

Kai Kokko

Ympäristöoikeuden perusteet

– yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria

© Edilex Lakitieto Oy ja tekijä
2025

2., uudistettu painos

Kansi: Anu Korpijärvi
Taitto: Aste Helsinki Oy, Tiina Lahdelma
Kannen kuva: Shutterstock.com

Kustantaja: Edilex Lakitieto Oy
lakitieto.edilex.fi

ISBN 978-951-37-9517-7

Anna palautetta kirjasta: toimitus.edilex.kustannus@almamedia.fi

Paino: BoD - Books on Demand, Saksa

ALKUSANAT

Ympäristöoikeuden perusteiden hallinta on tarpeen kaikille, jotka työskentelevät yhteiskunnassa ympäristöasioiden parissa. Käsillä oleva kirja systematisoi ympäristösääntelyä ja kokoaa ympäristöoikeuden yleisiä oppeja. Se tukee ympäristöasioihin liittyvää hallintoa niin yritysten kuin valtion, maakuntien ja kuntien toiminnassa. Kirjasta on hyötyä kansalaisjärjestöissä, asianajossa, tuomioistuimissa ja lainvalmistelussa. Kirjassa konkretisoidaan yleisiä oppeja ja ympäristöoikeudellisen ratkaisun teoriaa oikeuskäytännön esimerkkien avulla.

Kirja on toinen, uudistettu painos vuoden 2017 ensimmäisestä painoksesta. Opiskelijat ovat olleet minulle tärkein inspiraation lähde työstää uudistettu painos. Olen saanut heiltä hyvää palautetta ensimmäisestä kirjasta ja sellaisia arvokkaita kommentteja, jotka ovat auttaneet sisällön kehittämisessä. Kirja sopii erinomaisesti yliopistojen ja korkeakoulujen ympäristöoikeuden oppikirjaksi, sillä se antaa opiskelijoille työelämää varten eväitä hallita ympäristöoikeuden yleisiä oppeja yli sektorirajojen ja ratkaista ympäristöoikeudellisia ongelmia.

Kirja sisältää oppikirjoille epätyypillisesti paljon viitteitä. Suomessa kirjoitetaan runsaasti tasokkaita ympäristöoikeuden julkaisuja. Usein ne kuitenkin jäävät tietyille ympäristöoikeuden sektoreille suunnattuina muilla sektoreilla työskentelevien ihmisten vähälle huomiolle. Näin on siitä huolimatta, että ympäristöoikeuden osa-alueet ovat monin tavoin vuorovaikutuksessa keskenään. Kirjan toivotaan auttavan näiden sektorilähteiden löytämisessä ja vahvistavan lukijoiden systeemitasen osaamista. Korkeatasoinen ympäristöoikeuden kehittäminen ja soveltaminen edellyttävät kokonaisjärjestelmän ymmärrystä.

Kirjassa tarkastellaan ympäristösääntelyä, joten sen näkökulma ei rajoitu ympäristölainsäädännön kuvaamiseen. Mukana on myös esimerkiksi yritysten itsesääntelyn tarkastelua. Vaikka kirja ei ole lakikommentaari, sen avulla saa silti varsin kattavan kuvan voimassa olevasta ympäristölainsäädännöstä. Kirjassa keskitytään kansalliseen ympäristösääntelyyn samalla säilyttäen yhteys kansainväliseen ja Euroopan unionin oikeuteen. Kirjassa kuvatut yleiset opit tukeutuvat erityisesti pohjoismaiseen oikeuskulttuuriin.

Kirjan ensimmäistä painosta kirjoittaessani oli tukenani monia kollegoita ja jatko-opiskelijoita. Olen edelleen kiitollinen heille. Toisenkin painoksen kirjoitustyössä esimerkiksi Suomen ympäristöoikeustieteen seuran tilaisuudet ja ympäristöoikeuden valtakunnalliset jatkokoulutusseminaarit niissä käytyine keskusteluineen ovat olleet erinäisten inspiraatioiden lähteinä. Vaikka kirjan toinen painos on vaatinut ennen kaikkea allekirjoittaneen runsasta työpanosta, se ei ole kuitenkaan syntynyt tyhjiössä. Kaiken kaikkiaan olen kiitollinen kirjan taustalla olevasta ympäristöoikeuden tutkijoiden hyvähenkisestä ja rakentavasta yhteisöstä. Erityisen kiitoksen ansaitsee erinomaisesta työstä kustannustoimittaja *Anna Saraste*. Lopuksi haluan jälleen kiittää perhettäni tuesta ja kärsivällisyydestä.

Espoossa marraskuussa 2025

Kai T. Kokko

SISÄLLYSLUETTELO

ALKUSANAT	V
LYHENTEET	XIII
1 LUKU	
YMPÄRISTÖOIKEUDEN LÄHTÖKOHDAT	1
1.1 Ympäristöongelmista sääntelyn tarpeeseen ja käsitteeseen	1
1.2 Tieto ja ympäristösääntelyn taustaelementit	5
1.3 Ympäristöoikeuden tiedonintressi	6
1.4 Ympäristöoikeuden ominaispiirteet	10
1.5 Ympäristöoikeuden sääntelyn tavoitteet ja tehtävät.....	13
1.5.1 Tavoitenormeista oikeus-, sosiaali- ja kilpailuvaltion normityypeihin	13
1.5.2 Sääntelyn tehtäviä klassisen oikeusvaltion normityypeissä	15
1.5.3 Sääntelyn tehtäviä sosiaalivaltion normityypeissä	19
1.5.4 Sääntelyn tehtäviä kilpailuvaltion normityypeissä	20
1.5.5 Sääntelyn pluralismi ja muita päätelmiä	24
1.6 Ympäristösääntelyn juuret ja ympäristöoikeuden kehittyminen	25
2 LUKU	
YMPÄRISTÖOIKEUDEN SÄÄNTELYTASOT, LÄPÄISEVYYS JA SEKTORIT	33
2.1 Sääntelytasot.....	33
2.1.1 Yleistä sääntelytasoista	33
2.1.2 Kansainvälinen ympäristöoikeus – valtioiden välinen sääntelytaso.....	35
2.1.3 EU:n ympäristöoikeus – unionin ja jäsenvaltioiden välinen sääntelytaso	43
2.1.4 Kansallinen oikeus – valtion sääntelytaso	51
2.1.5 Kansallinen oikeus – alueellinen ja paikallinen sääntelytaso.....	55
2.1.6 Yhteisöjen itsesääntely.....	59
2.2 Ympäristöoikeuden läpäisevyys.....	61
2.3 Ympäristöoikeuden sektorit ja niiden yhteensovittaminen	63

3 LUKU

YMPÄRISTÖOIKEUDEN AVAINKÄSITTEET	75
3.1 Yleistä	75
3.2 Kiinteistönmuodostamisoikeus	76
3.3 Vesi-, rakentamis- ja luonnonvaraoikeus	85
3.4 Kiinteistöjen ja vesialueiden omistusoikeus sekä yleis- ja erityisperusteiset käyttövaltuudet	97
3.5 Ympäristönsuojelu- ja naapurusoikeus	109
3.6 Biodiversiteetti-, ilmasto- ja luonnonsuojeluoikeus	118
3.7 Ympäristöprosessioikeus	127

4 LUKU

YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS JA YMPÄRISTÖOIKEUDEN PERIAATTEET	141
4.1 Yleistä	141
4.2 Ympäristöperusoikeuden sisältö ja merkitys	142
4.3 Ympäristöperusoikeuden suhde muihin perusoikeuksiin lain valmistelussa ja soveltamisessa	146
4.4 Oikeusperiaatteet ja ympäristösääntely	155
4.5 Ympäristönsuojeluperiaatteet	160
4.5.1 Lähtökohdat ja rajaus	160
4.5.2 Periaatteiden sisältö, luonne ja asema	162
4.6 Oikeusturva- ja eräät muut muilta oikeudenaloilta tulevat periaatteet ympäristöoikeudessa	192

5 LUKU

YMPÄRISTÖOIKEUDEN PROSESSIT – YMPÄRISTÖTIETO JA OSALLISTUMINEN	211
5.1 Lähtökohdat	211
5.2 Ympäristötiedon saatavuus	214
5.3 Ympäristövaikutusten arviointimenettely	218
5.4 Viranomaistoimintaa ohjaavat suunnitteluprosessit	225
5.5 Varsinaiset hallintomenettelyt	234
5.5.1 Yleistä	234
5.5.2 Ympäristölupamenettely	235
5.5.3 Kaavoitusmenettely	241
5.5.4 Lunastuslupamenettely	248
5.6 Toimitusmenettelyt	250
5.6.1 Lunastustoimitus	250
5.6.2 Muut kiinteistötoimitukset	254
5.7 Jälkikäteiset oikeussuojamenettelyt	258
5.7.1 Erityinen vireillepano-oikeus	258
5.7.2 Oikaisuvaatimus ja -kehoitus	261
5.7.3 Muutoksenhaku ja hallintolainkäyttö – erityisesti yhteisön valitusoikeus	264
5.7.4 Siviiliprosessi ympäristöoikeudessa – erityisesti ympäristövastuu, oikeudenkäyntikulut ja asianosaisen pääsy oikeuteen	271

5.7.5	Rikosprosessi ympäristöoikeudessa – erityisesti syyksiluettavuudesta sekä asianomistajan oikeusturvasta ja mahdollisuuksista osallistua	277
5.7.6	Eurooppalainen ympäristöoikeus, kantelu komissiolle ja ennakkoratkaisupyyntö EU-tuomioistuimelle.....	283
5.8	Kokoavia havaintoja.....	289

6 LUKU

YMPÄRISTÖOIKEUS SÄÄNTELYN VÄLINEENÄ..... 293

6.1	Sääntelystrategiat	293
6.2	Sääntelyjärjestelmät.....	299
6.3	Sääntelijä ja sääntelyn keinot	302
6.3.1	Ohjauskeinoista sääntelykeinoihin	302
6.3.2	Sääntelykeinojen mallintaminen.....	305
6.3.2.1	Malli 1, informaatioon perustuva, taloudellinen ja oikeudellinen ohjaus	305
6.3.2.2	Malli 2, oikeudelliset ohjausmekanismit.....	310
6.3.2.3	Malli 3, sääntelykeinopyramidi.....	312
6.3.2.4	Malli 4, ympäristövastuun sääntelykeinot.....	315
6.4	Säänneltävät tahot.....	318
6.5	Sääntelyn taktiikat ja tekniikat.....	322
6.6	Sääntelyn täytäntöönpano	326
6.7	Sääntelyn vaikuttavuus	331

7 LUKU

SÄÄNTELYKEINOT JA STANDARDIT 339

7.1	Lähtökohdat	339
7.2	Julkisoikeudelliset sääntelykeinot	341
7.2.1	Yleistä.....	341
7.2.2	Yleiskiellot.....	342
7.2.2.1	Yleiskiellotojen sisältö ja suhde erityiskiellotoihin.....	342
7.2.2.2	Yleiskiellotojen arviointi sääntelykeinona.....	344
7.2.3	Yleiskiellotoihin liittyvät vastuut ja velvollisuudet.....	347
7.2.3.1	Vastuun syntyminen ja puhdistamis-, siivoamis- ja poistamisvelvollisuudet.....	347
7.2.3.2	Yleiskiellotoihin liittyvien velvollisuuksien arviointi sääntelykeinona.....	351
7.2.4	Toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet	352
7.2.4.1	Toiminnanharjoittajan käsite ja yleisten velvollisuuksien sisältö.....	352
7.2.4.2	Toiminnanharjoittajan yleisten velvollisuuksien arviointi sääntelykeinona.....	357
7.2.5	Ympäristövahinkojen korjaamisvastuu	359
7.2.5.1	Korjaamisvastuun sisältö ja toteuttaminen.....	359
7.2.5.2	Ympäristövahinkojen korjaamisvastuun arviointi sääntelykeinona.....	363

7.2.6	Ympäristövaikutusten arviointi	365
7.2.6.1	Ympäristövaikutusten arvioinnin tarkoitus ja tasot	365
7.2.6.2	Ympäristövaikutusten arviointien merkitys sääntelykeinona	369
7.2.7	Kaavoitus.....	370
7.2.7.1	Kaavat osana alueiden käytön suunnittelujärjestelmää	370
7.2.7.2	Kaavoituksen arviointi sääntelykeinona	373
7.2.8	Ympäristölliset luvat.....	375
7.2.8.1	Lupien pääpiirteet.....	375
7.2.8.2	Ympäristöluvan tarve ja myöntämisedellytykset	376
7.2.8.3	Rakentamis- ja poikkeamislupien tarve ja myöntämisedellytykset	382
7.2.8.4	Ympäristöllisten lupien arviointi sääntelykeinona	386
7.2.9	Ilmoitukset	388
7.2.9.1	Ilmoitusten pääpiirteet suhteessa lupaan	388
7.2.9.2	Metsänkäyttöilmoituksen tekeminen ja huomioon ottaminen.....	389
7.2.9.3	Ilmoitusten arviointi sääntelykeinona	392
7.2.10	Ympäristötuet	394
7.2.10.1	Tukien pääpiirteet.....	394
7.2.10.2	Metsätalouden ympäristötuen myöntämisedellytykset	394
7.2.10.3	Ympäristötukien arviointi sääntelykeinona	396
7.2.11	Ympäristöverot.....	397
7.2.11.1	Ympäristöverojen pääpiirteet ja ajoneuvojen verottaminen	397
7.2.11.2	Ympäristöverotuksen arviointi sääntelykeinona...	399
7.2.12	Päästökauppa	401
7.2.12.1	Päästökaupan pääpiirteet markkinaperusteisena sääntelykeinona	401
7.2.12.2	Päästökaupan arviointi sääntelykeinona	404
7.2.13	Arvokkaiden kohteiden suojelu	407
7.2.13.1	Kohdesuojelun pääpiirteet	407
7.2.13.2	Kohdesuojelun arviointi sääntelykeinona	409
7.2.14	Eräät hallinnollisen jälkivalvonnan toteutuskeinot	410
7.2.14.1	Kehotukset, varoitukset, hallintopakko ja seuraamukset.....	410
7.2.14.2	Jälkivalvonnan keinojen arviointi sääntelykeinoryhmänä	414
7.3	Yksityisoikeudelliset sääntelykeinot	415
7.3.1	Ympäristövahingonkorvaus.....	415
7.3.1.1	Ympäristövahingonkorvauksen pääpiirteet.....	415
7.3.1.2	Ympäristövahingonkorvauksen arviointi sääntelykeinona	420

7.3.2	Ympäristösopimukset	421
7.3.2.1	Sopiminen, environmental due diligence ja siviilioikeudelliset sanktiot	421
7.3.2.2	Ympäristösopimusten arviointi sääntelykeinona..	423
7.4	Rikosoikeudelliset sääntelykeinot	425
7.4.1	Rikokset ja rangaistavuus	425
7.4.2	Rangaistuksista seuraamuksiin	425
7.4.2.1	Ympäristörikosten seuraamukset pääpiirteittäin	425
7.4.2.2	Ympäristörikosten rangaistusten ja seuraamusten arviointi sääntelykeinona.....	427
7.5	Yhteisöjen itsesääntely	428
7.5.1	Ympäristöauditointi ja sertifiointi	428
7.5.1.1	Ympäristöjärjestelmien pääpiirteet ja yhteys sertifikaatteihin	428
7.5.1.2	Ympäristöauditointi ja siihen liittyvä sertifiointi itsesääntelykeinona	430
7.5.2	Sosiaalinen toimilupa	432
7.5.2.1	Toiminnan hyväksyttävyyden ansaitseminen eli sosiaalinen toimilupa pääpiirteittäin.....	432
7.5.2.2	Sosiaalinen toimilupa itsesääntelykeinona	434
7.6	Standardit.....	436
7.6.1	Standardien monimuotoisuus.....	436
7.6.2	Ympäristönsuojelustandardit.....	440
7.7	Kokoavia havaintoja	447

8 LUKU

YMPÄRISTÖOIKEUDELLINEN RATKAISU	453
8.1 Johdanto.....	453
8.1.1 Tilannesidonnaisuus ja intressien yhteensovittaminen	453
8.1.2 Laki, oikeus ja järjestelmät ympäristöoikeuden kontekstissa	454
8.1.3 Lakikieli, merkitys ja logiikka.....	459
8.1.3.1 Kielestä loogiseen päättelyyn.....	459
8.1.3.2 Syllogistinen logiikka.....	460
8.1.3.3 Lause- ja predikaattilogiikka.....	462
8.1.3.4 Deonttinen ja dialoginen logiikka	463
8.1.4 Moraali- ja ympäristöfilosofia.....	464
8.2 Ympäristöoikeuden oikeuslähdeoppi.....	467
8.2.1 Oikeuskäytännöstä tunnistettavat ratkaisun elementit	467
8.2.2 Oikeuslähteet ja ristiriitojen ratkaisu	475
8.2.2.1 Vahvasti velvoittavat oikeuslähteet	475
8.2.2.2 Heikosti velvoittavat oikeuslähteet	478
8.2.2.3 Sallitut oikeuslähteet	480
8.2.3 Siirtymä oikeuslähteistä ratkaisun teoriaan	481
8.3 Oikeudellisen tulkinnan ja argumentaation muodot ja opit	482
8.3.1 Joustavien normien sanamuodosta lähtevä tulkinta.....	482
8.3.2 EU-oikeuden, erityisesti ympäristödirektiivin, suora ja tulkintavaikutus	484

8.3.3	Tavoitteellinen ja systeminen tulkinta sekä hermeneuttinen argumentointi	488
8.3.4	Faktojen tunnistaminen ja muotoaminen	501
8.4	Ratkaisun hyväksyttävyys ja perusteleminen	505
8.4.1	Ratkaisun hyväksyttävyys	505
8.4.2	Ratkaisun perusteleminen	507
9 LUKU		
LOPUKSI		513
LÄHDELUETTELO		517
	Kirjallisuus.....	517
	Virallisaineisto	538
	Valtiopäiväasiakirjat	538
	Muu virallisaineisto	542
	Muut lähteet	546
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO.....		549
ASIAHAKEMISTO		555