/3.
- Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje 2010. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2010. Helsinki: Ympäristöministeriö. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41550/OH1_2010_Kotieläintalouden_ymparistonsuojeluohje.pdf?sequence=1.
- Laakso, T. – Leppänen, T. – Määttä, T. 2003. Metsärikollisuus empiirisen oikeustutkimuksen kohteena. *Defensor Legis* 4/2003, s. 647–667.
- Law, J. 2008. On Sociology and STS. *The Sociological Review*, 56(4), s. 623–649.
- Lehtonen, T.-K. 2008. Aineellinen yhteisö. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Lehtonen, H. – Niskanen, O. – Karhula, T. – Jansik, C. 2017: Maatalouden rakennekehitys ja investointitarve vuoteen 2030. Markkinaskenaarioiden vaikutus maatalouden tuotantorakenteeseen. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 19/2017. (Lehtonen ym. 2017)
- Lemola, R. – Uusitalo, R. – Hyväluoma, J. – Sarvi, M. – Turtola, E. 2018. Suomen peltojen maalaji, multavuus ja fosforipitoisuus. Vuodet 1996–2000 ja 2005–2009. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 17/2018. (Lemola ym. 2018)
- Luke. Tilastotietokanta 2019. Maatalous- ja puutarhayritysten lukumäärä muuttujina Vuosi, ELY-keskus ja Tuotantosuunta. <https://statdb.luke.fi/>
- Luostarinen, S. – Tampio, E. – Berlin, T. – Grönroos, J. – Kauppila, J. – Koikkalainen, K. – Niskanen, O. – Rasa, K. – Salo, T. – Turtola, E. – Valve, H. – Ylivainio, K. 2019. Keinoja orgaanisten lannoitevalmisteiden käytön edistämiseen. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:5. (Luostarinen ym. 2019a)
- Luostarinen, S. – Tampio, E. – Niskanen, O. – Koikkalainen, K. – Kauppila, J. – Valve, H. – Salo, T. – Ylivainio, K. 2019. Lantabiokaasutuen toteuttamisvaihtoehdot. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 40/2019. (Luostarinen ym. 2019b)

- Lötjönen, S. – Temmes, E. – Ollikainen, M. 2020. Dairy farm management when nutrient runoff and climate emissions count. *American Journal of Agricultural Economics* 102(3), s. 960–981.
- Mäenpää, O. 2003. Hallinto-oikeus. 4. laitos, Talentum.
- Määttä, T. 2005. Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä - Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. *Oikeustiede-Jurisprudentia* 2005: XXXVIII, s. 337–460. (Määttä 2005a)
- Määttä, T. 2005. Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa Lohi, T. (toim.) *Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – juhlahulkaisu Vesa Majamaa*. Edita Publishing Oy, Helsinki 2005, s. 265–299. (Määttä 2005b)
- Määttä, T. 2015. Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. *Edilex* 2015/45. www.edilex.fi/artikkelit/15891
- Määttä, T. – Soininen, N. 2016. Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. *Lakimies* 7–8/2016, s. 1028–1053.
- Nyholm, E. 2015. Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa: Tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. *Juvenes Print* 2015.
- SAVE-hankkeen loppuraportti 2018. <https://blogs.helsinki.fi/save-kipsihanke/files/2019/03/SAVE-hankkeen-loppuraportti-2018.pdf>
- Paimionjokiyhdistys ry*. Paimionjoen valuma-alue. <https://www.paimionjoki.fi/paimionjoki/valuma-alue>.
- Pohjois-Savon vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2016–2021. Toim. Vallinkoski, V-M. – Miettinen, T. – Aalto, J. Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.
- Puustinen, M. – Tattari, S. – Väisänen, S. – Virkajärvi, P. – Rätty, M., Järvenranta, K., Koskiahho, J., Röman, E., Sammalkorpi, I., Uusitalo, R., Lemola, R., Uusi-Kämpä, J., Lepistö, A., Hjerppe, T., Riihimäki, J., Ruuhijärvi, J. 2019. Ravinteiden kierrätys alkutuotannossa ja sen vaikutukset vesien tilaan. KiertoVesi-hankkeen loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 22/2019. (Puustinen ym. 2019)
- Pölönen, I. – Tahvanainen, T. – Kauppila, J. – Meriläinen, H.K. Haitankärsijät turvetuotannon vesistövaikutusten valvojina – Linnunsuon tapaus. *Ympäristöjuridiikka* 1/2017, s. 8–41. (Pölönen ym. 2017)
- Ratamäki, O. 2017. Suurpetojen salametsästys eläinsuojelurikoksena – Empiirinen analyysi käräjäoikeuden tuomioista. *YPOV X* 2017, s. 345–391.
- Saaristomeren valuma-alueen pintavesien vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2016–2021. Toim. *Kipinä-Salokannel, S.* Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.
- Similä, J. 2007. Regulating Industrial Pollution: The Case of Finland. *Forum Iuris* 2007.
- Suvantola, L. 2006. Huominen ei koskaan kuole: Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Edita 2006.
- Urvas, L. 1995. Suomen peltojen maalaajat, ravinnetaso ja viljavuusluokitus. Teoksessa *Peltojen metsitysmenetelmät*. Toim. Jyrki Hytönen & Keijo Polet. Kannus: Metsätutkimuslaitos.

- Uusitalo R. – Ekholm P. – Lemola R. – Rankinen K. – Sarvi M. – Cano Bernal J.E. – Ylivainio K. – Keinänen H. 2014. Fosforikuormitus ja maan eroosio. Aakkula J, Leppänen J (toim.) Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus (MYTVAS3) – Loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö 3/2104, s. 42–52. (Uusitalo ym. 2014)
- Valve, H. – Kauppila, J. 2008. Enacting closure in the environmental control of genetically modified organisms. *Journal of Environmental Law* 20, s. 339–362.
- Valve, H. 2011. Muuntogeeniset koivut ja riskiarvioinnin politiikka. Alastalo M., Åkerman, M. (toim.) Tieto hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa. Vastapaino, Tampere, s. 91–109.
- Valve, H. – Åkerman, M. – Kaljonen, M. 2013. ‘You only start filling in the boxes’: natural resource management and the politics of plan-ability. *Environment and Planning A* 45, s. 2084–2099.
- Virkajärvi, P. – Hyrkäs, M. – Rätty, M. – Pakarinen, T. – Pyykkönen, V. – Luostarinen, S. 2016. Biokaasuteknologiaa maataloilla II. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 37/2016. (Virkajärvi ym. 2016)
- Ylivainio, K. – Sarvi, M. – Lemola, R. – Uusitalo, R. – Turtola, E. 2014. Regional P stocks in soil and in animal manure as compared to P requirement of plants in Finland. MTT Report 124. (Ylivainio ym. 2014)
- Österberg, S. 2018. Ympäristölupaohjauksen vaikutukset Terrafamen kaivoksen vesienhallinnan kehittämistyössä. YPOV XI 2018, s. 49–116.

Oikeustapaukset

KHO 2003:40

KHO 2019:166

KHO 17.6.2013 t. 2035 (LRS)

Helena Valve – Antti Belinskij – Samuli Pitzén – Jussi Kauppila

ENVIRONMENTAL PERMIT AS A WATER PROTECTION INSTRUMENT – EMPIRICAL COMPARISON OF TWO REGIONS

Case specific legal discretion carried out by authorities is a central theme in environmental jurisprudence. Environmental permitting provides a key context for the practice of discretionary power. Permit authorities evaluate whether a permit can be granted and, if so, on what conditions. From the perspective of legal theory, analytical attention has focused on the shaping and utilization of the scope of discretion. However, the scope of discretion is also interesting as an empirical phenomenon. It invokes questions about the ways the objects of discretion are enacted in regulatory practices.

This paper argues that questions related to the scope of legal discretion are particularly critical in fields that face pressures of more stringent environmental regulation while, at the same time, subject to on-going structural change. In Finland, agriculture is such a sector. Regulatory pressures stem from the increasing legal weight of the environmental objectives prescribed for water bodies. The EU Commission has noted that Finland should consider strengthening the regulation of diffuse pollutant loads from agriculture to ensure that the environmental objectives will be met.

The paper analyses environmental permitting of animal shelters as both an empirical and legal question. It draws from legal analysis, as well as insights from science and technology studies, to empirically study legal documents (including 39 permit decisions) and interviews of permit authorities. The aim is to examine how, and through what kinds of standardizing rules, animal shelters are configured as potential sources of nutrient loading in environmental permitting in two Finnish regions. The assumption is that the rules that guide how the objects of discretion become assembled are not determined by legal sources in any straightforward way.

The findings show that discretion related to nutrient loading in environmental permitting can, in the both studied regions, be characterized as mechanical. The interactions between animal farms and water resources are considered with the help of an equation that tells how much field area the farm needs for manure spreading. If the farm can show that it has access to adequate acreage, a permit can be granted. This demand is based on soft-law regulation. The dominance of the established discretionary logic implies, for example, that the environmental

objectives set in river-basin management plans for individual water bodies have no role in discretion.

However, there is a systemic difference between the two regions regarding the criteria the fields need to fulfil in order to qualify for manure spreading. In the region of Southwest Finland, in which the nutrient loading from agriculture threatens protection of the Baltic Sea, the permitting authorities demand that the fields with moderate or high accumulated phosphorus content are not included in the manure spreading plans.

The paper concludes that understanding the role of environmental permits as environmental policy instruments calls for empirical analysis. The findings can also be relevant for legal theory, because they indicate how the system argument evolves in legal practice. The permit authorities refer to legal norms when justifying how objects of discretion are assembled. Furthermore, the empirical analysis reveals the development of permit practices. The legal frame of interpretation is still open and the pressure to achieve the environmental objectives may, for example, change legal practices.