

16.6.2006/1565 KHO:2006:37

Metsätalous - Erityisen tärkeät elinympäristöt - Metsäkeskus -
Metsänkäyttöilmoitus - Ennakkotieto erityisen tärkeästä
elinympäristöstä - Hallintopäätös - Oikeusvaikutus - Sitovuus -
Biologinen monimuotoisuus - Pysyvä vedenjuoksu-uoma - Noro -
Rehevä lehtolaikku - Luonnontilaisuus - Erottuvuus - Metsän käsittely
- Metsien hoito- ja käyttötoimenpiteet - Hakkuu - Omaisuuden suoja -
Perustuslain vastaisuus

Diaarinumero: 3367/1/05
Antopäivä: 16.6.2006
Taltio: 1565

Metsälain 10 §:n 3 momentissa säädetyn, pykälän 2 momentin mukaisen kohteen ympäristöstään selvästi erottumista tarkoittavan edellytyksen oli katsottava koskevan sanottua kohdetta sinänsä. Kohteen rajojen ei tarvinnut olla selvästi maastossa havaittavissa. Ratkaistessaan metsälain 14 c §:n mukaista ennakkotietoa koskevaa hakemusta metsäkeskus ei ollut sidottu hakemuksessa esitettyyn kohteen rajaukseen. Päätöksestä ilmenevä, kohteen laajempaa ulottuvuutta koskeva metsäkeskuksen käsitys ei sitonut ennakkotiedon hakijaa, eikä siihen näin ollen voitu hakea muutosta. Metsäkeskukselle ei ollut säädetty toimivaltaa antaa ennakkotietoa koskevan hakemuksen johdosta metsän käsittelyyn liittyviä määräyksiä. Metsäkeskuksen päätöksen perusteluihin sisältyneet lausumat siitä, millaisia toimenpiteitä kohteessa voitiin toteuttaa, olivat metsäkeskuksen valvontatehtävässään esittämiä ennakkollisia käsityksiä siitä, millä tavoin toteutettuna metsän käsittely voisi täyttää metsälain 10 §:n 3 momentissa säädetty vaatimukset. Käsitykset eivät olleet hakijaa sitovia, eikä niihin voitu hakea muutosta. Toisaalta metsäkeskus voi katsoessaan metsälain 10 §:n 3 momenttia rikottavan ryhtyä metsälain nojalla hallintopakkomenettelyyn sekä ryhtyä rangaistussäännöksiin perustuviin toimiin.

Suomen perustuslaki (731/1999) 15 ja 107 § Metsälaki (1093/1996) 10 ja 14 c § (552/2004) Metsäasetus (1200/1996) 7 ja 8 § Maa- ja metsätalousministeriön päätös metsälain soveltamisesta (224/1997) 9 §

Kort referat på svenska

Asian aikaisempi käsittely

A, B, C, D ja E ovat metsänomistajina hakenet metsälain 14 c §:n mukaista ennakkotietoa metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua erityisen tärkeästä elinympäristöstä Lieksan kaupungin Lieksan kylässä sijaitsevan Laurilan tilan RN:o 44:67 osalta. Metsänkäsitteeksi tai muuksi toimenpiteeksi hakemuksessa on ilmoitettu avohakkuu (kuvio 869) ja siemenpuuhakkuu (kuvio 870). Puro ja sen välitön lähiympäristö on rajattu maastoon

leimikon ulkopuolelle. Puroalueelta poimitaan tukkipuustoa siten, että maapohjaa ei vaurioiteta ja puuston varjostava vaikutus säilyy. Puutavaran kuljetus tapahtuu olemassa olevaa ajouraa pitkin.

Pohjois-Karjalan metsäkeskus, jossa asia on käsitelty metsäkeskuksen viranomaistoiminnossa, on A:n, B:n, C:n, D:n ja E:n ennakkotietohakemukseen 14.10.2004 antamassaan päätöksessä katsonut, että hakijoiden kuitunauhoituksella tekemä maastorajaus sekä ilmoitettu metsänkäsittely tai muu toimenpide eivät täytä metsälain 10 §:n 3 momentin vaatimuksia. Lisäksi päätöksessä on todettu, että metsäkeskus on rajannut metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetun erityisen tärkeän elinympäristön maastoon kirvespilkoituksella ja kuitunauhalla. Päätöksen on lausuttu olevan voimassa 29.9.2006 saakka eli niin kauan kuin hakkuu tai muun toimenpiteen aloittaminen on metsälain 14 §:n mukaan mahdollista ennakkotietoon liittyvän metsänkäyttöilmoituksen perusteella.

Päätöksen perusteluissa metsäkeskus on lausunut muun ohella, että kuvioilla 257 ja 519 sallittuja toimenpiteitä ovat yksittäisten puiden varovainen poistaminen lähinnä noron välittömän lähiympäristön ulkoreunalta. Noron partaalla olevia puita ei saa poistaa. Poistettavien puiden tulee olla lähinnä lisävaltapuita ja pääsääntöisesti havupuita. Poistettavat puut tulee valita siten, että varjostusolosuhteet ja kostea pienilmasto eivät muutu. Poiminta ja korjattavien puiden karsinta on suoritettava välittömän lähiympäristön ulkopuolelta käsin, jos käytetään isoja metsäkoneita, joiden liikkumista varten pitäisi avata ajouria.

Kuviolla 518 on sallittua yksittäisten puiden varovainen poiminta. Poiminta on kohdistettava havupuihin ja tehtävä siten, että puuston kerroksellisuus säilyy. Puiden poiminta ja korjattavien puiden karsinta on tehtävä kuvion rajauksen ulkopuolelta käsin, jos käytetään isoja metsäkoneita, joiden liikkumista varten pitäisi avata ajouria.

A asiakumppaneineen on metsäkeskuksen päätöksestä Kuopion hallinto-oikeuteen tekemässään valituksessa vaatinut ensisijaisesti, että päätös kumotaan ja metsänomistajien metsänkäyttöilmoituksessa ilmoittama maastorajaus ja poimintaluontoinen metsänhakkuu hyväksytään, ja toissijaisesti, että asia palautetaan Pohjois-Karjalan metsäkeskuksen viranomaistoiminnolle uudelleen käsiteltäväksi. Valittajat ovat lisäksi vaatineet, että asiassa järjestetään katselmus maastokohteessa.

Perusteinaan valittajat ovat lausuneet, että metsäkeskuksen päätöksessä on rajattu valittajien esitystä selvästi laajempi alue jätettäväksi hakkuun ulkopuolelle. Lisäksi päätöksessä sallitaan vain erittäin varovainen maastoon merkittyjen pienten puiden poisto. Valittajien mukaan rajaus tulee suorittaa siten, että sen sisäpuolelle jää vain metsälaissa ja -asetuksessa määritelty selvästi ympäristöstään erottuva pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostaman noron välitön lähiympäristö, jota valittajat ovat esittäneet hakemuksessaan metsälain mukaiseksi erityisen tärkeäksi elinympäristöksi. Lisäksi metsäkeskuksen tulee sallia myös rajauksen sisällä tehtävä, valittajien esittämä yksittäisiin suuriinkin puihin kohdistuva puiden poimintaluontoinen hakkuu, joka säilyttää elinympäristöjen ominaispiirteet eikä vahingoita niitä.

Metsälain 10 §:n mukaan erityisen tärkeä elinympäristö voidaan määritellä ainoastaan

metsälain ja metsäasetuksen nojalla. Lisäksi ainoastaan maa- ja metsätalousministeriö voi metsälain 10 §:n 4 momentin mukaisesti antaa tarkempia yleisiä määräyksiä erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelyn perusteista. Metsäkeskukselle ei ole annettu lakiin perustuvaa norminanto- tai muutakaan ohjeenantovaltuutta. Metsäkeskuksen antamat ohjeet metsänkäsittelystä sekä sen tekemät uudet laajemmat rajaukset ovat lainvastaisia. Valittajien käsityksen mukaan päätöksen sisältöön on vaikuttanut metsäkeskuksen viranomaistoiminnon sisäinen tulkintasuositus, jossa erityisen tärkeän elinympäristön rajausperusteena on käytetty puuston keskipituutta. Maa- ja metsätalousministeriö on neuvonpidossa 25.10.2004 todennut, että metsälain 10 §:n tulkinnassa ei nojauduta metsäkeskuksen suositukseen ja että suositus poistetaan käytöstä. Metsälain tulkinnan tulee perustua vain metsälain sanontoihin.

Valittajien hakemus koski kahta metsäkuviota, numeroita 869 ja 870. Metsäkeskuksen päätöksessä ei ole pitäydytty kuvionumeroinnissa, vaan kuviot on jaettu kolmeen kuvioon käyttäen uudenlaista numerointia, joka vaikeuttaa päätöksen sisällön tulkintaa. Valittajien mukaan kuvioilla 869 ja 870 on kysymys metsälain 10 §:n 2 momentin mukaisesta luonnontilaisesta purosta ja sen välittömästä lähiympäristöstä. Päätöksessä puro on muutettu noroksi liittämättä oleellista noron lisämäärettä "pysyvä vedenjuoksu-uoma". Myös purossa tulee olla pysyvästi vettä.

Metsäkeskuksen päätöksen perustelujen mukaan rehevät lehdot jakautuisivat ominaispiirteidensä mukaan kosteisiin, tuoreisiin ja kuiviin lehtoihin. Metsälainsäädännön perusteella ei tällaiseen tulkintaan voi päätyä. Näin on etenkin, kun metsälaissa erityisen tärkeän elinympäristön voi muodostaa lehtolaikku. Metsälain 10 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 63/1996 vp) tosin mainitaan, että tietyillä alueilla voi olla tietynlaisia (kuiva, kostea, tuore) lehtoja, mutta niitä ei kytketä sen enempää perusteluissa kuin metsäasetuksen 7 §:n 1 momentin 3 kohdassakaan metsälaissa tarkoitettuihin reheviin lehtolaikkuihin. Metsäasetuksessa on määritelty täsmällisesti, millainen kunkin elinympäristön tulee olla, jotta se todella on niin sanottu metsälakikohde. Tätä tarkkuutta painotti myös eduskunta vastauksessaan hallituksen esitykseen metsälain (EV 209/1996 vp) edellyttäessään, että metsälain 10 §:ssä tarkoitetut erityisen tärkeät elinympäristöt kartoitetaan viipymättä lain voimaantulon jälkeen. Eduskunta edellytti tuolloin, että erityisen tärkeiden elinympäristöjen määrittelyssä noudatetaan tiukasti hallituksen esityksen perusteluja.

Metsäasetuksen 7 §:n mukaan välittömillä lähiympäristöillä tarkoitetaan vyöhykettä, jonka puusto ja pensaskerros sekä pysyvän veden läheisyys luovat ympäristöstä poikkeavat kasvuolot ja pienilmaston. Vyöhykettä määritettäessä tulee ottaa huomioon metsälain 10 §:n 3 momentin sanonta, jonka mukaan pykälän 2 momentissa tarkoitettujen välittömien lähiympäristöjen tulee olla ympäristöstään selvästi erottuvia. "Välitön" tarkoittaa noron osalta sitä, että kasvillisuuden peitossa oleva maaperä rajoittuu pysyvän veden juoksu-uomaan. "Lähiympäristö" tarkoittaa sitä, että se ei voi ulottua kovinkaan kauaksi kohteesta, jonka ominaispiirteiden säilymisestä tulee erityisen tärkeän elinympäristön kyseessä ollen huolehtia. Edellä mainittuun tulee vielä lisätä määrite "ympäristöstään selvästi erottuva" ja se, että kohteessa tulee kasvaa vaateliasta kasvillisuutta. Rajauksen tulee olla yksiselitteinen ja se tulee voida tehdä ilman erityistä biologista tai metsätaloudellista ammattitaitoa. Mitään välittömänä lähiympäristönä pidettävää vyöhykkeen metrimääristä tai puuston pituudesta riippuvaa vyöhykerajasta ei sisälly metsälainsäädäntöön eikä sen esitöihin. Kyseinen kaavamainen vyöhykkeen määrittely johtaisi mielivaltaiseen tilanteeseen riippuen siitä, minkä mittaista puustoa erityisen tärkeän elinympäristön välittömässä läheisyydessä sattuisi

kasvamaan.

Lainsäädännön sanonnan selkeyden tavoitteluun viittaa myös se, että lainsäätaja katsoi, että metsälain erityisen tärkeän elinympäristön rajaaminen tulee voida tapahtua ilman metsäkeskuksen ammattihenkilöiden erityistaitoa. Lähtökohtana on, että tavallinen metsänomistajakin pystyy määrittelemään ympäristöstään selvästi erottuvan metsälain erityisen tärkeän ympäristön. Mikäli kohde ei selvästi erotu ympäristöstään, kyse ei ole erityisen tärkeästä elinympäristöstä, vaikka muut metsälaissa säädetty edellytykset täyttyisivät.

Metsäkeskuksen päätöksen mukaisilla kuvioilla 257 ja 517 mainittu noro ja sen välitön lähiympäristö erottuvat selvästi ympäröivästä talousmetsästä pintakasvillisuutensa ja ympäristöstä poikkeavan puuston osalta. Noroa reunustaa valittajien tekemän rajauksen mukainen 5-10 metriä leveä kasvillisuusvyöhyke, jossa on runsaasti kosteassa kasvuympäristössä viihtyviä lajeja ja joka erottuu selvästi muusta ympäristöstä. Vyöhykkeellä oleva puusto erottuu ympäröivästä talousmetsästä puuston pienemmän koon, lehtipuiden suuremman osuuden sekä maassa ja osittain pystyssä olevien lahopuiden selvästi runsaamman määrän perusteella. Tältä osin pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavan noron välittömässä läheisyydessä olevaa puustoa voidaan pitää luonnontilaisen kaltaisena. Metsäkeskuksen päätöksessä mainittu, puron molemmille puolille tehty kasvavan puuston pituuteen perustuva raja-
aus ei erotu mitenkään ympäristöstään. Puuston keskipituus ja noin puolet puuston keskipituudesta eivät kaavamaisina mittoina ota lainkaan huomioon sitä, erottuuko välitön lähiympäristö ympäristöstään vai ei. Jo päätöksen mittalukujen tarkkuus osoittaa sen, että päätös välittömän lähiympäristön osalta ei ole metsälain edellyttämien vaatimusten mukainen.

Metsäkeskuksen päätöksen perusteluissa on todettu, että noron lähiympäristössä on muun muassa kosteutta vaativaa rehevää rahka-lehväsammaskasvillisuutta. Sana "lähistöllä" ei sisälly metsälaissa erityisen tärkeälle elinympäristölle asetettuun määritelmään. Lain mukaan kysymykseen tulee vain välitön lähiympäristö. Metsälain sanontaa "välitön lähiympäristö" ei voida metsäasetuksella laajentaa.

Metsälain mukaan erityisten tärkeiden elinympäristöjen tulee olla luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia. Kuvion 519 alueella noro kulkee vanhoissa metsätraktorin tekemissä urissa noin 25 metrin pituisen matkan eikä näin ollen ole siltä osin luonnontilainen tai luonnontilaisen kaltainen. Valittajien esittämän rajauksen ulkopuoliset alueet eivät täytä luonnontilaisen tai luonnontilaisuuden kaltaisuuden vaatimusta.

Maa- ja metsätalousministeriön metsälain soveltamisesta antaman päätöksen (224/1997) 9 §:ssä on säädetty erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelystä. Päätös koskee nimenomaan erityisen tärkeissä elinympäristöissä, ei niiden ulkopuolella, kiellettyjä toimenpiteitä. Ministeriön päätös jättää kiellettyjen ja sallittujen toimenpiteiden väliin joukon erilaisia metsänhakkuumahdollisuuksia, kuten esimerkiksi harvennushakkuut, ylispuuhakkuut ja siemenpuuhakkuut. Metsätaloudessa ei ole vakiintunutta määritelmää hakkuutavalle "varovainen hakkuu", mikä antaa säännöstä tulkitsevalle metsäkeskukselle mielivallan määrätä hakkuussa jätettävä puusto tai poistettavat puut. Valittajat ovat esittäneet, että he käsittelisivät erityisen tärkeässä elinympäristössä kasvavaa puustoa tavalla, jolla ei käytännössä lainkaan muuteta puuston varjostus- ja suojavaikutusta kohteessa ja sen

välittömässä lähiympäristössä. Luonnon monimuotoisuuden ja kohteen ominaispiirteiden säilyttäminen jopa edellyttää hakkuita. Näin on asia usein myös puron "välittömässä lähiympäristössä" sijaitsevassa kasvillisuudessa. Koska lainkohdan mukaan tärkeän elinympäristön muodostaa ainoastaan "välitön lähiympäristö", sen ulkopuolella suoritettavat normaalit hakkuut ovat metsälainsäädännön mukaan sallittuja.

Metsäkeskuksen päätöksen mukaisella 1,1 hehtaarin maastorajauksella kasvaa 315 kuutiometriä puuta. Puuston arvo on 12 370 euroa. Metsänomistajien tekemässä metsänkäyttöilmoituksessa mainitun erityisen tärkeän elinympäristön maastorajaus on puolestaan 0,5 hehtaaria ja sillä kasvaa arviolta 118 kuutiometriä puuta, arvoltaan 4 888 euroa. Maanomistajat esittävät kyseiseltä alueelta poistettavaksi lähinnä suuria kuusia noin 1 500 euron arvosta. Päätöksen kohdassa "muut lähteet" on mainittu Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion "Hyvän metsähoidon suositukset", joilla pyritään ohjaamaan metsien hoitoa ja käyttöä hyvään metsänhoitoon. Suositukset eivät perustu metsälainsäädäntöön, eikä niillä ole metsälakia eikä sitä alemmanasteisia normeja ohjaavaa vaikutusta. Metsäkeskuksia ei ole valtuutettu antamaan oikeussääntöjä metsälain 10 §:n mukaisten erityisten tärkeiden elinympäristöjen tulkinnasta eikä metsäkeskuksen ohjeilla voi olla lakia tai sen tulkintaa ohjaavaa vaikutusta. Metsäkeskuksen tulee tulkita maa- ja metsätalousministeriön päätöstä metsälain soveltamisesta siltä osin kuin kyseessä ovat erityisen tärkeissä elinympäristöissä kielletyiksi määritellyt toimenpiteet. Omaisuuden suoja koskevan perustuslain säännöksen ja metsälain näkökulmasta metsäkeskuksen viranomaiskäytännössä ja oikeuslaitoksen ratkaisukäytännössä tulisi päätyä lopputulokseen, joka johtaa metsänomistajalle myönteiseen lopputulokseen metsälain epäselvissä omaisuuden suoja koskevista tulkintatapauksissa.

Pohjois-Karjalan metsäkeskus on valituksen johdosta hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa katsonut, että valitus on perusteeton.

Metsäkeskus on ennakkotietoa antaessaan tarkastanut kohteen maastossa ja merkannut erityisen tärkeäksi elinympäristöksi määrittämänsä alueen maastoon. Metsäkeskus on antanut ohjeita puuston käsittelystä ainoastaan yleisellä tasolla, kuten hallituksen esityksessä on mainittu. Ohjeet on määritelty sillä tavoin väljästi, että ne mahdollistavat maanomistajien harkinnan hakkuun suunnittelussa ja toteuttamisessa. Päätöksessä mainituilla yleisluontoisilla ohjeilla ja kohteen rajauksella on pyritty perustelemaan, miksi valittajien esittämä kohteen käsittely on metsälain 10 §:n 3 momentin vastainen.

Metsälaissa tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen arviointi- ja rajaamisperusteet on säädetty metsälain 10 §:ssä ja metsäasetuksen 7 §:ssä. Säännöksissä ei määrätä esimerkiksi etäisyysrajoja tai muita yksiselitteisesti mitattavia tunnuksia elinympäristön määrittämiseksi tai rajaamiseksi. Säännöksiä joudutaan tämän vuoksi tulkitsemaan, jolloin oikeuslähteenä on käytettävä muun muassa metsälain esitöitä.

Purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen rajaamisen perusteena ei ole metsälain ja -asetuksen mukaan kasvillisuus, vaan rajaaminen on tehtävä metsäasetuksessa tarkoitettujen kasvuolojen ja pienilmaston perusteella. Välittömän lähiympäristön rajaamisen kannalta on olennaista hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti pienilmaston säilyminen, joka edellyttää puronvarren puustoisuutta ja varjoisuutta.

Rajaamisen on tapahduttava siten, että edellytykset varjostuksesta riippuvaisille poikkeaville kasvuoloille ja pienilmastolle säilyvät. Purojen ja norojen välittömän lähiympäristön laissa määrätty rajaamisperusteet poikkeavat selvästi esimerkiksi rehevistä lehtolaikuista, jotka metsäasetuksen 7 §:n 3 kohdan mukaisesti erottuvat selvästi ympäristöstään vaateliaan kasvillisuutensa vuoksi.

Metsäkeskuksen päätöksessä noron välittömänä lähiympäristönä on rajattu maastoon vyöhyke, jossa puusto ja pensaskerros sekä pysyvän veden läheisyys luovat ympäristöstä poikkeavat kasvuolot ja pienilmaston. Rehevänä lehtolaikkuna (kostea lehto) on rajattu alue, joka erottuu selvästi ympäristöstään vaateliaan kasvillisuutensa vuoksi.

Tutkimusten mukaan pienkohteiden välittömänä lähiympäristönä käsiteltävän vyöhykkeen tulee olla huomattavasti maaomistajien hakemuksessa esittämää 5-10 metriä leveämpi, jotta pienvesikohteille ominaiset piirteet voidaan turvata metsälain tarkoittamalla tavalla. Valittajien asiantuntijana käyttämän filosofian lisensiaatti Juha-Pekka Hotasenkaan mielestä valittajien maastoon tekemä kohteen rajausta ei ole kaikilta osin riittävä. Metsäkeskuksen päätöksessä kohteen rajausta on tehty noron ja sen välittömän lähiympäristön sekä pienilmaston ylläpitotavoite huomioon ottaen. Kohteen rajausta ei ole sidottu kaavamaisesti metrimääriin, vaan kohteen leveys on määritelty joustavasti.

Metsälain soveltamista koskevan maa- ja metsätalousministeriön päätöksen (224/1997) 9 §:ssä on lueteltu metsälain 10 §:n mukaisissa erityisen tärkeissä elinympäristöissä aina kielletyt ja yleensä sallitut toimenpiteet. Aina kiellettyjä toimenpiteitä ovat muun muassa avohakkuu ja kasvupaikalla ominaista kasvillisuutta vahingoittava maanpinnan käsittely sekä muut metsätalouden toimenpiteet, jotka oleellisesti muuttavat puuston varjostus- ja suojavaikutusta. Yleensä sallittuja ovat muun muassa varovainen hakkuu ja yksittäisten puiden poisto. Metsälain 5 §:ssä on säädetty metsätaloudessa yleisesti käytössä olevista kasvatushakkuusta ja uudistushakkuusta. Lainkohdan mukaan kasvatushakkuu on tehtävä siten, että hakkuualueelle jää riittävästi kasvatuskelpoista puustoa.

Maa- ja metsätalousministeriön päätöksessä tarkoitettua varovaisen hakkuun voidaan katsoa olevan metsätalouden tavanomaisia vakiintuneita toimenpiteitä, kuten metsälain 5 §:ssä tarkoitettua kasvatushakkuuta, varovaisempaa. Ministeriön päätöksen 9 §:n mukaan toimenpiteiden on oltava aina sellaisia, etteivät ne olennaisesti muuta puuston varjostus- ja suojavaikutusta.

Metsäkeskus on antamassaan päätöksessä ottanut kantaa valittajien kohteen rajaukseen ja heidän esittämänsä metsänkäsitteeseen ja todennut ne metsälain 10 §:n 3 momentin vastaisiksi. Lainkohdan mukaisten kohteiden ulkopuolisen alueen metsän käsitteelynpäätöksessä ei ole otettu kantaa. Päätöksen metsänkäsitteelyohjeilla on pyritty perustelemaan, miksi hakemuksessa esitetty kohteen käsitteely ja rajausta eivät metsäkeskuksen mielestä täytä metsälain 10 §:n 3 momentin vaatimuksia.

Metsäomistaja ei ole hakenut metsälain 11 §:n mukaista poikkeuslupaa tai ympäristötukea. Hakemuksen kohde on sisältynyt metsäkeskuksen toteuttamaan metsälain erityisen tärkeiden elinympäristöjen kartoitusprojektiin, ja kohde on kartoitettu vuonna 2000. Metsäkeskuksen

päätöksessä on tarkennettu erityisen tärkeiden elinympäristöjen rajausta ja määrittystä. Koska päätös perustuu metsäkeskuksen tietojärjestelmän tietoihin, kuviointi ja kuvioiden numerointi on hakemukseen nähden erilainen. Numeroinnilla ei kuitenkaan ole merkitystä asian kannalta.

Metsäkeskus on jakanut kohteen päätöksessään kolmeen osaan. Kohde alkaa lännestä norona ja sen välittömänä lähiympäristönä, jatkuu rehevänä lehtolaikkuna (kosteaa lehto) ja muuttuu idässä jälleen noroksi ja sen välittömäksi lähiympäristöksi. Kohteen määrittäminen kolmeen kuvioon perustuu maastossa havaittuun merkittävimpään elinympäristöön. Sillä, että kohde on päätöksessä tulkittu kahdessa kohtaa puron sijasta noroksi välittömine lähiympäristöineen, ei ole merkitystä metsälain 10 §:n 3 momentin mukaisen sallitun käsittelyn kannalta. Pienvesikohteilla, jollaisia purot ja norot ovat, säilytettävät ominaispiirteet ovat samat. Pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostama noro erottuu ympäröivästä metsämaasta siten, että norouomassa ei esiinny juuri lainkaan ympäröivän metsämaan pintakasvillisuutta.

Metsälain ja -asetuksen perusteella tehtävä erityisen tärkeiden elinympäristöjen rajausta perustuu kohteiden ominaispiirteisiin. Käsitettä ominaispiirre ei ole tarkemmin määritelty laissa. Lain esitöissä on kuitenkin lueteltu erityisen tärkeisiin elinympäristöihin liittyviä piirteitä, jotka on mitä ilmeisemmin otettava huomioon elinympäristöjä ja elinympäristöissä tehtäviä toimenpiteitä arvioitaessa. Esimerkiksi rehevillä lehtolaikuilla tarkoitetaan metsäasetuksen mukaan ainoastaan lehtolaikkuja, jotka erottuvat selvästi ympäristöstään vaateliaan kasvillisuutensa vuoksi. Metsälain ja -asetuksen vaatimukset huomioon ottaen erityisten tärkeiden elinympäristöjen rajausta tehtäessä tarvitaan yleensä kasvilajien tuntemusta ja ekologista asiantuntemusta. Näiden asioiden tuntemus ei ole erityistä biologista tai metsätaloudellista ammattitaitoa, vaan sisältyy alan koulutusta antavien oppilaitosten perusopetukseen. Metsälakia säätäessään eduskunta velvoitti maa- ja metsätalousministeriön kartoittamaan välittömästi laissa tarkoitettua erityisen tärkeä elinympäristöt ja tiedottamaan kohteista maanomistajille. Kartoituksen tavoitteena on estää tietämättömyydestä aiheutuvat metsälain 10 §:n vastaiset hakkuut.

Metsäkeskuksen päätöksessä on otettu huomioon päätöksessä tarkoitettujen kohteiden aikaisemmat käsittelyt, muun muassa poimintaluontoiset hakkuut ja noron ylittävät ajourat. Toimenpiteet ovat kuitenkin olleet sellaisia, että kohteiden ominaispiirteet ovat olennaisilta osin säilyneet ja kohteet voidaan luokitella vähintään luonnontilaisen kaltaisiksi. Noron ylittävät ajourat ovat sellaisissa kohdissa, että niiden vaikutuksesta noron ja välittömän lähiympäristön luonnontilaisuus on kärsinyt, mutta vaikutus on ollut vähäinen. Poimintaluontoiset hakkuut on arvioitu tehdyiksi 40 vuotta sitten. Tuolloin noron ympäristöstä on kaadettu yksittäisiä puita. Jälkikäteen arvioituna hakkuu on ollut tavanomaista kasvatushakkuuta selvästi vähäisempää. Yksittäisten puiden poistaminen ei ole oleellisesti muuttanut puuston varjostus- ja suojavaikutusta. Hakkuun vaikutusta kohteen luonnontilaisuuteen tai luonnontilaisuuden kaltaisuuteen on arvioitava käyttäen hyväksi muun muassa Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion "Hyvän metsänhoidon suosituksia". Vanha hakkuu on ollut maa- ja metsätalousministeriön päätöksen (224/1997) 9 §:n mukaista sallittua yksittäisten puiden kaatamista tai varovaista hakkuuta.

A asiakumppaneineen on antanut metsäkeskuksen lausunnon johdosta vastineen. Puuston runkoluvusta poistettaisiin vajaa kymmenen prosenttia. Hakkuu ei vähennä kohteen välittömän lähiympäristön ominaispiirteitä.

Suomen perustuslain 107 §:ssä säädetään, että jos asetuksessa tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussakaan viranomaisessa. Metsäasetuksen 7 §:ssä sekä metsälain soveltamista koskevan maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 9 §:ssä on säädetty erityisen tärkeän elinympäristön kuvauksessa metsälain 10 §:stä poikkeavasti. Metsälakia alemmanasteisia säännöksiä ei tule soveltaa siltä osin kuin ne ovat ristiriidassa metsälain 10 §:n kanssa. Lisäksi eduskunnan maa- ja metsävaliokunta on metsälaista antamassaan mietinnössä (MmVM 18/1996 vp) katsonut, että säännöksiä sovellettaessa tulee erityistä huomiota kiinnittää siihen, ettei metsien hoitoa ja käyttöä tarpeettomasti rajoiteta silloin, kun metsätaloudellisista toimenpiteistä ei ole vaaraa metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen, etenkin erityisen tärkeiksi määritettyjen elinympäristöjen säilymiselle.

Metsälakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 63/1996 vp) on todettu, että metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentin tarkoituksena olisi säätää kaikkia velvoittava monimuotoisuuden säilyttämisen vähimmäistaso määrättyjen erityisen tärkeiden elinympäristöjen osalta, jotka olisivat mahdollisimman yksiselitteisesti tunnistettavissa ja rajattavissa maastossa. Eduskunnan vastauksen (EV 209/1996 vp) mukaan kohteiden rajauksessa on pidettävä kiinni siitä, mitä metsälaissa on kohteiden rajauksesta sanottu. Eduskunta edellytti, että lain sanamuodon lisäksi "elinympäristöjen määrittelyssä noudatetaan tiukasti hallituksen esityksen perusteluja". Valittajien tekemä rajausta perustuu selvästi ympäristöstään erottuvaan luonnontilaisen kaltaiseen pensas- ja puuvyöhykkeeseen sekä kosteutta vaativaan kasvillisuusvyöhykkeeseen. Oleellista erityisen tärkeän elinympäristön olemassaolon kannalta myös siinä tapauksessa, että osa kohteesta katsotaan lehtolaikuiksi, on se, että kohteessa tulee olla tiettyjä harvinaistuneita tai vaatelaita eliölajeja. Metsäkeskus ei ole yksilöinyt yhtään edellä mainitun kaltaista eliölajia. Metsäkeskuksen rajaamalta alueelta puuttuu pensaskerros, ja puusto on normaalia, aiemmin harvennettua talousmetsää. Metsäkeskuksen rajausta ulottuu selvästi metsälain 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainitun välittömän lähiympäristön ulkopuolelle. Lisäksi rajausta ei täytä luonnontilaisuuden tai sen kaltaisuuden vaatimusta. Metsälain 10 §:ssä ei ole mainintaa pienilmastosta. Metsälaissa on edellytetty ainoastaan, että kohteen tulee erottua selvästi ympäristöstään. Metsäasetuksessa säädetty pienilmasto on lainsäätäjän tarkoituksen vastainen edellytys. Metsäkeskus ei ole liittänyt päätökseensä eikä lausuntoonsa pienilmastoa kuvaavia lämpö- eikä kosteusmittaustuloksia. Päätöksestä ei myöskään käy ilmi, onko todella kysymys metsälain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostamasta norosta.

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion suosituksilla ei ole metsälain tulkintaa ohjaavaa juridista statusta. Niiden tavoitteena on vain ohjata metsien hoitoa hyvän metsän hoidon suuntaan. Luonnontilaisuuden kaltaisuuden saavuttaminen ei ole vain muutaman vuosikymmenen mittainen aikajänne. Metsäkeskus ei ole selvittänyt sitä, minkä kokoisia ja kuinka monta puuta sen arvion mukaan 40 vuotta sitten tehdyssä hakkuussa kaadettiin. Hakkuilla on mitä suurin merkitys sen kannalta, onko kysymyksessä luonnontilainen, luonnontilaisen kaltainen vai normaali talousmetsä. Metsäkeskus ei ole perustellut myöskään sitä, kuinka se on päätenyt arviossaan 40 vuoden aikajänteeseen. Olennaista ei ole, mitä on poistettu, vaan millaista puustoa kohteeseen on jätetty. Nykytilassaan metsäkeskuksen lisäämä alue on normaalia järeäpuustoista talousmetsää, jossa ei ole luonnontilaisen kohteen edellyttämää lahoppuustoa eikä puuston eri-ikäisyyttä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Kuopion hallinto-oikeus on, toimitettuaan asiassa katselmuksen ja saatuaan katselmuksessa metsäkeskukselta lisälausunnon, valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A:n ja hänen asiakumppaniensa valituksen metsäkeskuksen päätöksestä.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovellettavat säännökset

Metsälain 10 §:n 1 momentin mukaan metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan.

Metsälain 10 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohtien mukaan metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä ovat lähteiden, purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen sekä pienten lampien välittömät lähiympäristöt ja rehevät lehtolaikut.

Metsälain 10 §:n 3 momentissa säädetään, että jos pykälän 2 momentissa tarkoitetut elinympäristöt ovat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia sekä ympäristöstään selvästi erottuvia, niitä koskevat hoito- ja käyttötoimenpiteet tulee tehdä elinympäristöjen ominaispiirteet säilyttävällä tavalla.

Metsälain 10 §:n 4 momentin mukaan pykälän 2 momentissa tarkoitetuista elinympäristöistä säädetään tarvittaessa tarkemmin asetuksella. Metsätalousasioissa toimivaltainen ministeriö voi antaa tarkempia yleisiä määräyksiä mainittujen elinympäristöjen käsittelyn perusteista sekä pykälän 3 momentissa tarkoitetun velvoitteen alueellisesta soveltamisesta ottaen huomioon kyseisten elinympäristöjen turvaamisen tarve maan eri osissa.

Metsälain 14 c §:n 1 momentin mukaan maanomistaja tai hänen valtuuttamansa metsänhakkuu-oikeuden haltija voi hakea ennen hakkuuta tai muuta metsän käsittelyä metsäkeskukselta metsänkäyttöilmoitukseen liittyvän ennakkotiedon metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetusta erityisen tärkeästä elinympäristöstä. Metsäkeskus ratkaisee ennakkotiedossa, onko hakemuksessa erikseen esitetty kohde erityisen tärkeä elinympäristö ja onko ilmoitettu metsän käsittely metsälain 10 §:n 3 momentin vaatimusten mukainen.

Metsäasetuksen 7 §:n 1 ja 3 kohtien mukaan metsälain 10 §:n 2 momentissa tarkoitetaan momentin 1 kohdassa mainituilla välittömillä lähiympäristöillä vyöhykettä, jonka puusto ja pensaskerros sekä pysyvän veden läheisyys luovat ympäristöstä poikkeavat kasvuolot ja pienilmaston ja 3 kohdassa mainituilla rehevillä lehtolaikuilla ainoastaan lehtolaikkuja, jotka erottuvat selvästi ympäristöstään vaateliaan kasvillisuutensa vuoksi.

Metsäasetuksen 8 §:n mukaan metsälain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä pidetään luonnontilaisina tai luonnontilaisen kaltaisina, jos niiden biologisen

monimuotoisuuden kannalta olennaiset ominaispiirteet ovat säilyneet aikaisemmasta ihmisen toiminnasta huolimatta tai elinympäristöä on käsitelty metsätalousasioissa toimivaltaisen ministeriön metsälain 10 §:n 4 momentin nojalla antamien määräysten mukaisesti. Metsälain 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua pienvesien lähiympäristöjä voidaan pitää luonnontilaisen kaltaisina myös, jos ihmisen toiminnan vaikutuksesta pienveden veden laatu on huonontunut tai virtaussuhteet ovat muuttuneet.

Asiassa saatu selvitys

Metsäkeskus on hakemuksen enemmälti hyläten myöntänyt haetun ennakkotiedon. Hakemuksen mukaisia hakkuualueita on rajoitettu kohteiden nrot 869 ja 870, päätöksen mukaisten kohteiden nrot 257 ja 517, oikeastaan 519, osalta siten, että maastoon on rajattu merkintöjä tekemällä metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentin mukainen erityisen tärkeä elinympäristö, jossa hakkuuta on rajoitettu.

Kuviot 257 ja 519 ovat noron välitöntä lähiympäristöä, joka on lisäksi kosteata lehtoa. Kuvio 518 on rehevä kostea lehtolaikku. Kostean lehdon rajan osoittaa lähinnä suursaniaiskasvillisuuden (sorea hiirenporras) yhtenäinen esiintyminen.

Kuvioilla 257 ja 519 sallittuja toimenpiteitä ovat yksittäisten puiden varovainen poistaminen lähinnä noron välittömän lähiympäristön ulkoreunalta. Noron partaalla olevia puita ei saa poistaa. Poistettavien puiden tulee olla lähinnä lisävaltapuita ja pääsääntöisesti havupuita. Poistettavat puut tulee valita siten, että varjostusolosuhteet ja kostea pienilmasto eivät muutu. Poiminta ja korjattavien puiden karsinta on suoritettava välittömän lähiympäristön ulkopuolelta käsin, mikäli käytetään isoja metsäkoneita, joiden liikkumista varten pitäisi avata ajouria.

Kuviolla 518 on sallittua yksittäisten puiden varovainen poiminta. Poiminta on kohdistettava havupuihin ja tehtävä siten, että puuston kerroksellisuus säilyy. Puiden poiminta ja korjattavien puiden karsinta on tehtävä kuvion rajauksen ulkopuolelta käsin, mikäli käytetään isoja metsäkoneita, joiden liikkumista varten pitäisi avata ajouria.

Metsäkeskuksen mukaan päätös ei ole perustunut metsäkeskuksen antamiin ohjeisiin metsän käsittelystä, vaan metsälakiin ja -asetukseen sekä maa- ja metsätalousministeriön päätökseen. Erityisen tärkeän elinympäristön rajaamisessa on käytetty puuston keskipituutta vain esimerkkinä. Tarkempi merkintä on tehty maastoon. Metsäkeskuksen mukaan hakemuksen mukainen hakkuu hävittää kohteen ominaispiirteet ja tämän vuoksi hakemuksen mukainen rajausta on metsälain vastainen. Metsäasetuksessa ja maa- ja metsätalousministeriön päätöksessä erityisen tärkeä elinympäristö on määritelty siten, että huomioon otetaan kohteen kasvu- ja ilmasto-olosuhteet. Metsäkeskuksen mukaan rajausta ei voi olla suppeampi, koska se johtaisi maasto- ja ilmasto-olosuhteiden muuttumiseen. Kasvilajeilla on merkitystä erityisen tärkeän luontokohteen määrittelyssä metsälain 10 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetun rehevän lehtolaikun osalta, mutta ei metsälain 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen purojen ja pysyvän veden juoksu-uoman muodostavien norojen välittömän lähiympäristön osalta. Yksittäisten lajien suojelu ei perustu metsälakiin, ja siksi kasvit eivät yksistään määrää, mikä on erityisen tärkeä luontokohde. Metsälain 10 §:n tarkoituksena on olemassa olevien

elinympäristöjen säilyttäminen. Hakemuksen mukaisen hakkuun myötä auringonvalo ja voimakkaammat tuulet muuttavat olosuhteita ja elintärkeä elinympäristö häviää. Metsäkeskuksen mukaan puusto on luonnontilaisen kaltaista, koska alueella ei ole useamman ikäisiä kantoja ja koska aiemmin suoritettu poimintahakkuu on ollut isojen puiden poimintahakkuuta, joka on myös nyt varovaisena hakkuuna mahdollista. Kohteita ei voi pitää viljelymetsänä. Kyse on norosta ja sen lähiympäristöstä, ei purosta. Metsäkeskuksen mukaan norot saattavat joskus kuivua ja myös joet voivat kuivua. Kyse on kuitenkin pysyvästä vedenjuoksu-uomasta, koska siinä ei ole kasvillisuutta.

Hallinto-oikeus on suorittanut valituksenalaisten kohteiden osalta katselmuksen. Alueella sijaitsee noro, jota voidaan pitää pysyvänä vedenjuoksu-uomana. Alue on noin 250-300 metriä pitkä ja noro laskeutuu mäen harjalta käsin alaspäin. Ylärinteellä noro kulkee alussa vanhaa ajoväylää pitkin ja tämän jälkeen jatkaa yhtäjaksoisesti alas mäkeä. Noro erottuu ympäröivästä kasvillisuudesta siten, että juoksu-uomassa ei ole juurikaan kasvillisuutta. Noron välittömässä läheisyydessä esiintyy kosteissa paikoissa esiintyviä kasveja. Kauempana kasvillisuus muuttuu tavalliseksi talousmetsäksi. Noro ja sen lähiympäristö on varsin sankan puuston ympäröimä siten, että alueelle ei juurikaan pääse suoraan auringonvaloa. Lisäksi ympäröivä puusto estää voimakkaat tuulet alueella. Noron ja sen lähiympäristön leveys vaihtelee muutamista metreistä pariinkymmeneen metriin.

Arviointia ja johtopäätökset

Metsälain esitöiden (PeVL 22/1996 vp) mukaan "metsälain velvoitteet ovat maanomistajan kannalta luonteeltaan kohtuullisia ja yhteiskuntakehitykseen sopivia. Ehdotetut rajoitteet ja velvoitteet eivät vaikuttaisi merkittävästi metsänomistajan mahdollisuuksiin hyödyntää metsäomaisuuttaan taloudellisesti." Tämän vuoksi metsälakia tai sen perusteella annettavia alemmanasteisia säännöksiä ei voida pitää perustuslain omaisuuden suojaa koskevan säännöksen vastaisina.

Metsälain 10 §:ää koskevan lain esityön (HE 63/1996 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "pykälän 2 ja 3 momentin tarkoituksena olisi säätää kaikkia velvoittava monimuotoisuuden säilyttämisen vähimmäistaso määrättyjen erityisen tärkeiden elinympäristöjen osalta, jotka olisivat mahdollisimmin yksiselitteisesti tunnistettavissa ja rajattavissa maastossa. Nämä erityisen tärkeät elinympäristöt, jotka lueteltaisiin pykälän 2 momentissa, olisivat tavanomaisesta metsäluonnosta poikkeavia, yleensä pieni-alaisia kohteita, jotka ovat tärkeitä elinalueita tietyille harvinaistuneille tai vaatelialle eliölajeille."

Metsäasetuksen 7 §:n 1 ja 3 kohdan mukaan erityisen tärkeän luontokohteen välittömänä lähiympäristönä voidaan pitää vyöhykettä, jonka puusto ja pensaskerros sekä pysyvä veden läheisyys luovat ympäristöstä poikkeavat kasvuolot ja pienilmaston, ja rehevinä lehtolaikkuna ainoastaan lehtolaikkuja, jotka erottuvat selvästi ympäristöstään vaatelialaan kasvustonsa vuoksi. Lisäksi metsäasetuksen 8 §:n mukaan alueita voidaan pitää luonnontilaisina tai luonnontilaisen kaltaisina, jos niiden biologisen monimuotoisuuden kannalta olennaiset ominaispiirteet ovat säilyneet aikaisemmasta ihmisen toiminnasta huolimatta. Kysymys on siten metsälain 10 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohdissa tarkoitetuista erityisen tärkeistä elinympäristöistä.

Metsälain 10 §:n 2 momentissa on määritelty erityisen tärkeät ympäristöt ja 3 momentissa veloitetaan suorittamaan niitä koskevat hoito- ja käyttötoimenpiteet elinympäristöjen ominaispiirteet säilyttävällä tavalla. Metsänhoitohakkuulla ja metsänkäyttötoimenpiteillä ei saa hävittää, vaarantaa tai muuttaa metsälain mukaisten erityisen tärkeiden elinympäristöjen olemassaoloa. Metsänhoito ja metsänkäyttötoimenpiteet on suunniteltava niin, että ympäristöstä poikkeavat kasvuolot ja pienilmasto säilyvät. Tähän vaikuttavat paikalliset olosuhteet kuten alueen maasto, kasvillisuus ja valoisuusolosuhteet.

Katselmuksen perusteella valituksenalaisia kohteita voidaan pitää tiepohjia lukuunottamatta luonnontilaisen kaltaisina, koska noron ja sen lähiympäristön ominaispiirteet ovat aiemmin tehdystä poimintahakkuusta huolimatta säilyneet. Katselmuksessa sekä valittajat että metsäkeskus ovat olleet yhtä mieltä siitä, että hakemuksen mukainen hakkuu tulee lisäämään alueen valoisuutta ja tuulisuutta siten, että alueen olosuhteet tulevat ainakin jonkin verran muuttumaan. Asiassa ei ole merkitystä sillä, parantaisiko hakkuun myötä tuleva muutos kasvillisuuden elinvoimaisuutta ja monimuotoisuutta vai ei, koska metsälain 10 §:n tarkoituksena on nimenomaan turvata nykyisten erityisen tärkeiden luontokohteiden säilyminen sellaisinaan. Ennakkopäätöksen mukainen kohteen rajausta noron ja sen välittömän lähiympäristön osalta takaa sen, että hakkuu ei tule muuttamaan tai vaarantamaan olemassa olevaa erityisen tärkeää elinympäristöä.

Kun otetaan huomioon, että hakemuksen mukainen hakkuu tulisi muuttamaan erityisen tärkeää luontokohdetta ja että päätöksen mukainen rajausta turvaa erityisen tärkeän luontokohteen säilymisen olemassa olevan kaltaisena, metsäkeskus on voinut rajata osoittamansa alueen erityisen tärkeän luontokohteen turvaamiseksi.

Metsäkeskuksen päätöstä ei ole syytä muuttaa.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A asiakumppaneineen on valituksessaan hallinto-oikeuden päätöksestä vaatinut, että hallinto-oikeuden ja metsäkeskuksen päätökset kumotaan sekä valittajien metsänkäyttöilmoituksessaan metsäkeskukselle esittämät maastorajaus ja poimintaluonteinen metsänhakkuu erityisen tärkeässä elinympäristössä hyväksytään. Lisäksi valittajat ovat vaatineet, että korkein hallinto-oikeus toimittaa asiassa katselmuksen.

Vaativustensa perusteiksi valittajat ovat esittäneet muun ohella, että metsäkeskus on rajannut erityisen tärkeäksi elinympäristöksi valittajien esitystä selvästi laajemman alueen ja sallinut vain erittäin varovaisen pienten puiden poiston. Rajausta tulee tehdä siten, että sen sisäpuolelle jää vain metsälaissa ja metsäasetuksessa määritelty luonnontilainen tai luonnontilaisen kaltainen, selvästi ympäristöstään erottuva noron välitön lähiympäristö. Myös rajauksen sisällä tehtävä, yksittäisiin suuriinkin puihin kohdistuva poimintaluonteinen hakkuu, joka säilyttää elinympäristön ominaispiirteet, on sallittava.

Ennakkotietohakemus on koskenut kahta metsikkökuviota. Metsäkeskuksen päätöksessä ei ole pitäydytty hakemuksen mukaisissa kuvionumeroinneissa, vaan on tehty jako kolmeen kuvioon käyttäen uudenlaista numerointia, mikä vaikeuttaa päätöksen sisällön tulkintaa.

Pohjois-Karjalan metsäkeskuksen viranomaispäällikön tiedote Kuopion hallinto-oikeuden päätöksestä viittaa siihen, että rajausta perustuu metsäkeskusten viranomaistoiminnon sisäiseen tulkintasuositukseen.

Hallinto-oikeuden toimittamasta katselmuksesta laaditusta pöytäkirjasta eivät käy ilmi valittajien esittämät näkemykset kohteen rajauksesta tai valittajien katselmuksen yhteydessä esittämät muutkaan näkökohdat. Pöytäkirja on puutteellinen ja loukkaa valittajien oikeusturvaa.

Metsäkeskuksen rajauserusteena noron eteläpuolella on ollut alueella kasvavan puuston pituus ja pohjoispuolella puolet puuston pituudesta. Metsäkeskus ei ole esittänyt, että se olisi arvioinut kohteen olevan ympäristöstään selvästi erottuva.

Syvät ajojäljet ovat muuttaneet veden virtausuomaa noin 40 metrin pituisella matkalla. Vanha uoma erottuu kuivana uomana toisaalla metsässä. Koko entisen noron paikka on muuttunut. Traktorin noin kymmenen vuotta sitten maastoon tekemä jälki ei ole metsälaissa tarkoitettu edes luonnontilaisen kaltainen pysyvä noro, joten alue voidaan hakata metsänkäyttöilmoituksen mukaan.

Metsäkeskuksen rajausta on valittajien tekemää rajausta paikoitellen tuntuvasti leveämpi. Etenkin noron eteläpuolella se ulottuu normaalille talousmetsämaalle. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelut tukevat valittajien käsitystä, jonka mukaan selvästi ympäristöstään erottuvuuden määritelmä koskee vain noron lähiympäristöä.

Perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja metsälain näkökulmasta tulisi omaisuudensuojaa koskevissa epäselvissä tulkintatapauksissa päätyä lopputulokseen, joka johtaa metsänomistajalle myönteiseen lopputulokseen. Ensin on määriteltävä erityisen tärkeä elinympäristö metsälain 10 §:n 2 momentin sekä metsäasetuksen 7 §:n mukaan, ja vasta sen jälkeen on arvioitavissa metsälain 10 §:n 3 momentin mukaisesti kohteen luonnontilaisuus tai luonnontilaisuuden kaltaisuus sekä se, eroaako kohde selvästi ympäristöstään. Rajausta on tehtävä viimeksi mainitun arvioinnin perusteella. Metsälain mukaisten kohteiden tulee täyttää selvästi, riidattomasti ja yhtäaikaaisesti luonnontilaisuuden ja ympäristöstään selvästi erotettavuuden vaatimus sekä muut kriteerit koko rajauksen alueella.

Biologi Seppo Vuokon Metsälehden numerossa 9/2004 julkaistun artikkelin mukaan metsäkeskusten toisistaan poikkeava tulkinta puronvarsien käsittelyssä hämmentää metsänomistajia. Alueellisten metsäkeskusten tulkinnat ovat olleet ristiriitaisia myös metsälain mukaisten kohteiden juridisten perusteiden täyttymisen osalta, mikä on metsänomistajan tai hänen ammattiapunaan toimivan hakkuualueen rajaajan oikeusturvan kannalta erittäin kyseenalaista.

Pohjois-Karjalan metsäkeskus on antanut valituksen johdosta lausunnon, jossa se on todennut muun ohella, että purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen välittömällä lähiympäristöllä tarkoitetaan metsäasetuksen 7 §:n 1 kohdan mukaisesti vyöhykettä, jonka puusto ja pensaskerros sekä pysyvän veden läheisyys luovat ympäristöstä poikkeavat kasvuolot ja pienilmaston. Erityisen tärkeän elinympäristön rajausta perustuu puuston ja

pensaskerroksen luomaan varjostukseen, joka yhdessä pysyvän veden kanssa ylläpitää ympäristöstä poikkeavia kasvuoloja ja pienilmastoa. Puuston ja varjostuksen merkitystä korostetaan myös metsälain 10 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 63/1996 vp). Metsälakia säädettäessä eduskunta edellytti vastauksessaan (EV 209/1996 vp), että metsälain perusteluja noudatetaan tiukasti elinympäristöjen määrittelyssä.

Nykyisen tietämyksen mukaan pienvesikohteiden välittömänä lähiympäristönä käsiteltävän vyöhykkeen tulee olla huomattavasti maanomistajien ennakkotietohakemuksessa esittämää ja maastoon rajaamaa 5-10 metriä leveämpi, jotta pienvesikohteille ominaiset piirteet voidaan turvata metsälain tarkoittamalla tavalla. Useissa tutkimuksissa on päädytty noin 30 metrin hakkaamattomiin vyöhykkeisiin haluttaessa minimoida hakkuun negatiiviset vaikutukset puroluontoon. Esimerkiksi puronvarren sammallajiston menestymisen on arvioitu vaativan vähintään 20-30 metrin vyöhykettä. Purovesien suojelun ravinnekuormitukselta ja lämpötilan muutoksilta on eri tutkimuksissa arvioitu vaativan vähintään 15-30 metrin muokkaamatonta suojavyöhykettä. Valittajien asiantuntijana käyttämän filosofian lisensiaatti Juha-Pekka Hotasen kirjallisen lausunnonkaan mukaan valittajien maastoon tekemä kohteen rajausta ei ole kaikilta osiltaan riittävä.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan purojen ja norojen välittömän lähiympäristön rajaamisperuste näyttäisi poikkeavan esimerkiksi rehevistä lehtolaikuista ja kalliojyrkänteiden alusmetsistä. Jälkimmäiset elinympäristöt erottuvat muusta metsäluonnosta vaateliaan ja rikkaan kasvillisuutensa takia. Purojen ja norojen välittömissä lähiympäristöissä merkityksellistä on niiden luoma yleinen ekologinen ja eliölajistollinen vaihtelu. Tarkastelu ei voi rajautua esimerkiksi tiettyihin kasvilajeihin.

Metsäkeskuksen ja valittajien tekemät rajaukset eroavat merkittävästi ennakkotietopäätöksen kuvioiden 257 ja 519 pienvesikohteiden osalta, koska metsäkeskus on rajannut kuviot edellä todetun laissa ja lain esitoissa esille tuodun ominaispiirteiden säilyttämistavoitteen mukaisesti. Metsäkeskuksen päätöksen mukainen rajausta on katsottu sellaiseksi, että hakkuun toteutuessa sen mukaisesti kohteen ominaispiirteet tulevat jonkin verran heikkenemään, mutta säilyvät metsälain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Metsälain soveltamista koskevan maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 9 §:n mukaisesti erityisen tärkeissä elinympäristöissä saadaan yleensä tehdä varovaisia hakkuuta ja kaataa yksittäisiä puita edellyttäen, että puuston varjostus- ja suojavaikutus ei muutu oleellisesti. Jos elinympäristöjen biologisen monimuotoisuuden kannalta olennaiset ominaispiirteet ovat säilyneet tai jos toimenpiteet on tehty ministeriön antamien määräysten mukaisesti, elinympäristöjä pidetään metsäasetuksen 8 §:n mukaisesti luonnontilaisina tai luonnontilaisen kaltaisina. Metsäkeskus on arvioinut, että ennakkotietopäätöksen mukaisessa noron välittömässä lähiympäristössä tehty aiemmat hakkuut ovat olleet muun muassa metsälain 5 §:n mukaista tavanomaista kasvatushakkuuta selvästi varovaisempaa yksittäisten puiden poistamista. Tehty toimenpiteet eivät ole vaikuttaneet olennaisesti puuston tarjoamaan varjostukseen ja muuhun suojaan. Monimuotoisuuden kannalta olennaiset ominaispiirteet ovat säilyneet.

Metsäkeskuksen päätöksen perusteluihin sisältyvät käsittelyohjeet on annettu yleisellä tasolla puuttumatta hakkuun käytännön toteuttamiseen. Päätöksessä ei ole otettu kantaa metsälain 10

§:n mukaiseksi noron välittömäksi lähiympäristöksi tai reheväksi lehtolaikuksi rajattujen kohteiden ulkopuolisen alueen metsien käsittelyyn. Ohjeilla on pyritty perustelemaan, miksi hakemuksessa esitetty kohteen käsittely ja rajausta eivät metsäkeskuksen mielestä täytä metsälain 10 §:n 3 momentissa säädettyjä vaatimuksia. Ohjeiden mukaan on mahdollista poistaa myös yksittäisiä suuria lisävaltapuita, jos puuston varjostus- ja suojavaikutus säilyy maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

A asiakumppaneineen on antanut metsäkeskuksen lausunnon johdosta vastaselityksen. Valittajat ovat uudistaneet aikaisemmin esittämänsä vaatimukset perusteineen ja lisäksi lausuneet muun ohella, että metsälain 10 §:n erityisen tärkeitä elinympäristöjä koskeva säännös sekä säännöksessä mainitut velvoitteet rajoittavat yksityisomaisuuden käyttöä ja näin ollen koskevat niin olennaisesti yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia, että niistä määräämisen tulee kuulua Suomen perustuslain 80 §:n nojalla lain alaan. Kuitenkin metsäasetus sekä metsälain soveltamista koskeva maa- ja metsätalousministeriön päätös määrittävät metsälain 10 §:n mukaisten erityisen tärkeiden elinympäristöjen rajauspäätöksiä usein perustuslain 15 §:n sekä metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentin säännösten vastaisesti.

Viranomaisten tekemät ja hyväksymät rajaukset ovat maanomistajan näkökulmasta liian laajoja. Perustuslain 106 § huomioon ottaen asiaa ratkaistaessa tulisi antaa etusija perustuslain 15 §:lle ja sen sisältämälle omaisuudenturvaamisnäkökohdalle.

Perustuslain 106 §:n soveltamisen tulisi johtaa siihen, että tulkinnanvarainen osa suojeltavasta alueesta jätetään perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen johdosta metsälain 10 §:n mukaisen rajauksen ulkopuolelle. Ainoastaan tällä tavalla voidaan turvata päätösten perustuslainmukaisuus ja se, ettei yksityisomaisuuden suojaa loukata.

Metsäkeskuksen päätöksentekoa ei ole ohjannut metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentin sisältö ja sanamuoto, vaan metsäasetuksen sekä maa- ja metsätalousministeriön päätöksen säännökset. Lakia alemmanasteisia säännöksiä sovellettaessa joudutaan 10 §:n vastaisesti tilanteeseen, jossa lainsäätäjän tarkoitus ei toteudu. Jokaisen metsänomistajan tulisi kyetä ilman viranomais- tai muutakaan asiantuntija-apua tekemään metsälain 10 §:n mukainen rajausta metsässään. Alemmanasteiset säännökset tekevät tämän metsänomistajalle mahdottomaksi. Kysymyksessä olevat alemmanasteiset säännökset tulee jättää huomioon ottamatta kokonaan tai ainakin siltä osin kuin viranomaiset loukkaavat yksityisomistuksen suojaa tulkinnanvaraisilla rajauksilla ja päätöksillä. Siltä osin kuin metsälain esityöt ovat ristiriidassa perustuslain sekä metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentin kanssa, myös ne tulee jättää huomioon ottamatta.

Lisäksi metsäkeskuksen ja hallinto-oikeuden päätökset rikkovat metsänomistajien perustuslain 18 §:n mukaista tulonhankintavapautta.

Metsäntutkimuslaitoksen tutkija Kauko Salo on hallinto-oikeuden toimittaman katselmuksen yhteydessä maastossa todennut, että metsälain 10 §:n mukaisen kohteen edellytyksenä oleva pienilmasto ja veden uomaa ympäröivä kohteelle tyypillinen kasvillisuus eivät edellytä sellaisia varjostusoloja, joihin metsäkeskus ja hallinto-oikeus ovat päätöksensä perustaneet. Sen sijaan Salo on painottanut metsäluonnon sukkessiota. Sukkessio takaa, että metsäluonnon

monimuotoisuus toteutuu metsälain mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla kussakin metsän kehitysvaiheessa. Liiallisella varjostuksella on Salon mukaan jopa luontoarvoja ja lajistoa vähentäviä vaikutuksia.

Metsäkeskus on tukeutunut Metsätieteellisessä aikakauskirjassa 2/2002 julkaistuun artikkeliin, jonka kirjoittajat ovat laajentaneet metsälain tulkintaa yli säädöstekstien. Metsäkeskuksen ennakkotietopäätöksessä esittämä hakijan rajausta leveämpi rajausta on ilmeisesti tehty kyseisestä artikkelista ilmeneviä periaatteita noudattaen.

Ainoastaan sellainen varjostava puusto, joka kasvaa erityisen tärkeän elinympäristön alueella, voidaan katsoa varjostavaksi puustoksi, johon voidaan kohdistaa hakkuurajoituksia. Metsäkeskuksen ennakkotietopäätöksessään luettelemat kasvit osoittavat poikkeukselliset kasvuolosuhteet, jotka esiintyvät metsälain 10 §:n mukaisen kohteen purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostamissa noroissa. Kyseisiä kasveja ei alueella kasva missään muualla kuin maanomistajan tekemän rajauksen sisäpuolella. Toisin kuin metsäkeskus väittää, niiden kasvaminen ei riipu suurten kuusten varjostuksesta, vaan pysyvän veden läheisyydestä. Metsäkeskuksen rajaamalla lisäalueella ei ole ollut metsäasetuksen 7 §:ssä mainittua pensaskerrostoa eikä sen puusto ole luonnontilaisen kaltaistakaan. Olennaista on, että kohdetta määrittävät pysyvän veden läheisyys sekä puusto ja pensaskerros ja että varjostus- ja suojavaikutus eivät saa muuttua olennaisesti.

Metsäkeskuksen rajausta ei perustu metsälain tulkintaan, vaan niin sanottuun hyvään metsäluonnon hoitoon, joka ei ole maanomistajalle laissa säädetty velvollisuus vaan vapaaehtoista toimintaa. Metsäkeskuksen rajaamalla 1,1 hehtaarin suuruisella alueella kasvavan puuston arvon on laskettu olevan 12 370 euroa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

1. Korkein hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen katselmuksen toimittamisesta.
2. Valitus hylätään. Kuopion hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

1. Katselmuks

Kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 41 § ja asiakirjoista saatava selvitys sekä jäljempänä ilmenevät korkeimman hallinto-oikeuden pääasiallisen ratkaisun perusteet, katselmuksen toimittaminen ei ole asian selvittämiseksi tarpeen.

2. Pääasia

Sovellettavat säännökset

Metsälain (1093/1996) 10 §:n 1 momentin mukaan metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä ovat lähteiden, purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen sekä pienten lampien välittömät lähiympäristöt ja momentin 3 kohdan mukaan rehevät lehtolaikut. Pykälän 3 momentissa säädetään, että jos pykälän 2 momentissa tarkoitetut elinympäristöt ovat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia sekä ympäristöstään selvästi erottuvia, niitä koskevat hoito- ja käyttötoimenpiteet tulee tehdä elinympäristöjen ominaispiirteet säilyttävällä tavalla. Pykälän 4 momentin mukaan pykälän 2 momentissa tarkoitetuista elinympäristöistä säädetään tarvittaessa tarkemmin asetuksella. Metsätalousasioissa toimivaltainen ministeriö voi antaa tarkempia yleisiä määräyksiä mainittujen elinympäristöjen käsittelyn perusteista sekä pykälän 3 momentissa tarkoitetun velvoitteen alueellisesta soveltamisesta ottaen huomioon kyseisten elinympäristöjen turvaamisen tarve maan eri osissa.

Metsäasetuksen (1200/1996) 7 §:n 1 kohdan mukaan metsälain 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainituilla välittömillä lähiympäristöillä tarkoitetaan vyöhykettä, jonka puusto ja pensaskerros sekä pysyvän veden läheisyys luovat ympäristöstä poikkeavat kasvuolot ja pienilmaston. Metsäasetuksen 7 §:n 3 kohdan mukaan metsälain 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainituilla rehevillä lehtolaikuilla tarkoitetaan ainoastaan lehtolaikkuja, jotka erottuvat selvästi ympäristöstään vaateliaan kasvillisuutensa vuoksi.

Metsäasetuksen 8 §:n mukaan metsälain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä pidetään luonnontilaisina tai luonnontilaisen kaltaisina, jos niiden biologisen monimuotoisuuden kannalta olennaiset ominaispiirteet ovat säilyneet aikaisemmasta ihmisen toiminnasta huolimatta tai elinympäristöä on käsitelty metsätalousasioissa toimivaltaisen ministeriön metsälain 10 §:n 4 momentin nojalla antamien määräysten mukaisesti. Metsälain 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja pienvesien lähiympäristöjä voidaan pitää luonnontilaisen kaltaisina myös, jos ihmisen toiminnan vaikutuksesta pienveden veden laatu on huonontunut tai virtaussuhteet ovat muuttuneet.

Metsälain soveltamisesta annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen (224/1997) 9 §:n mukaan metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa erityisen tärkeissä elinympäristöissä kiellettyjä toimenpiteitä ovat avohakkuu, kasvupaikalle ominaista kasvillisuutta selvästi vahingoittava maanpinnan käsittely, ojitus, metsätien tekeminen, purojen ja norojen perkaus, kemiallisten torjunta-aineiden käyttö, sellaisten puiden viljely, jotka eivät kuulu Suomen luontaiseen lajistoon, sekä muut metsätalouden toimenpiteet, jotka oleellisesti muuttavat puuston varjostus- ja suojavaikutusta. Sallittuja toimenpiteitä ovat saman 9 §:n mukaan yleensä varovaiset hakkuut, yksittäisten puiden kaataminen, yksittäisten kuokkalaikkujen teko, puiden istuttaminen, siementen kylväminen, puutavaran kuljetus maanpinnan ollessa jäässä tai lumen peittämänä sekä muut toimenpiteet, jotka eivät vahingoita elinympäristön ominaispiirteitä. Se, ovatko muut kuin edellä tarkoitetut toimenpiteet sallittuja vai kiellettyjä, on selvitettävä tapauskohtaisesti.

Metsäkeskuksen tehtävänä on metsälain 25 §:n mukaan edistää metsälain tarkoituksen

toteutumisesta sekä valvoa metsälain noudattamista noudattaen lisäksi, mitä näiden tehtävien hoidosta metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetussa laissa tai muualla säädetään tai määrätään. Valvonnassa sovellettavasta neuvotteluveto-oikeudesta säädetään metsälain 15 §:ssä, käsittelykiellosta 16 §:ssä ja korjaavista toimenpiteistä 20 §:ssä.

Metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan metsäkeskuksen on sille säädettyjä tai määrättyjä viranomais tehtäviä hoitaessaan noudatettava muun ohella hallintolakia.

Metsälain 14 §:n (1224/1998) 1 momentin mukaan aiotusta hakkuusta ja uudistushakkuun osalta uudistamistavasta sekä, siten kuin asetuksella säädetään, metsälain 10 §:n mukaisten elinympäristöjen muusta käsittelystä maanomistajan taikka hallinto-oikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijan on tehtävä metsäkeskukselle ilmoitus (metsänkäyttöilmoitus). Ilmoitus on tehtävä vähintään 14 päivää ja enintään kaksi vuotta ennen hakkuun tai muun toimenpiteen aloittamista, jollei metsäkeskus hakemuksesta myönnä poikkeusta määräajasta.

Lailla 552/2004 metsälakiin 1.7.2004 lukien lisätyn 14 c §:n (552/2004) 1 momentin mukaan maanomistaja tai hänen valtuuttamansa metsänhakkuuoikeuden haltija voi hakea ennen hakkuuta tai muuta metsän käsittelyä metsäkeskukselta metsänkäyttöilmoitukseen liittyvän ennakkotiedon lain 10 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetusta erityisen tärkeästä elinympäristöstä. Metsäkeskus ratkaisee ennakkotiedossa, onko hakemuksessa erikseen esitetty kohde erityisen tärkeä elinympäristö ja onko ilmoitettu metsän käsittely 10 §:n 3 momentin vaatimusten mukainen. Pykälän 2 momentin mukaan metsäkeskuksen on noudatettava antamaansa ennakkotietoa lainvalvonnassa. Ennakkotietoa on noudatettava niin kauan kuin metsälain 14 §:n mukaan hakkuun tai muun toimenpiteen aloittaminen on mahdollista lain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetun metsänkäyttöilmoituksen perusteella. Metsälain 14 c §:n 3 momentin mukaan ennakkotietoa koskeva hakemus on käsiteltävä olosuhteet huomioon ottaen kiireellisesti. Jos metsänkäyttöilmoituksessa tarkoitettu hakkuu tai muu metsän käsittely aloitetaan ennen ennakkotiedon antamista, asian käsittely raukeaa.

Lainmuutoksen 552/2004 esitöistä ja niiden merkityksestä

Lakia 552/2004 koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 73/2003 vp laiksi metsälain muuttamisesta) ehdotettu metsälain 14 c §:n 1 momentti sisälsi seuraavan viimeisen virkkeen: "Lisäksi metsäkeskus voi ennakkotiedossa antaa tarkempia ohjeita metsän käsittelyn toteuttamisesta 10 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla." Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta oli mietinnössään 5/2004 vp muun ohella ehdottanut edellä mainittua virkettä poistettavaksi. Valiokunnan perustelujen mukaan valiokunnan tarkoituksena oli, että ennakkotiedon sitovuus rajataan ratkaisua varten annettuihin tietoihin, jolloin viranomaiselta ei myöskään edellytetä laajoja selvityksiä viran puolesta. Eduskunta hyväksyi metsälain 14 c §:n 1 momentin maa- ja metsätalousvaliokunnan ehdotuksen mukaisena.

Myös metsälain 14 c §:n 2 ja 3 momentti laissa 552/2004 ovat maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä 5/2004 vp tehdyn muutosehdotuksen mukaisia. Pykälän 2 momenttia koskevissa valiokunnan perusteluissa lausutaan muun ohella, että

ennakkotietomenettely liittyisi ensisijaisesti metsälain noudattamisen valvontaan ja soveltamiseen. Toisaalta ennakkotiedolla ei olisi vaikutusta metsälain 15, 16, 18 tai 20 §:n soveltamistilanteissa. Viimeksi mainitulla, ennakkotiedon voimassaoloaika koskevassa yhteydessä esitetyllä kannanotolla ei kuitenkaan ole vastinetta lakitekstissä. Valiokunnan mietintö kokonaisuutena huomioon ottaen voidaan päätellä valiokunnan tarkoittaneen, että jos hakkuu-ilmoitus hyväksytään, ennakkotieto olisi metsäkeskusta sitova ainoastaan suhteessa annettuihin tietoihin. Jos taas ennakkotietona katsottaisiin, että ilmoitus ei täytä metsälain 10 §:n 3 momentin vaatimuksia, tällä ei olisi sellaisenaan vaikutusta hallintopakko- tai rangaistussäännöksiä sovellettaessa.

Asian oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Metsälain 10 §:ssä säädetty velvollisuudet perustuvat välittömästi pykälän säännöksiin, eivätkä ne syntyäkseen edellytä metsäkeskuksen tai muunkaan viranomaisen päätöstä. Metsäkeskuksen on metsälain 14 §:n 1 momentin mukaan tehtävän metsänkäyttöilmoituksen tai muutoin saamansa tiedon perusteella tarvittaessa aloitettava metsälain 10 §:ään liittyvä valvonta- ja hallintopakkomenettely, soveltaen tilanteen mukaan metsälain 16 §:n säännöksiä käsittelykiellosta ja metsälain 20 §:n säännöksiä korjaavista toimenpiteistä. Lisäksi metsän hoito- tai käyttötoimenpiteen suorittaminen metsälain 10 §:n tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen vastaisesti säädetään rangaistavaksi metsälain 18 §:ssä (520/2002 ja 552/2004) sekä rikoslain 48 a luvun 3 §:ssä (515/2002).

Metsälain 14 c §:n tarkoituksena on ollut poistaa epävarmuus, joka lain 10 §:ssä tarkoitetun kohteen tunnistamiseen voi liittyä, ja näin parantaa maanomistajan ja metsänhakkuu-oikeuden haltijan oikeusturvaa sekä lisätä oikeusvarmuutta epäselvissä tapauksissa. Ennakkotiedon hakeminen on maanomistajalle ja hänen valtuuttamalleen metsänhakkuu-oikeuden haltijalle säädetty oikeus. Ennakkotietoa koskevan hakemuksen vireilläolosta huolimatta ilmoitettu metsän käsittely voidaan sitä koskevia säännöksiä noudattaen laillisesti aloittaa metsälain 14 §:n mukaisesti 14 päivän kuluttua metsänkäyttöilmoituksen tekemisestä, jolloin ennakkotietoa koskevan asian käsittely metsäkeskuksessa raukeaa.

Metsälain 10 §:n 3 momentissa säädetyn ympäristöstä selvästi erottumista tarkoittavan edellytyksen on katsottava koskevan pykälän 2 momentin mukaista kohdetta sinänsä. Kohteen rajojen ei sitä vastoin tarvitse olla selvästi maastossa havaittavissa.

A asiakumppaneineen on, tehtyään Pohjois-Karjalan metsäkeskukselle metsänkäyttöilmoituksen, hakenut metsälain 14 c §:n mukaista ennakkotietoa metsälain 10 §:n 2, 3 ja 4 momentissa tarkoitettua erityisen tärkeästä elinympäristöstä.

Metsäkeskuksen päätöksen mukaan hakemuksessa tarkoitettu, maastoon tehty rajausta ja hakemuksessa ilmoitettu toimenpide eivät ole metsälain 10 §:n 3 momentin mukaisia. Metsäkeskus on lisäksi maastoon merkiten ilmoittanut oman käsityksensä kohteen tarkemmasta ulottuvuudesta. Samoin metsäkeskus on lausunut eräistä hoito- ja käyttötoimenpiteistä, joita elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttäminen metsäkeskuksen käsityksen mukaan edellyttää.

Päätöksellään metsäkeskus on ensinnäkin metsälain 14 c §:ssä tarkoitetulla tavalla ratkaissut, että hakemuksessa esitetty kohde on erityisen tärkeä elinympäristö ja että ilmoitettu metsän käsittely ja muu toimenpide eivät ole metsälain 10 §:n 3 momentin vaatimusten mukaisia.

Myös siltä osin kuin metsäkeskus on lausunut, täyttääkö hakijoiden tekemä maastorajaus laissa asetetut vaatimukset, kysymys on asiasta, johon metsäkeskuksen on metsälain 14 c §:n 1 momentti huomioon ottaen tullut antaa ratkaisu. Asiaa harkitessaan metsäkeskus ei ole ollut sidottu hakemuksessa esitettyyn kohteen rajaukseen, mikä metsälain 10 §:ään liittyvät seuraamusuhkat huomioon ottaen on myös ennakkotiedon hakijan oikeusturvan mukaista.

Toisin kuin luonnonsuojelulain 30 §:ssä on luonnonsuojelulain 29 §:ssä mainittujen luontotyyppien osalta säädetty, metsälaissa ei ole annettu viranomaiselle toimivaltaa lain 10 §:ssä tarkoitettujen elinympäristöjen rajaamiseen hallintopäätöksellä. Metsäkeskuksen maastoon merkitsemässä uudessa, hakijoiden ilmoittamaa laajemmassa rajauksessa kysymys on sellaisesta metsäkeskuksen valvontatehtävässään esittämästä käsityksestä, joka on osaltaan ollut tarpeen myös itse tärkeän elinympäristön käsilläoloa ja ulottuvuutta koskevan ratkaisun tekemiseksi ja perustelemiseksi. Esitetty käsitys ei kuitenkaan sido ennakkotiedon hakijaa, eikä siihen näin ollen voida hakea muutosta.

Metsäkeskukselle ei ole säädetty toimivaltaa antaa ennakkotietoa koskevan hakemuksen johdosta metsän käsittelyyn liittyviä määräyksiä. A:n ja hänen asiakumppaneidensa hakemukseen antamassaan päätöksessä Pohjois-Karjalan metsäkeskus ei ole asettanut määräyksiä tai ehtoja. Päätöksen perusteluihin sisältyvät lausumat siitä, millaisia toimenpiteitä kohteessa voidaan toteuttaa, ovat metsäkeskuksen valvontatehtävässään esittämiä ennakkollisia käsityksiä siitä, millä tavoin toteutettuna metsän käsittely täyttäisi metsälain 10 §:n 3 momentissa säädetty vaatimukset. Käsitykset eivät ole hakijaa sitovia, eikä niihin perustelulausumina voida hakea ennakkotietomenettelyssä muutosta. Toisaalta edellä aiemmin sanottu huomioon ottaen metsäkeskus, joka lähtökohtaisesti ei tosin voi edellyttää hakkuissa ankarampia rajoituksia kuin mitä se päätöksensä perusteluissa mahdollisesti on lausunut, voi katsoessaan metsälain 10 §:n 3 momenttia rikottavan ryhtyä hallintopakkomenettelyyn metsälain 16 ja 20 §:n mukaisesti ja tarvittaessa muihin toimiin metsälain 18 §:n 2 momentin 4 kohdan perusteella.

Metsälain nojalla annetun metsäasetuksen 7 §:n tarkemmat säännökset erityisen tärkeistä elinympäristöistä tai maa- ja metsätalousministeriön metsälain ja metsäasetuksen nojalla metsälain soveltamisesta antaman päätöksen 9 §:n tarkemmat säännökset erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelystä eivät asiassa sovellettuina loukkaa valittajien Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:n mukaista omaisuuden suojaa ottaen myös huomioon, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta on metsälain käsittelyn yhteydessä (PeVL 22/1996 vp) lausunut metsälain 10 §:n mukaisista elinympäristöistä. Mainittujen asetuksen ja maa- ja metsätalousministeriön päätöksen säännösten soveltaminen nyt kysymyksessä olevassa ennakkotietoratkaisuasiassa ei myöskään ole Suomen perustuslain 107 §:ssä tarkoitettu tavoin ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Kun otetaan huomioon asiassa saatu selvitys sekä metsälain 10 §:n 3 momentin vaatimus siitä, että kohteen on oltava joko luonnontilainen tai luonnontilaisen kaltainen, metsäkeskuksen päätöstä ei ole kumottava sillä valittajien esittämällä perusteella, että nykyisen norouoman

eräs osuus on aikaisemmin ihmistoimien seurauksena siirtynyt sivusuunnassa ja että heidän ennakkotietohakemuksessa esittämänsä erityisen tärkeän elinympäristön rajausta siten tältä osin olisi pituussuunnassa riittävän laaja. Muutakaan syytä metsäkeskuksen päätöksen kumoamiseen tai hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen valituksen johdosta ei edellä perusteluissa sekä hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa lausuttu huomioon ottaen ole.

Näillä perusteilla hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta, jolla A:n ja hänen asiakumppaneidensa valitus metsäkeskuksen päätöksestä on hylätty, ei ole syytä muuttaa.

Asian ovat ratkaisseet hallintoneuvokset Lauri Tarasti, Pekka Vihervuori, Marjatta Kajan, Ilkka Pere ja Anne E. Niemi. Asianesittelijä Petri Leinonen.