

YMPÄRISTÖPOLITIIKAN JA -OIKEUDEN VUOSIKIRJA 2025

Outi Ratamäki

Alkusanat

ARTIKKELIT

Päivi Haapasaari
Lauri Rantala
Mia Pihlajamäki
Marko Keskinen
Lasse Peltonen
Mika Marttunen
Veera Salokannel
Minna Hanski
Riina Rahkila
Lauri Ahopelto
Jukka Similä

Vesistövisiot haastavat lakisääteisen
vesienhoidon toimintatapoja

Niko Nesterinen
Lasse Peltonen
Jakob Donner-Amnell

”Helpommin jotain voi saada läpi,
kun vähän kuuntelee muitakin.”
– Tuulivoiman paikallisen hyväksyt-
tävyuden muutos ja
sen osatekijät liissä

Terhi Halonen

Maanmittari oikeutta luomassa?
– Arviointi ja korvaaminen
kaivostoimituksessa ja erot
lunastustoimitukseen

YMPÄRISTÖPOLITIIKAN
JA -OIKEUDEN VUOSIKIRJA XVIII
2025

Toimituskunta

Outi Ratamäki (päätoimittaja), vanhempi yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto

Alexi Heinilä, apulaisprofessori, Turun yliopisto

Kai Kokko, professori, Helsingin yliopisto

Rauno Sairinen, professori, Itä-Suomen yliopisto

Jukka Similä, professori, Lapin yliopisto

Toimitussihteeri

Heikki Salonen, Itä-Suomen yliopisto

Kustantaja

Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

PL 111

80101 Joensuu

Julkaisu

Vuosikirja ja sen sisältämät referee-artikkelit sekä lyhyemmät katsaukset julkaistaan Edita Publishing Oy:n omistamassa Edilex-lakitietopalvelussa osoitteessa www.edilex.fi.

Kansikuva ja kannen suunnittelu: Susanna Wähä

Typografia: Susanna Wähä

Taitto: Punamusta Oy, Sisältö- ja suunnittelupalvelut

© 2025 kirjoittajat ja Itä-Suomen yliopisto

Online

ISBN: 978-952-61-5856-3 (PDF)

ISSNL: 1797-206X

ISSN: 1799-3296, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja numero sarjassa: 18/2025

Sisällys

Outi Ratamäki Alkusanat 4

ARTIKKELIT

Päivi Haapasaari Vesistövisiot haastavat lakisääteisen
Lauri Rantala vesienhoidon toimintatapoja 5

Mia Pihlajamäki
Marko Keskinen
Lasse Peltonen
Mika Marttunen
Veera Salokannel
Minna Hanski
Riina Rahkila
Lauri Ahopelto
Jukka Similä

Niko Nesterinen ”Helpommin jotain voi saada läpi,
Lasse Peltonen kun vähän kuuntelee muitakin.”
Jakob Donner-Amnell – Tuulivoiman paikallisen hyväksyttävyyden
muutos ja sen osatekijät liissä..... 72

Terhi Halonen Maanmittari oikeutta luomassa?
– Arviointi ja korvaaminen kaivostoimituksessa
ja erot lunastustoimitukseen..... 123

Alkusanat

Vuonna 2025 vuosikirjassa julkaistaan kolme vertaisarvioinnin läpikäynyttä kirjoitusta ajankohtaisista ympäristöoikeuden ja -politiikan teemoista. Kiitän lämpimästi kirjoittajia hyvästä yhteistyöstä. Referee-menettelyn asiantuntijat tekivät laadukasta ja arvokasta työtä käsikirjoitusten arvioinnissa. Suuret kiitokset teille panoksestanne. Kiitän vuosikirjan toimitussihteerin Heikki Salosta tarkkanäköisestä työstä kirjoitusten teknisessä kommentoinnissa ja editoinnissa.

Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja on Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen kustantama sarja, jonka tavoitteena on tarjota avoin julkaisukanava erityisesti monitieteisesti orientoituneille yhteiskuntatieteellisille ympäristötutkimuksille. Julkaisufoorumin luokituksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja on arvioitu tieteelliseksi julkaisuksi tasolla 1.

Vuosikirja julkaistaan sähköisenä ja avoimena Edilexin lakikirjastossa (www.edilex.fi/ lakikirjasto). Vuoden 2026 vuosikirjaan tarkoitetut artikkelikäsikirjoitukset pyydetään toimittamaan päätoimittaja Outi Ratamäelle sähköpostitse (outi.ratamaki@uef.fi) liitetiedostona huhtikuun 2026 loppuun mennessä (kirjoittajaohjeet osoitteessa: www.uef.fi/fi/yksikko/oikeustieteiden-laitos/oikeus-tieteiden-laitoksen-julkaisut). Kirjoitusten tulee olla tässä vaiheessa huoliteltuja. Toimituksen esiarvioinnin jälkeen käsikirjoitukset toimitetaan ulkopuolisille, anonyymeille refereille. Pääsääntöisesti toimitus käyttää kahta arvioitsijaa. Artikkeleiden suosituslaajuus on 25–80 sivua (tekstin enimmäispituus 30 000 sanaa). Artikkeleiden ohella vuosikirjassa julkaistaan katsauksina ajankohtaisia puheenvuoroja, esittelyitä, oikeustapauskommentteja sekä kirjallisuusseiteitä. Katsausten suosituslaajuus on 10–20 sivua (tekstin enimmäislaajuus 6 000 sanaa). Katsauksina julkaistavaksi tarjottavat tekstit on toimitettava päätoimittajalle elokuun 2026 loppuun mennessä.

Outi Ratamäki
Päätoimittaja

*Päivi Haapasaari – Lauri Rantala – Mia Pihlajamäki
– Marko Keskinen – Lasse Peltonen – Mika Marttunen
– Veera Salokannel – Minna Hanski – Riina Rahkila
– Lauri Ahopelto – Jukka Similä*

**VESISTÖVISIOT HAASTAVAT
LAKISÄÄTEISEN VESIENHOIDON
TOIMINTATAPOJA**

Vesistövisiot haastavat lakisäätöisen vesienhoidon toimintatapoja

Watershed visions challenge the established practices of statutory river basin management

Päivi Haapasaari, Lauri Rantala, Mia Pihlajamäki, Marko Keskinen, Lasse Peltonen, Mika Marttunen, Veera Salokannel, Minna Hanski, Riina Rahkila, Lauri Ahopelto ja Jukka Similä

Avainsanat: vesienhallinta, vesienhoito, vesistövisio, yhteistoiminnallinen hallinta

Keywords: river basin management, water management, watershed vision, collaborative governance

TIIVISTELMÄ

Vesistövisio on uusi, tulevaan katsova ja yhteistoiminnallisuuteen kannustava vesienhallinnan muoto Suomessa. Visiotyössä yhteiskunnan eri sektoreilta tulevat toimijat rakentavat yhdessä kuvaa vesistöalueen toivotusta tulevaisuudesta ja suunnittelevat toimenpiteitä sen saavuttamiseksi. Vesistövisio ei korvaa lakisäätöistä vesienhallintaa ja vesienhoitoa, vaan toimii näitä täydentävänä, vapaaehtoisuuteen perustuvana lähestymistapana. Tässä artikkelissa tarkastelemme kuutta Suomessa toteutettua vesistövisioproessia hyödyntäen yhteistoiminnalliseen hallintaan pohjautuvaa teoreettista viitekehystä. Tunnistamme vesistövisioproessien keskeisiä tekijöitä sekä pohdimme visiotyön potentiaalia ja haasteita. Tavoitteena on syventää ymmärrystä siitä, mitä vesistövisiot voivat tarjota vesienhallinnan kokonaisuudelle. Tutkimus perustuu haastatteluiden ja asiantuntijatyöpajan avulla koottuun empiiriseen aineistoon. Tulosten mukaan vesistövisiot tarjoavat joustavan ja paikallisiin tarpeisiin sopeutuvan tavan täydentää vesienhoitoa, mikä parhaimmillaan motivoi sidosryhmiä yhteiseen vastuunottoon ja vision toimeenpanoon. Visiotyön vahvuus on kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa, joka mahdollistaa alueiden erityispiirteiden huomioimisen ja moniäänisen keskustelun. Visiotyö voi tukea lakisäätöistä vesienhoitoa samalla kun se haastaa vakiintuneita toimintatapoja tuomalla prosesseihin paikallista omistajuutta ja ratkaisukeskeisyyttä. Visiotyön suurimpina haasteina nähdään visiotyön ja visioiden epävirallinen asema, visioproessien vaihtelevat toteutustavat, resurssien niukkuus, epävarmuus toimijoiden sitoutumisesta visiotyöhön sekä vision toimeenpano. Vesistövisioiden parempi hyödyntäminen edellyttäisi vuorovaikutteisten käytäntöjen kehittämistä visiotyön ja lakisäätöisen vesienhoidon välillä. Samalla on kuitenkin tärkeää säilyttää visiotyön vapaaehtoinen

ja sopeutuva luonne. Yhteistyön ja markkinaehtoisten mahdollisuuksien löytäminen, työnjaon ja vastuiden selkeyttäminen sekä päällekkäisyyksien tunnistaminen muiden vesienhallintaan ja -hoitoon liittyvien prosessien kanssa voisi lisätä toimeenpanon varmuutta ja visioiden hyväksyttävyyttä vesistöalueilla. Karttuvaa tietoa ja arviointia toteutuneista visioprosesseista tarvitaan selventämään niiden merkitystä vesienhallinnan kokonaisuudessa.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	8
2	TUTKIMUSKONTEKSTIN KUVAUS	12
	2.1 Vesienhallinta ja vesienhoito EU:ssa ja Suomessa.....	12
	2.2 Visiot ja visiointi Suomessa	16
	2.3 Kuusi vesistövisiota.....	19
3	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	24
	3.1 Yhteistoiminnallisuus veden ja luonnonvarojen hallinnassa.....	24
	3.2 Yhteistoiminnallista hallintaa jäsentävät elementit	26
4	TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT	32
	4.1 Aineisto	32
	4.2 Aineiston analyysi	34
5	TULOKSET.....	36
	5.1 Visiotyön lähtökohdat.....	36
	5.2 Visiotyön toiminnallinen kehys.....	37
	5.3 Visioprosessi.....	40
	5.4 Vision toimeenpano	43
	5.5 Vaikutukset ja vastuut.....	45
6	KESKUSTELU	50
	6.1 Vesistövisioiden lisäarvo suhteessa vesienhallintaan ja vesienhoitoon.....	50
	6.2 Vesistövisioiden haasteet.....	52
	6.3 Miten vesistövisioita tulisi kehittää?	53
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	56
	LÄHTEET.....	58
	LIITE	67

1 JOHDANTO*

Vesistövisio on uusi vapaaehtoinen, tulevaan katsova ja yhteistoiminnallisuuteen kannustava vesienhallinnan muoto Suomessa. Visiotyössä alueelliset julkisen ja yksityisen sektorin, kansalaisjärjestöjen ja tutkimuslaitosten toimijat yhdessä muodostavat kuvaa vesistöalueen toivottavasta tulevaisuudesta ja suunnittelevat toimenpiteitä sen saavuttamiseksi.¹ Vesistövisio tarkastelee vesistöaluetta kokonaisvaltaisesti vesistön eri käyttömuotojen ja toimijatahojen näkökulmista. Se pyrkii yhdistämään erilaiset ympäristöön liittyvät, sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset intressit toimijoiden yhdessä muodostamaksi tulevaisuuskuvaksi, jonka toteuttamiseen kaikki osalliset voivat sitoutua.² Vesistövisio nähdäänkin mahdollisuutena lisätä aktiivista ja kokeilevaa vesienhallinnan lähestymistapaa julkisella sektorilla samalla kun se motivoi yksityistä sektoria ja muita toimijoita osallistumaan suunnitteluun ja ottamaan vastuuta toimenpiteiden toteuttamisesta.³

Vapaaehtoisuuteen perustuvat vesistövisiot eivät korvaa lakisäätöistä vesienhallintaa ja -hoitoa⁴, mutta voivat parhaimmillaan täydentää sitä kokonaisvaltaisemmalla ja vapaammin jäsentyvällä lähestymistavallaan. Sekä vesienhoito että vesistövisiot perustuvat yhteistoiminnalliseen valuma-aluelähtöiseen suunnitteluun, jossa pyritään huomioimaan erilaiset intressit ja tavoitteet valuma-alueella. Vesistövisiot eivät kuitenkaan noudata vesienhoitoalueiden hallinnollisia rajoja, jotka voivat sisältää useampia valuma-alueita. Toisin kuin vesienhoidossa, jonka päätavoitteena on EU:n vesipuitelidirektiivin (VPD) (2000/60/EY)⁵ mukaisesti vesistön hyvä tila, vesistövisioissa valuma-aluelähtöinen suunnittelu mahdollistaa myös muunlaisten tavoitteiden yhteensovittamisen. Samalla vesistövisioproessit ovat selkeästi tulevaisuusorientoituneita.

Visioproessit ovat sisällöltään, muodoltaan ja prosessiltaan yksilöllisiä, mutta ne jakavat ajatuksen vesistöalueen monitavoitteisesta ja yhteistoiminnallisesta hallinnasta. Vuoden 2015 jälkeen eri puolilla Suomea on toteutettu tai suunniteltu useita vesistövisioproesseja, muun muassa Iijoella, Karjaanjoella, Siuntionjoella, Kokemäenjoella, Iisalmen reitillä ja Oulujoella. Vesistövisioiden vesienhoitosuunnitelmia laajempi, eri käyttömuotoja ja intressejä yhteensovittava näkökulma vesienhallintaan voi olla yksi syy niiden suosion kasvuun.

* Kiitämme vertaisarvioitsijoita ja vuosikirjan toimitusta hyödyllisistä ehdotuksista artikkelin parantamiseksi.

¹ *Aapala ym. 2017, s. 20; Heinilä ym. 2022, s. 99.*

² *Aapala ym. 2017, s. 20; Heinilä ym. 2022, s. 100; Peltonen ym. 2022, s. 52.*

³ *Aapala ym. 2017, s. 20; Heinilä ym. 2022, s. 100.*

⁴ Katso vesienhallinnan tarkempi määrittely luvussa 2.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23. lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EUVL L 327, 22.12.2020, s. 1–73).

Merkitystä on myös sillä, että maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on kannustanut visioiden toteuttamiseen Vesitalous 2030 -strategiassa⁶.

Yksittäisistä vesistövisioista tehtyjä raportteja⁷ ja lyhyitä yhteenvetoja⁸ lukuun ottamatta vesistövisioita on kuitenkin toistaiseksi tutkittu varsin vähän. Vesistövisioiden mahdollisuuksia saavuttaa toivottu tulevaisuus ja tähän liittyviä epävarmuuksia on tarkasteltu muutosteoria-käsitteen avulla.⁹ Kiiminkijoen visiotyyppisessä prosessissa tarkasteltiin tiedon ja toiminnan välistä kytköstä,¹⁰ kun taas Ii- ja Oulujoen visioprosesseja on analysoitu sosiaalisen verkostoanalyysin avulla.¹¹ On siis tärkeää tarkastella sitä, mikä vesistövisioiden potentiaali ja rooli vesienhallinnassa on ja millä tavalla ne täydentävät ja mahdollisesti jopa haastavat virallisempia vesienhallinnan prosesseja. Vesistövisioiden kriittistä arviointia tarvitaan, jotta sekä julkinen sektori että visioprosesseihin osallistuvat muut tahot pystyvät hahmottamaan niiden merkitystä. Arviointi voi myös helpottaa sidosryhmiä käynnistämään visiohankkeita sekä päättämään osallistumisestaan niihin. Lisäksi visiotyön arviointi mahdollistaa lähestymistavan kehittämisen ja onnistuneiden visioprosessien suunnittelun ja toteutuksen.

Tässä artikkelissa analysoimme kuutta vesistövisioprosettia yhteistoiminnallisen hallinnan viitekehyksessä seuraavien tutkimuskysymysten kautta: 1) Millaisista lähtökohdista ja millaisiin tilanteisiin tai tarpeisiin vesistövisioita on käynnistetty? 2) Mitä visiotyö on, mitä se vaatii ja millaisia hankaluuksia tai esteitä se voi kohdata? 3) Mitä hyötyjä ja millaisilla edellytyksillä visiotyöllä voidaan saavuttaa? Pyrimme siis syventämään ymmärrystä siitä, millä tavalla vesistövisioprocessit toimivat, mitkä ovat niiden suunnittelun ja toimeenpanon keskeiset tekijät sekä millaisia haasteita ja kehittämistarpeita visiotyöhön liittyy. Tätä kautta tutkimuksen tavoitteena on myös hahmottaa, mitä vesistövisiot voivat tarjota vesienhallinnan kokonaisuudelle, mukaan lukien vesipuidedirektiivin toimeenpano.

Tutkimus perustuu empiiriseen aineistoon, joka on koottu haastatteluiden ja asiantuntijatyöpajan avulla. Analyysin taustalla ovat Iijoen, Karjaanjoen, Siuntionjoen, Kokemäenjoen, Iisalmen reitin ja Oulujoen vesistöalueiden vesistövisiot. Tarkoituksena ei ole vertailla visioita, vaan käyttää niitä esimerkkeinä havainnollistamaan vesistövisio-konseptin moninaisuutta hyödyntämällä yhteistoiminnallisuutta tarkastelevaa analyysikehikkoa. Koska visioiden toimeenpano on vielä kesken, emme pyri arvioimaan niiden vaikuttavuutta.

⁶ MMM 2022, s. 17.

⁷ LUVY 2021; Peltonen – Kettunen 2022; Rantala ym. 2023; Marttunen ym. 2023; Vesterinen ym. 2025.

⁸ Peltonen ym. 2022.

⁹ Haapasaari ym. 2024.

¹⁰ Räsänen ym. 2024.

¹¹ Banafa ym. 2026.

Artikkeli on jäsenetty seuraavasti. Luvussa 2 avaamme tutkimuksen kontekstin: kuvaamme, miten vesienhallinta ja vesienhoito on järjestetty EU:ssa ja Suomessa sekä mitä visiotyöllä yhteistoiminnallisen vesienhallinnan muotona tarkoitetaan. Lisäksi esittelemme analyysin kohteena olevat kuusi vesistövisiota. Luvussa 3 kuvaamme tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ja luvussa 4 tutkimusaineiston ja -menetelmät. Luku 5 esittelee tutkimuksemme tulokset keskittyen visiotyön lähtökohtiin, toiminnalliseen kehykseen ja prosessiin, sekä vision toimeenpanoon ja vaikutuksiin sekä näihin liittyviin vastuisiin. Artikkelin keskusteluosiossa (luku 6) heijastelemme vesistövisioita suhteessa vesienhallintaan ja -hoitoon ja pohdimme vesistövisioiden haasteita ja kehitystarpeita. Luku 7 kokoaa yhteen keskeiset johtopäätökset.

2 TUTKIMUSKONTEKSTIN KUVAUS

2.1 Vesienhallinta ja vesienhoito EU:ssa ja Suomessa

Vesien käyttöä, suojelua ja hallintaa voidaan kuvata useilla, osin päällekkäisillä termeillä, joilla on myös omat, osin hyvinkin latautuneet merkityksensä. Tämä termien moninaisuus näkyy myös veteen liittyvässä lainsäädännössä. Esimerkiksi vesilakia (587/2011)¹² sovelletaan “vesitalousasioihin”, joiden lain 3 § määrittelee olevan “vesitaloushankkeiden toteuttamista sekä muuta vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä ja hoitoa”. Toisaalta vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 1 §:ssä edellytetään, että “vesienhoidon järjestämisessä otetaan huomioon vesien laadun lisäksi vesien riittävyys, vesien kestävä käyttö, vesipalvelut ja niiden taloudellinen selvitys, tulvariskien hallinta, vesien virkistyskäyttö, vesien välityksellä leviävät taudit sekä vesiekosysteemien suojeleminen ja vesiekosysteemeihin suoraan yhteydessä olevien maaekosysteemien ja kosteikkojen suojeleminen”.

Tässä artikkelissa käytämme yleistä termiä *vesienhallinta* kattokäsitteenä, johon sisältyy erilaisia ja osin päällekkäisiä osa-alueita eli vesienhoito, vesitalousasiat, tulvariskien hallinta ja vesien eri käyttömuotojen (ml. maa- ja metsätalous) sekä niihin liittyvien intressien yhteensovittaminen. Tarkastelemme vesistövisioprosesseja osana tätä laaja-alaista vesienhallintaa ja näemme sen sitä kautta parhaimmillaan myös eri osa-alueita yhteentuoavana prosessina.

Samalla tiedostamme, että *vesienhoito* (tai *vesistöalueen yhteensovitettu hoito*¹³) on Suomessa keskeinen vesiin ja niiden hallintaan liittyvä termi. Tähän on syynä ennen kaikkea se, että EU:n vesipuitedirektiivin toimeenpano määritellään Suomessa vesienhoito-termin kautta. Direktiivi edellyttää jäsenmaita laatimaan vesienhoitosuunnitelmat vesienhoitoalueille: vaikka nämä termit eivät vastaakaan täsmällisesti englanninkielisiä termejä (river basin district, river basin management plan), ne kuvaavat hyvin VPD:n vesien hyvää tilaa ja vesien-suojelutoimenpiteitä korostavia tavoitteita. Vesipuitedirektiivin tavoite on pysäyttää pintavesien tilan heikentyminen ja saavuttaa hyvä ekologinen tila. Keinotekoisille tai voimakkaasti muutetuille vesistöille tavoitteena on saavuttaa hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila. Esimerkiksi vaelluskalat huomioidaan VPD:ssä ekologisen tilan biologisena laatu-tekijänä

¹² Vesilain (587/2011) 1 § määrittelee laille laaja-alaisen tavoitteen: “Tämän lain tavoitteena on: 1) edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä; 2) ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja; ja 3) parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa”.

¹³ *Keskisarja* 2008; Kuva 1.

sekä jokiympäristön ekologisen jatkumon vaateen kautta, mikä voi edellyttää vaellusyhteyden järjestämistä. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat ja seuraavat VPD:n toimeenpanoa sektoreillaan.¹⁴ Viisi alueellista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta eli ELY-keskusta ovat tätä kirjoitettaessa vastuussa vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laadinnasta kahdeksalle vesienhoitoalueelle ja niiden päivittämisestä kuuden vuoden välein.¹⁵



Kuva 1. Maa- ja metsätalousministeriön näkemys (2008) vesistöalueen yhteensovitetusta hoidosta, joka voidaan nähdä yhtenä pohjana vesistövisioille. Kuvan tekijä: Minna Hanski.

Tarkastelemme vesistövisioita erityisesti suhteessa lakisäätöiseen vesienhoitoon, sillä myös vesienhoidon lähtökohtana on valuma-aluelähtöisyys ja yhteistoiminnallisuus.¹⁶ Vesipuidedirektiivin mukaiset, kuuden vuoden välein tehtävät vesienhoitoaluekohtaiset vesienhoitosuunnitelmat ja niihin liittyvät

¹⁴ Vesienhoitolaki (1299/2004), 4 §.

¹⁵ Valtion aluehallinnon uudistuksen yhteydessä vastuu vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laadinnasta on tarkoitus siirtää uudelle lupa- ja valvontavirastolle. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi, HE 13/2025 vp., s. 1098–99.

¹⁶ Mancheva ym. 2024, s. 619–644.

toimenpideohjelmat ovat keskeinen vesiin liittyvä suunnitteluprosessi, joka edellyttää toimijoiden osallistamista ja painottaa näkemysten yhteensovittamista. VPD:n onnistuneen toimeenpanon katsotaan edellyttävän kokonaisvaltaista valuma-aluelähtöistä lähestymistapaa, joka yhdistää ympäristötavoitteet muihin vesistöön liittyviin tavoitteisiin, käyttömuotoihin, toimintoihin ja arvoihin, mukaan lukien toimintoja, jotka eivät suoraan liity VPD:iin (esim. tulvariskien hallinta).¹⁷ Tästä seuraa tarve sisällyttää sidosryhmien, vesistön käyttäjien ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmat ja asiantuntemus vesienhoitosuunnitelmien kehittämiseen ja päätöksentekoon.¹⁸ Suomessa laki vesien- ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) 14§:n 1 momentti säättää yhteistyöryhmien muodostamisesta ja toiminnasta vesienhoitosuunnitelman valmistelussa. Erilaisten näkökulmien, tavoitteiden ja toimintojen yhteensovittaminen ei kuitenkaan ole toiminut toivotulla tavalla Suomessa eikä muissakaan EU-maissa.¹⁹

Euroopan Unionin tuomioistuimen Weser-päätöksen²⁰ jälkeen vesiputedirektiivin tavoitteiden on ymmärretty olevan ympäristölupaa edellyttäviä laitoksia koskevassa lupaharkinnassa sitovia ja tämä sääntely poikkeusmahdollisuksineen on sittemmin siirretty osaksi kansallista lainsäädäntöä.²¹ Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä hajakuormitukselle, joka on vesien rehevöitymisen pääasiallinen aiheuttaja. VPD:n ohjelmallisen lähestymistavan on katsottu heijastavan niitä vesien hallinnan muotoja, jotka mahdollistaisivat yhteensovittamisen, kuten sopeutuvaa hallintaa.²² Vaikka VPD, ja oikeudellinen sääntely laajemmin, voi luoda edellytyksiä sopeutuvalla hallinnalla, aiheesta tehty tutkimus osoittaa, että tässä on onnistuttu vain osittain.²³

Puharinen osoittaa, että vaikka vesiputedirektiivissä on omaksuttu sopeutuvan hallinnan ja uuden hallinnan teorian (from government to governance) ideoita ja vaikka se asettaa kunnianhimoisia veden tilaa koskevia tavoitteita, sen tehokkuutta rajoittavat useat tekijät. Direktiivin tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi perustavanlaatuisia muutoksia yhteiskunnallisissa ja taloudellisissa järjestelmissä, jotka ovat merkityksellisiä veden käytölle ja vesien tilalle. Vesiputedirektiivin tavoitteet olisi sisällytettävä kaikkiin sääntelyn aloihin – ei vain ympäristösääntelyyn – jotta ne olisivat todella tehokkaita. Koska VPD on

¹⁷ IMPRESS 2003, s. 5; EC 2019, s. 6–7, 10, 85–86; *Mancheva* ym. 2024, s. 619–644.

¹⁸ Vesiputedirektiivi, artikla 14; IMPRESS 2003, s. 5; *Voulvoulis* ym. 2017, s. 359.

¹⁹ *Nielsen* ym. 2013, s. 444; *Voulvoulis* ym. 2017, s. 359; *Heinilä* ym. 2021, s. 100; *Linnamaa* ym. 2023, s. 26.

²⁰ Tapaus C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland v Saksa [2015] ECR I-433. Ks. tapausanalyysi: *Paloniitty* 2016, s. 151–158.

²¹ Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (816/2025).

²² *Paloniitty* 2017, s. 104–171; *Soininen – Platjouw* 2019, s. 30–36; *Puharinen* 2024, s. 73–128; *Soininen* ym. 2023, s. 35–53.

²³ *Ibid.*

”vain” alakohtaista ympäristölainsäädäntöä, sen tavoitteet ovat oikeusjärjestelmissä toissijaisia verrattuna maatalouden, energiantuotannon tai metsätalouden kaltaisiin yhteiskunnallisesti merkittäviin talouden aloihin. Lisäksi VPD:n sisältämien poikkeusten joustavuus mahdollistaa kiertämisen, mikä heikentää sen muutospotentialiaa. Puharisen analyysi osoittaa, ettei sektorikohtainen ympäristölainsäädäntö yksinään voi edistää systeemistä muutosta, ellei sitä tueta laajemmalla yhtenäisellä ja yhdenmukaisella oikeudellisella kehyksellä.²⁴

Vesipuitedirektiivin arvioissa toistuu havainto siitä, ettei direktiivin toimeenpanossa ole onnistuttu lunastamaan lupaus vesienhoidon yhteensovittamisesta ja että siirtyminen kokonaisvaltaiseen valuma-alue suunnitteluun on jäänyt puolittiehen.²⁵ Horisontaalinen kommunikaatio eri sektoreiden ja sidosryhmien välillä on ollut usein heikkoa ja tehotonta ja tyypillisesti heijastellut epätasapainoisia valtasuhteita.²⁶ Sidosryhmien osallistuminen vesienhoitoon on rajoittunut VPD:n täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten määrittelemiin ongelmiin ja tavoitteisiin sekä suunnitelman toimeenpanoon liittyviin asioihin, kun sitä vastaan osallistuminen tavoitteiden asettamiseen tai päätöksentekoon on ollut vähäistä.²⁷ Jännitteet VPD:n ohjaaman vesienhoidon ja esimerkiksi maanviljelyn, metsänhoidon ja vesivoiman tavoitteiden välillä ovat edelleen yleisiä ja institutionaaliset mekanismit niiden ratkaisemiseksi puuttuvat.²⁸ Tiettyihin ongelmiin, kuten vaelluskalojen kutualueiden kunnostukseen, keskittyviä projekteja on toteutettu, mutta ne ovat usein jääneet irrallisiksi ja vaille merkittäviä laaja-alaisia vaikutuksia. Myös vesienhoidon rahoituksen suunnittelussa ja seurannassa on haasteita. Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi vuoden 2024 tarkastusraportissaan, että kustannusvaikuttavuus ei ole ollut merkittävä kriteeri vesien- ja merienhoidon toimenpiteiden valinnassa, suunnittelussa ja seurannassa: vesien tilaa seurataan aktiivisesti, mutta toimenpiteiden vaikutuksia ja kustannuksia ei.²⁹ Vesienhoitotavoitteiden saavuttamisen haasteet näkyvät siinä, että Suomessa 32% joista ja 13% järvistä ei ollut saavuttanut hyvää ekologista tilaa vuoteen 2019 mennessä, ja vuodesta 2013 lähtien tilanne on pysynyt lähes samana.³⁰

Lakisäätöisen vesienhoidon ohella Suomessa on esiintynyt erilaisia vapaaehtoisuuteen perustuvia paikallisen tason hallintatapoja. Monille Pohjanmaan jokivesistöille perustettiin jo 1980- ja 1990-luvulla jokineuvottelukuntia lisäämään kansalaisten osallistumista vesienhoitoon, ja vesipuitedirektiivin myötä ne

²⁴ Puharinen 2024, s. 236–237, 239–240.

²⁵ Voulvoulis ym. 2017; Giakoumis – Voulvoulis 2018; Carvalho ym. 2019, s. 1234; EC 2019, s. 6–7, 10, 85–86.

²⁶ Zingraff-Hamed ym. 2020, s. 466, 473.

²⁷ Valinia ym. 2012, s. 484; Heinilä ym. 2024, s. 97.

²⁸ Nielsen ym. 2013, s. 442–443; Soininen ym. 2019.

²⁹ VTV 2024, s. 4–9.

³⁰ Suomen ympäristökeskus 2023.

saivat lisää vastuuta alueensa vesienhoitosuunnitelman teossa ja toimeenpanossa.³¹ Neuvottelukunnat toimivat avoimina keskustelufoorumeina, joissa käsitellään vesistöalueen kehittämistä sekä vahvistetaan osallistujien henkilökohtaisia tietämystä alueesta.³² Jokineuvottelukunnat koostuvat pääosin paikallistason toimijoista, mutta niissä on mukana myös alue- ja valtakunnan tasoa edustavia toimijoita.³³ Vaikka jokineuvottelukuntien yhteys vesipuitedirektiivin kansalliseen toimeenpanoon on vahvempi kuin vesistövisioilla, on niiden tavoitteissa ja toiminnassa silti monia yhtäläisyyksiä vesistövisiotyöhön. Esimerkiksi Lestijoen neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu vesistöön kohdistuvien tarpeiden, tavoitteiden ja epäkohtien kartoittaminen sekä tutkimus- ja suunnittelutehtävien käynnistäminen, ohjaaminen ja seuranta. Lisäksi neuvottelukunta käsittelee ja seuraa valmistuneita suunnitelmia, seuraa vesistöjen käyttöä ja toimii vesipuitedirektiivin mukaisena yhteistyöelimenä. Vesistövisiot eroavat neuvottelukuntien työstä erityisesti lähtökohdiltaan (vesistövisiotyössä painottuu yhteisen vision laatiminen ja sen täytäntöönpano) mutta myös vetovastuussa ja toimintatavoissa.

2.2 Visiot ja visiointi Suomessa

Vaikka suomalaiset vesistövisiot ovat käynnistyneet omista lähtökohdistaan ilman yhtenäistä menetelmällistä kehystä, niiden taustaa ja kehitystä voidaan tarkastella suhteessa aiempiin visiointiprosesseihin ja sekä kansallisiin että kansainvälisiin esimerkkeihin. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on hyödynnetty visioprosesseja 1980-luvulta alkaen paikallisyhteisöjen tulevaisuuden suunnitteluun. Tavoitteena on ollut innostaa ja osallistaa paikallisia sidosryhmiä ja asukkaita yhteisen tulevaisuuden visiointiin, ja siten laajentaa perinteistä asiantuntijavetoista yhdyskuntien kehittämistä.³⁴ Yhteisölliset visiot ovat tarjonneet kehyksen tuoda toimijoita yhteen suunnittelemaan muutosta kohti yhdessä hahmoteltua toivottavaa tulevaisuutta ja pohtimaan, miten toivottu tulevaisuus voitaisiin saavuttaa.³⁵ Toivotun tulevaisuuden luomisen uskotaan motivoivan ihmisiä osallistumaan paremmin kuin pelkkien nykyhetken ongelmien ratko-

³¹ Pihlaja 2008. Ähtävänjoen neuvottelukunta perustettiin jo vuonna 1981, ja sen jälkeen perustettiin myös Kyrönjoen (1995), Perhonjoen (1996), Lestijoen (1997), Lapuanjoen vesistöalueen (1999) ja Isojoen-Teuvanjoen valuma-alueen neuvottelukunnat sekä Närpiönjoen yhteistyöelin (1999). Pihlajan (2008) mukaan jokineuvottelukunnat ”tekevät lähes samaa työtä kuin vesienhoidon yhteistyöryhmä” ja ne ovat nimenneet omat edustajansa yhteistyöryhmään.

³² Pihlaja 2008; Jokineuvottelukunnista on tietoa internet-sivustolla *Vesienhoito Länsi-Suomessa*: [<https://vesienhoitolansi.wordpress.com/jokineuvottelukunnat/>]

³³ Pihlaja 2008, s. 53.

³⁴ Peltonen ym. 2022, s. 52–53.

³⁵ Van der Helm 2009, s. 98.

misen.³⁶ Visioprocession yhtenä peruseriaatteena onkin kääntää kuulemistyyppisen osallistumisen kysymys “mitä pidätte tästä päätöksestä/ratkaisusta?” muotoon “mitä te itse haluatte?”. Tämä lähtökohta korostaa alhaalta ylös suuntautuvaa, kokonaisvaltaista tavoitteenasettelua sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aloitteellisuutta suhteessa perinteiseen edustukselliseen poliittiseen päätöksentekoon, joka tuottaa usein jakolinjoja ja lyhytnäköisiä kompromisseja eturyhmien välillä.³⁷

Käytännössä visiointi etenee haasteiden tunnistamisesta ideaalin tulevaisuuden hahmottamiseen ja edelleen toimenpideohjelman kehittämiseen toimittajien tavoitteiden saavuttamiseksi.³⁸ Uusien ideoiden kautta visiointi pyrkii vaikuttamaan ensin ihmisten ajatteluun ja sen jälkeen heidän käyttäytymiseensä, mikä parhaimmillaan johtaa toivottuun muutokseen.³⁹ Visiointia on 1980-luvun jälkeen hyödynnetty monissa yhteyksissä, ja sillä on monia erilaisia sovelluksia.⁴⁰ Nykyisin visiointi nähdään myös yhtenä keinona tukea kestävyysmurrosta.⁴¹

Visioprocesseihin voidaan lukea laajempi toiminnallinen suunnittelu ja yhteistyö tai niitä voidaan tarkastella kapeammin yhtenä vaiheena tai välineenä yhteistoiminnallisessa vesivarojen hallinnassa. Yhdysvaltojen ympäristöviraston opas sidosryhmäyhteistyöhön valuma-alueilla kuvaa visioiden roolia yhtenä vaiheena valuma-aluekohtaisessa yhteistyössä. Se asemoi visiotyön sidosryhmäyhteistyön alkuvaiheeseen. Oppaan mukaan yhteisen vision laatiminen – olkoonkin, että visio voi olla luonteeltaan melko yleinen – auttaa sidosryhmiä muodostamaan yhteisen suunnan myöhemmälle yhteistyölle. Visio palvelee siis yhteistyön suuntaamista ja siihen voidaan palata myöhemmin, kun on tarvetta muistuttaa toimijoita yhteistyön tavoitteista ja ‘isommasta kuvasta’ (bigger picture). Visio nähdään kuitenkin vain laajemman yhteistyön alkupisteenä. Sitä seuraa monivaiheinen yhteistoiminnallinen prosessi, joka sisältää mm. intressien tunnistamisen, osallistumisjärjestelyiden suunnittelun, yhteistyöryhmän kokoamisen ja konsensuspohjaisen päätöksenteon sekä prosessissa ilmenevien konfliktien ratkaisemisen mallit.⁴²

Tässä artikkelissa käytämme vesistövisio-käsitettä viittaamaan laajemmassa mielessä sekä prosessiin, jossa luodaan tulevaisuuskuva tietylle vesistöalueelle, että prosessin tuotokseen, joka sisältää tulevaisuuskuvan ja sen toteutumista

³⁶ Shipley – Michela 2006.

³⁷ Moore ym. 1999, s. 557–590.

³⁸ Uyesugi – Shipley, 2005, s. 306; Shipley – Michela 2006, s. 224–226; van der Helm 2009, s. 99–100.

³⁹ Van der Helm 2009, s. 100.

⁴⁰ John ym. 2015; CBP 2019; Madsen – Ullhøi 2021.

⁴¹ Wiek – Iwaniec 2014; Tschakert ym. 2016; Milkoreit 2017.

⁴² EPA 2013.

tukevat sektorikohtaiset tavoitteet ja usein myös toimenpiteet. Visioproessi tarkastelee vesistöaluetta ja sen ongelmia ja kehittämisen mahdollisuuksia kokonaisvaltaisesti sekä alueellisesti että eri sidosryhmien ja sektoreiden näkökulmista, tuottaa ja jakaa vesistöön liittyvää tietoa, ja keskustelee siihen liittyvistä arvoista ja intresseistä. Toisin kuin vesienhoidossa, jonka tavoitteena on vesien hyvä tila, visiotyön lähtökohtana on sovittaa erilaisia vesien käyttöön liittyviä tavoitteita yhteen vesien hyvää tilaa kuvaavien tavoitteiden kanssa.

Vision rakentaminen on projektiluontoista tavoitteellista työtä, jossa vision muoto ja sisältö rakennetaan sidosryhmien välisessä vuorovaikutuksessa. Vesistövisioita luomaan kutsutaan julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoita vesistöalueen eri maantieteellisistä ja hallinnollisista osista. Visiotyöhön on osallistunut esimerkiksi maa- ja metsätalouden, turvetuotannon, kaupallisen ja virkistyskalastuksen, vesivoiman, matkailun ja luonnonsuojelun edustajia. Tavoitteena on päästä yksituumaisuuteen vesistöalueen toivottavasta tulevaisuudesta, jonka toteuttamiseksi eri sektorit ja käyttäjäryhmät soveltavat omat tavoitteensa ja tavoitteiden saavuttamisen mahdollistavat toimenpiteet. Kokonaisvaltainen visiotyö mahdollistaa optimaalisten ratkaisujen etsimisen paikallistasolla ja niiden vaikutusten arvioimisen valuma-alueetasolla.

Suomessa vesistövision idea syntyi maa- ja metsätalousministeriössä vastauksena tarpeeseen yhteensovittaa EU-direktiivien mukaiset prosessit eli vesienhoito ja tulvariskien hallinta sekä niiden ulkopuolelle jäävät vesien käytön tarpeet (Kuva 1). Taustalla oli EU-lainsäädännössäkin tunnustettu ajatus, jonka mukaan vesienhoitosuunnitelmien ja tulvariskien hallintasuunnitelmien laatiminen ovat vesistöalueen yhteensovitettujen hoidon osatekijöitä.⁴³ Lähtökohtana oli lisäksi alueilta tullut palaute, että lakisäätöiset yhteistyöryhmät ovat kovin suuria ja niissä käsiteltävät aiheet, mukaan lukien tyypittely ja luokittelu, jäävät etäisiksi käytännön toimijoille. Vesistövisioiden näkökulma olisi vesienhoitoon verrattuna vahvemmin vesistöaluelähtöinen ja jokikohtainen eikä niiden tarvitsisi myötäillä sektori- tai hallinnollisia rajoja. Elokuussa 2014 maa- ja metsätalousministeriö esitti, että Pohjois-Pohjanmaan liitto pilotoisi visioproessia Iijoen. Ijoen vesistövision esiselvitys tehtiin vuonna 2015 ja varsinaisen visioproessin ja toimenpideohjelma rakennettiin vuosina 2016–18 osana Ijoen Otva-hanketta⁴⁴. Samoihin aikoihin Karjaanjoella toteutettiin vuonna 2015 alkanut, Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry:n koordinoima visioproessi 'Lohikalat Karjaanjoelle'⁴⁵. Ii- ja Karjaanjoen visiot sisälsivät samantyypp-

⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, tulvariskien arvioinnista ja hallinnasta. (EUVL L 288, 6.11.2007, p. 27–34), resitaali nro 17.

⁴⁴ Ijoen Otva 2018a; *Rantala* 2022a.

⁴⁵ LUVY 2015.

piisiä elementtejä, mutta etenivät toisistaan riippumatta. Näiden ohella vesi- tai vesistövisioiksi nimettyjä prosesseja on toteutettu muiden muassa Iisalmen reitillä sekä Siuntionjoen, Kokemäenjoen ja Oulujoen vesistöalueilla. Iisalmen reitillä ja Kokemäenjoen vesistöalueella visiolla vakiintui vesistövisio sijaan nimitys vesivisio. Nimitys johtuu siitä, että näissä visioprosesseissa pohjavedet, ja Kokemäenjoen vesistöalueen visiossa myös talousvesi, olivat pintavesien lisäksi merkittävässä osassa. Sittemmin visio- tai vastaavia prosesseja on käynnistetty ainakin Lapväärtin-Isojoen, Hollolan ja Kiiminkijoen vesistöalueilla.

2.3 Kuusi vesistövisiota

Tämän artikkelin analyysin taustalla on kuusi vesistövisiota: Iijoen, Iisalmen reitin, Karjaanjoen, Siuntionjoen, Kokemäenjoen ja Oulujoen vesistöalueiden vesistö- tai vesivisiot. Nämä visiot valikoituivat analyysiin, koska niiden visioprosessi oli loppuunviety tai pitkällä silloin, kun aineistoa kerättiin tätä artikkelia varten. Visiot on esitelty Taulukossa 1 sekä Liitteessä 1.

Taulukko 1. Artikkelissa tarkastellut vesistövisiot tiivistetysti.

Vesistö-alue	Iijoen vesistö	Iisalmen reitti	Karjaanjoen vesistö	Siuntionjoen vesistö	Kokemäenjoen vesistö	Oulujoen vesistö
Pinta-ala	14 191 km ²	5 583 km ²	2 046 km ²	487 km ²	27 100 km ²	22 841 km ²
Aloitteen tekijä	Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)	MMM	Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry	Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry	MMM	ELY-keskus
Visiotyön kesto	2016–2018 2019–2028	2016–2017	2014–2015; 2022–2029	2018 2025–2030	2017	2021–2024 2025–2027
Koordinaattori (organisaatio)	Pohjois-Pohjanmaan liitto (2015–2018), Iin Micropolis (2019–2028)	Savo-Karjalan vesiensuojeluyhdistys ry	Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry	Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry	Kolme ELY-keskusta vuorotellen	Suomen ympäristökeskus (Syke) ja Oulun yliopisto (2021–2024), Kajaanin ammatti- korkeakoulu (2025–2027)

Vesistö-alue	Iijoen vesistö	Iisalmen reitti	Karjaanjoen vesistö	Siuntionjoen vesistö	Kokemäenjoen vesistö	Oulujoen vesistö
Toiminnalliset yksiköt ⁴⁶ ja roolit ⁴⁷	Ohjausryhmä Neuvottelukunta Työryhmät Fasilitaattori	Projekti-ryhmä Työryhmät Fasilitaattori	Ohjausryhmä Asiantuntijat	Ohjausryhmä Asiantuntijat	Ohjausryhmä Konsultti-toimisto/fasilitaattori	Ohjausryhmä Neuvottelukunta Työryhmät Fasilitaattori
Aikajänne	2030	Ei määritelty	2030	2030	2050	2035
Teemat	1) Vuoro-vaikutus ja viestintä 2) Vaelluskalat 3) Vedenlaatu ja valuma-alue 4) Virkistyskäyttö ja asumisviihtyvyys 5) Vetovoima ja elinkeinot	1) Maatalous 2) Metsätalous 3) Kalatalous 4) Teollisuus 5) Matkailu 6) Virkistyskäyttö 7) Yhdyskunnat 8) Koulutus, tutkimus, kulttuuri, hallinto	1) Kalatiet 2) Elinalueet 3) Vaelluskalat ja raakku 4) Tulvasuojelu 5) Vedenlaatu	1) Kiintoaine- ja ravinnekuormitus 2) Veden laatu ja vesistön ekologinen tila 3) Vaelluskalojen kulku ja elinmahdollisuudet 4) Monipuolinen eliöstö vesistöissä ja ranta-alueilla 5) Vesistön virkistyskäytönmahdollisuudet	1) Bio- ja kiertotalous 2) Virkistys ja hyvinvointi 3) Kulttuuri ja asuinympäristö 4) Eliöiden elinympäristö 5) Yhdyskuntien vesihuolto 6) Vesien tila ja hallinta 7) Elinkeino-toiminta	1) Vesien tila ja maankäyttö 2) Vaelluskalat ja vesivoima-tuotanto 3) Vesistö-säännöstely ja -kunnostukset sekä kalakan-tojen hoito 4) Luontomat-kailu ja virkistys-käyttö 5) Elinkeino-t ja aluetalous
Osallistujat	Laaja julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisjärjestöjen edustus	60 tahoaa julkiselta ja yksityiseltä sektorilta sekä kansalaisjärjestöistä	Kunnat, kuntayhtymä, yksityisiä yrityksiä, kalatalous-alueet	Kunnat, vesioikeuden omistajat, maatalouden edustajat, kalastusalueen edustajat, teollisuus, luontomat-kailu	Laaja julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisjärjestöjen edustus	Laaja julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisjärjestöjen edustus

⁴⁶ Eri vesistövisioprojekteissa on erityyppisiä ja -nimisiä, erilaisia tehtäviä varten nimettyjä, toiminnallisia yksiköitä. Esimerkiksi Ii- ja Oulujoen vesistöalueiden visioprojekteissa neuvottelukunnan muodosti yksi edustaja (jäsen ja varajäsen) jokaisesta sidosryhmästä ja sen tehtävä oli ohjata visiotyön etenemistä ja vastata päätöksenteosta. Ohjausryhmä koostui hankkeen rahoittajista; ks. *Rantala ym. 2023*; *Marttunen ym. 2023*. Iisalmen visiotyössä hankkeen tavoitteista ja toimintatavoista vastasi projektiryhmäksi kutsuttu laajapohjainen elin, ks. *Koski-Vähälä 2017*. Karjaan- ja Siuntionjoen visioprojekteissa ohjausryhmä muodostettiin rahoittajista ja asiantuntijatahoista (LUVY 2015; LUVY 2018). Kokemäenjoen visiotyössä ohjausryhmä koostui ELY-keskusten ja maakuntaliittojen edustajista. Iijoen ja Oulujoen vesistöalueiden sekä Iisalmen reitin visioprojekteissa muodostettiin myös pienempiä teema- tai sektorikohtaisia työryhmiä työstämään sellaisia osatehtäviä, joita neuvottelukunta tai projektiryhmä ei pystynyt tehokkaasti käsittelemään kokouksissaan, ks. *Koski-Vähälä 2017*, s. 3; *Rantala ym. 2023*, s. 14; *Marttunen ym. 2023*, s. 7, 16–17.

⁴⁷ Fasilitaattorin tehtävästä ks. luku 3.2 sekä esim. *Ansell – Gash 2008*, s. 554–555; *Westin ym. 2024*, s. 2055–2056.

Vesistö-alue	Iijoen vesistö	Iisalmen reitti	Karjaanjoen vesistö	Siuntionjoen vesistö	Kokemäenjoen vesistö	Oulujoen vesistö
Esimerkkejä prosessin etenemisestä ja sidosryhmätilaisuuksista	Esiselvitys, 10 neuvottelukunnan kokousta, n. 15 työryhmien tapaamista, kaksi Iijoki Foorumia, ekskursioita vesistö-alueelle	Kolme projektiryhmän kokousta, kahdeksan työryhmäkokousta, kaksi työpajaa	Sidosryhmätapaamisia	Esiselvitys, sidosryhmätapaamiset, webinaarit	Kaksi sidosryhmille suunnattua tulevaisuusseminaaria, Vesivisio-teemaviikko, Visiotreffit, Webinaari	Esiselvitys, 10 neuvottelukunnan kokousta, n.20 työryhmien tapaamista, webinaarit, ekskursiot vesistö-alueelle
Visiolause	“Iijoki on raikkaan hapekas aortta, jossa virtaa energiaa koko seudun toimintoihin”	“Yhteisestä puhtaasta vedestä hyvinvointia ja menestystä Ylä-Savoon”	“Karjaanjoen vesistö valuma-alueineen on hyvässä ekologisessa tilassa, raakkujen ja lohikalojen luontainen elinkierto on turvattu ja vesistöjen virkistyskäytönmahdollisuudet ovat monipuolisuutuneet”	“Siuntionjoen vesistö valuma-alueineen on hyvässä ekologisessa tilassa, taimen luontainen elinkierto on turvattu ja vesistöjen virkistyskäytönmahdollisuudet ovat monipuolisuutuneet”	“Hyvälaatuinen ja monimuotoinen vesiympäristö varmistaa vesiin kytkeytyvät ekosysteemipalvelut. Niille rakentuvat luotettava vesihuolto, täysipainoinen virkistyskäyttö ja uudenlaiset ansaintamahdollisuudet ekologisesti ja taloudellisesti yhteen sovitettuna” ⁴⁸	“Elinvoimaa, virtaa ja virkistystä Kainuun latvavesiltä Oulujoen suistoon”
Tuotokset	Vesistövisio, 22 kohdan vastuutettu toimenpideohjelma vuosille 2018–2030 ja ideapankki, Iijoki-sopimus vesistövision ja toimenpideohjelman toteuttamisesta (2019–2023).	Vesivisio, sektorikohtaiset tavoitteet ja toimenpiteet.	Visio mukaan lukien tavoitteet, toimenpiteet, kustannusarviot, ja rahoitussuunnitelma (2016–21; 2022–29), raportti ja jatkosuunnitelma vuosille 2022–2030.	Visio mukaan lukien tavoitteet, toimenpiteet, kustannusarviot ja rahoitussuunnitelmat (2019–2024, 2025–2030), yhteenveto vuosilta 2019–2024 ja jatkosuunnitelma vuoteen 2030.	Visio sisältäen tavoitteet, haasteet ja tarkemmin määrittlemiä toimenpiteitä.	Vesistövisio sisältäen sektorikohtaiset tavoitteet ja 64 toimenpideehdotusta.

⁴⁸ ELY-keskus 2025.

Vesistö- alue	Iijoen vesistö	Iisalmen reitti	Karjaanjoen vesistö	Siuntionjoen vesistö	Kokemäen- joen vesistö	Oulujoen vesistö
Jatko- toimet	Iijoki- sopimus (2019–2023, 2024–2028) sisältäen koordinaat- torin palk- kaamisen, neuvottelu- kunnan kokoukset ja Iijoki Foorumit.	Viestintä- hanke 'Vesiviestillä vaikuttavuut- ta' (2018– 2020); Vision toi- meenpano: ohjausryhmä ja Pohjois- Savon ELY- keskus	Rahoitus- sopimukset (2016–2021), (2022–2029); toteutusta ohjaa oh- jausryhmä ja koordinoi Länsi-Uuden- maan vesi ja ympäristö r.y.; Visiota toteutettu useissa hank- keissa.	Rahoitus- sopimukset (2019–2024), (2025–2030); ohjausryhmä edistämään vision toi- meenpanoa; Visiota toteu- tettu useissa hankkeissa.	Ei merkittäviä jatkoitoimia; vuonna 2022 ohjausryh- mä lopetti visiotyön rahoituksen puuttuessa.	Vesistövision toimeenpanon valmistelua ja toteutusta edistävät ARVOVESI 2 -hanke (2023– 2024) ja ARVOVESI 3 (2025– 2027) -rahoi- tussopimus kattaen täysipäiväisen koordinaatto- rin palkkauk- sen ja osto- palveluja.

Kaikki vesistövisiot kattavat useita alueellisesti relevantteja, sidosryhmien tärkeiksi kokemia teemoja. Sidoryhmät olivat laajasti edustettuina kaikissa muissa paitsi Karjaanjoen vesistöalueen vesistövisiossa. Karjaanjoen visio valmisteltiin Länsi-Uudenmaan vesienhoitoyhdistys ry:n vetämänä yhteistyössä kuntien ja ELY-keskuksen kanssa, mutta suunnitelmasta keskusteltiin useissa sidoryhmätilaisuuksissa. Visioprosessien kesto vaihtelee vajaasta vuodesta kolmeen vuoteen ja koostuu erityyppisistä tilaisuuksista. Myös visiotyön intensiteetti, niin työpajojen, erilaisten toimintamuotojen ja tilaisuuksien määrissä kuin myös osallistujamäärän suhteen on eri prosesseissa erilainen. Visiointitehtäviä varten perustetaan toiminnallisia yksiköitä ja rooleja: päätöksiä tekevä elimenä on usein neuvottelukunta tai vastaava, jonka lisäksi on kaikkien osallistujien muodostama yleiskokous. Visiotyölle voidaan myös määrittää ohjausryhmä sekä teemakohtaisia työryhmiä. Prosessiin voidaan sisällyttää selvityksiä ja tutkimuksia, esimerkiksi erilaisia laskentamalleja, jotka auttavat ymmärtämään vesistöön liittyviä syy-seuraussuhteita ja tunnistamaan parhaita ratkaisuja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tilanteen vaatiessa voidaan järjestää pienemmän ryhmän *ad hoc* -tapaamisia jonkin tärkeäksi koetun ja tieto- tai arvoristiriitoja sisältävän asian ratkaisemiseksi.

Kukin tarkasteltu prosessi tuotti visiiodokumentin, jossa toivottu tulevaisuus kiteytettiin visiolauseeseen tai narratiiviin.⁴⁹ Visiiodokumentit vaihtelevat sen suhteen, kuinka tarkasti ne määrittelevät sektorikohtaiset tavoitteet ja toi-

⁴⁹ LUVY 2015; Gaia Consulting 2017; Koski-Vähälä 2017; LUVY 2018; Iijoen Otva 2018a; Iijoen Otva 2018b; Peltonen – Kettunen 2022; Rantala ym. 2023; Marttunen ym. 2023.

menpiteet. Iijoen, Karjaanjoen ja Siuntionjoen visiot ovat nimittäneet vastuulliset toimijat toteuttamaan toimenpiteet, ja näistä kaksi jälkimmäistä sisältävät myös kustannusarviot.

Visiot pyrkivät eri tavoin ja erilaisin aikajäntein tavoitteidensa toimeenpanoon. Iijoen sekä Karjaan- ja Siuntionjoen visiot tavoittelevat toimeenpanoa sidosryhmien kanssa tehdyillä rahoitussopimuksilla.⁵⁰ Karjaanjoen visiosopimuksia on tehty kaksi, ensimmäinen vuosille 2016–2021, toinen vuosille 2022–2029. Näin rahoitusneuvotteluissa on voitu edetä vaiheittain. Myös Siuntionjoella rahoitussopimusta (2019–2024) on jatkettu vuosille 2025–2030⁵¹. Iisalmen reitin vesivisio perusti viestintään keskittyvän *Vesiviestillä vaikuttavuutta* -jatko-hankkeen, jonka tavoitteena oli ympäristötiedon ja vesien arvostuksen kasvattaminen.⁵² Myös Kokemäenjoen vesistöalueen vesivisio tavoitteli tiedon jakamista nostaakseen vesistötietoisuutta ja -arvostusta. Syksyllä 2022 rahoituksen puute pakotti Kokemäenjoen vision ohjausryhmän lopettamaan visiotyön toivomukseen, että kaikki sidosryhmät sisällyttäisivät relevantit toimenpiteet omaan toimintaansa.⁵³ Oulujoen vesistövisiotyö jatkui ARVOVESI 2-hankeessa, jonka keskeisiä tavoitteita oli etsiä visiotyön koordinaatiosta vastaava organisaatio ja sopia rahoitusmallista vesistöalueen kuntien, yritysten ja viranomaisten kanssa. Keväällä 2025 käynnistyneeseen ARVOVESI 3-hankeeseen on Kajaanin ammattikorkeakouluun palkattu täysipäiväinen koordinaattori edistämään tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttamista.

⁵⁰ Micropolis 2022; LUVY 2022a; LUVY 2022b.

⁵¹ *Vesterinen ym.* 2025.

⁵² Hankesuunnitelma 'Vesiviestillä vaikuttavuutta' (1.6.2018–31.10.2020) on julkaistu Savo-Karjalan vesiensuojeluyhdistyksen internet-sivuilla: [<https://skvsy.fi/wp-content/uploads/2018/09/Vesiviestillä%20C3%A4-vaikuttavuutta-hankesuunnitelma.pdf>]

⁵³ Vesivisio 2050.

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1 Yhteistoiminnallisuus veden ja luonnonvarojen hallinnassa

Vesi kytkee yhteen useita tasoja, sektoreita, toimijoita ja intressejä. Vedenhallintaan onkin ehdotettu erilaisia lähestymistapoja, joista tunnetuimpia ovat suoraan veteen liittyvä integroitu eli yhdenmukainen vesivarojen hallinta (Integrated Water Resources Management IWRM) sekä laajemmin luonnonvarojen hallintaan liittyvät sopeutuvan hallinnan (adaptive governance) ja yhteistoiminnallisen hallinnan (collaborative governance) käsitteet. Näillä lähestymistavoilla on jokaisella omat erityispiirteensä ja teoreettiset taustansa, mutta niitä yhdistää kokonaisvaltainen ja eri toimijoita yhteentuova näkökulma. Esittelemme seuraavaksi kaksi ensimmäistä lyhyesti, jonka jälkeen keskitymme perusteellisemmin yhteistoiminnalliseen hallintaan. Käytämme yhteistoiminnallista hallintaa teoreettisen viitekehiksemme pohjana, sillä se tarjoaa selkeästi jäsenneen kehityksen tarkastella vesistövisioita erityisesti monitoimijaisen yhteistyön rakenteina ja prosesseina.

Integroitu eli yhdenmukainen vesivarojen hallinta (IWRM) on tällä hetkellä globaalisti merkittävin vesivarojen hallintaa ohjaava lähestymistapa. Syynä tähän on se, että IWRM on keskeisesti mukana YK:n Agenda2030-toimintaohjelman alla määritellyissä kestävä kehityksen tavoitteissa, joiden edistämiseen kaikki maailman maat vuonna 2015 sitoutuivat.⁵⁴ Vesiteemaisen tavoitteen 6 (Sustainable Development Goal, SDG6) alla olevista alatavoitteista (targets) yksi eli tavoite 6.5. keskittyy IWRM:n toimeenpanoon, jota mitataan neljällä, muun muassa eri tahojen osallistamista korostavalla, osatekijällä. IWRM lähestymistapana on kuitenkin merkittävästi vanhempi. Keskeisenä lähestymistapana määrittävänä tekijänä pidetään Global Water Partnership-verkoston (GWP) vuonna 2000 julkaisemaa IWRM-raporttia⁵⁵, jossa IWRM määriteltiin veden, maankäytön ja niihin kytkeytyvien luonnonvarojen koordinoituna kehittämisenä ja hallintana. IWRM siis korostaa sekä eri sektoreiden että eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja myös yhteistoiminnallisuutta.⁵⁶ Vaikka Suomessa vesienhallinnasta ei yleensä puhuta IWRM:n käsitteen kautta, voidaan IWRM:n kaltaisia vesivarojen hallinnan lähestymistapoja todeta olleen käytössä vähintäänkin 1970-luvulta tehdyistä vesien käytön kokonaissuunnitelmista saakka.

Sopeutuva hallinta on luonnonvarojen hallinnan lähestymistapa, joka korostaa joustavuutta, oppimista ja monitoimijaisuutta sekä monenkeskisyttä

⁵⁴ Ks. esimerkiksi: <https://um.fi/agenda-2030-kestavan-kehityksen-tavoitteet>

⁵⁵ GWP 2000, s. 6–67.

⁵⁶ Keskinen 2010, s. 17–25.

ja hallinnon hajauttamista.⁵⁷ Sopeutuvan hallinnan pohjalla on ajatus siitä, että jäykät, ylhäältä päin ohjatut hallintatavat eivät pysty riittävällä tavalla vastaamaan erityisen monimutkaisiin luonnonvarakysymyksiin ja että siksi tällaisia hallintatapoja täytyy täydentää, tai jopa korvata, sopeutuvammilla tavoilla, joihin on sisäänrakennettu oppimisen ja kokeilun periaatteet. Vesivaroja ja niiden hallintaa pidetään usein tällaisena erityisen monimutkaisena ja dynaamisena hallintakokonaisuutena, mikä korostaa monenkeskisyyden sekä eri toimijoiden välisen joustavan yhteistyön merkitystä. Tältä osin sopeutuvalla hallinnalla on, IWRM:n tavoin, selkeitä yhtymäkohtia myös yhteistoiminnallisen hallinnan periaatteisiin.

Yhteistoiminnallisella hallinnalla viitataan lähestymistapoihin, joissa päätöksenteko ja toimeenpano perustuvat yhteistyöhön eri toimijaryhmien välillä. Tällaisia toimijoita voivat olla julkiset ja yksityiset organisaatiot, tutkijat sekä kansalaisjärjestöt eri hallinnon aloilta, tasoilta ja sektoreilta. Tavoitteena on yhteisten prosessien kautta sovittaa yhteen erilaisia näkökulmia, tietoa ja intressejä julkisen politiikan valmistelussa ja/tai toteutuksessa.⁵⁸ Tällainen yhteistyö voi olla joko projektiperusteista – jolloin voidaan puhua yhteistoiminnallisista prosesseista – tai pysyvämpi järjestely, jolloin kyse on yhteistoiminnallisista järjestelmistä (*regimes, systems*) tai alustoista (*platforms*).⁵⁹ Kiinnostusta yhteistoiminnallisiin malleihin selittävät havainnot perinteisten, hierarkkisten päätöksenteon ja hallinnan mallien kyvyttömyydestä ratkoa kompleksisia, organisaatioiden rajat ylittäviä ongelmia.⁶⁰ Yhteistoiminnallisen hallinnan kehitys voidaan nähdä osana laajempaa siirtymää vertikaalisesta eli ylhäältä alas suuntautuvasta vallankäytöstä horisontaaliseen, verkostomaiseen hallintaan sekä keskitetystä hallinnosta monenväliseen hallintaan (*government to governance*).⁶¹

Yhteistoiminnallinen hallinta perustuu yleensä konsensushakuisen päätöksentekoon, vaikka konsensusta ei aina saavutettaisikaan.⁶² Yhteisen päätöksenteon painotus erottaa yhteistoiminnallisen hallinnan julkis-yksityisistä kumppanuuksista, joissa pääpaino on prosessin sijaan lopputuotteessa, esimerkiksi tietyn palvelun tuottamisessa. Yhteistoiminta voi edistää sosiaalista oppimista, tasapainottaa valtasuhteita ja avata umpisolmuja, ja näin tuottaa yhteisössä hyväksyttäviä päätöksiä.⁶³ Yhteistoiminnallinen hallinta soveltuu periaatteessa hyvin hallinto- ja toimivaltarajoja ylittävien ympäristöongelmien ratkomiseen ja sitä on sovellettu suhteellisen laajasti luonnonvarojen, kuten metsien ja ve-

⁵⁷ Huitema ym. 2009, s. 1–14; Pahl-Wostl ym. 2012, s. 24–25; Koontz ym. 2015, s. 139–140.

⁵⁸ Ansell – Gash 2008, s. 544–548; Emerson ym. 2012, s. 2–4; Newig – Kvarda 2012, s. 30–32.

⁵⁹ Batory – Svensson 2019, s. 3; Kotilainen ym. 2021, s. 26.

⁶⁰ Douglas ym. 2020, s. 496.

⁶¹ Esim. Rhodes 2000; Paquet 2001; Sairinen 2009.

⁶² Ansell – Gash 2008, s. 547.

⁶³ Bodin 2017, s. 1.

sivarojen, hallintaan.⁶⁴ Yhteistoiminnallista ympäristöhallintaa (collaborative environmental governance) voidaankin pitää merkittävänä yhteistoiminnallisen hallinnan osa-alueena.

Yhteistoiminnallista hallintaa, sen kriittisiä tekijöitä ja onnistumisen haasteita on tutkittu eri aloilla varsin paljon. *Bryson ym.*⁶⁵ tarkastelevat yhteistoiminnallisen hallinnan lähtötilannetta, rakennetta, prosessia ja vaikutuksia. *Ansell – Gash*⁶⁶ näkevät yhteistoiminnallisen hallinnan prosessina, jossa kasvokkain tapahtuva dialogi tuottaa luottamusta, sitoutumista ja jaettua ymmärrystä, ja sitä kautta pieniä voittoja tai välituloksia. *Emerson ym.*⁶⁷ keskittyvät yhteistoiminnallisen hallinnan dynamiikkaan, joka muodostuu jaetusta motivaatiosta, periaatteellisesta osallistumisesta ja yhteistoimintakyvystä. Yhteistoiminnallisen hallinnan sosiaalisia ja intellektuaalisia vaikutuksia on analysoitu⁶⁸ ja myös yhteistoiminnallisten prosessien tuottamien toimenpiteiden ympäristövaikutuksia on tarkasteltu.⁶⁹ Tutkimus on osoittanut, että vaikka yhteistoiminnallinen hallinta voi tuottaa monenlaista hyötyä, on myös näyttöä siitä, ettei se ole paras hallintamalli kaikkiin tilanteisiin tai ongelmakokonaisuuksiin.⁷⁰ Yhteistoiminnalliset prosessit voivat jumiutua esimerkiksi epäselvien menettelytapojen, ristiriitaisen intressien tai epätasapainoisten valtasuhteiden edessä eivätkä ne aina onnistu tavoitteiden saavuttamisessa.⁷¹

3.2 Yhteistoiminnallista hallintaa jäsentävät elementit

Tämän artikkelin analyysin tavoitteena oli ymmärtää, millä tavalla vesistövisioprosessit toimivat, mitkä ovat niiden suunnittelun ja toimeenpanon keskeiset tekijät sekä millaisia haasteita ja kehittämistarpeita visiotyöhön liittyy. Analyysi tukeutuu kolmeen keskeiseen ja tutkimuksessa laajasti hyödynnettyyn yhteistoiminnallisen hallinnan käsitteelliseen viitekehykseen. Ohjaavana viitekehyksenä toimii *Brysonin ym. organisaatioiden ja sektoreiden välisen yhteistoiminnan pääpiirteitä kuvaava teoreettinen malli*⁷², jota täydentävät *Ansellin – Gashin*⁷³

⁶⁴ *Leach – Pelkey* 2001; *Leach ym.* 2002; *Rydin – Falleth* 2006; *Scott* 2015; *Graversgaard ym.* 2017; *Robinson ym.* 2020; *Kotilainen ym.* 2021.

⁶⁵ *Bryson ym.* 2006.

⁶⁶ *Ansell ja Gash* 2008.

⁶⁷ *Emerson ym.* 2012.

⁶⁸ *Connick – Innes* 2003; *Robinson ym.* 2020.

⁶⁹ *Biddle – Koontz* 2014; *Plummer ym.* 2017; *Biddle* 2017; *Dressel ym.* 2020; *Baudoin – Gittins* 2021.

⁷⁰ *McCloskey* 2000; *Bryson ym.* 2006, s. 44; *Bodin* 2017, s. 1; *Newig ym.* 2018, s. 270.

⁷¹ *Echeverria* 2001, s. 560; *Ansell – Gash* 2008; *Ulibarri ym.* 2020, s. 502; *Chen – Sullivan* 2023.

⁷² *Bryson ym.* 2006, s. 45.

⁷³ *Ansell – Gash* 2008.

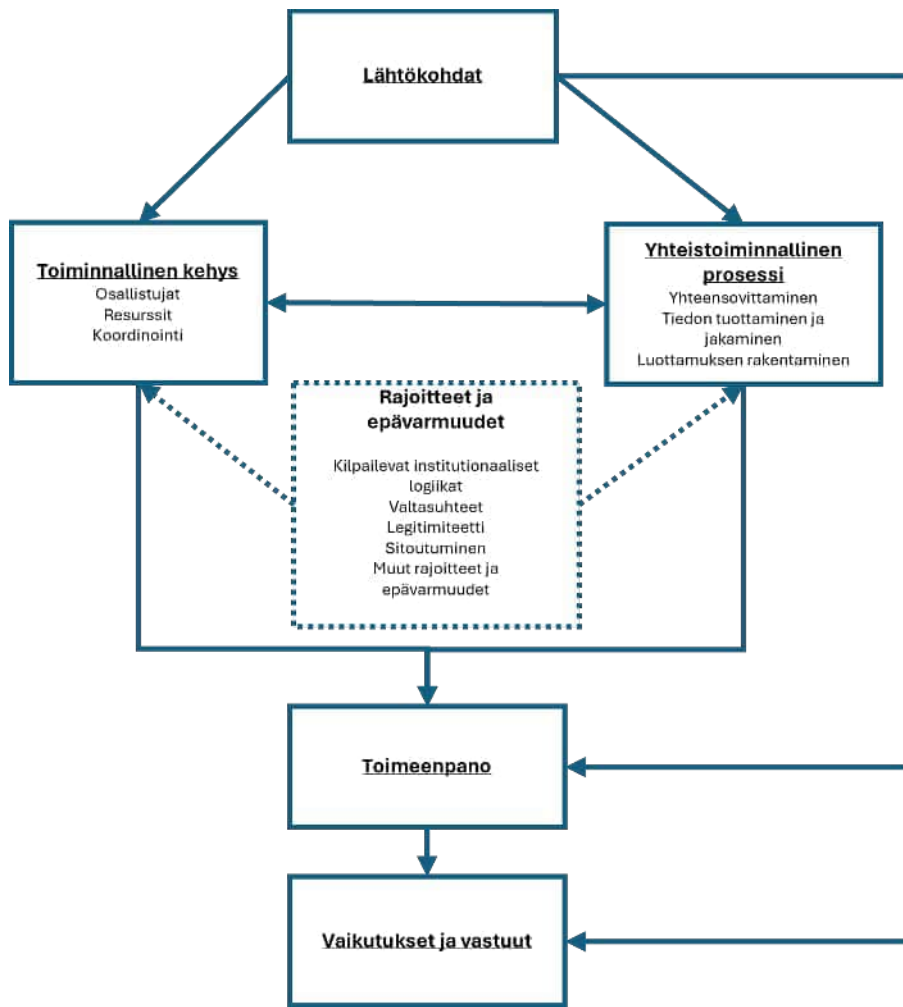
sekä Emersonin ym.⁷⁴ teoreettiset viitekehykset. Kaikkia kolmea mallia yhdistää looginen jatkumo yhteistoiminnan lähtökohdista ja ajureista toimijoiden sitoutumisen sekä yhteistoiminnallisen prosessin kautta päätösten ja strategioiden yhteiseen toimeenpanoon ja vaikutuksiin.

Brysonin ym. viitekehystä⁷⁵ hyödyntäen jäsensimme yhteistoiminnallisen hallinnan kriittiset elementit viiteen osa-alueeseen: 1) yhteistoiminnallisen hallinnan lähtökohdat ja 2) toiminnallinen kehys, 3) yhteistoiminnallinen prosessi, 4) yhteisesti päätettyjen toimenpiteiden toimeenpano, sekä 5) vaikutukset ja vastuut (Ks. Kuva 2).⁷⁶ Tätä jäsentelyä käytimme analyyttisenä työkaluna jäljempänä (Luku 4.1) kuvattavan empiirisen aineiston tarkastelussa. Analyysia läpäisevänä näkökulmana huomioimme erityyppiset rajoitteet ja epävarmuustekijät, jotka voivat olla hyvinkin kontekstisidonnaisia. Seuraavaksi tarkastelomme kutakin kriittistä osa-aluetta teoreettisesti, ja luvussa 5 sovellamme tätä jäsentelyä aineiston analyysissä.

⁷⁴ Emerson ym. 2012.

⁷⁵ Bryson ym. 2006, s. 45.

⁷⁶ Vesistövisioiden analyysia varten analyyttiseen viitekehykseen esimerkiksi lisättiin vision toimeenpanoon liittyvä oma elementtinsä, jota Brysonin ym. mallikaaviossa ei eksplisiittisesti ollut ja jonka merkitys visiotyössä korostuu.



Kuva 2. Analyysikehikko, sovellettu artikkelista Bryson ym. 2006.

Yhteistoiminnallisen hallinnan lähtökohdat

Yhteistoiminnallisuus viriää vastauksena ongelmaan, jota yksittäinen sektori tai toimijataho ei pysty yksin ratkaisemaan.⁷⁷ Tämä edellyttää suotuisaa poliittista, lainsäädännöllistä, yhteiskunnallista ja historiallista kontekstia.⁷⁸ Aiemmat kollektiiviset kokemukset yhteistyöstä, resurssit tai niiden jakautuminen, tai odotukset yhteistoiminnan vaikuttavuudesta määrittävät yhteistoiminnan synty-

⁷⁷ Bryson ym. 2006, s. 44; Ansell – Gash 2008; Emerson ym. 2012, s.2, 14.

⁷⁸ Emerson ym. 2012, s. 5–9.

mistä.⁷⁹ Ansell – Gash⁸⁰ määrittelevät yhteistoiminnallisen hallinnan prosessina, joka syntyy julkisen sektorin aloitteesta ottaa sidosryhmät mukaan julkisen politiikan valmisteluun ja/tai toimeenpanoon. Emerson ym.⁸¹ sitä vastoin näkevät yhteistoiminnallisen hallinnan laajemmin. Heidän mukaansa yhteistoiminnallisuus ei edellytä julkisen sektorin muodollista roolia ja aloitetta, vaan voi sisältää monentyyppisiä osapuolia erilaisissa rooleissa. Vesistövisiot ovat lähempänä Emersonin ym. määritelmää, sillä esimerkiksi Karjaan- ja Siuntionjoen vesistöalueiden visioprojekteissa aloitteentekijänä ja koordinaattorina on toiminut vesienhoitoyhdistys, ja Oulujoen vesistöalueen visiotyötä koordinoivat yhteistyössä tutkimuslaitos ja yliopisto.

Yhteistoiminnallisen hallinnan toiminnallinen kehys

Konteksti ja toiminnan tarkoitus määrittävät yhteistoiminnan toimintakehystä eli esimerkiksi sitä, keitä tulee olla mukana, kuka prosessia johtaa tai koordinoi, ja millä resursseilla toimitaan.⁸² Ulkoiset olosuhteet mahdollistavat tai rajoittavat yhteistoiminnallista prosessia koko sen keston ajan.⁸³ Yhteistoiminnallisuus perustuu sekä normatiiviseen osallistumisen mahdollistamiseen että tarpeellisten näkökulmien sisällyttämiseen osaksi prosessia.⁸⁴ Kuitenkin voi olla tulokannavaraisuutta siitä, kenen osallistuminen katsotaan olennaiseksi ja kenen ei. Vaikka yhteistoiminnallinen hallinta perustuu horisontaaliseen sidosryhmätoimijoiden verkostoon, vaatii toiminnan koordinointi, resurssien hankinta ja käyttö sekä tavoitteiden saavuttaminen myös muodollista johtajuutta.⁸⁵ Johtajan (vetäjän, vastuuhenkilön) tulee olla puolueeton ja uskottava taho, jolla on riittävästi auktoriteettia, näkemystä, sitoutumista ja vuorovaikutustaitoja.⁸⁶ Usein tarvitaan myös fasilitaattoria, puolueetonta välittäjää, joka mahdollistaa ja tukee ryhmäprosesseja ja vuorovaikutusta.⁸⁷ Fasilitaattorin tuki voi olla erityisen tärkeää silloin, kun ryhmien tai yksilöiden intressit tai näkemykset ovat ristiriidassa keskenään. Yhteistoiminnallinen hallinta rakentuu toimijoiden yhteenlaskettujen tiedollisten, taidollisten, teknisten ja ajankäyttöllisten resurssien varaan, mutta tämän lisäksi rahoitus on välttämätön toiminnan mahdollistaja.⁸⁸

⁷⁹ Bryson ym. 2006, s. 45–46; Ansell – Gash 2008, s. 550–554; Emerson ym. 2012, s. 7–8.

⁸⁰ Ansell – Gash 2008, s. 544.

⁸¹ Emerson ym. 2012, s. 2–3.

⁸² Bryson ym. 2006, s. 45–47.

⁸³ Bryson ym. 2006, s. 45–47; Emerson ym. 2012, s. 8–9.

⁸⁴ Emerson ym. 2012, s. 11.

⁸⁵ Bryson ym. 2006, s. 47; Ansell – Gash 2008, s. 554–555; Emerson ym. 2012, s. 15.

⁸⁶ Bryson ym. 2006, s. 47.

⁸⁷ Ansell ja Gash 2008, s. 554–555; Westin ym. 2024, s. 2055–2056.

⁸⁸ Emerson ym. 2012, s. 16.

Yhteistoiminnallisen hallinnan toimintakehitys suhteessa tehtäviin ja tavoitteisiin vaikuttaa prosessiin ja tavoitteiden saavuttamiseen.⁸⁹

Yhteistoiminnallinen prosessi

Yhteistoiminnallisuus on kasvokkain tai virtuaalisesti kokouksissa ja muissa tilaisuuksissa tapahtuvaa neuvottelevaa ja tavoitteellista vuorovaikutusta.⁹⁰ Prosessissa tuotetaan ja jaetaan tietoa, jonka Emerson ym. hahmottavat yhteistoiminnallisen hallinnan ”valuuttana”.⁹¹ Toimiva vuorovaikutus edellyttää myös luottamusta, jota täytyy rakentaa koko prosessin ajan, yhteistä ymmärrystä toiminnan tarkoituksesta ja tavoitteista sekä sitoutumista.⁹² Onnistunut prosessi edellyttää sekä sisäisen että ulkoisen legitimitietin kehittymistä.⁹³ Yhteistoiminnallinen prosessi ei kuitenkaan välttämättä ole kaikkien hyväksymä legitimiinä yksikkönä, sillä se on vähemmän ymmärrettävä kuin perinteisemmät hallinnan muodot.⁹⁴ Mukana olevien sidosryhmien institutionaaliset logiikat, kuten kasvulle ja omistajuudelle perustuva markkinalogiikka tai muodollinen lainsäädäntö ja byrokratia voivat olla ristiriidassa sekä keskenään että yhteistoiminnallisen hallinnan logiikan kanssa, ja siten heikentää prosessin legitimitiettiä ja luottamusta toimijoiden välillä.⁹⁵

Yhteistoiminnalliset prosessit voivat toimia ongelmanratkaisun työkaluina tilanteissa, joissa on enemmän tai vähemmän ristiriitoja. Prosessin fokuksena voi olla mutkikkaan strategisen yhteistyön rakentaminen tai selvemmin konfliktinratkaisu – tai näiden yhdistelmä, jossa konfliktin käsittely on edellytys yhteisen strategisen suunnittelun aloittamiselle.⁹⁶ Yhteistoimintaa hankaloittavat konfliktit voivat liittyä osallistujien toisistaan eriäviin tavoitteisiin, odotuksiin, näkemyksiin, strategioihin tai taktiikoihin, sekä heidän yrityksiinsä varmistaa omaa kontrolliaan yhteistyöstä ja sen tuloksista.⁹⁷ Vallankäytön sekä tiedon ja muiden resurssien jakautuminen määrittää suurelta osin vuorovaikutusta toimijoiden kesken.⁹⁸

⁸⁹ Bryson ym. 2006.

⁹⁰ Ansell – Gash 2008, s. 557–558; Emerson ym. 2012, s. 10–13.

⁹¹ Emerson ym. 2012, s. 16

⁹² Ansell – Gash 2008, s. 558–560; Emerson ym. 2012, s. 13–14, 20.

⁹³ Bryson ym. 2006, s. 47; Emerson ym. 2012, s. 13–14, 20.

⁹⁴ Bryson ym. 2006, s. 47.

⁹⁵ Bryson ym. 2006, s. 50.

⁹⁶ Gray – Purdy 2018, s. 33–35.

⁹⁷ Bryson ym. 2006, s. 48.

⁹⁸ Bryson ym. 2006, 50; Ansell – Gash 2008, s. 551–552;

Toimeenpano

Parhaimmillaan yhteistoiminnallisuus synnyttää selkeän toimintasuunnitelman ja voimavaroja yhdessä määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseen.⁹⁹ Tämä edellyttää yhteisten tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden ja askeleiden sekä erilaisten roolien ja vastuiden huolellista artikulointia, toimintaympäristö huomioon ottaen.¹⁰⁰ Toimenpiteiden suunnittelussa ja toimeenpanossa toimijoiden välinen luottamus, valtasuhteet, konfliktien hallinta sekä eri sidosryhmien edustavuus ovat kriittisiä tekijöitä. Lisäksi tarvitaan vetäjä tai vastuuhenkilö, joka ylläpitää motivaatiota ja tukee toimeenpanoa.¹⁰¹ Yhteistoiminnallisen prosessin kautta määritelty vastuunjako sekä eri toimijoiden vuoropuhelu ovat merkittäviä toimeenpanossa niin toimenpiteiden toteutuksen, sen seurannan kuin myös seurannan pohjalta mahdollisesti tehtävien muutosten osalta.

Vaikutukset ja vastuut

Yhteistoiminnallinen hallinta voi tuottaa vaikutuksia kolmella tasolla. Ensimmäisen tason vaikutukset voivat olla sosiaalista, intellektuaalista ja poliittista pääomaa, sopimuksia ja innovatiivisia strategioita. Toisen tason vaikutukset näkyvät sopimusten toimeenpanona, oppimisena, muutoksina käytänteissä ja näkemyksissä, sekä uusina kumppanuuksina ja toimintana. Kolmannella tasolla voi syntyä uusia yhteistyön muotoja, instituutioita, normeja ja puhetapoja sekä uudenlaisia sosiaalisen ongelmanratkaisun käytäntöjä. Yhteinen kehitys ilmenee parhaimmillaan myönteisinä muutoksina myös toimintaympäristössä.¹⁰²

Yhteistoiminnallisessa hallinnassa ei kuitenkaan ole aina selvää, kuka on vastuussa, kenelle ja mistä.¹⁰³ Vastuu voi liittyä panoksiin eli siihen, millä tavalla kukin prosessiin osallistuu, prosessin läpivientiin ja hallintaan tai prosessin tuloksiin. Myös onnistumisen mittaaminen voi olla vaikeaa etenkin, jos toivotut tulokset voidaan saavuttaa vasta pitkällä aikavälillä. Onnistuminen edellyttää, että yhteisten tavoitteiden saavuttaminen on linjassa yksittäisten toimijoiden omien päämäärien kanssa.¹⁰⁴ Epäonnistumisen tunne voi rapauttaa yhteistyötä. Toisaalta myös onnistuminen jossain asiakokonaisuudessa voi johtaa yhteistoiminnan ylläpidon tarpeellisuuden unohtamiseen. Yhteistoiminnallisen hallinnan verkostolta vaaditaan joustavuutta ja sopeutuvuutta muuttuvissa tilanteissa.¹⁰⁵

⁹⁹ Emerson ym. 2012, s. 17–18.

¹⁰⁰ Bryson ym. 2006, s. 48; Ansell – Gash 2008, s. 560; Emerson ym. 2012, s. 12, 17–18; Haapasaari ym. 2024, s. 7.

¹⁰¹ Bryson ym. 2006, s. 47–52.

¹⁰² Bryson ym. 2006, s. 50–51; Emerson ym. 2012, s. 18

¹⁰³ Bryson ym. 2006, s. 51–52.

¹⁰⁴ Bryson ym. 2006, s. 51–52; Emerson ym. 2012, s. 18.

¹⁰⁵ Bryson ym. 2006, s. 51; Emerson ym. 2012, s. 18–19; Haapasaari ym. 2024, s. 7, 9, 12.

4 TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT

4.1 Aineisto

Tutkimuksemme perustuu vesistövisiotyössä mukana olleiden avainhenkilöiden haastatteluihin ja asiantuntijatyöpajakeskusteluihin, jotka toteutettiin osana Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamaa BlueAdapt-hanketta¹⁰⁶. Tutkimuksen taustoitukseen ja analyysin tukemiseen olemme käyttäneet vesistövisioihin liittyviä dokumentteja, joiden sisältöä on koottu yhteen luvussa 2.3 ja taulukossa 1. Tärkeässä osassa on myös monimuotoinen kirjoittaminen¹⁰⁷, jossa yhden tutkijan laatimaa käsikirjoitusta muokkasi ja kehitti edelleen suurempi kirjoittajajoukko. Yhteiskirjoittaminen mahdollisti tutkimuksen taustoituksen, analyysin ja tulkintojen yhteisen tarkastelun, validoinnin ja viimeistelyn 11 asiantuntijan kesken.

Vuonna 2020 kaksi tämän artikkelin kirjoittajista haastatteli 22 henkilöä,¹⁰⁸ joista kukin oli osallistunut vesistövisioproessiin Iijoen, Iisalmen reitin, Kokemäenjoen, Karjaanjoen tai Siuntionjoen vesistöalueella. Kaikki haastatellut henkilöt olivat keskeisesti mukana visioiden laadinnassa ja toimeenpanossa, esimerkiksi ohjausryhmän¹⁰⁹ jäsenenä tai koordinoititehtävissä. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, joissa keskusteluja ohjasi ennalta laadittu kysymyspatteristo. Kysymykset koskivat vesistövisioidean lähtökohtia Suomessa, eri vesistövisioproesseja (mm. niiden osallistujajoukkoa, resursseja, tavoitteita ja yhteistyön toimivuutta), visioiden toimeenpanoa ja siihen liittyviä vastuita ja ongelmia, sekä visiotyön merkitystä, vaikutuksia ja haasteita. Puolistrukturoitu teemahaastattelu mahdollisti keskeisten teemojen systemaattisen käsittelyn, mutta samalla se tarjosi haastateltaville tilaa tuoda esiin omia näkökulmiaan ja painotuksiaan. Haastatteluista tehtiin muistiinpanot ja ne tallennettiin. Tallenteita käytettiin muistiinpanojen tarkistamiseen ja täydentämiseen, ja osia niistä litteroitiin.

¹⁰⁶ Enhancing Adaptive Capacity for Sustainable Blue Growth (BlueAdapt, 2018–2023, hankenumero 336658). Hankkeen tavoitteena oli kehittää adaptiivista vesialueiden hallintaa sinisen kasvun lisäämiseksi [<https://blueadapt.fi/en/frontpage/>].

¹⁰⁷ *Lingard* 2021, s. 163–164.

¹⁰⁸ Haastattelijat olivat Veera Salokannel ja Jukka Similä. Kiitämme haastateltuja heidän arvokkaista näkemyksistään.

¹⁰⁹ Ohjausryhmä koostuu hankkeen rahoittajista ja/tai asiantuntijatahoista ja sen tehtävä on tukea ja valvoa hankkeen etenemistä strategisella tasolla.

Tammikuussa 2023 järjestimme vesistövisioihin keskittyvän asiantuntijatyöpajan.¹¹⁰ Lähtökohdaksi oli paitsi työpajan järjestäminen, myös yhteisen artikkelin kirjoittaminen: yhteiskirjoittaminen olisi luonteva jatko noin kuusi tuntia kestäväälle työpajalle, joka pystyisi tuottamaan vain rajallisen määrän tietoa. Työpajassa oli mukana 14 tutkija- tai viranhaltijataustaista henkilöä, joista 11 osallistui myös tämän artikkelin kirjoittamiseen. Kaikki artikkelin kirjoittajat olivat siis työpajassa. Kaikilla työpajaan osallistuneilla oli kokemusta vesienhallinnasta ja vesienhoidosta, ja osallistujien osaamisalat ulottuivat ympäristöjuridiikasta ympäristöpolitiikkaan ja -sosiologiaan sekä vesi- ja ympäristötekniikasta ympäristötieteisiin ja maaseudun kehittämiseen. Valtaosalla työpajan osallistujista oli kokemusta myös vesistövisioprosesseista ja mukana oli henkilöitä, jotka ovat toimineet vesistövisioprosesseissa koordinaattorina¹¹¹ tai fasilitaattorina¹¹², visioprosessin neuvottelukunnan¹¹³ tai ohjausryhmän jäsenenä, visioprosessin tutkijana tai vesistövisio-konseptin ideoijana ministeriössä. Kokemuseräistä tarkastelukulmaa käytännön visiotyöhön toivat muiden muassa Iijoen vesistöalueen visiotyön fasilitaattori (joka osallistui myös Iijoen visioprosessin suunnitteluun), Iijoen vision toimeenpanosta vastaava kehittämissuunnittelija ja Oulujoen vesistöalueen vesistövisio-työryhmän puheenjohtaja. Vaikka Ii- ja Oulujoen vesistöalueiden kokemukset korostuivat työpajassa, osallistujien monialainen asiantuntemus ja aiemmin toteutetut, myös neljää muuta visiotyötä koskeneet haastattelut mahdollistivat vesistövisioiden monipuolisen tarkastelun eri näkökulmista.

Työpajassa keskustelua jäsenettiin SWOT-analyysikehikon¹¹⁵ avulla. Menetelmä edellytti osallistujilta laajaa yhteistä pohdintaa vesistövisioprosessien lähtökohdista, sisällöistä ja merkityksistä, jotta SWOT-analyysin eri osa-alueet voitiin perustella johdonmukaisesti. Kahteen ryhmään jakautuneina keskusteltiin vesistövisioiden sisäisistä vahvuuksista (S = strength) ja heikkouksista (W = weakness), ulkoisten olosuhteiden tarjoamista mahdollisuuksista visiotyölle (O = opportunity) ja ulkoapäin vesistövisioita rajoittavista tekijöistä eli uhista (T = threat). Ryhmissä SWOT-analyysin tulokset koottiin Miro-verkkotyökaluun, ja lopuksi ryhmien tuloksista keskusteltiin yhteisesti.

¹¹⁰ Asiantuntijatyöpajan kutsuivat koolle Päivi Haapasaari ja Jukka Similä. Kiitämme kaikkia työpajaan osallistuneita antoisasta keskustelusta.

¹¹¹ Koordinaattori eli vesistövisioprosessin suunnittelusta ja toteutuksesta vastaava johtaja tai vetäjä. Ks. esim. Bryson ym. 2006, s. 47; Ansell – Gash 2008, s. 550, 554–555.

¹¹² Fasilitaattori on puolueeton ohjaaja, joka auttaa ryhmiä ja niiden edustajia toimimaan tehokkaasti yhdessä. Ks. esim. Ansell – Gash 2008, s. 554–555; Westin ym. 2024, s. 2055–2056.

¹¹³ Neuvottelukunnan tehtävänä on ohjata visiotyön etenemistä ja vastata päätöksenteosta.

¹¹⁴ Lasse Peltonen (Iijoki), Lauri Rantala (Iijoki) ja Mika Marttunen (Oulujoen), tässä järjestyksessä.

¹¹⁵ Pickton – Wright 1998; Panagiotou 2003.

Työpajakeskustelut tallennettiin ja niistä tehtiin muistiinpanot analyysia varten. Tallenteita käytettiin muistiinpanojen tarkistamiseen ja täydentämiseen, ja osia keskusteluista litteroitiin. Jälkeenpäin Miro-alustalle kootut asiat tiivistettiin taulukkoon (Taulukko 2). Tässä artikkelissa emme esitä SWOT-analyysia sellaisenaan, vaan osana laajempaa tarkastelua yhdessä haastatteluiden kanssa.

4.2 Aineiston analyysi

Aineiston analyysissa sovelsimme laadullisen tutkimuksen teoriapohjaista lähestymistapaa.¹¹⁶ Ensimmäinen kirjoittaja perehtyi haastatteluista ja työpajakeskusteluista tehtyihin muistiinpanoihin sekä SWOT-analyysin tuloksiin muodostaakseen kokonaiskuvan aineistosta. Hän koodasi aineiston luvussa 3.2 esitellyn teoreettisen viitekehyksen mukaisesti kategorioihin (ks. myös Kuva 2) ja kokosi yhteen kuhunkin kategoriaan liittyvät tekstiosuudet eri haastatteluista ja työpajakeskusteluista. Tutkija siis tunnisti aineistoista sisältöjä, jotka liittyivät vesistövisioiden lähtökohtiin, toiminnalliseen kehykseen (osallistujat, resurssit, koordinaatio), yhteistoiminnalliseen prosessiin (yhteensovittaminen, tiedon tuottaminen ja jakaminen, luottamuksen rakentaminen) sekä visioiden toimeenpanoon ja vaikutuksiin ja niihin kytkeytyviin vastuisiin. Tutkija analysoi ja tulkitsi kutakin kategoriaa erikseen ja suhteessa muihin kategorioihin, samalla jäsentäen ja tiivistäen tekstiä. Tärkeää oli kiinnittää huomiota myös vesistövisioihin liittyviin rajoitteisiin ja epävarmuuksiin, jotka liittyivät esimerkiksi kilpaileviin institutionaalisiin logiikoihin, valtasuhteisiin sekä yhteistoiminnan legitimitettiin ja visiotyöhön sitoutumiseen. Hän valitsi aineistosta otteita, jotka edustivat analyysissa tunnistettuja keskeisiä sisältöjä, toivat esiin erilaisia näkökulmia sekä havainnollistivat ja konkretisoivat esitettyä tulkintaa. Nämä esitetään tekstissä suorina litteroituina sitaatteina, tarkoituksena kuvata tarkasteltavia ilmiöitä anonymisti haastateltavien ja työpajaosallistujien omien kokemusten ja ilmaisujen kautta. Kokonaisuutena analyysi mahdollisti aineiston tarkastelun yhteistoiminnallisen hallinnan näkökulmasta ja johti artikkelin tulosten (luku 5) ja tulosten tulkinnan (luku 6, Keskustelu) ensimmäisen version kirjoittamiseen.

Ensimmäinen kirjoittaja jakoi käsikirjoituksen ensimmäisen version yhteiseen verkkotyötilaan, jossa kaikki kirjoittajat pääsivät reaaliaikaisesti muokkaamaan ja täydentämään tekstiä oman asiantuntemuksensa perusteella. Kun kaikki saivat aikaa pohtia analyysia ja tarkentaa tekstiä omasta näkökulmastaan, saatiin artikkeliin monipuolista, toisiaan tukevaa asiantuntemusta paitsi analyysin ja tulkinnan, myös taustoituksen osalta. Verkkoalustalla toteutettu kirjoittaminen

¹¹⁶ Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 117–123.

synnytti kriittistä pohdintaa ja uusia havaintoja, joita kukin vuorollaan pääsi arvioimaan. Yhteiskirjoittamisen vaihe kesti noin kuusi viikkoa, ja kaikki kirjoittajat osallistuivat aktiivisesti artikkelin työstämiseen. Ensimmäinen kirjoittaja huolehti yhteiskirjoittamisen koordinoinnista ja editoinnista, ja lopullinen käsikirjoitus hyväksyttiin yhteisesti. Koemme, että yhdessä kirjoittaminen tukee artikkelin validiteettia ja reliabiliteettia.

Luvussa 5 (Tulokset) vastaamme siis tutkimuskysymyksiin tarkastelemalla visiotyön lähtökohtia (tutkimuskysymys 1), yhteistoiminnallista kehystä ja prosessia (tutkimuskysymys 2), sekä visiotyön toimeenpanoa, vaikutuksia ja vastuita (tutkimuskysymys 3). Luvussa 6 tulkitsemme tuloksia, jotta ymmärtäisimme vesistövisioproessien luonnetta ja keskeisiä tekijöitä. Samalla pyrimme hahmottamaan vesistövisioiden lisäarvoa vesienhallinnan kokonaisuudelle sekä niiden haasteita ja kehittämistarpeita. Haastatellut henkilöt ja asiantuntijatyöpajan osallistujat on anonymisoitu antamalla kullekin yksilöllinen tunniste (identifier, ID). Haastatellut 22 henkilöä on anonymisoitu koodeilla (ID1–ID22) ja työpajan 14 asiantuntijaa koodeilla (ID23–ID36). Näitä ID-numeroita käytetään tekstissä viitattaessa ko. henkilöiden kommentteihin.

5 TULOKSET

5.1 Visiotyön lähtökohdat

Vesistövisioiden nähdään heijastelevan ympäristö- ja virkistysarvojen lisääntynyttä tiedostamista yhteiskunnassa. Ne liitetään samaan kehitykseen ympäristön kestävyyttä tukevan kansallisen ja EU-lainsäädännön, kansainvälisten sitoumusten (esim. ilmastotavoitteet) ja markkinaehtoisten mekanismien (esim. metsäsertifikaatit) kanssa. Arvojen muuttuminen koetaan uhkana visioille: *”Hyvä hetki viedä tämmöisiä asioita eteenpäin...se voi muuttuakin, pelin henki voi olla erilainen viiden tai kymmenen vuoden päästä, voi tulla uudenlaisia arvostuksia”* (Haastateltava ID1). Paikallisesti visiot toimivat myös arvokeskustelun herättäjinä vesistöalueen tulevaisuuden suhteen.

Eri vesistövisioiden lähtökohdat ja toimijoiden käsitykset vesistövisioista ja visiotyön merkityksestä kuitenkin poikkeavat toisistaan. Ii-, Oulu- ja Karjaanjoen visioiden taustalla olivat useat vaelluskalakantojen elvyttämiseen tähänneet tutkimukset ja valmistelevat projektit sekä mahdollisuus yhdistää vaelluskalahankkeet vesistökunnostus- ja muiden hankkeiden kanssa isommiksi kokonaisuuksiksi. Selkeiden, osallistujille tärkeiden tavoitteiden ja konkreettisen toimenpideohjelman uskottiin tukeneen näiden visiohankkeiden menestymistä: *”Ijoen prosessissa alussa turhautumista, kun oli jo ollut paljon hankkeita eikä oltu päästy eteenpäin... jengi sanoi heti alussa että pitää tulla jotain konkreettista, että he lähtee mukaan”* (Työpajaosallistuja ID24). Karjaanjoen visiotyö motivoi kehittämään visiotyötä myös Siuntionjoella valuma-aluekunnostuksen ja taimenkannan elvyttämisen yhdistämiseksi.

Iisalmen reitillä MMM:n aloitteesta tuotu visiotyö näyttäytyi mahdollisuutena laajentaa näkökulmaa vesien hyvän tilan tarkastelusta vesistön käyttöön. Haastateltava (ID2) kuvasi vesistövisioita siirtymäksi *”suojelusta ja sääntöjen noudattamisesta huolehtimisen ja vastuunoton aikakauteen”*. Tärkeä ulottuvuus oli se, kuinka yritykset voisivat hyötyä vesien tilan parantamisesta samalla tukien lakisäätöisiä tavoitteita, ja kuinka visio voisi johtaa ymmärrykseen siitä, miten päivittäiset vesien tilaan vaikuttavat toimenpiteet voivat olla investointi tuotantoon eivätkä lisäkustannus: *”Vesienhoitosuunnitelmassa vesi ja hyvä ekologinen tila nähdään itseisarvona... mutta näitä ei... suhteuteta mihinkään. Visiossa vesistöä tarkastellaan veden ja vesistön käytön kautta kokonaisvaltaisemmin. Visio... lähtee... hyödynäkökulmasta... mikä on riittävän hyvä vesien tila jollekin käyttömuodolle”* (Haastateltava ID16).

Kokemäenjoen vesistöalueella MMM:n aloitteesta käynnistetyille visiotyölle ei nähty lisäarvoa suhteessa olemassa oleviin prosesseihin kuten tulvariskien hallintaan ja vesienhoitoon. Vesistöalueen laajuudesta ja moninaisuudesta joh-

tui, että selkeää ongelmaa ei hahmotettu ja tavoitteet jäivät yleiselle tasolle eikä konkreettisten toimenpiteiden tasolle päästy. Niinpä visio jäi lähinnä viestintäkanavaksi. Visiotyössä nähtiin kuitenkin mahdollisuus täydentää lakisäätöisen vesienhoidon riittämättömyyttä tai maantieteellistä ja/tai hallinnollista sirpaleisuutta sekä vahvistaa vesienhoitoa tilanteessa, jossa ELY-keskusten asema maakuntauudistuksessa oli epäselvä: ”...*haluttu...kokoavaa voimaa, meillä on hirveän paljon...lainsäädäntöä, joka tukee vesienhoitoa, mutta... ne on kaikki kauhean irrallista ja itsenäisesti toimivia asioita, nyt halutaan... yhteinen näkemys, että tajutaan... kuinka meidän eri toiminnoilla on vaikutusta... vesien tilaan...*” (Haastateltava ID4). Visio nähtiin myös pitkän aikavälin ohjaavana voimana ja päätöksenteon tukena vesienhoidossa vaalikausien välillä: ”*pitkäjänteistä työtä eikä poliittiset heilahtelut saisi siihen vaikuttaa...*” (Haastateltava ID14).

Kemijoella vaelluskalojen ympärillä pitkään jatkunut hyvin kärjistynyt tilanne esti visiotyön alkamisen; yhteistä tahtoa yhteistoiminnalliselle prosessille ei ollut. Iijoen esimerkin kerrotaan kuitenkin tuoneen Kemijoellekin uutta näkemystä vapaaehtoisuuden ja yhteistoiminnallisuuden mahdollisuuksista tilanteessa, jossa muodolliset prosessit eivät tuota ratkaisuja.

5.2 Visiotyön toiminnallinen kehys

Osallistujat

Sidosryhmille monia teemoja kattava visiotyö näyttäytyy mahdollisuutena vaikuttaa, edistää omia tavoitteita ja ehkä myös saavuttaa ne nopeammin ja tehokkaammin kuin oikeusprosessien kautta: ”*Yksityiset toiminnanharjoittajat haluavat osallistua niihin prosesseihin, joissa on oikeasti intressejä mukana... Saadaan asioita nopeammin eteenpäin. Esimerkkinä kalatalousvelvoitteet. Ei käytetä resursseja oikeusasteissa tappeluun. [Yhtiö X] on innokkaasti edistämässä vesivisioita*” (Työpajaosallistuja ID31). Osallistumista motivoi myös se, että vision tuottavat alueen toimijat itse, jotka ovat myös vastuussa toisilleen sen sijaan, että tavoitteet ja vastuut olisi asetettu lainsäätäjän taholta.

Kaikki sidosryhmät eivät kuitenkaan välttämättä halua osallistua visiotyöhön, tai edustavuus on ohut muista syistä. Maa- ja metsätalouden edustajat eivät ehkä koe visiotyötä omakseen huolimatta siitä, että suuri osa vesistöjen ravinnekuormituksesta on peräisin näiltä sektoreilta. Viime vuosina maa- ja metsätalous tosin, ainakin järjestötasolla, on ottanut enemmän vastuuta vesiasioista. Karjaanjoella tulvasuojelun sisällyttäminen visioon oli kynnyskysymys maanviljelijöiden ja maanomistajien osallistumiselle. Kuntien motivaatio osallistua visiotyöhön tai sen eri asiakokonaisuuksiin saattaa vaihdella sen mukaan, missä osassa vesistöä ne sijaitsevat sekä onko niillä ratkaistavia ongelmia ja odoteaanko visiotyön tarttuvan niihin. Toisaalta kuntien osallistumisella voi olla

suuri merkitys alueellisen hengen ja tahtotilan muodostamisessa, strategiatyössä ja tietoisuuden lisäämisessä. Ne voivat myös turvata visiotyön ja toimenpiteiden jatkuvuutta sekä resurssien saatavuutta. Asiantuntijatyöpajassa korostettiin, että kuntapolitiikka ja kuntastrategiat pitäisi kytkeä visioprosesseihin. Merkitystä on myös sillä, edustavatko kuntia visiotyössä esimerkiksi poliitikot vaiko virkamiehet.

Ijoella luonnonsuojelujärjestöt jäivät pois visiotyöstä, koska näkivät konsensushakuisen prosessin riskinä intressiensä ajamiselle ja ehkä kokivat pystyvänsä paremmin vaikuttamaan itsenäisinä toimijoina. Yhtenä huolena oli lakiin perustuvien velvoitteiden sivuuttaminen vapaaehtoisessa prosessissa: *”Heillä ollut aikaisemmin huonoja kokemuksia tällaisista, paine kenties hyväksyä asioita, joita eivät oikeasti hyväksy”* (Haastateltava ID11). Tätä näkökulmaa saattoi vahvistaa se, että vesistövisioiden idea tuli MMM:stä eikä ympäristöministeriö ollut sen takana. Hallinnon siilot nähdäänkin vesistövisioiden uhkana ja siilojen kurominen yhteen mahdollisuutena niiden kehittämiseen. Muissa toimijoissa luonnonsuojelujärjestöjen poisjäänti herätti kritiikkiä: *”Se on aika vanhanaikainen se heidän toimintamallinsa, ettei olla kehittämässä yhteistyössä vaan räketytään takanapäin”* (Haastateltava ID6). Kuitenkin luonnonsuojelujärjestöt kävivät vuoropuhelua visioprosessin kanssa.

Sitoutuminen visiotyöhön edellyttää, että tavoitteet ovat toimijoille relevantteja. Keskustelujen painottuminen tietyille alueelle tai tiettyihin ongelmakokonaisuuksiin voi vähentää toimijoiden sitoutumista. Toisaalta toimijoita motivoi, jos määriteltyjen välitavoitteiden saavuttamisella voidaan osoittaa asioiden etenevän. Henkilöillä ja heidän välisillään suhteilla on visiotyössä iso merkitys. Asioiden henkilöityminen voi aiheuttaa osallistujien jäämisen pois visiotyöstä. Sitoutuminen voi heikentyä myös, jos toimijat vaihtuvat. Yhdeksi rajoitteeksi sidosryhmien osallistumiselle nähdään projektien ja ohjelmien runsaus.

Resurssit

Vesistövisioilla on periaatteessa valtion tuki. MMM:n vesitalousstrategia 2030 tunnistaa vesistövisiot lähestymistapana vesitaloustehtävien toimeenpanoon: *”Vesivarojen kestävä käyttö, tulva- ja kuivuusriskien hallinta, vesistöjen kunnostus ja vesienhoito sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen yhteensovitetaan eri intressit huomioiden vesitaloustehtävien toimeenpanossa kuten vesistövisioissa”*.¹¹⁷ Suomen valtio ei ole kuitenkaan budjetoanut erillistä resurssia visiotyötä tai sen toimeenpanoa varten. Rahoitusta visiotyöhön on saatu Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), mutta tämän tyyppisten rahoituslähteiden hyödyntäminen vaatii tietoa, osaamista ja aikaa. Pääosa visiorahoituk-

¹¹⁷ MMM 2022, s. 17.

sesta on tyypillisesti koottu sidosryhmiltä (kunnat, yksityinen sektori), jotka rahoittamalla prosessia osoittavat sitoutumistaan siihen: ”...tarve saada rahoitus laajapohjaiseksi, ja hyväksyttäväksi, jolloin kuntarajat ylittävä yhteistyö tuntui hyvältä. Se myös lisäsi yhteistä tahtotilaa...vahva alueellinen tahtotila myös poliittisesti tärkeä” (Haastateltava ID8). Parhaimmillaan vesistövisiosta virinnyt yhteistyö ja tarvittavien toimenpiteiden selkeytyminen lisää yksityistä ja paikallista rahoitusta, jolla pystytään korvaamaan julkisen sektorin rahoituksen niukkuutta. Rahoitus voi kuitenkin edellyttää, että vesistövision tavoitteet ovat yhdensuuntaisia sidosryhmän tavoitteiden kanssa.

Vaikka varsinaisen visiotyön kansallinen rahoitus on ollut suhteellisen vähäistä, visiotyössä määriteltyjä toimenpiteitä, kuten kalateiden rakentamista ja vesistö- ja valuma-aluekunnostuksia, voidaan avustaa esimerkiksi vaelluskalaohjelma *Nousun*, luonnon monimuotoisuuden *Helmi*-elinympäristöohjelman, Vesiensuojelun tehostamisohjelman (nykyisin *Ahti*-ohjelma) ja EU:n maaseuturahaston kautta. On odotettavissa, että EU:n ennallistamisasetuksen toimeenpanon yhteydessä tukiohjelmien rahamäärät kasvavat. Valtio on myös tukenut esimerkiksi Iijoella ja Oulujoella vesistövisiota ja vesienhoitoa tukevia toimenpiteitä erillisellä puitesopimuksella ELY-keskusten kautta ajatuksella, että toimenpiteiden rahoitukseen osallistuvat myös vesivoimayhtiöt tai muut alueen yritykset. Toimenpiteiden toteuttamisen osalta voi olla kuitenkin vaikea hahmottaa, mistä rahoitusta voi hakea ja millaista osaamista ja resursseja hakijalta vaaditaan: ”*Minkälaista rahoitusta voi hakea ja kuka? Missä määrin se kannustaa tekemään asioita. Maatalouden tukijärjestelmällä vahva ohjaava vaikutus – pitäisi oikeasti miettiä ketä se palvelee? Ketkä on tekijät? Tekijöitä ei löydy kun rahoitus kattaa vain 50%*” (Työpajaosallistuja ID26). Taloudelliset resurssit määrittävät visiotyötä ja visioiden toimeenpanoa, ja rahoituskanavien monimutkaisuus sekä niihin liittyvät rajoitukset voivat johtaa aktiivisuuden loppumiseen.

Koordinointi

Visiotyö vaatii koordinaattorin (vetäjä, vastuhenkilö) huolehtimaan prosessin käynnistämisestä ja jatkuvuudesta, pitämään kiinnostusta yllä ja luomaan edellytyksiä vision toimeenpanolle. Kykenevä ja innostava koordinaattori hallitsee laajoja kokonaisuuksia ja voi sidosryhmäverkoston tuella viedä visiotyön pidemmälle kuin mihin lainsäädännöllisillä vesienhoidon keinoilla päästään. Maantieteellisesti laajoilla alueilla voi kuitenkin olla vaikeaa löytää luontevaa koko alueella toimivaa visiotyön koordinaattoria, ja toisaalta koordinaattorin sijainti vesistöalueella ei ole yhdentekevä sidosryhmien osallistumisen näkökulmasta ja voi myös vaikuttaa visiotyön sisältöön. Eri visioissa koordinaattorina on toiminut maakuntaliiton, vesienhoitoyhdistysten, ELY-keskusten ja Suomen ympäristökeskuksen henkilöstöä. Kokemäenjoen visiossa koordinaointia hoiti

kolme ELY-keskusta vuorotellen, minkä koettiin tuottaneen epäselvyyttä siitä, kuka lopulta kantaa vastuun visiotyöstä. ELY-koordinaatio saattoi saada visiotyön näyttämään ohjaavalta virkamiestyöltä: ”*maakunnat jäävät miettimään että ketä varten tätä tehdään*” (Työpajaosallistuja ID31). Virkatyön ohessa hoidettu koordinointi koettiin haastavaksi myös ajankäytön kannalta.

Monissa visioissa on käytetty ulkopuolista konsulttia prosessin, vuorovaikutuksen ja viestinnän suunnittelussa ja/tai keskustelujen fasilitoinnissa. Fasilitaattori voi tuoda paitsi asiantuntemusta neuvotteluprosessin rakentamiseen, myös tarvittavaa neutraaliutta, mitä luottamuksen rakentaminen erityisesti konfliktialttiissa tilanteissa edellyttää. Iijolla konsultilta tilattiin sekä vesistövisioproessin suunnittelu että sen fasilitointi.¹¹⁸ Konsultin panosta ryhmäytymisessä, prosessin eteenpäin viemisessä ja osapuolten välisten yhtymäkohtien löytämisessä pidettiin tärkeänä: ”*Se tapa miten sitä vietiin eteenpäin, se oli hyvin rakentava ja yhteistyöhakuinen, paljon keskusteltiin mikä on tärkeää, että saadaan sanottua ne vaikeatkin asiat, mitkä ovat tunteiden tasolla, mutta rakentavalla, ei repivällä tavalla*” (Haastateltava ID1). Ii- ja Oulujoella laadittiin myös yhteiset pelisäännöt prosessille ja keskusteluille. Oulujoella keskustelut olivat ajoittain niin vaikeita, että pelisäännöt oli otettava käyttöön useamman kerran.

Visioproessin jälkeinen koordinaatiota vaativa haaste on toimenpiteiden toteuttaminen. Iijoen sekä Karjaan- ja Siuntionjoen vesistöalueiden visiotyössä on saatu hyviä kokemuksia päätoimisen koordinaattorin työstä vision toimeenpanon edistämisessä.

5.3 Visioproessi

Yhteensovittaminen

Käytännössä visiotyö sisältää erilaisten tavoitteiden ja niihin liittyvien vaihtosuhteiden tarkastelua ja yhteensovittamista. Visioprosessien sisällä järjestetyn vuorovaikutuksen yksityiskohdista ja menettelyistä ei kuitenkaan ole käytävissä niin tarkkaa tietoa, että voitaisiin sanoa missä määrin yhteistoiminnan edellytykset ja periaatteet kuten vallan jakaminen ja konsensuspohjainen yhteinen päätöksenteko ovat eri prosesseissa toteutuneet.

Parhaimmillaan visiotyö osoittaa, kuinka ristiriitaisetkin tavoitteet linkittyvät yhteen ja edistävät toisiaan tarjoten mahdollisuuden välttää pitkät oikeusprosessit ja ylhäältä tulevat päätökset. Yhteensovittaminen ei kuitenkaan aina onnistu: ”*Jos asiat olisivat helposti ratkaistavia, ei visiotyötä tarvittaisi*” (Sidosryhmäesitelmä, Oulujoen vesistöalueen visio). Vaikka elinkeinojen näkökulmat ovat visioiden vahvuus, voi olla vaikea sovittaa niitä yhteen ym-

¹¹⁸ Rantala ym. 2023, s. 8.

päristöasioiden kanssa. Aloilla kuten maa- ja metsätalous, joilla toimijoita on paljon, tulee ensin löytää yksituumaisuus sektorin sisällä. Yksityisten maanomistajien kanssa tehtävää yhteistyötä luonnehdittiin asiantuntijatyöpajassa jopa visiotyön pullonkaulaksi. Aloilla, joilla toimijoita on alueella vain yksi tai muutamia, kuten energiantuotannossa, on myös näkemyksiä vähemmän, mikä helpottaa keskustelua. Toisaalta tämä voi vahvistaa isojen toimijoiden asemaa visiotyössä.

Tyypillisesti eriävistä tulkinnoista tai epätasapainoisista valtasuhteista johtuvat konfliktit hankaloittavat yhteensovittamista. Oulujoen vesistöalueen visioprosessissa yhteensovittamista vaikeuttivat näkemuserot vesipuidedirektiivin tulkinnasta, voimalaitosten kalakorvauksista sekä tarpeellisista ja toteuttamiskelpoisista toimenpiteistä vaelluskalakantojen elvyttämiseksi. Vesivoimayhtiöillä oli vahva asema alueella ja visioprosessissa, ja ympäristöjärjestöt kokivat niiden kustannuksia ja hyötyjä puntaroivan näkökulman vaelluskalakäytön ratkaisemiseen visiotyön ja VPD:n tavoitteiden vastaisena. Ympäristöjärjestöt eivät myöskään hyväksyneet julkisen rahan käyttämistä yksityisten toimijoiden aiheuttamien vesistöongelmien ratkaisemiseen.

Ilojen vesistöalueen visioprosessissa ELY-keskus haki ”*sammutetuin lyhdyin*” (Haastateltava ID5) aluehallintovirastosta (AVI) kalatalousvelvoitteen muutosta samaan aikaan, kun visiotyö haki lupaa kalateiden rakentamiseen: ”*Viranomaisprosessissa on oma määrämuotonsa ja sitten tällaisen vapaaehtoisuuden rakentaminen ja samojen asioiden edistäminen omassa prosessissa, ovat muodoiltaan erilaisia...*” (Haastateltava ID5). Päällekkäinen prosessi aiheutti visiotyölle huolen mahdollisesti ristiriitaisesta AVI-päätöksestä suhteessa siihen, mitä visiotyössä suunnitellaan. Keskustelut viranomaisten kanssa tekivät selväksi sen, että lakisäätöisiin lupaprosesseihin ei visiotyön kaltainen vapaaehtoinen toiminta voi vaikuttaa.

Karjaanjoen vesistöalueen visiotyössä oli jännitteitä uhanalaisten lajien lisääntymisalueiden kunnostuksen ja maa-alueiden ojituksen välillä. Lisäksi esimerkiksi vastuunjako ja sopimukseen pääseminen aiheutti ongelmia kalateiden rakentamisessa. Siuntionjoen visiotyössä säännöstelykäytäntöjen kehittäminen vaelluskalojen kulkua tukeväksi aiheutti ristiriitoja ranta-asukkaiden, luonnonsuojelijoiden ja teollisuuden välillä. Kokemäenjoen vesistöalueen visiotyössä varsin yleisellä tasolla määritellyt tavoitteet eivät olleet ongelma, sillä toimenpiteet, joita toimijat tekivät muutenkin, nähtiin yhteensopiviksi vision tavoitteiden kanssa. Sen sijaan Kokemäenjoen vesistöalue koettiin liian laajaksi, heterogeeniseksi ja aikajänteeltään pitkäksi onnistuneelle visiotyölle: ”*Osaako kukaan visioida miltä maailma näyttää viidenkymmenen vuoden päästä?*” (Haastateltava ID14). Monet haastatellut arvelivat, että visiomalli sopii paremmin rajatumille

alueille ja lyhyempiin aikajänteisiin. Oulujoen vesistöalueella asetettiin tavoitevuosi 2035 riittävän lähelle, jotta ei tule ”liian lennokkaita” (Työpajaosallistuja ID32) ajatuksia.

Vaikka tavoitteiden yhteensovittamiseen ei pyrittäisi tai siinä ei täysin onnistuttaisi, visiotyössä on mahdollisuus löytää synergioita intressien välillä, hahmottaa eri osapuolia hyödyttäviä toimenpiteitä sekä sopia kiireellisimmistä toimenpiteistä. Visiotyö voi auttaa ratkaisemaan myös ongelmia, jotka muutoin voisivat vaatia oikeuskäsittelyä. Iijolla vesistövisio koettiin lainsäädäntöön perustuviin prosesseihin, ohjeisiin ja määräyksiin verrattuna epämuodolliseksi, joustavaksi ja tehokkaaksi tavaksi kehittää vesistöaluetta ja reagoida yhteiskunnalliseen muutokseen: ”fokus on vuoropuhelussa eikä oikeusasteissa riitelystä” (Haastateltava ID1).

Tiedon tuottaminen ja jakaminen

Visiotyön perustana on riittävä tieto ja sosiaalinen oppiminen, ts. toimijoiden halu ja kyky kuunnella toisiaan ja tarvittaessa muuttaa omia käsityksiään uuden tiedon perusteella. Yhteinen ymmärrys on olennainen pohja visioprosessin etenemiselle ja vision tuottamiselle. Tätä varten visiotyössä tuotetaan ja jaetaan tietoa, joka auttaa toimijoita ymmärtämään vesistöalueen kokonaisuutta, syy-seuraussuhteita ja erilaisia näkökulmia vesistöön: ”Tärkein toimenpide visiossa on tuottaa yhteistä tietoa, koska vastuuta ja huolehtimista ei voi syntyä ilman ymmärrettävää tietoa, käsitystä kokonaisuudesta eli siitä, että ymmärtäään miten toiset toimivat...” (Haastateltava ID2).

Syy-seuraussuhteiden hahmottaminen auttaa tunnistamaan konkreettisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi ja eri toimenpiteiden synergioita tai ristiriitaisuuksia. Se helpottaa myös yksittäistä toimijaa ymmärtämään, miten hänen omat toimensa vaikuttavat vesistön tilaan sekä hyväksymään tiettyjen toimenpiteiden tarpeellisuus vision toteutumiselle. Kokonaisuuden hahmottaminen tai sen ymmärtäminen, miten jokin toimenpide edistää kokonaisuutta, voi kuitenkin olla vaikeaa, koska vesiekosysteemiin ja sen tilaan vaikuttavat monet ulkoiset ja sisäiset tekijät ja vesistövisiot ovat käsitteellisesti hyvin laajoja. Asiantuntijatyöpajassa korostettiin hyvän viestinnän merkitystä osana tiedon tuottamista ja jakamista. Kuitenkin viestintä jää helposti ”aliresursoiduksi ja alitehdyksi” (Työpajaosallistuja ID26). Tiedon lisääminen ei kuitenkaan suoraan edistä erilaisten tavoitteiden yhteensovittamista. Asiantuntijatyöpajassa puhuttiin arvojen merkityksestä osana tietopohjaa: ”tieto ei aina muuta ihmisten käsityksiä...kannattaako lähteä tieto edellä vai kannattaisiko mennä arvot edellä” (Työpajaosallistuja ID29).

Luottamuksen rakentaminen

Luottamus on visiotyön keskiössä. Luottamusta ei lähtökohtaisesti välttämättä ole eikä se synny itsestään, vaan vaatii aikaa, resursseja ja keinoja, joilla toimijat saadaan kuuntelemaan toisiaan ja tutustumaan toisiinsa: ”*Konfliktiasetelmat ja jännitteet, pitkään kytenyt epäluottamus vaikeuttaa. Ei varmasti yhdellä prosessilla pystytä ratkomaan, yksi perushaaste. Monenlaista on vuosien varrella jäänyt ihmisillä hampaankoloon*” (Haastateltava ID5). Luottamus syntyy henkilöiden välisistä suhteista, joten sillä, keitä visiotyössä on mukana, on merkitystä. Iijoella epäluottamus Kollajan tekoaltaan rakentamista koskevan päätöksenteon taustoihin aiheutti epäluottamusta hankaloittaen visiotyön aloittamista ja johti siihen, että Kollaja päätettiin rajata visiotyön ulkopuolelle. Valtioneuvoston päätös luopua allashankkeesta jo visiotyön alkuvaiheessa paransi visiotyön edellytyksiä ja selkeytti sen tavoitteita. Toteutetut visioprosessit ovat osoittaneet, että erityisesti vesivoimaan valjastetuilla joilla epäluottamus toimijoiden välillä voi olla syvällä. Iijoella ELY-keskuksen toiminta sen hakiessa muutosta kalatalousvelvoitteisiin itsenäisesti, visiotyöstä irrallaan, aiheutti luottamuspulaa: ”*Mielenkiintoinen ulottuvuus ja haaste on kysymys kalatalousvelvoitteista, jotka ovat AVI:n päätöksiä, laintasoisia. Visioproessin ajan ollut koko ajan jännite kalatalousvelvoitteiden osalta. Lapin ELY, kalaely, valmisteli omana juridisena prosessina ja lainvoimaisena prosessina kalatalousvelvoitteen muutosta...*” (Haastateltava ID5). Vastaavasti Iijoella käytettiin paljon resursseja vuorovaikutuksen ja luottamuksen luomiseen sekä ristiriitojen selvittelyyn.

Oulujoen visiotyössä vaelluskala- ja luonnonsuojelujärjestöjen epäluottamus muita toimijoita kohtaan jatkui koko visiotyön ajan, ja lopussa järjestöt halusivat epäluottamuslauseensa liitettäväksi visiodokumenttiin. Karjaanjoella maanomistajat pitivät luonnonsuojelua, esimerkiksi taimenen kutua varten suunniteltuja uomakunnostuksia ja sorastusta uhkana tulvasuojelulle eikä vesistövisio juuri muuttanut asenteita. Kokemäenjoen vesistöalueella luottamuksen saavuttaminen koettiin haasteelliseksi, koska laajan alueen toimijat eivät tunteet toisiaan ja heillä saattoi olla hyvin erilaisia tavoitteita. Iisalmen reitin visiotyössä koettiin, että alun perin ristiriitaiset näkemykset muuttuivat visiotyössä positiivisemmiksi ja ymmärrys toisten tekemisistä lisääntyi: ”*Tuntemisen taso parani, yhteistyömahdollisuuksia löytyi, lähti ehkä pois turhia ennakkoluuloja... toimijat pakotettiin miettimään sitä omaa tekemistä ja näkemään miten ne toiset tekee...*” (Haastateltava ID2).

5.4 Vision toimeenpano

Parhaimmillaan visio johtaa toimenpiteiden toteuttamiseen sekä uusiin sopimuksiin ja hankkeisiin. Visiossa vastuutahot ovat itse olleet sopimassa toimenpi-

teistä, jolloin ne ovat ainakin lähtökohtaisesti sitoutuneet toimeenpanoon. Tästä huolimatta visioiden toimeenpanon ongelmaksi nähdään niiden vapaaehtoisuus: ”*Ei ole semmoista tahoja, jolta tätä voisi vaatia, ehkä enemmän kollektiivinen vastuu*” (Haastateltava ID21). Myös erilaisilla ohjauskeinoilla ja tiedottamisella nähtiin iso merkitys toimeenpanolle: ”*Jokainen toimija ottaa omassa toiminnassaan huomioon, esitetään erilaisia ohjauskeinoja, ja organisaatiot tiedottavat ja edistävät oman alansa toimijoita... jatkuvuus vaatii aina jonkun moottorin*” (Haastateltava ID12).

Suurin haaste on toimeenpanoon sitoutuminen pitkällä aikavälillä. Tämä edellyttää vision, tai ainakin toimenpideohjelman, uudelleenarviointia ja päivittämistä muuttuvien olosuhteiden ja muuttuvan arvomaailman mukaiseksi: ”*Pitkäjänteinen eteenpäin vieni on ongelma, ihmiset kyllästyneitä visioimaan vain paperille. Visioita tulisi voida päivittää*” (Haastateltava ID14). Sitoutuminen voi olla vaikeaa etenkin aloilla kuten maa- ja metsätalous, joilla toimijoita on paljon ja jotka eivät suoraan ole veden kanssa tekemisissä. Kokemäenjoen visio koettiin maantieteellisesti ja temaattisesti liian laajaksi ja tavoitteiltaan liian yleispiirteiseksi, mikä ei tukenut toimeenpanoa: ”*Tavoitteiden yleispiirteisyys hyvä asia, koska ne kattavat laajasti eri toimijoita. Yleispiirteisyys huono asia, koska yksittäiset toimijat eivät...tiedä mitä pitäisi...tai voisi tehdä*” (Haastateltava ID4). Lisäksi vision 2050-luvulle ulottuva aikajänne oli liian pitkä motivoimaan toimijoita.

Taloudellinen epävarmuus lisää toimeenpanon epävarmuutta. Joissakin vesistövisioissa, kuten Iijoen, Karjaanjoen ja Siuntionjoen visioissa, on onnistuttu hyvin valjastamaan resursseja käyttöön, mikä on mahdollistanut toimeenpanoa¹¹⁹. Toisaalta voi olla vaikea hahmottaa kenen pitäisi tehdä toimenpiteitä ja missä roolissa: ”*Onko se joku joka omaa puraa siellä kunnostaa?*” (Työpajaosallistuja ID26).

Vesistövisioissa sovittujen toimenpiteiden toteutettavuus voi riippua myös lainsäädännöstä tai saatavilla olevista tukimuodoista. Lupa- ja oikeusprosessit ovat hitaita, mikä voi haitata toimeenpanoa ja samalla heikentää toimeenpanoon sitoutumista. Iijoella kalateiden rakentamiseen liittyvän lupahakemuksen ja sen valitusten käsittely kesti yli seitsemän vuotta, ja ELY-keskuksen kalatalousvelvoitteiden muutoshakuprosessien oletetaan voivan kestää jopa kymmenen vuotta; oikeuden päätöksenteossa ja päätöksissä ei oteta huomioon sitä, että toimenpide on sisällytetty vesistövisioon. Haastatellut (ID5, ID10) painottivat, että lainsäädännön tulisi mahdollistaa vesistövisioproessit ja niiden toimeenpano: ”*Maailmalla AVIa¹²⁰ vastaava viranomainen voi velvoittaa toimijat neuvottele-*

¹¹⁹ LUVY 2021; Vesterinen ym. 2025.

¹²⁰ Aluehallintovirasto, AVI.

maan miten asiat tehdään, ja oikeus voi sitten ottaa huomioon tämän vapaaehtoisen prosessin, mikäli laintasoisista velvoitteista valitetaan...Mahdollistaako Suomen ympäristöoikeuden periaatteet ja toimintatavat yhteistyön ja konsensushakuisen ratkaisumallin...Tilausta näyttäisi olevan aidon yhteistyön rakentamiselle” (Haastateltava ID5). Myös päätöksentekijöiden tukea toimeenpanolle pidettiin tärkeänä. Vastaavasti vesistövisiot voivat tuoda olennaista tietoa alueella tärkeiksi nähdystä toimista vesienhoidon suunnitteluun.

5.5 Vaikutukset ja vastuut

Ensimmäisen asteen vaikutukset

Visiotyö luo keskusteluyhteyksiä, henkilöiden välisiä suhteita ja verkostoitumista: ”otettiin iso harppaus yhteisen tahtotilan suuntaan” (Haastateltava ID17). Verkostoituminen voi jatkua visioprosessin jälkeenkin riippumatta siitä, onko visiotyö sinänsä kaikkien osapuolten mielestä onnistunut tai riittävän kunnianhimoinen. Esimerkiksi Kokemäenjoen vesistöalueen vesivisio vahvisti yhteistyötä ELY-keskusten ja maakuntaliittojen välillä huolimatta siitä, että visiotyö sinänsä jäi epämääräiseksi.

Verkostoituminen levittää tietoa ja tietoisuutta vesistöalueesta erilaisten kanavien (sidosryhmätilaisuudet, internet, sosiaalinen media, media) kautta: ”Asukkaiden tietoisuus on parantunut merkittävästi, luonut motivaatiota, tietoa tekniikoista, luonut verkostoa ja yhteisöllisyyttä” (Haastateltava ID19). Iisalmen reitillä visio johti uuteen yhteiseen toimintamalliin: ”Maanviljelijät kokivat ja MTK¹²¹, ettei heillä ole toimintamahdollisuuksia, jos he eivät pysty itse hoitamaan kuormitusasioita ja ympäristöasioita. Eivät kokeneet...tässä lisärajoituksia. Visiotyön kautta he voivat osoittaa, että näin täällä vettä hyödynnetään vastuullisesti eikä kärjistetyt tarvitse Brysselistä tulla kertomaan ja lyömään kapuloita rattaisiin” (Haastateltava ID2). Näin visiotyö voi olla tapa ratkaista ongelmia oma-aloitteisesti, ennen kuin tilanteeseen puututaan ulkopuolelta esimerkiksi kiristyvän sääntelyn tai määräysvallan kautta.

Iijoen vesistövisio on johtanut useisiin yhteistyöhankkeisiin vaelluskalakanthojen luonnonkierron palauttamiseksi ja vesiensuojelun edistämiseksi: ”Kun vesistön tilaan vaikuttaa turvetuotanto, metsäojitus, maatalous, ei ne muutu hetkessä, ja vesistön ja vedenlaadun parantaminen on vuosien ja vuosikymmenien työ” (Haastateltava ID1). Karjaanjoen vesistöalueella on tehty kosteikkoja sekä toteutettu hoitokalastusta, rakennekalkin levittämiskokeiluja ja uhanalaisten lajien elinympäristöjen kunnostusta, sekä rakennettu kalateitä.¹²²

¹²¹ Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto.

¹²² LUVY 2021.

Myös Siuntionjoen vesistöalueella on toteutettu mm. erityyppisiä valuma-aluekunnostuksia ja hoitokalastusta.¹²³ Kokemäenjoen vesistöalueella sitä vastoin koettiin, ettei visiolla ole niin suurta lisäarvoa tulvariskien hallintaan ja vesienhoitosuunnitelmiin, että siihen kannattaisi resursoida enempää. Kuitenkin vision arveltiin luoneen selkänöjää esimerkiksi tulvasuojelun parissa työskenteleville viranomaisille.

Toisen asteen vaikutukset

Vesistövisioilla ei voi perustella viranomaispäätöksiä eikä niillä oleteta olevan suoraa vaikutusta lainsäädännön ohjaamaan päätöksentekoon tai suunnitteluun. Kuitenkin niiden uskotaan voivan heijastua vesienhoitosuunnitelmissa, ja esimerkiksi Iijoki-sopimus on tehnyt vaikuttamistyötä eri intressejä yhteensovittavan soiden vesienpalautusmenetelmän lisäämiseksi valtakunnallisiin metsänhoidon suosituksiin sekä menetelmän huomioimiseksi kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa. Vesistövisioilla nähdään olevan vaikutusta maakunta- ja kuntatason suunnitteluun (maakuntaohjelmat, kaavoitus, matkailumarkkinointi, elinkeino-ohjelmat): *”Nyt kun tehdään maakuntakaavaa niin meidän ohjausryhmässä on todella valveutuneet liiton edustajat, että he ovat nyt ihan eri tavalla perillä näistä vesistöasioista kuin jos ei olisi ollut tätä”* (Haastateltava ID22). Parhaimmillaan aluesuunnittelu voi pitkällä aikavälillä tukea vision toimeenpanoa: *”Mutta se, miten visioon suhtaudutaan, saattaa vaihdella ja se, muuttaako visio käsityksiä ja asenteita, vienee paljon aikaa”* (Haastateltava ID14).

Visiot luovat keskustelua, niillä voi vaikuttaa asenteisiin ja ne voivat tuottaa brändi- ja imagohyötyä kunnille ja yrityksille: *”Tieto auttaa saamaan investointeja alueella ja sitä kautta alueellista kehitystä”* (Haastateltava ID7). Ne luovat yhteyksiä muihin hankkeisiin ja voivat olla rahoitushakemusten taustalla sekä vaikuttaa rahoituslähteisiin. Iisalmen reitin visiossa kerättyä tietoa on hyödynnetty esimerkiksi Järvi-Suomen ympäristö- ja ilmasto-ohjelmassa sekä maatalouden ohjelmassa: *”Helppo keskustella muissa pöydissä näistä asioista, kun se pohjakeskustelu on käyty”* (Haastateltava ID2). Vesistövisiot nähdään myös mahdollisuutena kehittää ekologisen kompensaaion keinoja.

Kolmannen asteen vaikutukset

Vesistövisiot laajentavat näkökulmaa lakisääteisestä vesienhoitotyöstä ja hyvän ekologisen tilan tavoittelusta *”kokonaisvaltaiseen vedestä huolehtimiseen”* (Haastateltava ID2). Sovittamalla yhteen ympäristöarvoja ja luonnonvarojen käyttöä visiot voivat pitkällä aikavälillä tuoda lisäarvoa esimerkiksi maa- ja metsätalouteen sekä matkailuun. Visio voisi esimerkiksi kohtauttaa soiden en-

¹²³ Vesterinen ym. 2025.

nallistamisesta arvoa etsivät maanomistajat ja sijoittajat kehitteillä olevilla luonnonarvomarkkinoilla¹²⁴ tai lisätä tukia saavan maatalouden yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä rakentamalla kompensatiomekanismeja maatalouden ravinnepäästöille. Toistaiseksi vain vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta on säännelty,¹²⁵ ja ravinnepäästöjen osalta on tunnustettu tarvetta kompensatiojärjestelmän kehittämiseksi.¹²⁶ Myös maatalouden keskeisen vesien- ja ympäristönsuojelutoimenpiteiden rahoitusinstrumentin, ympäristökorvausjärjestelmän, kehittämisessä nähdään vielä haasteita, jotka liittyvät muun muassa vaikuttavimpien toimenpiteiden tunnistamiseen ja kohdentamiseen. Lisäksi yhtenä kehityssuuntana on viime vuosina korostunut ympäristökorvausjärjestelmän tuulosperusteisuus. Yrityksissä vesistövisio voi johtaa riskienhallinnan parantamiseen, säästöihin tai toiminnan tehostamiseen esimerkiksi vesivastuullisuus-käsitteen¹²⁷ toimeenpanon avulla, ja tätä kautta ympäristön tilan paranemiseen: ”Ympäristön ja vesistöjen tila paranee, elinkeinot ja asuminen kehittyvät alueella. Kaikki voittaa” (Haastateltava ID12).

Vastuu visiosta

Ei ole selvää, kuka on vastuussa vesistövision onnistumisesta, kenelle ja mistä: ”Tuskin kukaan joutuu vastuuseen” (Haastateltava ID14). Vastuiden epäselvyys saattaa heikentää sitoutumista visiotyöhön ja vision toimeenpanoon. Visiotyölle ei ole kehitetty mittareita eikä minkään visiotyön onnistumista ole toistaiseksi systemaattisesti arvioitu. Tyytyväisyys siitä, että visio on pelkällä olemassaolollaan tuottanut luottamusta ja yhteisöllisyyttä voi osoittaa onnistumista kuten myös se, että on pystytty sopimaan yhteisiä tavoitteita ja toimenpiteitä. Ilmeinen onnistumisen mittari olisi myös yhdessä sovittujen toimenpiteiden toteuttaminen ja esimerkiksi EU-rahoituksen hakeminen suuremmille toimenpidekokonaisuuksille. Toisaalta haastateltava (ID21) muistutti, että toimenpiteiden toteuttamisen seuraaminen voi myös olla vaikeaa, koska ”...eihän me tiedetä mitä elinkeino tekee. Eikä pidäkään..koska se on niiden oma asia”. Iijolla toimenpideohjelman toteutumista ja relevanttiutta seurataan ja arvioidaan, ja tarpeen mukaan toimenpideohjelmaa päivitetään. Karjaanjoen ja Siuntionjoen

¹²⁴ Luonnonarvomarkkinoiden ideana on myydä luonnon tuottamia ekosysteemipalveluita niitä tarvitseville. Esimerkiksi iso hanketoimija voi haluta osoittaa vastuullisuuttaan luonnonarvokaupan avulla. Luonnonarvomarkkinoita kehitetään parhaillaan, ks. MMM tiedote 14.1.2025 ”MMM selvittää luonnonarvokaupan kehittämismahdollisuuksia maa- ja metsätaloudessa” osoitteessa [<https://valtioneuvosto.fi/-/1410837/mmm-selvittaa-luonnonarvokaupan-kehittamismahdollisuuksia-maa-ja-metsataloudessa>] (11.5.2025). Ks. luonnonarvomarkkinoista ja hyvityspankkitoiminnasta kuntien ja ekologisen kompensaation ja alueiden käytön suunnittelun näkökulmasta: Pappila ym. 2023, s. 197–201.

¹²⁵ Luonnonsuojelulain (9/2023) 11 luku vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta.

¹²⁶ Salokannel ym. 2025.

¹²⁷ Marttunen ym. 2023, s. 75–76.

vesistövisioiden toimeenpanon ensimmäisestä rahoituskaudesta on tuotettu raportit jatkosuunnitelmiseen.¹²⁸

Ilmeisin onnistumisen mittari olisi vaikuttavuuden osoittaminen. Vesistövisioiden vaikutusta ympäristöön, esimerkiksi vedenlaatuun, on kuitenkin vaikea arvioida lyhyellä aikavälillä, sillä vaikutukset näkyvät vasta viiveellä ja vedenlaatuun vaikuttavat monet tekijät. Asiantuntijatyöpajassa pohdittiin visiotyön vaikuttavuuden mittareita. Lyhyen aikavälin mittareita voivat olla esimerkiksi toimenpiteiden toteuttaminen tai osallistujien tyytyväisyys suhteessa prosessiin ja sen tuotoksiin sekä verrattuna vesienhoidon suunnitteluun. Pidemmällä aikavälillä mittareita voisivat olla uudet yritykset, ammattikalastuksen lisääntyminen, matkailun lisääntyminen, ennallistettujen alueiden määrä hehtaarilla, kunnostettujen purojen määrä, vaelluskalojen ylös- ja alasvaellus jne. Kaikki nämä vaatisivat kuitenkin seurantaa ja tiedon vaihtoa yksityisten ja julkisten toimijoiden kesken. Haastateltava (ID14) muistutti tavoitteiden saavuttamisen riippuvan paljolti myös resursseista ja muista ulkoisista tekijöistä: ”*resurssipula ja ely-keskusten toiminnan murrostila saattaa olla riski tavoitteiden saavuttamiselle*”.

Haastatellut korostivat, että tiedottamista, toimijajoukon laajentamista ja jatkuvaa vesistöalueen esille tuomista tarvitaan edistämään tavoitteiden saavuttamista: ”*Vaikuttamista vähän kaikkeen, ehkä enemmän asennevaikuttamista mutta myös päätöksentekijöihin vaikuttamista, esimerkiksi tukielementtien sisällön päivittämisen kautta voidaan kannustaa toimijoita... poliittista kytköstä on päättäjiä suuntaan ollut*” (Haastateltava ID12).

¹²⁸ LUVY 2021; Vesterinen ym. 2025.

Taulukko 2. Esimerkkejä asiantuntijatyöpajassa esille nousseista vesistövisioiden vahvuuksista, heikkouksista, uhkista ja mahdollisuuksista. Huomaa, että eri vesistövisiot ovat poikenneet monin tavoin toisistaan ja myös niiden vahvuudet ja heikkoudet voivat olla erilaisia.

Vahvuuksia <ul style="list-style-type: none">• Kokonaisvaltainen, jaettu ymmärrys vesistöstä• Laaja-alaisuus mahdollistaa verkostomaisen työn ja tuo monet teemat mukaan• Aluelähtöisyys (esim. elinkeinot mukana)• Intressien yhteensovittaminen, synergioiden löytäminen• Omistajuus ja sitoutuminen• Vapaaehtoisuus ja pakottomuus• Täydentää vesien hallintaa asioilla, joita muissa prosesseissa ei tehdä• Mahdollisuus tehdä omalla tavalla (ei ole (välttämättä) sidottu virallisiin lupaym. prosesseihin)• Agendaton kolmas osapuoli fasilitoi• Koordinointi (toimijat – toimenpiteet)• Prosessi vaatii, mutta myös antaa toimijoille• Toimijoiden vuoropuhelu (oikeuskäsittelyn sijaan)• Vapaasti ja joustavasti organisoitunut, toimijavetoinen• Kehityskohteiden tunnistaminen ja priorisointi	Heikkouksia <ul style="list-style-type: none">• ”Visio” (käsite) liian monitulkintainen• Epäselvyys vastuista ja resursseista a) vision koordinoinnissa, ja b) hankkeiden toimeenpanossa• Viestintä ei riitä, tarvitaan toimenpiteitä kentällä• Osallistujien puutteellinen sitoutuminen ja energia• Edustavuuden haaste: ovatko kaikki merkittävät toimijat mukana? esim. kunnat vaihtelevasti mukana• Yhden asian liikkeet ja niiden ehdottomuus• Omistajuus: kenen visio?• Pitkäjänteinen työ haastavaa, kun henkilöt vaihtuvat• Ristiriidat voivat jäädä selvittämättä• Aikajänne ja sen merkitys (esim. 2030 vai 2050)• Historia vs. tulevaisuus: eri toimijoilla voi olla eri fokus
Mahdollisuuksia <ul style="list-style-type: none">• Kasvava maa- ja metsätaloustoimijoiden kiinnostus• YM:n ja MMM:n yhteistyö• Ekologisen kompensaation, luonnonarvokaupan ja tulosperusteisten rahoitusmallien edistäminen• Vision vaikutus alueelle ja muihin prosesseihin• Vipuvarsi: 1) pienellä rahoituksella suurempia hankkeita ja vaikutuksia; 2) poliittinen vaikuttamistyö, diskurssit	Uhkia <ul style="list-style-type: none">• Hallinnon siilot• ”Visio” (käsite) liian monitulkintainen• Tekeminen ei kohtaa rahoitusmahdollisuuksia• Muut toimijat tai prosessit jättävät vision huomiotta• Alueen laajuus ja erilaiset tarpeet• Päällekkäiset prosessit ja toimijat• Miten sitouttaa iso joukko yksittäisiä toimijoita? Entä ne, jotka eivät koe kuuluvansa osaksi visioprosessia, mutta vaikuttavat tavoitteisiin?

6 KESKUSTELU

6.1 Vesistövisioiden lisäarvo suhteessa vesienhallintaan ja vesienhoitoon

Vesienhallinnan ja vesienhoidon moninaiset tavoitteet ja teemat (Luku 2.1) korostavat eri sektoreiden ja toimijoiden tarpeiden ja näkemysten yhteensovittamisen sekä erilaisten lähestymistapojen merkitystä. Tässä luvussa pohdimme, millaista lisäarvoa yhteistoiminnallisuuteen perustuvat vesistövisioprosessit voivat vesienhallintaan ja -hoitoon tuoda.

Vesistövisiot tarjoavat mahdollisuuden kehittää alueellisesti, ajallisesti, teemaattisesti ja hallinnollisesti kokonaisvaltaista vesienhoitoa. Näin ne voivat osaltaan vastata vesipuidedirektiivissä tunnistettuun integraation tarpeeseen¹²⁹, joka edellyttää sektoreiden ja toimijoiden välistä yhteistyötä. Lakisääteisen vesienhoidon vaikuttavuutta ovat heikentäneet lyhytkestoiset, sirpalemaiset hankkeet sekä hallinnollisen yhteistyön ja koordinoinnin puute esimerkiksi vesienhoidon, vesivarojen käytön ja kalatalouden kesken pitkällä aikavälillä.¹³⁰ Lainsäädäntöön perustuvan vesienhoidon ensisijainen tavoite on vesien hyvä ekologinen tila tai hyvä saavutettavissa oleva tila. Vesistövisiot puolestaan lähtevät liikkeelle vesistöjen eri käyttömuodoista, jotka yhtäältä vaikuttavat vesistön hyvän tilan saavuttamiseen ja toisaalta ovat siitä eri tavoin riippuvaisia.

Kokonaisvaltainen visiotyö voi motivoida sidosryhmiä aktiiviseen toimintaan paremmin kuin pelkkä vesien hyvän tilan saavuttaminen, sillä heille tärkeämpää voivat olla veden kirkkaus ja vesistön eri käyttömuodot, maisema ja viihtyisyys. Ekologisen tilan luokittelukriteerit eivät esimerkiksi suoraan tunnista humuksen aiheuttamaa vesien ruskenemista.¹³¹ Lisäksi visiotyö antaa mahdollisuuden keskustella tulevaisuuden skenaarioista, kuten tulvien ja kuivuuskausien lisääntymisestä sekä näihin varautumisesta. Parhaimmillaan visiotyö edustaa siirtymää suojelusta ja sääntöjen noudattamisesta huolehtimisen ja vastuunoton aikakauteen. Vision pitkä aikaväli auttaa katsomaan yli tämän hetken rajoitteiden ja intressiristiriitojen samalla tukien lakisääteisen vesienhoitotyön jatkuvuutta.

Visiotyö perustuu sidosryhmien vapaaehtoiseen ja hyödylliseksi koettuun yhteistyöhön, jossa ongelmat ja tavoitteet määritellään osana prosessia. Lainsäädäntöön perustuvassa vesienhoidossa sidosryhmien osallistuminen on kapeampaa ja rajoittuu vesipuidedirektiivissä määriteltyjen ongelmien ja tavoitteiden toimeenpanoon,¹³² mikä voi olla yksi syy siihen, että yhteistyö jää ylä-

¹²⁹ IMPRESS 2003, s. 5.

¹³⁰ *Carvalho ym.* 2019, s. 1233–1235; *Linnamaa ym.* 2023, s. 11; VTV 2024, s. 4–8.

¹³¹ *Vuori* 2022, s. 21; *Albrecht ym.* 2022, s. 9.

¹³² *Nielsen ym.* 2013; *Voulvoulis ym.* 2017, s. 362; *Heinilä ym.* 2021, s. 97.

tasolle ja suunnitelmat eivät aina toteudu. Vision tuottavat alueen toimijat itse, jotka ovat myös vastuussa toisilleen sen sijaan, että tavoitteet ja vastuut olisi vesienhoitosuunnitelman tapaan asetettu lainsäätäjän taholta. Toimijat hankkivat rahoituksen visiotyölle ja toimenpiteiden toteuttamiselle pääosin itse. Omaehtoinen työ motivoi osallistumista sekä synnyttää paikallista ja alueellista omistajuutta ja sitoutumista visiotyöhön ja yhdessä sovittujen toimenpiteiden toimeenpanoon. Sidosryhmien yhteistyöhön perustuva vesistövisio voi myös määritellä, mikä toimija on hyväksynyt ja on vastuussa toimenpiteen toteuttamisesta. Jokaiselle toimintasektorille asetetut tavoitteet voivat edesauttaa lakisääteisten tavoitteiden toteutumista ja alueen kehittämistä.

Visiotyön alueellisuus ja kokonaisvaltaisuus yhdistävät sidosryhmiä, joilla on vesistöön liittyviä intressejä, halu kehittää vesistöä tai velvollisuus osallistua sen ongelmien ratkaisemiseen. Sidosryhmäyhteistyö mahdollistaa päätöksenteon laajemman tietopohjan sisältäen erilaiset näkökulmat, arvot ja intressit, ja tuottaa sosiaalista oppimista. Visiotyö voi toimia konfliktinratkaisun ja yhteyksien löytämisen areenana ja tuottaa synergioita esimerkiksi rahoituksen näkökulmasta. Toimenpiteiden toteutuksesta suuren vastuun ottaville toiminnanharjoittajille, kuten vesivoima- tai kaivosyhtiöille, visiotyö tuottaa uutta tietoa sidosryhmien odotuksista ja voi tarjota myös tutkimustietoa toimenpidevaihtoehtojen mahdollisuuksista ja hyödyistä.

Vesistövisiot ponnistavat vesistöalueen yksilöllisistä ongelmista, mahdollisuuksista ja tavoitteista. Ne voivat kattaa kokonaisia vesistöalueita jokien latvoilta jokisuulle, mutta voivat myös keskittyä pienempään vesistöalueen osaan. Vesistöalueen mittakaava helpottaa erilaisten tavoitteiden yhteensovittamista, vaikkapa vaelluskalahankkeen yhdistämisen vesistökunnostus- ja muiden hankkeiden kanssa isommiksi kokonaisuuksiksi. Vesistövisioiden kohteena ovat sidosryhmien omiksi koetut ja helposti tunnistettavat vesistöt, tyypillisesti joet. Vesienhoidossa jokikohtaisuus ei aina toteudu, sillä monet vesienhoitoalueet kattavat useita vesistöalueita, ja toimenpideohjelmia tehdään usein ELY-keskusten hallinnollisten rajojen mukaan. Visiotyö sopeutuu kunkin alueen tarpeisiin ja täydentää lainmukaisten toimenpiteiden aukkoja. Visiotyöllä voidaan esimerkiksi edistää soiden ennallistamista ja virtavesien kunnostusta kohteissa, jotka edellyttävät valtion ja yksityisten maanomistajien yhteistyötä tai joihin luonnonhoidon tuet eivät sovellu säännösten tai kannustimien puutteiden vuoksi.

Vesistövisio on myös prosessina joustavampi kuin lainsäädännöstä kumpuavat menettelytavat, kuten vesienhoidon suunnittelu ja lupakäsittelyt. Vesienhoidon yhteistyöryhmien kokouksissa aikaa kuluu tiettyjen määrämutoisten ja osin hyvin teknisten vaiheiden läpikäyntiin. Myös osallistuminen on muodollisempaa. Vesienhoidossa sidosryhmien omia tavoitteita voi olla vaikea saada sisällytettyä suunnitteluun. Esimerkiksi virkistyskäyttöä edistävät hank-

keet eivät ole vesienhoidon toimenpiteiden piirissä. Vaikka vesistövisiolla ei ole juridista suhdetta muihin politiikkakeinoihin, se voi vaikuttaa niihin kokoamansa kokonaisvaltaisen tiedon kautta.

Vaikka vesistövisiot perustuvat vapaaehtoisuuteen ja viranomaistyö lainsäädäntöön, voi niiden välille silti syntyä epämuodollista ja rakentavaa vuoro-vaikutusta. Tämä ilmenee konkreettisesti esimerkiksi silloin, kun visioprosessissa tunnistetaan jokin tarpeellinen toimenpide, johon myöhemmin saadaan julkista rahaa. Visioprosessi voi näin rakentaa valmiuksia resurssien kokoamiseen ja konkreettisten hankkeiden käynnistämiseen. Vesistövisiot voivat myös auttaa viranomaisia suunnittelemaan omaa toimintaansa, jos ne tuottavat hyviä, toteuttamiskelpoisia ideoita. Vesistövisiossa tuotetut mahdolliset ratkaisuehdotukset eivät kuitenkaan sido viranomaisia, kun he tekevät päätöksiä oikeudellis-hallinnollisessa menettelyssä.

6.2 Vesistövisioiden haasteet

Vesistövisioilla ei ole virallista asemaa eikä tehtävää vesienhoidossa. Tämä aiheuttaa jossain määrin epäselvyyttä siitä, mikä vesistövisio on konseptina, millainen vesistövision tai sen lopputuloksen pitää olla sekä mikä on sen tarkoitus ja mahdollisuudet. Epäselvyys voi heikentää visioprosessien syntymistä ja jatkuvuutta sekä mahdollisuuksia tavoitteiden yhteensovittamiseen, jos osapuolet eivät pidä visiotyötä legitimiinä prosessina. Toisaalta lainsäädännöllisen aseman määrittäminen vesistövisioille muuttaisi radikaalisti niiden luonnetta. Vesistövisioiden vapaaehtoisuuden johdosta kukin vesistövisioprosessi ja sen lopputulos ovat yksilöllisiä. Jokainen visio voi määritellä hallintansa, prosessinsa, tavoitteensa ja tuotoksensa omalla tavallaan, mikä mahdollistaa keskittymisen vesistöalueen olennaisimpiin kysymyksiin. Samalla kun vesistövisioiden vapaaehtoisuus ja epävirallinen luonne on niiden vahvuus, vapaaehtoisuuteen liittyy omat haasteensa.

Sitoutumisen epävarmuus on osa vesistövisiota. Epätietoisuus siitä, millaista prosessia, tuotoksia ja vaikuttavuutta vapaaehtoiselta visioprosessilta voidaan odottaa vaikuttaa haluun osallistua visioprosessiin ja sitoutua siihen useammaksi vuodeksi. Haasteena voi olla pelko siitä, että visiotyö tavoittelee kunnianhimoisempia vesienhoidon tavoitteita kuin lakisäätöinen vesienhoito tai että se pyrkii sivuuttamaan lain vaatimukset. Toimijat siis voivat verrata vapaaehtoisuuden yhteistyön mahdollisuuksia siihen, mitä lainsäädännöllä voitaisiin saavuttaa. Pysyttäytyminen virallisissa vesienhoitotyön raameissa voi olla houkuttelevampi vaihtoehto silloin, kun luottamusta eri toimijoiden välillä ei ole eikä kompromisseja omien intressien suhteen haluta tehdä. Lisäksi maa- ja metsätalouden toimijoille valuma-alue voi olla vieras suunnitteluyksikkö. Vaikka visiotyö voisi

paikata oikeudellisten keinojen puutetta ravinnekuormitukseen puuttumisessa, ei visiotyö ehkä ole helpoin foorumi maa- ja metsätalouden toimijoiden sitouttamiseen. Myös valtion ja kuntien viranomaisten tai valtiollisten tutkimuslaitosten rooli vesistövisioissa voi näyttää epäselvältä.

Visioiden laaja-alaisuutta ja kokonaisvaltaisuutta pidetään vahvuutena, mutta riskinä voi olla vaikeus määritellä, mihin pitäisi keskittyä, etenkin, jos vesistöalue on kovin laaja. Konseptin laajuus ja epäselvyys voi luoda vääränlaisen suunnittelun mittakaavan. Tämä tuli ilmi Kokemäenjoella, missä vesistöalue on hyvin laaja eikä ollut selkeää yhteistä ongelmaa tai tavoitetta. Visiotyö jäi abstraktiksi ja itse visio epämääräiseksi. Laaja-alaisuus on haaste myös toimeenpanolle, sillä se edellyttää useiden sektoreiden sitoutumista samanaikaisesti. Haasteena on lisäksi visioiden pitkä aikaperspektiivi, kun toiminnan jatkuvuus ja vision toimeenpano tulisi varmistaa.

Visiotyössä määritettyjen toimenpiteiden täytäntöönpano on prosessin haastavin vaihe. Vesistövisioissa sovittujen toimenpiteiden toteutettavuus voi hidastua lupaprosessien tai saatavilla olevien tukimuotojen vuoksi tai jopa estyä sääntelystä johtuvasta syystä.¹³³ Sillä, että jokin toimenpide on sisällytetty vesistövisioon ei ole normatiivista merkitystä lupa-asioista päätettäessä. Kuten *Heinilä* ym. toteavat, ”Oikeudellis-hallinnollisissa menettelyissä yhteistoiminta on kuitenkin alisteista oikeusvaltiollisille päätöksenteon muodoille ... ja menettelyjen lopputulokset määräytyvät pitkälti aineellisoikeudellisten edellytysten kautta”.¹³⁴ Jos vesistövisioiden kanssa on ajallisesti rinnakkain käynnissä oikeudellisia prosesseja, joissa joku toimija on altavastaaajana ja samalla tämän toimijan odotetaan osallistuvan vapaaehtoisesti samansuuntaisten päämäärien edistämiseen, tämä lisää jännitteitä ja voi vaikeuttaa vision täytäntöönpanoa. Julkisista varoista myönnettävien tukien osalta tilanne on toinen, koska vesistövisioissa tunnistetut toimenpiteet voivat täyttää ne edellytykset, jotka laissa tukien myöntämiselle on asetettu. Näin ei kuitenkaan aina ole, ja koska valtio ei suoraan budjetoi rahaa visiotyöhön, toimenpiteiden toteuttaminen ja niiden tuottamat hyödyt ovat pelkästään sidosryhmien aktiivisuuden varassa. Visiotyön vaikutusten osoittaminen on myös vaikeaa, mikä lisää visiotyön epäselvyyttä osana vesienhoidon kokonaisuutta.

6.3 Miten vesistövisioita tulisi kehittää?

Erilaiset vesistövisioprosessit ovat osoittaneet, että parhaimmillaan vesistövisiot muodostavat tärkeän, virallisia prosesseja täydentävän lähestymistavan,

¹³³ *Rantala* 2022b.

¹³⁴ *Heinilä* ym. 2021, s. 66–67.

jossa korostuvat yhteistoiminnallisuus, vapaaehtoisuus ja tulevaisuusorientaatio. Vesistövisioiden rooli on tunnistettu myös virallisemmin ja esimerkiksi MMM:n Vesitalousstrategia 2030 mainitsee vesistövisiot osana vesitaloustehävien toimeenpanoa. Strategia myös tunnistaa vesistövisioiden yhteistoiminnallisen luonteen, sillä se määrittelee vesistövisiot seuraavasti: “Vesistön eri käyttömuotoja, kunnostusta ja suojelua edustavien sidosryhmätahojen yhteinen tahtotila vesistön tulevaisuudesta”.¹³⁵

Toisaalta on tärkeä huomata, että visiot tukevat hallinnonalojen rajoja ylittävää vesienhallintaa, sillä ne liittyvät sekä maa- ja metsätalousministeriön vesitaloustehäviin että ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön jakamiin vesienhoidon tehtäviin. Lisäksi ne voivat sisältää muiden hallinnonalojen tehtäviä kuten talousvesikysymyksiä, energia-asioita tai matkailun kehittämistä. Ministeriöiden olisikin suositeltavaa tarkastella vesistövisiotyön suhdetta sekä lakisäätöiseen vesienhoitoon että laajemmin vesienhallintaan. Näin voitaisiin selkeyttää ja parantaa vuorovaikutuksen muotoja vapaaehtoisen visiotyön ja lakisäätöisen toiminnan välillä. Tarkastelu voisi myös antaa visioprosesseihin osallistuville nykyistä selkeämmän kuvan visiotyön mahdollisuuksista, merkityksestä ja sisällöstä. Edellytysten kannalta merkitystä on sekä taloudellisilla resursseilla että hallinnon valmiudella tukea omilla toimillaan visioiden toteuttamista. Ekologinen kompensatio ja ennallistaminen, joiden edistäminen on saamassa enenevässä määrin painoa vesiin ja vesialueisiin liittyvässä politiikassa, ovat teemoja, joissa tarvitaan yhteistoiminnallista hallintaa. Kansallisen tason tarkastelu voisi myös parantaa eri vesistöalueiden välisten erojen ymmärtämistä ja vahvistaa edellytyksiä vesistövisioiden kehittymiseen alueiden tarpeista käsin.

Visiotyö koskee suurta joukkoa ihmisiä, joiden sitoutuminen on visiotyön ja vision toimeenpanon suurin haaste. Yhteistyömahdollisuuksien löytäminen, työnjaon ja vastuiden selkeyttäminen sekä päällekkäisyyksien tunnistaminen muiden prosessien kanssa voisi lisätä toimeenpanon varmuutta ja visioiden hyväksyttävyyttä vesistöalueilla. Visiotyö vaatii yhteisesti tunnistettavan ongelman, haasteen tai mahdollisuuden, jonka määrittely on suoraan yhteydessä visiotyön mittakaavaan. Realistinen ajallinen ja alueellinen mittakaava on edellytys yhteisen ongelman tunnistamiselle ja konkreettisten tavoitteiden ja toimenpiteiden löytämiselle. Sitoutuminen vaatii myös luottamusta, minkä rakentaminen vaatii aikaa ja resursseja sekä prosessiosaamista.

Visiotyön vaikuttavuuden ja mahdollisuuksien osoittaminen voisi lisätä visioiden yhteiskunnallista legitimitettiä vesienhoidon rinnalla. Visiotyön vaikuttavuutta tulee tarkastella laaja-alaisesti tavalla, joka huomioi paitsi vesiymp-

¹³⁵ MMM 2022, s. 10, 17.

päristön, myös aluetason muutokset ja visioprosessin vaikutuksen yhteistyöverkostojen luomiseen ja toimivuuteen. *Haapasaari* ym. ehdottivat muutosteoriaan perustuvaa matriisia evaluoimaan vesistövisioprosessia sen eri vaiheissa.¹³⁶ Vesistövision vaikutuksia voi pyrkiä hahmottamaan myös suhteessa vesienhoitoon ELY-keskusten toteuttaman vesien tilan kehittymisen seurannan kautta, joskin vesistövision vaikutuksia on vaikea erottaa lakisääteisen vesienhoidon vaikutuksista. Visioprosessien vaikutusten moniulotteisuus on tärkeä tunnistaa erilaisissa arvioinneissa ja mittarien kehittämisessä: kyse on monien erilaisten intressien ja arvojen toteutumisesta sekä prosessien välillisistä hyödyistä pitkällä aikavälillä.

¹³⁶ *Haapasaari* ym. 2024.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Vesistövisiot tarjoavat joustavan ja alueellisten tarpeiden ja tavoitteiden pohjalta sopeutuvan tavan täydentää lakisäätöistä vesienhoitoa erityisesti sidosryhmien motivoinnin, yhteisen vastuunoton ja käytännön toimeenpanon näkökulmasta. Niiden tavoitteena on tyypillisesti lakisäätöisiä tehtäviä laajempi vesistöalueen pitkän aikavälin kehittäminen sekä eri intressien yhteensovittaminen. Vesistövisioiden vahvuus on kokonaisvaltaisessa otteessa, joka yhdistää ekologisen, sosiaalisen ja alueellisen ulottuvuuden käytännössä sekä tuo esiin vesistöalueiden erityispiirteet.

Parhaimmillaan vesistövisiotyö mahdollistaa laajaan tietopohjaan perustuvan, moniarvoisen ja tulevaisuusorientoituneen keskustelun, joka täydentää ja tukee virallista vesienhallintaa. Vesistövisiot haastavat vakiintuneita vesienhoidon toimintatapoja tuomalla toimenpiteiden suunnitteluun, toteutukseen, seurantaan ja viestintään pitkäjänteistä kehittämistä yksittäisten hankkeiden sijaan. Visiotyö on yleensä myös tulosperustaista, sillä vision toimeenpano pohjautuu usein yhdistelmälle julkista ja yksityistä rahoitusta ja rahoituksen jatkuminen tulee perustella ja mitallistaa laajalle joukolle paikallisia päättäjiä ja yrityksiä.

Vesistövisioprosessien kansallista merkitystä rajoittaa niiden epävirallinen asema ja vaihteleva toteutustapa. Toimeenpanon haasteet, resurssien niukkuus ja sitoutumisen epävarmuus voivat heikentää visioiden vaikuttavuutta ja jatkuvuutta. Visiotyön parempi hyödyntäminen osana virallista vesienhallintaa edellyttää hallinnon valmiutta tukea omilla toimillaan visioiden toteuttamista. Tämä puolestaan vaatii visiotyön ja lakisäätöisen toiminnan vuorovaikutuksen muotojen selkeyttämistä sekä keinoja visiotyön vaikutusten osoittamiseksi. Samalla on tärkeää säilyttää yksityisen rahoituksen mahdollistama vesistövisioiden toimeenpanon joustavuus ja kyky sopeutua muuttuviin olosuhteisiin.

Vesistövisiot voidaan nähdä monin eri tavoin. Ne voivat olla yhteistoiminnallinen hallintamalli, jossa sidosryhmät itse sopivat alueensa erityispiirteet huomioivista tavoitteista. Toisaalta ne voidaan nähdä keinona toteuttaa EU:n jäsenmailleens asettamia VPD:n, biodiversiteettistrategian¹³⁷ (COM (2020) 380 final) ja ennallistamisasetuksen¹³⁸ (2024/1991) tavoitteita; tuleehan merkittävä osa rahoituksesta jo nyt EU:lta esimerkiksi Euroopan Aluekehitysrahaston (EAKR),

¹³⁷ Biodiversiteettistrategia 2020: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia. Luonto takaisin osaksi elämäämme.

¹³⁸ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) 2024/1991, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2024, luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta. (EUVL L, 2024/1991, 29.7.2024, s. 1–93)

Maaseuturahaston, Leader- ja LIFE-ohjelmien sekä Horisontti-puiteohjelman kautta.

Vesistövisioihin ja niiden toimenpideohjelmiin on kirjattu runsaasti erilaisia tavoitteita. Osa visioista on johtanut suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen sidosryhmäyhteistyöhön vesistöalueilla, kun taas jollain alueella visiotyö on jopa lopetettu kokonaan. Vesistövisioiden pitkän aikavälin vaikuttavuuden arvioimiseksi olisi tärkeää tarkastella niiden toimeenpanoa esimerkiksi viiden vuoden välein: miten eri visiot ovat asemoituneet ja sitouttaneet eri toimijoita ja mitä lisäarvoa niiden koetaan tuovan alueilla suhteessa lakisäätöisiin prosesseihin, markkinaehtoiseen sääntelyyn ja toimijoiden muuhun aktiivisuuteen vesienhoidossa?

Vesistövisioiden kirjataan ja osin epäselvänsäkin luonteeseen vaikuttaa niiden uutuus: ne ovat yhä melko tuntematon väline valuma-alueelähtöisessä yhteistyössä. Esimerkit toteutuneista visioprosesseista sekä niiden systemaattinen seuranta voivat avata visioiden mahdollisuuksia ja selvittää niiden roolia. Vaikuttavuuden seurantaan liittyen vesistövisioiden tutkimuksessa olisi hyödyllistä tarkastella lähemmin sitä, miten visioprosessien reunaehdot, niiden toimintamallit ja käytännöt ovat tukeneet onnistumisia ja toivottujen tulosten saavuttamista. Vesistövisioiden tarkastelu viittaa myös tarpeeseen seurata valuma-alueelähtöisen suunnittelun periaatteiden toteutumista sekä jatkaa luonteeltaan vapaaehtoisten yhteistoiminnallisten vesien- ja ympäristöhallinnan toimintamallien tutkimus- ja kehitystyötä Suomessa.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aapala, Kaisu – Tyrväinen, Liisa – Reinikainen Martina – Lehtoranta, Virpi – Usva, Kirsi – Ojala, Olli – Vihervaara Petteri*: Uusia keinoja vetovoimaisen luonnon turvaamiseen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 83/2017. (Aapala ym. 2017)
- Albrecht, Eerika – Hannonen, Olga – Palacin-Lizarbe, Carlos – Suni, Jarno – Härkönen, Laura – Väinikka, Anssi – Soininen, Niko – Kukkonen, Jussi*: Browning of Boreal Lakes: Do Public Perceptions and Governance Meet the Biological Foundations? Ennakkoversio <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4098546> (Albrecht ym. 2022)
- Ansell, Chris – Gash, Alison*: Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4) 2008, s. 543–571.
- Banafa, Thomas – Eräranta, Susa – Yletyinen, Johanna – Pihlajamäki, Mia – Keskinen, Marko*: Collaborative water resources management: A multilayer social network analysis. *Journal of Hydrology* 664, Part A, 2026, 134335. <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2025.134335> (Banafa ym. 2026)
- Batory, Agnes – Svensson, Sara*: The fuzzy concept of collaborative governance: a systematic review of the state of the art. *Central European Journal of Public Policy* 13(2) 2019, s. 28–39.
- Baudoin, Lucie – Gittins, Joshua R.*: The ecological outcomes of collaborative governance in large river basins: who is in the room and does it matter? *Journal of Environmental Management* 281 2021, 111836. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.111836>.
- Biddle, Jennifer C.*: Improving the Effectiveness of Collaborative Governance Regimes: Lessons from Watershed Partnerships. *Journal of Water Resources Planning and Management* 143(9) 2017. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)WR.1943-5452.0000802](https://doi.org/10.1061/(ASCE)WR.1943-5452.0000802).
- Biddle, Jennifer C. – Koontz, Tomas M.*: Goal specificity: a proxy measure for improvements in environmental outcomes in collaborative governance. *Journal of Environmental Management* 145 2014, s. 268–276. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2014.06.029>.
- Bodin, Örjan*: Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems. *Science* 357 (6352) 2017. <https://doi.org/10.1126/science.aan1114>.
- Bryson, John M. – Crosby, Barbara C. – Middleton Stone, Melissa*: The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. *Public Administration Review* 2006, s. 44–55. Special Issue. Articles on collaborative public management.
- Carvalho, Laurence – Mackay, Eleanor B. – Cardoso, Ana Cristina – Baattrup-Pedersen, Annette – Birk, Sebastian – Blackstock, Kirsty L. – Borics, Gábor – Borja, Angel – Feld, Christian K. – Ferreira, Maria Teresa – Globevnik, Lidija – Grizzetti, Bruna – Hendry, Sarah – Hering, Daniel – Kelly, Martyn – Langaas, Sindre – Meissner, Kristian – Panagopoulos, Yiannis – Penning, Ellis – Rouillard, Josselin – Solheim, Anne Lyche*: Protecting and restoring Europe's

- waters: An analysis of the future development needs of the Water Framework Directive. *Science of The Total Environment* 658 2019, s. 1228–1238. doi:<https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.12.255> (Carvalho ym. 2019)
- Chen, Xin – Sullivan, Andrew A.: Should I Stay or Should I Go? Why Participants Leave Collaborative Governance Arrangements. *Journal of Public Administration Research and Theory* 33(2) 2023, s. 246–261. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac024>.
- Columbia Basin Partnership (CBP): A vision for salmon and steelhead. Goals to restore thriving salmon and steelhead to the Columbia River Basin. Phase 1 Report of the Columbia Basin Partnership Task Force of the Marine Fisheries Advisory Committee, May 2019. https://media.fisheries.noaa.gov/dam-migration/mafac_report_cbp_phase_1_recommendations_full_report.pdf
- Connick, Sarah – Innes, Judith.E.: Outcomes of collaborative water policy making: applying complexity thinking to evaluation. *Journal of Environmental Planning and Management* 46 (2) 2003, s. 177–197. DOI: 10.1080/0964056032000070987.
- Douglas, Scott – Ansell, Chris – Parker, Charles F. – Sørensen, Eva – Hart, Paul T. – Torfing, Jacob: Understanding Collaboration: Introducing the Collaborative Governance Case Databank. *Policy and Society* 39(4) 2020, s. 495–509. DOI: 10.1080/14494035.2020.1794425 (Douglas ym. 2020)
- Dressel, Sabrina – Ericsson, Göran – Johansson, Maria – Kalén, Christer – Pfeffer, Sabine E. – Sandström, Camilla: Evaluating the outcomes of collaborative wild-life governance: the role of social-ecological system context and collaboration dynamics. *Land Use Policy* 99 2020: 105028. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105028> (Dressel ym. 2020)
- Echeverria, John D.: No success like failure: The Platte River collaborative watershed planning process. *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 559 (25) 2000–2001: 3, Article 2.
- Emerson, Kirk – Nabatchi, Tina – Balogh, Stephen: An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1) 2012, s. 1–29.
- Gaia Consulting. Hämeen järviltä Satakunnan suistoon. Kokemäen vesistöalueen vesivisio 2050. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Oy 30.11.2017. Gaia Consulting, Helsinki, Finland 2017. https://vesivisio2050.fi/wp-content/uploads/sites/41/shared-files/LOPPURAPORTTI_Vesivisio2050.pdf.
- Giakoumis, Theodoros – Voulvoulis, Nikolaos: The Transition of EU Water Policy Towards the Water Framework Directive’s Integrated River Basin Management Paradigm. *Environmental Management*, 62(5) 2018, s. 819–831.
- Global Water Partnership (GWP). Integrated Water Resources Management, TAC Background Papers No. 4, 2000. Global Water Partnership Technical Advisory Committee (TAC). Stockholm, Sweden.
- Graversgaard, Morten – Jacobsen, Brian H. – Kjeldsen Chris – Dalgaard Tommy: Stakeholder engagement and knowledge co-creation in water planning: can public participation increase cost-effectiveness? *Water* 9(3) 2017, 191. <https://doi.org/10.3390/w9030191> (Graversgaard ym. 2017)
- Gray, Barbara – Purdy, Jill: *Collaborating for Our Future*. Oxford 2018, Oxford University Press.

- Haapasaari, Päivi – Marttunen, Mika – Salokannel, Veera – Similä, Jukka:* Navigating the pathway from collaborative governance to impacts under uncertainty: A theory of change for watershed visions. *Environmental Science and Policy* 162 2024, 103937. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103937>. (Haapasaari ym. 2024)
- Heinilä, Aleks – Pölonen, Ismo – Belinskij, Antti:* Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisessa suunnittelumenettelyssä. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV* 2021: 49–116.
- Huitema, Dave – Mostert, Erik – Egas, Wouter – Moellenkamp, Sabine – Pahl-Wostl, Claudia – Yalcin, Resul:* Adaptive Water Governance: Assessing the Institutional Prescriptions of Adaptive (Co-)Management from a Governance Perspective and Defining a Research Agenda. *Ecology and Society* 14(1) 2009: 26. (Huitema ym. 2009)
- Iijoen Otva: Iijoen Vesistövisio 2030. https://micropolis.fi/wp-content/uploads/2020/11/Iijoki_vesistovisio_2030_p.pdf (Iijoen Otva 2018a)
- Iijoen Otva: Toimenpideohjelma Iijoen vesistövisioon 1.8.2018. Pohjois-Pohjanmaan liitto. <https://pohjois-pohjanmaa.fi/wp-content/uploads/2020/09/Toimenpideohjelma.pdf> (Iijoen Otva 2018b).
- John, Beatrice – Keeler, Lauren W. – Wiek, Arnim – Lang, Daniel L.:* How much sustainability substance is in urban visions? An analysis of visioning projects in urban planning. *Cities* 48 2015, s. 86–98. (John ym. 2015)
- Keskinen, Marko.* Bringing back the common sense? Integrated approaches in water management: Lessons learnt from the Mekong, Doctoral Thesis, 2010, Aalto University.
- Keskisarja, Ville:* Maankuivatustoiminta ja sen kehittämistarpeet. Salaojateknikoiden neuvottelupäivät 4.–5.12.2008, Eerikkilä. Maa- ja metsätalousministeriö MMM. https://www.salaojayhdistys.fi/pdf/keskisarja_2008.pdf.
- Koontz, Tomas Z. – Gupta, Divya – Mudliar, Pranietha – Ranjan, Pranay.* Adaptive institutions in social-ecological systems governance: A synthesis framework. *Environmental Science & Policy* 53, 2015, s. 139–151. (Koontz ym. 2015)
- Koski-Vähälä, Jukka:* Iisalmen reitin vesivisio. Yhteisestä puhtaasta vedestä hyvinvointia ja menestystä Ylä-Savo. Savo-Karjalan Vesiensuojeluyhdistys ry. 2017. https://skvsy.fi/wp-content/uploads/2023/09/Vesivisio_final.pdf.
- Kotilainen, Juha M. – Peltonen, Lasse – Sairinen, Rauno:* Yhteistoiminnallinen ympäristöhallinta erityispiirteinen ja sovelluksineen.
- Leach, William D. – Pelkey, Neil W.:* Making watershed partnerships work: a review of the empirical literature. *Journal of Water Resources Planning and Management* 127(6) 2001. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9496\(2001\)127:6\(378\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9496(2001)127:6(378)).
- Leach, William D. – Pelkey, Neil W. – Sabatier – Paul A.:* Stakeholder partnership as collaborative policymaking: evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management* 21(4) 2002, s. 645–670. DOI: 10.1002/pam.10079.
- Lingard, Lorelei:* Collaborative writing: Strategies and activities for writing productively together. *Perspectives on Medical Education* 10, 2021, s. 163–166. <https://doi.org/10.1007/s40037-021-00668-7>

- Linnamaa, Jarkko – Hiironen, Ronja – Nuotio Eeva* (toim.) – *Valkama Pasi* (toim.): Valuma-alueelähtöinen suunnittelu ja vesienhoidon toimenpiteiden implementointi. Haasteet Suomessa ja EU:n alueella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Raportteja 28, 2023. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/187060/Raporttija%2028%202023.pdf?sequence=1> (*Linnamaa ym.* 2023)
- Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry (LUVY): Lohikalat Karjaanjoelle – vesistövisio 2021. Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry 25.11.2015. <https://www.luvy.fi/wp-content/uploads/2019/07/Lohikalat-Karjaanjokeen-vesist%C3%B6visio-2021.pdf> (LUVY 2015)
- Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry (LUVY): Elinvoimainen ja esteetön Siuntionjoki – vesistövisio 2030. Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry 30.7.2018. (LUVY 2018)
- Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry (LUVY): Lohikalat Karjaanjoelle. Vesistövisio 2030. Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry. 21.6.2021. (LUVY 2021)
- Madsen, Heather Louise – Ulhøi, John Parm*: Sustainable visioning: re-framing strategic vision to enable a sustainable corporate transformation. *Journal of Cleaner Production* 288 2021, 125602. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.125602>.
- Mancheva, Irina – Pihlajamäki, Mia – Keskinen, Marko*: Institutional accountability: the differentiated implementation of collaborative governance in two EU states. *West European Politics* 47:3 (2024), s. 619–644. DOI: 10.1080/01402382.2022.2158639.
- Marttunen, Mika – Turunen, Jarno – Kukkonen Malla – Vilmi Annika – Mustajoki, Jyri – Huuki, Hannu, – Härkönen, Laura – Hyvärinen, Pekka – Louhi, Pauliina – Räsänen, Satu – Kopsakangas-Savolainen, Maria – Hellsten, Seppo*: Oulujoen vesistöalueen vesistövisio. ARVOVESI-hankkeen tulokset. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 8/2023. <https://oulujokivisio.com/> (*Marttunen ym.* 2023)
- McCloskey, Michael*: Problems with Using Collaboration to Shape Environmental Public Policy. *The Valparaiso University Law Review* 34(2) 2000, s. 423–434.
- Milkoreit Manjana*: Imaginary politics: climate change and making the future *Elementa: Science of the Anthropocene* 5, 2017, 62. <https://doi.org/10.1525/elementa.249>.
- Moore, Carl M. – Longo, Gianni – Palmer, Patsy*: Visioning. Chapter 15. Teoksessa *Susskind, Lawrence, McKearnan, Sarah – Thomas-Larmer, Jennifer* (Toim.) *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Sage; Thousand Oaks 1999.
- Newig, Jens – Kvarda, Eva*: Participation in Environmental Governance: Legitimate and Effective? In: Hogl, K., Kvarda, E., Nordbeck, R., Pregernig, M. (Toim.), *Environmental Governance. The Challenge of Legitimacy and Effectiveness* Cheltenham. Edward Elgar, UK, 2012, s. 29–45.
- Newig, Jens – Challies Edward – Jager, Nicolas W. – Kochskaemper, Elisa – Adzersen, Ana*: The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance: A Framework of Causal Mechanisms. *Policy Studies Journal* 46(2) 2018, s. 269–297. doi: 10.1111/psj.12209. (*Newig ym.* 2018)
- Nielsen, Helle Ø – Frederiksen Pia – Saarikoski, Heli – Rytönen, Anne-Mari – Pedersen, Anders Branth*: How different institutional arrangements promote integrated river basin management. Evidence from the Baltic Sea Region. *Land Use Policy*, 30(1) 2013, s. 437–445 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.04.011>. (*Nielsen ym.* 2013)

- Pahl-Wostl, Claudia – Lebel, Louis – Knieper, Christian – Nikitina, Elena:* From applying panaceas to mastering complexity: Toward adaptive water governance in river basins. *Environmental Science & Policy* 21, 2012, s. 24–34. (*Pahl-Wostl ym. 2012*).
- Paloniitty, Tiina:* The (In)Compatibility Between Adaptive Management and Law, Regulating Agricultural Runoff in the EU. Suomen Yliopistopaino 2017.
- Paloniitty, Tiina:* The Weser Case: Case C-461/13 Bund V Germany, *Journal of Environmental Law*, 2016, 28, s. 151–158.
- Panagiotou, George:* Bringing SWOT into focus. *Business Strategy Review* 14(2) 2003, s. 8–10.
- Pappila, Minna – Leskinen, Paula – Salokannel, Veera:* Ekologisten kompensatioiden ja lieventämishierarkian rooli alueiden käytön suunnittelussa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI 2023 s. 168–213.
- Paquet, Gilles:* The New Governance, Subsidiarity, and the Strategic State. Teoksessa OECD 2001: *Governance in the 21st Century*, 183–214. Paris: OECD.
- Peltonen, Lasse – Kettunen, Anni:* Kokemäenjoen vesivision 2050 nykytila ja jatkotoimenpiteet. Raportti 19.9.2022. Akordi Oy.
- Peltonen, Lasse – Keskinen, Marko – Marttunen, Mika – Torkkel, Milla:* Vesistövisiot rakentavat suuntaa ja alustaa yhteistyölle. *Ympäristö ja Terveys* 4(53) 2022: 52–56. (*Peltonen ym. 2022*)
- Pickton, David W. – Wright, Sheila:* What's swot in strategic analysis? *Strategic Change* 7 1998, s. 101–109. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1697\(199803/04\)7:2%3C101::AID-JSC332%3E3.0.CO;2-6](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1697(199803/04)7:2%3C101::AID-JSC332%3E3.0.CO;2-6).
- Pihlaja, Sonja:* Jokineuvottelukunta vesienhoidon toimijana: Tarkastelun kohteina Lestijoen, Kyrönjoen ja Isojoen-Teuvanjoen jokineuvottelukunnat. Aluetieteen pro gradu-tutkielma 2008. Vaasan yliopisto.
- Plummer, Ryan – Baird, Julia – Dzyundzyak, Angela – Armitage, Derek – Bodin, Örjan – Schultz, Lisen:* Is adaptive co-management delivering? Examining relationships between collaboration, learning and outcomes in UNESCO Biosphere Reserves *Ecological Economics* 140 2017, s. 79–88, 10.1016/j.ecolecon.2017.04.028. (*Plummer ym. 2017*)
- Puharinen, Suvu-Tuuli:* Normative Environmental Quality as a Regulatory Strategy in EU Environmental Law Legal Implications of Water Status Objectives, Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 326, University of Eastern Finland, 2024.
- Rantala, Lauri – Peltonen, Lasse – Kettunen, Anni – Luoma Emma:* Hyvän vesistövisioproessin ainekset. Miten Iijoella onnistuttiin yhteistyön rakentamisessa. Akordi Oy:n julkaisuja 2023. (*Rantala ym. 2023*)
- Rhodes, Roderick Arthur William:* Governance and public administration. Teoksessa: *Pierre, J. (toim.) Debating Governance: Authority, Steering and Democracy.* Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Robinson, Trevor – Kern, Michael – Sero, Rebecca – Thomas, Craig W.:* How collaborative governance practitioners can assess the effectiveness of collaborative environmental governance, while also evaluating their own services. *Soc. Nat. Resour.* 33 (4) 2020, s. 524–537. <https://doi.org/10.1080/08941920.2019.1668990> (*Robinson ym. 2020*)

- Rydin, Yvonne – Falleth, Eva: Networks and Institutions in Natural Resource Management. Edward Elgar: Cheltenham, UK 2006.
- Räsänen, Alekski – Sarkki, Simo – Haanpää, Olli – Isoolahti, Maria – Kekkonen, Hanna – Kikuchi, Karoliina – Koukkari, Ville – Kärkkäinen, Katri – Miettinen, Janne – Mäntymaa, Erkki – Nieminen, Mika – Rahkila, Riina – Ruohonen, Anna – Sarkkola, Sakari – Välimäki, Matti – Yliperttula, Kaisa – Heikkinen, Hannu I. 2024. Bridging the knowledge-action gap: A framework for co-producing actionable knowledge. *Environmental Science and Policy* 162 2024, 103929. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103929> (Räsänen ym. 2024)
- Sairinen, Rauno: Ympäristöhallinnan monet teorit. Kirjassa: Massa, Ilmo (toim.) Vihreä teoria. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki, 2009.
- Salokannel, Veera – Leskinen, Paula – Pappila, Minna: Ekologisten kompensatioiden ja ympäristölupien yhdistäminen. *Ympäristöjuridiikka* 1/2025, s. 36–67.
- Scott, Tyler: Does collaboration make any difference? Linking collaborative governance to environmental outcomes. *Journal of Policy Analysis and Management* 34(3) 2015, s. 537–566. DOI:10.1002/pam.21836.
- Shiple, Robert – Michela, John L.: Can vision motivate planning action? *Planning Practice and Research* 21(2) 2006, s. 223–244.
- Soininen, Niko – Belinskij, Antti – Vainikka, Anssi – Huuskonen, Hannu: Bringing back ecological flows: migratory fish, hydropower and legal maladaptivity in the governance of Finnish rivers. *Water International*, 44(3) 2019, s. 321–336, 10.1080/02508060.2019.1542260 (Soininen ym. 2019)
- Soininen, Niko – Cosens, Barbara – Ruhl, J.B. – Puharinen, Suvi-Tuuli, Chapter 3: Adaptive governance, law and regulation, teoksessa Sirkku Juhola (toim.), *Handbook on Adaptive Governance*, Edward Elgar, 2023, s. 35–53. (Soininen ym. 2023)
- Soininen, Niko – Platjouw, Froukje Maria; Resilience and Adaptive Capacity of Aquatic Environmental Law in the EU: An Evaluation and Comparison of the WFD, MSFD, and MSPD. teoksessa (toim.) David Langlet ja Rosemary Rayfuse, *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance Perspectives from Europe and Beyond*. Publications on Ocean Development. Vol. 87, 2019, s. 17 – 79.
- Tschakert, Petra – Tuana, Nancy – Westskog, Hege – Koelle, Bettina – Afrika, Alida: Tchange: The role of values and visioning in transformation science. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 20 2016, s. 21–25. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2016.04.003> (Tschakert ym. 2016)
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Tammi. Helsinki, 2018.
- Ulibarri, Nicola – Emerson, Kirk – Imperial, Mark T. – Jager, Nicolas W. – Newig, Jens – Weber, Edward: How does collaborative governance evolve? Insights from a medium-n case comparison. *Policy and Society* 39(4) 2020, s. 617–637. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1769288>. (Ulibarri ym. 2020)
- United States Environmental Protection Agency (EPA). *Getting in Step: Engaging Stakeholders in Your Watershed*. 2nd edition. May 2013. EPA 841-B-11-001. United States Environmental Protection Agency Office of Water Nonpoint Source Control Branch, Washington DC.

- Uyesugi, Joyce Lee – Shipley, Robert*: Visioning diversity: planning Vancouver’s multicultural communities. *International Planning Studies* 10(3–4) 2005, s. 305–322. 10.1080/13563470500378895.
- Valinia, Salar – Hansen, Hans-Peter, Futter, Martyn Norman, Bishop Kevin H. – Sriskandarajah, Nadarajah – Fölster, Jens*: Problems with the reconciliation of good ecological status and public participation in the Water Framework Directive. *Science of the Total Environment* 433 2012, s. 482–490. 10.1016/j.scitotenv.2012.06.087 (Valinia ym. 2012)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus. Maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen. Tuloksellisuustarkastuskertomus, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2024.
- Van der Helm, Ruud*: The vision phenomenon: towards a theoretical underpinning of visions of the future and the process of envisioning. *Futures*, 41 2009, s. 96–104.
- Vesterinen, Jussi – Tammivuori, Joonas – Suonpää–Espinoła, Anu – Laitinen, Erkka – Rasilainen, Maj – Pönni, Jaana* 2025. Elinvoimainen ja esteetön Siuntionjoki 2030 – vesistövisiön yhteenveto vuosilta 2019–2024 ja jatkosuunnitelma vuoteen 2030. Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry. (LUVVY). Julkaisu 1/2025. (Vesterinen ym. 2025)
- Voulvoulis, Nikolaos – Arpon, Karl Dominic – Giakoumis, Theodoros*: The EU Water Framework Directive: from great expectations to problems with implementation *Science of the Total Environment* 575 2017, s. 358–366. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.09.228>.
- Vuori, Kari-Matti*: Ilmastonmuutos ja humus haastavat vesien tila-arvioinnin. *Tieteessä tapahtuu*, 40(5) 2022. <https://journal.fi/tt/article/view/122941>.
- Westin, Martin – Hallgren, Lars – Montgomerie, Emily*: Between authority and argumentation: facilitators’ use of power in collaborative governance. *Journal of Environmental Planning and Management* 67 (9) 2024, s. 2055–2074. <https://doi.org/10.1080/09640568.2023.2174835>
- Wiek, Arnim – Iwaniec, David*: Quality criteria for visions and visioning in sustainability science. *Sustainability Science* 9 2014, s. 497–512. 10.1007/s11625-013-0208-6.
- Zingraff-Hamed, Aude – Schröter, Barbara – Schaub, Simon – Lepenies, Robert – Stein, Ulf – Hüesker, Frank – Meyer, Claas – Schleyer, Christian – Schmeier, Susanne – Pusch, Martin T.*: Perception of bottlenecks in the implementation of the European Water Framework Directive. *Water Alternatives* 13 (3) 2020, s. 458–483. (Zingraff-Hamed ym. 2020)

Virallislähteet

- European Commission, Directorate-General for Environment, ACTeon, COWI, IEEP, IMDEA, NTUA, Wood. Roy, Susie – de Paoli, Gloria – Whiting, Rob – Munk Sorensen, Michael – Psomas, Alexander – Strosser, Pierre – van Duinen, Rianne – Buchanan, Liz – Farmer, Andrew – Cherrier, Victoria – Whitfield, Greg – Delacámara, Gonzalo: Integrated assessment of the 2nd river basin management plans : EU-wide storyline report. Publications Office. 2019 [<https://data.europa.eu/doi/10.2779/640259>]. (EC 2019)
- Euroopan Komissio. Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia. Luonto takaisin osaksi elämäämme. COM(2020) 380 final. Bryssel 20.5.2020. (Biodiversiteettistrategia 2020) [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa-75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF]
- HE 13/2025 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- IMPRESS: Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC). Guidance document no 3: Analysis of pressures and impacts. Produced by Working Group 2.1 – IMPRESS. European Commission. Status box: (europa.eu). (IMPRESS 2003)
- Maa- ja metsätalousministeriö (MMM): Vesitalousstrategia 2030. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2022:1. Helsinki. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164014/MMM_2022_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y] (MMM 2022)

Internet-lähteet

- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Kokemäenjoen vesistöalueen Vesivisio 2050. Kokemäenjoki on yksi Suomen merkittävimmistä jokivesistöistä. [<https://www.kokemaenjoki.fi/tiedotteet/kokemaenjoen-vesistoalueen-vesivisio-2050>] (Vierailupäivämäärä: 26.5.2025). (ELY-keskus 2025)
- Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry (LUVY): Lohikalat Karjaanjokeen 2030. [<https://www.luvy.fi/vesistovisiot/lohikalat-karjaanjokeen/>] (Vierailupäivämäärä: 26.5.2025). (LUVY 2022a)
- Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry (LUVY): Elinvoimainen ja esteetön Siuntionjoki 2030. [<https://www.luvy.fi/vesistovisiot/siuntionjoki/>]. Vierailupäivämäärä: 26.5.2025. (LUVY 2022b)
- Micropolis, 2022. Iijoki-sopimus vesistövision toteutuksesta 2019–2023 ja 2024–2028. [<https://micropolis.fi/en/iijoki-river-agreement/>] Vierailupäivämäärä: 26.5.2025.
- Rantala, Lauri: Kokemuksia Iijoen vesistövision muodostamisesta ja toimeenpanosta, osa 1. Oulujoen vesistöalueen vesistövisio 2025. 2022. [<https://oulujokivisio.com/2022/03/03/kokemuksia-ijoen-vesistovision-muodostamisesta-ja-toimeenpanosta/>]. Vierailupäivämäärä 26.5.2025. (Rantala 2022a)
- Rantala, Lauri: Kokemuksia Iijoen vesistövision muodostamisesta ja toimeenpanosta, osa 2. Oulujoen vesistöalueen vesistövisio 2025. 2022. [<https://oulujokivisio.com/2022/06/06/kokemuksia-ijoen-vesistovision-muodostamisesta-ja-toimeenpanosta-osa-2/>] Vierailupäivämäärä 26.5.2025. (Rantala 2022b)
- Suomen ympäristökeskus (Syke) 2023. Vesien tila ja seuranta. Julkaistu 20.4.2022/Päivitetty 31.5.2023. [<https://www.ymparisto.fi/fi/luonto-vesistot-ja-meri/vedet-ja-vesistot/vesien-tila-ja-seuranta>] Vierailupäivämäärä: 26.5.2025.
- Valtioneuvosto: MMM selvittää luonnonarvokaupan kehittämismahdollisuuksia maa- ja metsätaloudessa. Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 14.1.2025 [<https://valtioneuvosto.fi/-/1410837/mmm-selvittaa-luonnonarvokaupan-kehittamismahdollisuuksia-maa-ja-metsataloudessa>] Vierailupäivämäärä: 26.5.2025.
- Vesienhoito Länsi-Suomessa. Vattenvården i västra Finland. [<https://vesienhoitolansi.wordpress.com/yleista/>] Vierailupäivämäärä: 26.5.2025.
- Vesivisio 2050. Vesivisio 2050:n sivujen päivitys on päättynyt. [<https://vesivisio2050.fi/>]

LIITE

Lyhyet esittelyt vesistövisioista

Iijoen vesistövisio (Visiotyö 2016–18)

Iijoen vesistövisio kattaa 14 191 km² kokoisen valuma-alueen. Se keskittyy yhteen Suomen historiallisesti merkittävimmistä lohijoista, jonka alaosalla on nykyisin viisi vaellusesteenä toimivaa suurta vesivoimalaa ja säännöstelypatoa ja joka on osittain luokiteltu voimakkaasti muutetuksi vesistöksi.¹³⁹ Iijoella on pyritty sovittamaan luonnon monimuotoisuuden edistäminen (soiden- ja vesiensuojelu, hiilen sidonta) metsätalouden harjoittamisen kanssa. Hankkeen tavoitteet ovat vaikuttaneet myös ylätasen politiikkaan. Vaelluskalakantojen kato muodosti visioprosessin lähtökohdan, ja sen toteutusta ovat tukeneet mm. kansallinen kalatiestrategia¹⁴⁰ sekä Suomen kansallinen lohi- ja meritaimenstrategia¹⁴¹. Prosessin käynnisti maa- ja metsätalousministeriö, ja sen koordinoinnista vastasi Pohjois-Pohjanmaan liitto yhteistyössä ulkopuolisen konsultin kanssa. Yhteistyöhön osallistui laaja sidosryhmäjoukko ja se koostui erilaisista tapahtumista (esim. kokouksista, työryhmyöskentelystä, retkistä alueelle). Toivottu tulevaisuus tiivistettiin visiolauseeseen¹⁴²: “Iijoki on raikkaan hapekas aorta, jossa virtaa energiaa koko seudun toimintoihin”. Vision toteutumisen tueksi määriteltiin viisi teemaa: vuorovaikutus ja viestintä, vaelluskalat, veden laatu ja valuma-alue, virkistyskäyttö ja asumisviihtyvyyys sekä vetovoima ja elinkeinot. Lisäksi tuotettiin erillinen päivitettävä toimenpidesuunnitelma.¹⁴³ Se sisältää 22 aikataulutettua toimenpidekokonaisuutta vuosille 2018–2030 ja nimeää vastuutahot niiden suunnitteluun, rahoitukseen tai toteutukseen. Iijoki-sopimus

¹³⁹ *Laine, Anne* (toim.) – *Aronsuu, Kimmo* (toim.) – *Ekholm-Peltonen, Maria* – *Heikkinen, Mirja* – *Helin, Mari* – *Hentilä, Hanna* – *Rintala, Jaana* – *Tertsunen, Jermi* – *Tuohino, Jukka* – *Virtanen, Kimmo*: Oulujoen-Iijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2022–2027. Osa 1: Vesienhoitoaluekohtaiset tiedot. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Raportteja 8/2022; HELCOM: Salmon and sea trout populations and rivers in the Baltic Sea. Helcom assessment of salmon (*Salmo salar*) and sea trout (*Salmo trutta*) populations and habitats in rivers to the Baltic Sea. Helsinki Commission 2011. Baltic Marine Environmental Protection Commission.

¹⁴⁰ Maa- ja metsätalousministeriö: Kansallinen kalatiestrategia. Kohti luonnollista elinkiertoa. Elokuu 2014. [https://mmm.fi/documents/1410837/0/kalatrategia_FI.pdf/5c417e56-06dc-35a0-cfb3-cc95b7f21a28/kalatrategia_FI.pdf?t=1603444497550]

¹⁴¹ Maa- ja metsätalousministeriö: Kansallinen lohi- ja meritaimenstrategia 2020 Itämeren alueelle. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.10.2014.

¹⁴² Iijoen Otva: Iijoen Vesistövisio 2030. [https://micropolis.fi/wpcontent/uploads/2020/11/Iijoki_vesistovisio_2030_p.pdf]

¹⁴³ Iijoen Otva: Toimenpideohjelma Iijoen vesistövisioon 1.8.2018. Pohjois-Pohjanmaan liitto. [<https://pohjois-pohjanmaa.fi/wp-content/uploads/2020/09/Toimenpideohjelma.pdf>]

allekirjoitettiin vuosille 2019–2023 vision edistämiseksi, ja sen toimeenpanoa varten palkattiin koordinaattori.¹⁴⁴ Sopimus on saanut jatkorahoituksen vuosille 2024–2028.

Iisalmen reitin vesivisio (Visiotyö 2016–2017)

Iisalmen reitin valuma-alueella (5583 km²) vedet ovat luonnostaan ruskeita ja rehevöityneitä laajojen suo- ja metsäalueiden vuoksi. Maa- ja metsätalouden hajakuormitus lisää rehevöitymistä.¹⁴⁵ Lisäksi kaivostoiminnan vaikutukset heikentävät vesien tilaa. Iisalmen reitin vesivision käynnisti maa- ja metsätalousministeriö, ja sitä koordinoi Savo-Karjalan Vesiensuojeluyhdistys ry. Prosessiin ja sen järjestämiin kokouksiin ja työpajoihin osallistui 60 eri tahoja tai organisaatiota. Vesivisiodokumentissa visio tiivistettiin lauseeseen: ”Yhteisestä puhtaasta vedestä hyvinvointia ja menestystä Ylä-Savoon”. Sen toteuttamista tukemaan määriteltiin kahdeksan teemaa: maatalous, metsätalous, kalatalous, teollisuus, matkailu, virkistyskäyttö, yhdyskunnat sekä koulutus, tutkimus, kulttuuri ja hallinto. Visiodokumentissa esitetään sektorikohtaiset tavoitteet sekä toimenpiteet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁴⁶ Tavoitteiden toteutumisen edistämiseksi toteutettiin viestintään keskittynyt seurantahanke ”Vesiviestillä vaikuttavuutta” (2018–2020), jonka tarkoituksena oli lisätä vaikuttavuutta yhdistämällä ja jakamalla tietoa vesien käytöstä ja suojelusta.

Karjaanjoen vesistövisio (Visiotyö 2014–15)

Karjaanjoen valuma-alue (2045,81 km²) on perinteisesti tarjonnut lisääntymisalueita lohelle ja meritaimenelle, mutta joen valjastaminen vesivoiman tuotantoon on johtanut lohikannan häviämiseen ja meritaimenen vähenemiseen.¹⁴⁷ Yhdessä heikentyneen vedenlaadun kanssa tämä on heikentänyt jokihelminsimpukan lisääntymistä, sillä laji elää toukkavaiheensa lohikalojen kiduksissa. Vesistövision käynnisti alueellinen vesiensuojeluyhdistys Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry., joka myös laati vision yhteistyössä asiantuntijoiden ja kuntien kanssa. Laajempaa osallistavaa prosessia ei toteutettu, mutta asioita kä-

¹⁴⁴ Micropolis (2022): Iijoki-sopimus vesistövision toteutuksesta 2019–2023 ja 2024–2028. [<https://micropolis.fi/projekti/iijokisopimus/>]

¹⁴⁵ Koski-Vähälä, Jukka: Iisalmen reitin vesivisio. Yhteisestä puhtaasta vedestä hyvinvointia ja menestystä Ylä-Savoon. Savo-Karjalan Vesiensuojeluyhdistys ry. 2017. [https://skvsvy.fi/wpcontent/uploads/2017/08/Vesivisio_final.pdf]

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry: Lohikalat Karjaanjoelle – vesistövisio 2021. Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry 25.11.2015. [<https://www.luvy.fi/wpcontent/uploads/2019/07/Lohikalat-Karjaanjokeen-vesist%C3%B6visio-2021.pdf>]

siteltiin muutamissa sidosryhmätapahtumissa. Toivottu tulevaisuus tiivistettiin lauseeseen: ”Karjaanjoen vesistö valuma-alueineen on hyvässä ekologisessa tilassa, raakkujen ja lohikalojen luontainen elinkierto on turvattu ja vesistöjen virkistyskäyttömahdollisuudet ovat monipuolistuneet”. Vesistövisiossa käsiteltiin viittä teemaa: kalatiet, elinalueet, vaelluskalat ja raakku, tulvasuojelu ja vedenlaatu.

Vision toteuttamiseksi määriteltiin strategiset tavoitteet ja viisi toimenpidekokonaisuutta, joihin sisältyivät tarvittavien toimenpiteiden perustelut, kustannusarviot ja rahoitussuunnitelma.¹⁴⁸ Viisi kuntaa sitoutui vesistövision toteuttamiseen monivuotisella rahoitussopimuksella (2016–2021), joka uusittiin vuosille 2022–2029¹⁴⁹. Lisäksi muutamit yksityiset yritykset, alueelliset yhteenliittymät ja kalatalousjärjestöt ovat rahoittaneet vesivisiohanketta¹⁵⁰. Vision toteuttamisen on tarkoitus olla kaikkien keskeisten toimijoiden yhteinen ponnistus.¹⁵¹

Siuntionjoen vesistöalueen vesistövisio (Visiotyö 2018)

Siuntionjoen valuma-alueella (487 km²) keskeisimmät ongelmat liittyvät voimakkaasta maataloudesta johtuviin runsaisiin ravinnepäästöihin sekä geneettisesti ainutlaatuisen, edelleen alueella lisääntyvän meritaimenkannan uhanalaiseen tilaan.¹⁵² Vesistövision käynnisti ja sitä koordinoi alueellinen vesiensuojeluyhdistys Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry., ja se toteutettiin yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Toivottu tulevaisuus muotoiltiin seuraavasti: ”Siuntionjoen vesistö valuma-alueineen on hyvässä ekologisessa tilassa, taimenen luontainen elinkierto on turvattu ja vesistöjen virkistyskäyttömahdollisuudet ovat monipuolistuneet.” Vesistövisio käsitteli kiintoaine- ja ravinnekuormitusta, veden laatua ja vesistön ekologista tilaa, vaelluskalojen kulkua ja elinmahdollisuuksia, eliöstön monimuotoisuutta vesistöissä ja ranta-alueilla sekä vesistön virkistyskäyttömahdollisuuksia. Vision toteuttamiseksi määriteltiin viisi strategista tavoitetta ja niihin liittyvät toimenpidekokonaisuudet, joihin sisältyivät perustelut, kustannusarviot ja rahoitussuunnitelma.¹⁵³ Alueen viisi kuntaa allekirjoitti

¹⁴⁸ Ibid.; Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry: Lohikalat Karjaanjokeen 2030. Internet-sivut [<https://www.luvy.fi/vesistovisiot/lohikalat-karjaanjokeen/>]

¹⁴⁹ Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry: Lohikalat Karjaanjoelle. Vesistövisio 2030. Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry. 21.6.2021.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry.: Lohikalat Karjaanjoelle – vesistövisio 2021. Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry 25.11.2015.

¹⁵² Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry: Elinvoimainen ja esteetön Siuntionjoki – vesistövisio 2030. Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry 30.7.2018.

¹⁵³ Ibid.

rahoitusopimuksen vision toteuttamiseksi vuosille 2019–2024 ja se uusittiin vuosille 2025–2030.¹⁵⁴ Lisäksi rahoitusta on saatu yksityisiltä yrityksiltä, kansalaisjärjestöiltä ja valtiolta (hankerahoitus).¹⁵⁵

Kokemäenjoen vesistöalueen vesistövisio (Visiotyö 2017)

Kokemäenjoen vesivisio koski laajaa (27 100 km²) valuma-aluetta, jonka merkittävin haaste on maa- ja metsätalouden aiheuttama ravinnekuormitus.¹⁵⁶ Vesivision käynnisti maa- ja metsätalousministeriö, ja sitä koordinoivat vuoroitellen kolme alueellista ELY-keskusta. Visioprosessiin osallistui laajapohjainen joukko sidosryhmien edustajia. Vesivision toivottu tulevaisuus esitettiin narratiivina, johon sisältyi ajatus: “Hyvälaatuinen ja monimuotoinen vesiympäristö varmistaa vesiin kytkeytyvät ekosysteemipalvelut. Niille rakentuvat luotettava vesihuolto, täysipainoinen virkistyskäyttö ja uudenlaiset ansaintamahdollisuudet ekologisesti ja taloudellisesti yhteen sovitettuna.” Lopputuloksena syntyi yleisluontoinen vesivisiodokumentti, jossa kuvattiin nykytila ja tavoiteltu tulevaisuus vuoteen 2050 seitsemässä veden käyttöä ja suojelua koskevassa teemassa: bio- ja kiertotalous, virkistys ja hyvinvointi, kulttuuri ja asuinympäristö, eliöiden elinympäristö, yhdyskuntien vesihuolto, vesien tila ja hallinta sekä elinkeinotoiminta. Dokumentissa tuotiin esiin myös vision toteuttamisen haasteita ja esitettiin toimenpiteitä, joita julkiset ja yksityiset toimijat voisivat toteuttaa vision edistämiseksi.¹⁵⁷ Ensimmäisessä vaiheessa tavoitteena oli tuottaa ja jakaa tietoa vesien käytöstä ja suojelusta sekä lisätä tietoisuutta, arvostusta ja oppimista, jotta vesien suojelua voitaisiin vahvistaa pitkällä aikavälillä. Syksyllä 2022 ohjausryhmä joutui kuitenkin lopettamaan visioon liittyvät yhteistoiminnat rahoituksen puutteen vuoksi ja esitti toiveen, että kukin sidosryhmä sisällyttäisi visioon liittyviä toimenpiteitä omaan toimintaansa.¹⁵⁸

¹⁵⁴ *Vesterinen, Jussi – Tammivuori, Joonas – Suonpää-Espinola, Anu – Laitinen, Erkki – Rasilainen, Maj – Pönni, Jaana* 2025. Elinvoimainen ja esteetön Siuntionjoki 2030 – vesistövision yhteenveto vuosilta 2019–2024 ja jatkosuunnitelma vuoteen 2030. Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry. Julkaisu 1/2025.

¹⁵⁵ *Ibid.*; Länsi-Uudenmaan vesi ja ympäristö ry. Elinvoimainen ja esteetön Siuntionjoki 2030. Internet-sivut: [<https://www.luvy.fi/vesistovisiot/siuntionjoki/>]

¹⁵⁶ Westberg V. (toim.) – Bonde A. – Koivisto A-M. – Mäkinen M. – Puro H. – Siiro P. – Teppo A. (toim.). 2022. Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2022–2027. Osa 1: Vesienhoitoaluekohtaiset tiedot. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Raportteja 15/2022

¹⁵⁷ Gaia Consulting: Hämeen järviltä Satakunnan suistoon. Kokemäen vesistöalueen vesivisio 2050. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Gaia Consulting Oy 30.11.2017, Helsinki, Finland. [https://vesivisio2050.fi/wp-content/uploads/sites/41/sharedfiles/LOPPURAPORTTI_Vesivisio2050.p]

¹⁵⁸ Vesivisio (2050). Vesivisio 2050:n sivujen päivitys on päättynyt. [<https://vesivisio2050.fi/>]

Oulujoen vesistöalueen vesistövisio (Visiotyö 2021–23)

Oulujoen vesistövisio kattaa Suomen viidenneksi suurimman valuma-alueen (22 841,4 km²), johon kuuluvat Oulujoki, Oulujärvi sekä Hyrynsalmen ja Sotkamon valuma-alueet.¹⁵⁹ Vesistövision käynnisti alueellinen ELY-keskus ja sitä koordinoi Suomen ympäristökeskus yhdessä Oulun yliopiston kanssa. Valuma-alueella sijaitsee 18 vesivoimalaitosta, ja osa siitä on luokiteltu voimakkaasti muutetuksi vesistöksi.¹⁶⁰ Visiotyön keskiössä oli vesivoimatuotannon vaikutus vaelluskauluihin ja muuhun vesiluontoon. Muita käsiteltyjä teemoja olivat vesien tila ja maankäyttö, vesistösäännöstely ja -kunnostukset sekä kalakantojen hoito, luontomatkailu ja virkistyskäyttö sekä elinkeinot ja aluetalous. Vesistövision laatimiseen osallistui laaja joukko sidosryhmiä. Vision ydin kiteytettiin lauseeseen: ”Elinvoimaa, virtaa ja virkistystä Kainuun latvavesiltä Oulujoen suistoon.” Prosessin lopputuloksena syntyi visiodokumentti, joka sisälsi sektoreittain asetettuja tavoitteita ja konkreettisia toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Visio syntyi ARVOVESI-hankkeen päätavoitteena. Toimeenpanon valmistelua ja toteutusta tukemaan käynnistettiin ARVOVESI 2 -hanke (2023–2024), ja vuosille 2025–2027 solmittiin ARVOVESI 3 -rahoitussopimus, joka kattaa täysipäiväisen koordinaattorin palkkauksen ja tarvittavat ostopalvelut.

¹⁵⁹ *Marttunen, Mika – Turunen, Jarno – Kukkonen Malla – Vilmi Annika – Mustajoki, Jyri – Huuki, Hannu – Härkönen, Laura – Hyvärinen, Pekka – Louhi, Pauliina – Räsänen, Satu – Kopsakangas-Savolainen, Maria – Hellsten, Seppo*: Oulujoen vesistöalueen vesistövisio. ARVOVESI-hankkeen tulokset. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 8/2023. [<https://ouluajokivisio.com/>]

¹⁶⁰ *Laine, Anne (toim.) – Aronsuu, Kimmo (toim.) – Ekholm-Peltonen, Maria – Heikkinen, Mirja – Helin, Mari – Hentilä, Hanna – Rintala, Jaana – Tertsunen, Jermi – Tuohino, Jukka – Virtanen, Kimmo*: Oulujoen-Iijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2022–2027. Osa 1: Vesienhoitoaluekohtaiset tiedot. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Raportteja 8/2022

Niko Nesterinen – Lasse Peltonen – Jakob Donner-Amnell

”HELPOMMIN JOTAIN VOI SAADA LÄPI,
KUN VÄHÄN KUUNTELEE MUITAKIN.”
– TUULIVOIMAN PAIKALLISEN
HYVÄKSYTTÄVYYDEN MUUTOS JA
SEN OSATEKIJÄT IISSÄ

”Helpommin jotain voi saada läpi, kun vähän kuuntelee muitakin.” - Tuulivoiman paikallisen hyväksyttävyyden muutos ja sen osatekijät Iissä

“It may be easier to get something approved if you listen a little to others” Contributing factors and dynamics of change of local acceptance of wind power in Ii, Finland.

Avainsanat: tuulivoima, paikallinen hyväksyttävyys, hyväksyttävyyden muutos, hyväksyttävyyden osatekijät, energiajärjestelmä

Keywords: wind power, local acceptability, change in acceptability, contributing factors, energy system

TIIVISTELMÄ

Tässä artikkelissa tutkimme tuulivoiman hyväksyttävyyden osatekijöitä ja muutosta Iin kunnassa. Tutkimusaineisto koostuu Iin kunnan tuulivoimarakentamiseen kytkeytyvien tahojen puolistrukturoiduista haastatteluista. Vastamme teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla tutkimuskysymykseen: Miten tuulivoiman paikallinen hyväksyttävyys on kehittynyt Iin kunnassa, ja mitkä osatekijät ovat vaikuttaneet sen muutokseen? Tutkimuksen taustalla on kasvava kiinnostus tuulivoiman hyväksyttävyyden ymmärtämiseen tuulivoimarakentamisen yleistyessä ja energiamurroksen edetessä. Tuulivoiman yleinen hyväksyttävyys on korkealla, mutta paikallistason hyväksyttävyys vaihtelee ja sen muutosta on tutkittu niukasti. Tuulivoimapuistojen määrän kasvaessa on yhä keskeisempää kyetä hahmottamaan tuulivoiman paikallistason hyväksyttävyyteen vaikuttavia dynamiikkoja. Iin kunnan tuulivoimarakentamisen 1990-luvulta käynnistynyt kehityskaari tarjoaa mielenkiintoisen kontekstin tuulivoiman hyväksyttävyyden muutoksen tarkasteluun. Tutkimuksen perusteella tuulivoiman hyväksyttävyys ja vastustus ovat Iissä muuttamassa. Tunnistamme artikkelissamme sekä tuulivoiman hyväksyttävyyttä tukevia että heikentäviä tekijöitä. Tuulivoiman vastustus on Iissä kasvanut tuulivoimarakentamisen vaikutusten kumuloituessa, mutta vastustus ei ole ainakaan toistaiseksi pysäyttänyt tuulivoimahankkeiden rakentamista. Hyväksyttävyyden paikalliseen muutokseen vaikuttavat myös yksittäisten hankkeiden vaikutusten ja menettelytapojen hyväksyttävyys.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	75
2	TUULIVOIMAN HYVÄKSYTTÄVYYDEN OSATEKIJÄT JA MUUTOS	77
	2.1 Hyväksyttävyyden ulottuvuudet	77
	2.2 Hyväksyttävyyden muutos	80
3	TUULIVOIMA IISSÄ	83
4	AINEISTO JA MENETELMÄT	86
5	TUULIVOIMAN PAIKALLISTASON HYVÄKSYTTÄVYYDEN MUUTOS JA SEN OSATEKIJÄT IISSÄ	88
	5.1 Alueelliset erityispiirteet	88
	5.1.1 Paikallinen luonnonvarahallinnan historia ja vihreä siirtymä	88
	5.1.2 Poronhoito	90
	5.2 Menettelytapojen hyväksyttävyyden	91
	5.2.1 Avoimuus ja vuorovaikutus	91
	5.2.2 Yhteisvaikutukset ja yhteistyön kasvava tarve	92
	5.2.3 Kunta tuulivoimarakentamisen portinvartijana	96
	5.2.4 Osallistuminen tuulivoimahankkeiden suunnittelussa	97
	5.3 Vaikutusten ja niiden jakautumisen hyväksyttävyyden	98
	5.3.1 Vaikutusten alueellinen jakautuminen ja reiluus kunnan sisällä	98
	5.3.2 Tuulivoiman hyötyjä ja haittoja jakamassa	100
	5.4 Tuulivoiman hyväksyttävyyden muutos Iissä	103
6	MITÄ IIN TAPAUS KERTOO TUULIVOIMAN HYVÄKSYTTÄVYYDESTÄ?	107
	6.1 Hyväksyttävyyttä vahvistavat ja sitä heikentävät tekijät	107
	6.2 Voiko tuulivoiman rakentamisen paikallinen mitta tulla täyteen?	109
	6.3 Mitä opetuksia tuulivoiman hyväksyttävyydestä Iin tapaus sisältää?	111
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	115
	KIITOKSET	117
	LÄHTEET	118

1 JOHDANTO

Tuulivoima on ollut 2000-luvulla Suomen nopeimmin kasvava energiantuotantomuoto. Suomessa on nykyään yli 1800 tuulivoimalaa, ja niitä on viime vuosina rakennettu kansainvälisestikin vertaillen nopeaan tahtiin. Tuulivoimakapasiteettia oli vuoden 2024 lopulla 8.358 MW ja sen osuus sähkötuotannosta oli 24 prosenttia, toiseksi eniten ydinvoiman jälkeen. Skenaariot tuulivoiman rakentamisesta viitoittavat tietä kasvun voimakkaalle jatkumiselle. Esimerkiksi FINGRIDin arvioiden mukaan sekä tuulivoiman kapasiteetti että sillä tuotettavan sähkön määrä tulevat Suomessa vähintään kaksinkertaistumaan nykyisestä vuoteen 2030 mennessä. (Fingrid 2024).

Suomessa Energiategollisuuden vuosittain julkaisema energia-asenteet-barometri kertoo, että suomalaiset suhtautuvat tuulivoimaan hyvin suopeasti. Sen lisärakentamista on kannattanut noin 70–90 % vastaajista koko 2000-luvun ajan. Vaikka tuulivoiman lisärakentamista kannattaa energia-assennekyselyn mukaan selvä enemmistö, 71 % suomalaisista, näyttää tuulivoiman yleinen hyväksyttävyyden kuitenkin vähentyneen viimeisten 3 vuoden aikana vuoden 2016 tasolle, jolloin se oli alhaisimmillaan (Energiategollisuus 2024.) Tuulivoiman rakentamisen määrä ja vauhti osoittavat, että Suomessa tuulivoimalla on ollut myös paikallista hyväksyttävyyttä ainakin niissä 100 kunnassa, joihin sitä on rakennettu. Tuulivoiman rakentaminen tarvitsee kunnan lainvoimaisen kaavoituspäätöksen, joten se ei etene ilman kunnanvaltuuston tahtoa. Tuoreessa tuulivoiman hyväksyttävyyttä tarkastelleessa selvityksessä havaittiin kuitenkin selvä ero tuulivoiman yleisen ja paikallisen hyväksyttävyyden välillä. Suomessa tuulivoiman yleisestä hyväksyttävyydestä poiketen sen paikallinen hyväksyttävyyden vaihtelee suuresti. (Peltonen ym. 2024). Hyväksyttävyyden näyttäytyy eri tavoin valtakunnallisen tason energia-assennekyselyissä ja paikallisella tasolla, jossa tuulivoimahankkeet vaikutuksineen konkretisoituvat.

Tuulivoiman hyväksyttävyyden on siis muutoksessa – mutta tästä muutoksesta tiedetään vähän. Yksi paikallisen tai alueellisen hyväksyttävyyden tarkastelussa mielenkiintoinen ulottuvuus on se, kasvattavatko kansalaisten lisääntyvät kokemukset tuulivoimasta sen hyväksyttävyyttä vai heikkeneekö hyväksyttävyyden tuulivoimarakentamisen jatkuessa. Tässä artikkelissa tarkastelemme tuulivoiman hyväksyttävyyttä paikallisen tapauksen, Iin kunnan tuulivoimakehityksen näkökulmasta. Vastaamme tutkimuskysymykseemme, miten tuulivoiman paikallinen hyväksyttävyyden on kehittynyt Iin kunnassa, ja mitkä osatekijät ovat vaikuttaneet sen muutokseen?

Ii sijaitsee Pohjois-Pohjanmaalla, jossa tuulivoimarakentaminen on ollut vilkkaampaa kuin missään muualla Suomessa. Iin kunta avaa mielenkiintoisen ikkunan tuulivoiman hyväksyttävyyden muutokseen kolmesta syystä. 1) Iissä

on pitkä tuulivoiman rakentamisen historia 1990-luvulta alkaen, ja tuulivoiman hyväksyttävyyden muutosta on mahdollista tarkastella vain siellä, missä tuulivoimasta on kokemuksia pidemmältä aikaväliltä. 2) Ii on profiloitunut ‘ilmastokuntana’, jossa tuulivoimaan on suhtauduttu kunnan päätöksenteossa lähtökohtaisesti positiivisesti ja tuulivoimarakentaminen on edennyt ilman laajaa vastustusta. Tätä taustaa vasten voidaan selkeämmin nähdä, onko tuulivoiman ‘vastaanotossa’ tapahtunut muutoksia tuulivoimarakentamisen jatkuessa 3) Iin asema eräänlaisena tuulivoimarakentamisen edelläkävijänä mahdollistaa kiinnostavia opetuksia muille kunnille, joissa tuulivoimarakentamista on tähän asti ollut vähemmän tai ei ollenkaan. Paikallinen tapaustutkimus voi täten antaa vihjeitä tekijöistä ja mekanismeista, joilla uusiutuvan energian alhainen paikallinen hyväksyttävyys voi muodostua esteeksi tai hidasteeksi energiamurroksen ja niin kutsutun vihreän tai puhtaan siirtymän etenemiselle.

Hyväksyttävyyden teemat ovat ajankohtaisia, koska Suomessa hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu puhtaan sähkön tuotannon kaksinkertaistuminen ja siihen rakentuvat teolliset investoinnit (Vahva ja välittävä Suomi 2023, 134) riippuvat suurelta osin tuulivoimakapasiteetin mittavasta kasvusta monissa kunnissa, joissa sitä nyt on vähän tai ei ollenkaan. Tämä kasvu voi realisoitua vain sillä ehdolla, että tuulivoiman rakentamisella on sekä yleistä hyväksyttävyyttä että riittävästi paikallista hyväksyttävyyttä riittävän monessa kunnassa. Hallitusohjelma ehdottaakin tuulivoimalle uusia velvoitteita sen sosiaalisen hyväksyttävyyden parantamiseksi, kuitenkin niin että tarvittava sähköntuotannon lisäys ei esty (ibid, 139). Koska kuntien rooli tavoitellun uuden energiajärjestelmän rakentumisessa on näin keskeinen, tuulivoiman paikallisesta hyväksyttävyyden edellytyksistä ja eroista tarvitaan lisää tietopohjaa, myös sen arvioimiseksi, millä keinoin paikallinen hyväksyttävyys voisi kasvaa.

Kuntien asema tuulivoimarakentamisessa ja energiasiirtymässä on ajankoh-
taisen keskustelun keskiössä, koska alueidenkäytön lainsäädäntö on muutoksessa ja siihen on ehdotettu uudenlaista tuulivoiman etäisyysääntelyä (YLE 2025a; 2025b). Lisäksi kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa harkitaan muutoksia tuulivoiman kiinteistövero-kohteluun ja verotuottojen jakautumiseen kuntien välillä (Valtiovarainministeriö 2024; Kuntalehti 2025).

2 TUULIVOIMAN HYVÄKSYTTÄVYYDEN OSATEKIJÄT JA MUUTOS

2.1 Hyväksyttävyyden ulottuvuudet

Erilaisten tuotanto- ja palvelulaitosten, infrastruktuurin ja teknologioiden paikallinen hyväksyttävyyden on pitkään tutkittu aihe (ks. esim. Kopomaa ym. 2008). Uusiutuva energia ja erityisesti tuulivoiman hyväksyttävyyden on noussut tutkimusaiheeksi 1980-luvun lopulta ja selvemmin 1990-luvulta alkaen, tuulivoiman lisääntyneen rakentamisen myötä. Ellis & Ferraro (2016, 8) osoittavat laajassa katsauksessaan, että tutkijoiden kiinnostus aiheeseen on lisääntynyt voimakkaasti 2000-luvun taitteesta alkaen. Marginaalisesta tutkimusaiheesta on tullut 20 vuodessa näkyvä teema, joka kiinnittyy laajempiin yhteiskuntatieteellisiin keskusteluihin. Samalla siitä on tullut ihmis- ja yhteiskuntatieteellisen energia-aiheisen tutkimuksen keskeinen ja dynaaminen teema (esim. Fournis & Fortin 2017, 2–3; ks. myös Gaede & Rowlands 2018).

Suomessa tuulivoiman hyväksyttävyyttä on tutkittu suhteellisen vähän. Tutkimuksen kohteina ovat olleet muun muassa tuulivoiman herättämät tunteet (Korjonen-Kuusipuro & Janhunen 2015), vakituisten ja vapaa-ajan asukkaiden tuulivoima-asenteet (Janhunen ym. 2014) sekä kuntalaisten asenteet (Lindén ym. 2015). Tuulivoiman hyväksyttävyyttä koskevassa väitöskirjassaan Sari Janhunen (2018) käsitteli hyväksyttävyyden osatekijöitä ja totesi osallistumisprosessien laadun ja jatkuvuuden tärkeäksi hyväksyttävyyden kannalta (Janhunen 2018, 62; ks. myös Janhunen ym. 2018). Hyväksyttävyyden nykytilaa on kartoitettu laajaan haastatteluaineistoon pohjautuvalla selvityksellä (Peltonen ym. 2024), mutta laajempiin kyselyaineistoihin perustuvaa tutkimusta ei viime vuosina ole aihepiiristä tehty. Hyväksyttävyyden ohella esiin on viime vuosina noussut esiin oikeudenmukaisuuden käsitteistö. Tutkijat ovat tarkastelleet oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksia paikallisella tasolla (Sorvali ym. 2023, Niemi ym. 2025) sekä reilun siirtymän erityiskysymyksiä kuten tuulivoiman ja porohoidon välistä yhteistoimintaa (Luoma ym. 2023, Jokinen ym. 2025). Lisäksi viime vuosina on tehty joukko selvityksiä sääntelyn kehittämiseksi, esimerkiksi Itä-Suomen tutkakysymyksen (Räty 2023) ja alueidenkäyttölakiin sisältyvän mahdollisen etäisyysääntelyn tueksi (Myrsky 2024).

Hyväksyttävyyden voidaan määritellä Paul Uphamin ym. (2015, 17) termin ”jonkin sosiaalisen yksikön (maa, alue, yhteisö, kaupunki, kotitalous) suosiolliseksi vasteeksi (sisältäen asenteet, tavoitteet ja käyttäytymisen), ehdotettuun tai olemassa ole vaan teknologiaan tai tekniseen järjestelmään.” Kyse on siis suhteesta subjektin (hyväksyjä) ja objektin (hyväksynnän kohteen, esimerkiksi tuulivoimahankkeen) välillä. Hyväksyttävyyden muodostuu suhteessa arvioita-

vaan ilmiöön – kuten tuulivoimahankkeeseen tai -teknologiaan – ja ympäröivään yhteiskuntaan, joka arvioi, kuinka sopiva tai toivottava kyseinen ilmiö on. Näin ollen hyväksyttävyyttä ei voi selittää suoraan sen paremmin toimijoiden, ihmisten kuin teknologian tai hankkeen sisäisillä ominaisuuksilla.

Uusiutuvan energian hyväksyttävyyttä pitkään tutkineen Maarten Wolsinkin (2018) mukaan on tärkeä erottaa yleinen ja sosiaalinen hyväksyttävyys toisistaan. Yleinen hyväksyttävyys (public acceptance) ilmenee esimerkiksi laajoissa tuulivoima-asenteisiin liittyvissä kyselytutkimuksissa tai mielipidemittauksissa yksilöiden ilmaisemien mielipiteiden ja näkemysten summana. Sosiaalinen hyväksyttävyys (social acceptance /acceptability) puolestaan kytkeytyy mielipiteiden tai asenteiden sijaan niihin valintoihin ja päätöksiin, joissa uusiutuvan energian, esimerkiksi tuulivoiman kehittämistä ja rakentamista edistetään – tai, joissa sitä vastustetaan. Wolsinkin mukaan uusiutuvan energian sosiaalinen hyväksyttävyys tarkoittaakin ”*päätöksentekoprosessien kimppeä kysymyksissä, jotka liittyvät uusien ilmiöiden ja elementtien edistämiseen tai niiden vastustamiseen energijärjestelmän muutoksessa.*” (Wolsink 2018, 287). Sosiaalinen hyväksyttävyys ei siis ole vain niin sanotusti ‘mielipidekysymys’, vaan siihen kytkeytyy asenteiden ohella myös päätöksiä ja aktiivisia tekoja.

Rolf Wüstenhagenin ym. (2007, 2684–2686) yleisesti käytetyn jaottelun mukaan uusiutuvan energian sosiaalinen hyväksyttävyys muotoutuu kolmen ulottuvuuden varassa; se koostuu paikallisyhteisön, yhteiskunnallis-poliittisen järjestelmän sekä markkinoiden hyväksynnästä. Wüstenhagenin jaottelu kiinnittyy yhteiskunnallisiin toimijoihin, joten se vastaa edellä mainittua Wolsinkin sosiaalisen hyväksyttävyyden määritelmää. Sen yhtenä tarkoituksena on ollut tuulivoiman laajan yleisen hyväksynnän ja tiettyjen hankkeiden kohtaaman vastustuksen välisen ristiriidan ymmärtäminen. Wüstenhagenin mallissa paikallinen hyväksyttävyys kytkeytyy yksittäisiin konkreettisiin uusiutuvan energian hankkeisiin (esimerkiksi tuulivoimaturbiineihin ja -puistoihin), kun yhteiskunnallis-poliittisen hyväksyttävyyden ja markkinoiden näkökulmasta kyse on pikemminkin tuulivoimateknologioiden ja -*innovaatioiden* hyväksynnästä yleisen mielipiteen, mutta myös poliittisten päättäjien ja valtaeliittien tasolla. Tuulivoiman hyväksyttävyyden tutkimuksessa painopiste on ollut paikallisyhteisöjen ja tuulivoimahankkeiden tasolla. Sen sijaan markkinoiden hyväksyntä on ulottuvuus, joka oli jäänyt vähemmälle huomiolle tuulivoiman hyväksyttävyyden tutkimuksessa Wüstenhagenin (2007, 2685–2686) mukaan, eikä näytä yleistyneen tutkimuskäsitteenä tuulivoimarakentamisen ja -markkinoiden kasvusta huolimatta (ks. kuitenkin Hampl & Wüstenhagen 2012; Höltinger ym. 2016). Markkinoiden ja yhteiskunnallis-poliittisen hyväksyttävyyden tunnistaminen paikallisen hyväksyttävyyden kontekstissa on kuitenkin hyödyllistä ilmiön laajemman ymmärtämisen kannalta.

Tässä artikkelissa keskitymme tuulivoiman paikallisen hyväksyttävyyden ulottuvuuteen, jota tarkennamme jaottelulla prosessien, niiden lopputulosten sekä paikallisen kontekstin osatekijöihin. Hyödynnämme aineiston analyysissä teoriaohjaavan sisällönanalyysin kehikkona Klok in ym. (2023) jäsenystä, jossa paikallista hyväksyttävyyttä tarkastellaan tuulivoiman vaikutusten, prosessien ja paikallisen kontekstin näkökulmista. Klok ym. kytkevät tämän jaottelun ulottuvuudet edelleen toimenpiteisiin, joilla hyväksyttävyyttä voidaan parantaa: Vaikutusten osalta hyväksyttävyyttä määrittävät vaikutusten välttäminen, lieventäminen, kompensoiminen ja sietäminen; menettelytapojen osalta keskeisiä osatekijöitä ovat luottamus ja oikeudenmukaisuuden kokemus (Ibid., 2–3). Paikallisen kontekstin erityispiirteet taas voivat olla paremmin tai huonommin yhteensopivia hankkeiden lähtökohtien ja toteutuksen kanssa. Kirjoittajat toteavat myös, että kaikkia hyväksyttävyyden muuttujia - kuten asukkaitten paikkasidoksia (place attachment) on vaikea mitata, ja ne voivat avautua paremmin laadullisen analyysin, dialogin ja tarinoiden kautta (Ibid., 3).

Klok in ym. kolmijako paikallisen hyväksyttävyyden ulottuvuuksista tukeutuu aiempaan tutkimukseen, jossa paikallinen konteksti on nostettu tuulivoimarakentamisen vaikutusten ja menettelytapojen rinnalle tärkeänä hyväksyttävyyttä määrittävänä tekijänä. Esimerkiksi Baxter ym. (2020, 8–9) päätyivät tutkimuksessaan siihen, että suoraviivainen kahtiajako hankkeen prosessien ja lopputulosten (vaikutusten) välillä ei tavoittanut riittävästi hyväksyttävyyden osatekijöitä, vaan näitä täydentämään tarvittiin tuulivoimahankkeiden investointien mittasuhteiden sekä paikallisen historiallisen kontekstin ymmärrystä. Esimerkiksi paikkakunnan identiteetti, elinkeinorakenne ja tuulivoimarakentamisen historia sekä siitä karttuneet paikalliset kokemukset ovat olennaisia paikalliseen kontekstiin liittyviä tekijöitä. Kühn & Vasstrøm (2024, 213–215) muistuttavat, että hyväksyttävyyden ulottuvuudet pitää ymmärtää holistisesti kokonaisuutena, jossa kaikki kolme ulottuvuutta voivat vaikuttaa toisiinsa paikallisessa päätöksenteossa. Vaikka vaikutukset olisivat siedettäviä ja menettelytavat avoimia ja vuorovaikutteisia, hanke ei silti välttämättä ole yhteensopiva paikallisen kontekstin – esimerkiksi luonto- ja virkistysarvojen kanssa.

Paikallisen hyväksyttävyyden ja vastustuksen teemoja on tutkittu laajalti myös nimby- ilmiötä (not in my backyard, ei minun takapihalleni) käsittelevässä tutkimuksessa, ja monet tutkimukset ovat käsitelleet tästä näkökulmasta myös tuulivoimaa. Paikallisen vastustuksen selittämisessä on luovuttu yksinkertaisesta oletuksesta, että fyysinen läheisyys suoraan selittäisi vastustusta. Nimby-tematiikkaa ja tuulivoimaa yhdistävässä tutkimuksessa onkin tarkasteltu nimby-käsitettä kriittisesti – tai hylätty se kokonaan ’myyttinä’ (Wolsink 2000) – ja sen sijaan laajennettu tarkastelua käsittämään erilaisia hyväksyttävyyden osatekijöitä, kuten informaation ja viestinnän ja taloudellisten hyötyjen (Olsen

2010), paikkasidosten ja -identiteetin (Devine-Wright 2005; 2009) tai useampien erilaisten (maisema, ympäristö, sosioekonomiset) vaikutusten merkitystä hyväksyttävyydelle. Tutkimuskirjallisuudessa tunnustetaan myös laajasti, että NIMBY-terminologia on ongelmallinen ja leimaava tarkastelukehys paikalliselle vastustukselle ei-toivottujen maankäytön muotojen tutkimuksessa, eikä tuulivoiman ‘vastustajien vastustaminen’ lisää hankkeiden hyväksyttävyyttä (Peltonen 2004; Petrova 2014; Rand & Hoen 2017; van der Waal ym. 2020.)

2.2 Hyväksyttävyyden muutos

Koska hyväksyttävyys rakentuu vuorovaikutuksessa sen kohteen (esimerkiksi tietyn energiahankkeen) ja ympäröivän yhteisön ja yhteiskunnan välillä, voidaan sen muutosta tarkastella periaatteessa muuttuvan (yritys)toiminnan ja ympäröivän yhteisön / yhteiskunnan muuttuvien käsitysten ja asenteiden välisenä suhteena, johon vaikuttaa myös vuorovaikutus hanketoimijan ja yhteisön välillä.

Uusiutuvan energian hyväksyttävyyden tutkimuksessa on viime vuosina korostunut hyväksyttävyyden moniulotteisuus. Mikään yksittäinen tekijä ei suoraan määritä hyväksyttävyyttä, vaan siihen kytkeytyy laaja joukko toimijoita ja toiminnan tasoja (yksilöstä yhteisöihin), instituutioita, hallinnan järjestelmiä ja erilaisia menettelytapoja. Hyväksyttävyys ei siis koske vain jonkin teknologian ja yhteiskunnan tai yhteisön välistä suhdetta, vaan se on ajassa ja sosiaalisissa prosesseissa muotoutuva ja muuttuva, sekä toimijoiden näkökannoissa että toiminnassa ilmenevä suhtautuminen kyseessä olevaan ilmiöön. (Batel 2018.)

Vaikka monet tutkimukset erittelevät hyväksyttävyyden tilaa ja osatekijöitä tiettyyn aikaan ja paikkaan liittyen, löytyy uusiutuvan energian hyväksyttävyyden muutokseen keskittyvää empiiristä tutkimusta suhteellisen vähän. Hyväksyttävyyden ‘dynamiikan’ tutkimusta kommentoivat Ellis ym. (2023, 4) toteavatkin, että hyväksyttävyyden muutoksen tutkimus on jäänyt yllättävän vähäiselle huomiolle tutkimuskentässä, joka samalla korostaa hyväksyttävyyden moniulotteisuutta ja energiamurroksen ajallista dynamiikkaa. Monet tarkastelut perustuvat edelleen otoksiin hyväksyttävyydestä juuri ennen tai jälkeen tietyn hankkeen toteuttamisen, eikä ylipaikallisia, yhteiskunnallis-poliittisen kontekstin ja markkinoiden muutoksia ole laajasti kytketty hyväksyttävyyden tutkimukseen.

Monet hyväksyttävyyden muutosta käsittelevät tutkimukset lähestyvät aihetta tuulivoima-asenteita mittaavien kyselytutkimusten avulla (esim. Wolsink 2007; Ladenburg ym. 2013; Motosu & Maruyama 2016; Dugstad ym. 2020; Umit & Schaffer 2022). Näissä tutkimuksissa on käsitelty paikallisten tuulivoimahankeiden ennen-jälkeen asetelmia, ja ne ovat tuottaneet erisuuntaisia tuloksia siitä, lisääkö vai vähentääkö tuulivoimaloille altistuminen sen hyväksyt-

tävyyttä. Wolsinkin (2007) varhainen tarkastelu Alankomaista tuotti havainnon hyväksyttävyyden U-käyrästä: tuulivoiman paikallinen hyväksyttävyys laskee hankkeen toteutusvaiheessa, mutta paranee myöhemmin hankkeen valmistuttua. Tällaista hypoteesia on tukenut esimerkiksi sveitsiläinen tutkimus, jonka mukaan kokemukset tuulivoimasta ja sen rakentamiseen tottuminen lisäsivät hyväksyntää (Umit & Schaffer 2022, 724). Toisaalta japanilaisessa tutkimuksessa havaittiin, että vastaajat pääasiassa hyväksyivät olemassa olevat tuulivoimalat, mutta suhtautuivat kielteisesti uusiin mahdollisiin voimaloihin alueellaan, vaikka olivatkin näkemyksistään pääosin hiljaa (Motosu & Maruyama 2016, 369). Norjalaisessa tutkimuksessa tuulivoimaloille altistumisen havaittiin heikentäneen sen hyväksyttävyyttä sekä halukkuutta osallistua uusiutuvan energian kustannuksiin kansallisesti (Dugstad ym. 2020, 11–12).

Englantia, Walesia sekä Skotlantia käsittelevässä vertailevassa tutkimuksessa yritettiin määritellä tuulivoiman hyväksyttävyyden määrällistä raja-arvoa vertailemalla eri maiden tuulivoimaloiden rakentamistiheyttä ja tuulivoimaan liittyviä kansalaisten asenteita. Johtopäätöksenä oli, että Skotlannissa tuulivoiman hyväksyttävyyden katto näyttää mielipidemittauksista päätellen olevan jo hyvin lähellä – ja että asenteet tuulivoimaa kohtaan kääntyvät negatiivisiksi, kun turbiineja on enemmän kuin yksi jokaisella 20 neliökilometrin alueella. Tihenevällä tuulivoimarakentamisella ja maiseman ‘täyttymisellä’ selitettiin näin tuulivoiman lisääntynyttä vastustusta Skotlannissa ja Walesissa verrattuna Englantiin, jossa tuulivoimarakentamista on vähemmän. (Lothian 2023, 130–132.)

Kasautuvien vaikutusten teema nousi selvästi esiin tuoreessa suomalaisessa selvityksessä, jossa se yhdistyi myös nopeaan tuulivoimarakentamisen etenemisvauhtiin (Peltonen ym. 2024, 70–72). Aiemmassa tanskalaisessa tutkimuksessa havaittiin, että lisääntyvien tuulivoimaloiden vaikutus hyväksyttävyyteen riippuu siitä, kuinka paljon vastaajat tuulivoimaloita vastaajat näkevät pysyvän asumuksensa ikkunasta; yli 20 tuulivoimalaa päivittäin näkevien asenteet olivat negatiivisempia kuin muiden. Lisäksi oli havaittavissa, että kumulatiivisia vaikutuksia ei koeta merkittäviksi, jos tuulimyllyjen määrä ei lisäännä – eli pienempiä voimaloita voisi olla mahdollista korvata tehokkaammilla ja suuremmilla hyväksyttävyyden kärsimättä. (Ladenburg ym. 2013, 50.)

Viime vuosina hyväksyttävyyden muutokseen ja muutostekijöihin on alettu kiinnittää lisääntyvässä määrin huomiota. Ellis ym. (2023, 4–6) peräänkuuluttavat hyväksyttävyyden tutkimukselta ajallisen muutoksen ja polkuriippuvuuk-sien, hallinnan tasojen ja niiden muutoksen sekä eri toimijaryhmien välisten suhteiden, esimerkiksi hanketoimijoiden ja paikallisten asukkaiden välisen luot-tamuksen ja valtasuhteiden tarkastelua. Summaten hyväksyttävyyden muutosta käsitteleviä Energy Policy –lehden teemanumeron artikkeleita, Ellis ym. (Ibid.,

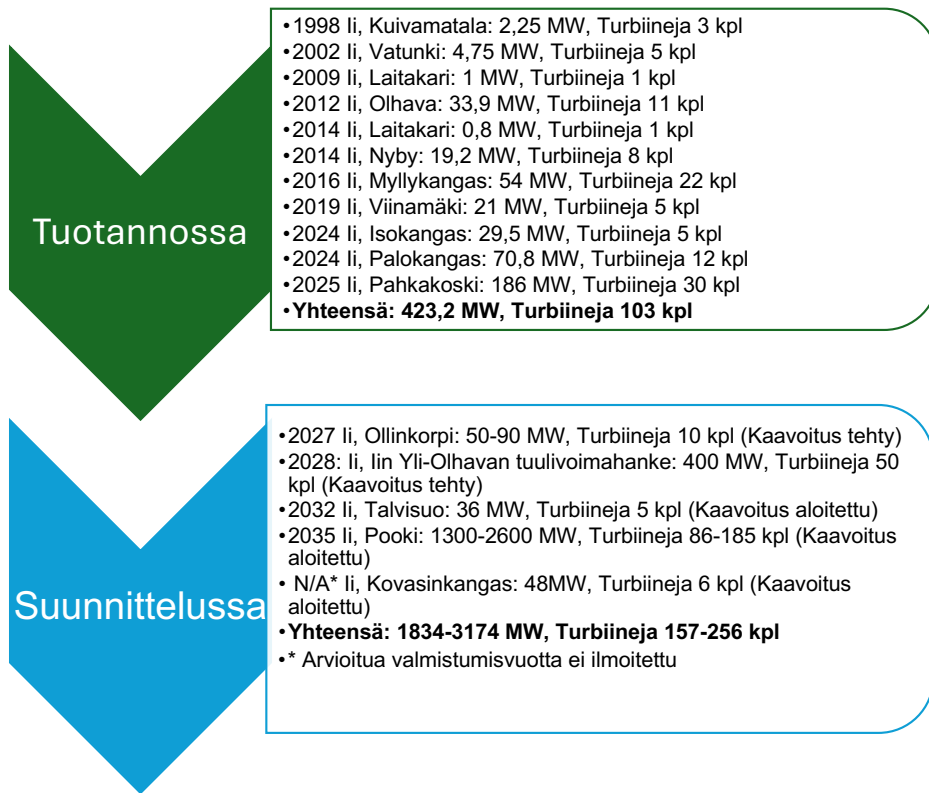
3) toteavat, että hyväksyttävyyden paikallinen rakentuminen ei ole kertaluonteinen prosessi, vaan muutoksille altis, kontekstisidonnainen ilmiö, jota erilaiset paikalliset ja ylipaikalliset tekijät sekä paikallisten toimijoiden vuorovaikutus voivat heilutella. Iin tapaustutkimuksessa onkin tärkeää ymmärtää hyväksyttävyyttä, joka ei liity vain yksittäiseen tuulivoimahankkeeseen, vaan pidempään tuulivoimarakentamisen historiaan.

3 TUULIVOIMA IISSÄ

Ii on 9 766 asukkaan kunta Pohjois-Pohjanmaalla. Sen keskustaajamasta on 36 km Ouluun ja 70 km Kemiin. Ii on laaja, noin 1 600 neliökilometrin kokoinen kunta (Tilastokeskus 2024; Iin kunta 2024a). Ii on pyrkinyt profiloitumaan ympäristö- ja ilmastoasioiden ja kestäväen kehityksen edistäjänä, jonka tavoitteena on toimia uusiutuvan energian edelläkävijänä ja vähentää samalla hiilidioksidipäästöjään. Kunta tavoittelee vuoteen 2050 mennessä luonnonvarojen kulutuksen toteuttamista maapallon kantokyvyn rajoissa, jätteettömyyttä ja hiilineutraaliutta. Ii on jäsenenä erilaisissa kestävyyttä edistävissä kuntien verkostoissa ja mukana Työ- ja elinkeinoministeriön energiatehokkuussopimuksessa kaudella 2014–2025. (Iin kunta 2024b).

Iin kunnan alueella oli 30.6.2025 toiminnassa 103 tuulivoimalaa (Suomen uusiutuvat ry 2025a). Lainvoimaisia tuulivoimaosayleiskaavoja on yhdeksän, joista rakentamatta on vielä kaksi. Iin tuulivoimarakentamisen intensiteettiä kuvaa se, että Iissä oli kumulatiivisella tuotantokapasiteetilla mitattuna vuonna 2019 kolmanneksi eniten ja vuonna 2025 kuudenneksi eniten tuulivoimaa Suomen kunnista (Suomen uusiutuvat ry 2025a). Maakuntana Pohjois-Pohjanmaalla on eniten tuulivoimatuotantoa Suomessa. Tämän myötä esimerkiksi Iin naapurikuntien Oulun ja Simon tuulivoimarakentaminen Iin rajojen läheisyyteen keskittää tuulivoimarakentamista alueella. (Iin kunta 2020, 18–20; Suomen uusiutuvat ry 2025b)

Tuulivoimarakentamisella on Iissä jo useamman vuosikymmenen historia ensimmäisten tuulivoimaloiden valmistuessa kunnan alueelle jo 1990-luvun puolella. Ensimmäisessä vaiheessa valmistui yhdeksän pientä voimalaa kolmeen kohteeseen meren läheisyyteen 1999, 2002 ja 2009. Toisessa vaiheessa valmistui ns. syöttötariffin turvin yhteensä 42 keskikokoista voimalaa neljässä eri kohteessa vuosina 2012–2016. Kolmannessa vaiheessa vuosina 2019–2025 on valmistunut 52 markkinaehtoisesti toteutunutta suurta voimalaa neljässä kohteessa. Näiden hankkeiden tuloksena tuulivoiman kapasiteetti on kasvanut Iissä 423,2 MW:iin, mikä on maan korkeimpia lukemia kuntatasolla (Suomen uusiutuvat ry 2025a). Lisäksi Iissä on lainvoimaiset kaavat kahdelle investointipäätöksistä odottavalle tuulivoimahankkeelle sekä muutamia alkuvaiheessa olevia hankkeita (mm. merituulivoimahanke). Kuviossa 1 kuvataan Iin tuulivoimarakentamisen kehittymisen kokonaiskuva sekä tällä hetkellä suunnittelutasolla olevat tuulivoimahankkeet.



Kuvio 1. Tuotannossa ja suunnittelussa oleva tuulivoimatuotanto Iissä 2025 (Suomen uusiutuvat ry 2025a).

Iin strategisen yleiskaavan tuulivoimaselvityksessä on kartoitettu tuulivoimalle parhaiten soveltuvia alueita mantereella. Tuulivoimaselvityksen mukaan Iissä pyritään edistämään tuulivoimatuotantoa kunnan alueelle siten, että se tapahtuu kestävästi ja sijoittuu soveltuville alueille. Siinä missä merkittävät tuulivoima-alueet Iissä on osoitettu maakuntakaavassa, pyritään kunnassa ohjaamaan myös alle kymmenen tuulivoimalan kokoisten hankkeiden sijoittumista. Iissä tuulivoimatuotannon sijoittamista ohjaavia tekijöitä ovat olleet maakuntakaava, hankeyleiskaavat, maanomistajien ja tuulivoimayhtiöiden tahtotila, erilaiset maankäytön rajoitteet sekä tuulivoiman rakentamista tukevat tekijät, kuten tuuliolosuhteet tai jo rakennetun infrastruktuurin läheisyys. (Iin kunta 2020, 26–42.)

Asutus sekä palvelut ovat Iissä keskittyneet kunnan keskustajamaan, Kuivaniemen taajamaan, länsiosien merenrannikolle sekä kunnassa virtaavien jokien varsille. Myös loma-asutuksella on keskeinen rooli kunnan maankäytös-

sä. Julkiset sekä kaupalliset palvelut keskittyvät ensisijaisesti kuntakeskuksen ja Pentinkankaan alueille. Iin kunnasta suurin osa on poronhoitoaluetta, jotka jakautuvat Oijärven ja Kiimingin paliskuntien kesken. (Iin kunta 2020, 33–42.) Tilastokeskuksen (2024) mukaan vuonna 2022 työssäkäyvien osuus työllisistä oli 45,2 %. Työpaikat jakautuivat vuonna 2022 Iissä alkutuotannon 7,1 %, jalostuksen työpaikkojen 23,2 % ja palvelujen työpaikkojen välillä 68,1 %. Iin metsäalueista suurin osa on metsätalouskäytössä ja yksityisiä maanomistajia on paljon. Kunta on merkittävä maanomistaja keskustaajaman ja Kuivaniemen alueilla. Iin kunnan alueella on myös merkittävä määrä turvetuotantoa. Kunnan metsä- ja luontoalueilla kuvataan olevan suuri merkitys myös virkistystoiminnan näkökulmasta. (Iin kunta 2020, 45–50.)

Tuulivoimalla on vaikutus Iin kuntatalouden kehittymiseen. Esimerkiksi vuonna 2019 Iin kunnan on laskettu saaneen silloin tuotannosta olleesta tuulivoimalastaan kiinteistöverotuloja 1,1 miljoonan euron verran eli voimalakohtaisesti 26 000 euroa. Jos huomioidaan tämä voimalakohtainen verotuotto ja 2024–2025 Iissä käynnistyvät tuulivoimahankkeet, voi Iin vuosittainen kiinteistöverokertymä tuulivoimasta kasvaa jo noin 3 miljoonaan euroon. Iin tuulivoimaselvityksen mukaan tarkastelutavasta ja lopulta toteutuvan tuulivoiman määrästä riippuen tuulivoimalat voisivat tuottaa kiinteistöverotuloa 33,6–132 miljoonan euron välillä 25 vuoden aikana. (Iin kunta 2020, 83–86.)

4 AINEISTO JA MENETELMÄT

Artikkelin tutkimusaineisto koostuu kesän 2024 aikana toteutetuista haastatteluista, jotka toteutettiin puolistrukturoituina (ks. Puusa 2011, 81–82; Tuomi & Sarajärvi 2009, 75). Tuulivoimarakentaminen koskettaa paikallisesti kirjavaa toimijajoukkoa. Informanteiksi kutsuttiin Iin ja Pohjois-Pohjanmaan tuulivoimarakentamiseen kytkeytyviä tahoja, kuten tuulivoimahanketoimijoita, kunta- ja maakuntatason valvovia ja ohjaavia viranomaisia, kuntapäätöksentekijöitä, paikallisia järjestötoimijoita (esimerkiksi kyläyhdistykset, ympäristöjärjestöt, metsästyksen liittyvät tahot), muiden elinkeinosektoreiden edustajia (esimerkiksi matkailu, poronhoito, metsätalous) sekä kuntalaisia. Haastatteluihin kutsuttavat valikoitiin tunnistamalla tuulivoimarakentamiseen kytkeytyviä intressiryhmiä yhteiskunnan eri sektoreilta ja hakemalla näitä edustavia tahoja Iin alueelta muun muassa organisaatioiden verkkosivuilta, tuulivoimahankkeita koskevista tiedotteista ja tuulivoimahankkeisiin liittyneen uutisoinnin tai muiden haastateltavien antamien vihjeiden avulla.

Iin kunnassa toimivat informantit vastasivat haastatteluun Iin kunnan osalta ja alueelliset toimijat soveltuvasti Iin kunnan sekä Pohjois-Pohjanmaan maakunnallisen tason osalta. Tutkimusaineisto koostuu 12 tuulivoimaan kytkeytyvän toimijan haastattelusta. Näistä kuusi edustaa Iitä ja kuusi maakunnallisen tason toimijaa. Haastatteluista kuutta informanttia luonnehtii päätoiminen työskentely tuulivoiman tai alueiden käytön kysymysten parissa ja kuutta tuulivoimarakentamisen vaikuttaminen heidän elämäänsä tai toimintaansa paikallistalossa. Haasteltavilla oli myös kumuloituvia rooleja, jossa esimerkiksi ammatin harjoittaminen, järjestössä tai kunnallispäätöksenteossa toimiminen ja kunnassa asuminen voivat toteutua päällekkäisinä.

Haastattelut toteutettiin kasvotusten, puhelimitse tai Microsoft Teams-yhteyden välityksellä. Kaikissa haastatteluissa sovellettiin haastattelurunkoa, jonka pääteemoina olivat tuulivoiman hyväksyttävyyden muutos paikallistalossa, kokemukset ja keskustelu tuulivoiman vaikutuksista, menettelytapojen hyväksyttävyys sekä hyötyjen ja haittojen jakautuminen. Haastatteluiden kesto vaihteli 26 ja 67 minuutin välillä. Keskimääräinen haastattelu kesti noin 49 minuuttia. Haastatteluäänitteet litteroitiin kokonaisuudessaan. Litteroitua aineistoa kertyi yhteensä 196 liuskan verran keskimääräisen haastattelulitteraatin pituuden ollessa noin 16 liuskaa.

Tutkimuksen toteuttamisessa sovellettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia (Mayring 2021, 193; Tuomi & Sarajärvi 2009, 91–97). Analyysia ohjaavana teoriakehyksenä hyödynnettiin Klockin ym. (2023, 2–3) paikallisen hyväksyttävyyden jäsenystä vaikutuksiin, menettelytapoihin ja paikalliseen kontekstiin. Litteroitu ja redusoitu haastatteluaineisto luokiteltiin ensin karkeasti kyseisten

pääteemojen mukaisesti toimijaryhmittäin. Ensimmäinen toimijaryhmän muodostavat Iin paikalliset toimijat ja toisen toimijaryhmän tahot, jotka toimivat Iin kuntaa laajemmalla alueella (esim. maakunnalliset toimijat). Luokittelun yhteydessä täsmentyivät työvaiheen pääteemojen alle potentiaaliset alateemat, jotka taulukoitiin kutakin alateemaa kuvaavine sitaatteineen toimijaryhmäkohtaiseksi. Tutkimuskirjallisuuteen pohjautuvan kolmijakoisen jäsenyyksen (vaikutukset, menettelytavat, paikallinen konteksti) lisäksi analyysin neljänneksi pääteemaksi nostettiin hyväksyttävyyden muutos. Lopuksi toimijaryhmäkohtaiset taulukoinnit yhdistettiin ja kirjoitettiin auki analyysiversioksi kuvaavia sitaatteja samalla rajaten.

Seuraavassa luvussa kuvaamme tutkimusaineistosta analysoituna tuulivoiman paikallistason hyväksyttävyyden osatekijöiden ja hyväksyttävyyden muutoksen välistä dynamiikkaa Iissä ensin kyseisten osatekijöiden kautta ja lopulta hyväksyttävyyden muutoksen näkökulmasta. Haastattelut on ryhmitelty kahteen ryhmään: Iin tahojen haastatteluaineistoksi ja aluetason toimijoiden haastatteluaineistoksi. Mikäli seuraavassa luvussa ei erikseen mainita kumpaa toimijaryhmää huomiot koskevat, koskevat ne koko haastatteluaineistoa. Analyysia tukevat haastattelusitaatit on merkitty haastattelujen toteuttamisjärjestyksen mukaisella koodilla (esimerkiksi H1 = haastattelu 1.) sekä haastatteluryhmään viittaavalla pseudonyymillä (esimerksiksi H1, Ii/aluetason toimija).

5 TUULIVOIMAN PAIKALLISTASON HYVÄKSYTTÄVYYDEN MUUTOS JA SEN OSATEKIJÄT IISSÄ

5.1 Alueelliset erityispiirteet

Paikallisen kontekstin erityispiirteiden yhteensopivuus tuulivoimahankkeiden lähtökohtien ja toteutuksen kanssa vaihtelee (Baxter 2020; Klok ym. 2023; Kühn & Vasstrøm 2024). Iin kunnan tuulivoimaselvitys (2020) käsittelee alueellisia erityispiirteitä ja niiden suhdetta tuulivoiman sijoittamiseen. Nämä liittyvät muun muassa alueiden maanomistusoloihin ja suojelustatukseen: Iissä sijaitsee useita sekä valtionmaiden suojelualueita että yksityismaan luonnonsuojelualueita ja luonnonsuojeluohjelma-alueita. Lisäksi alueella on tunnistettu arvokkaita lintualueita (IBA-alue), perinnemaisemia, kulttuurihistoriallisesti arvokkaita rakennuksia, alueita ja maisema-alueita sekä arvokkaita tuuli- ja rantakerrostumia sekä moreenimuodostumia ja pohjavesialueita. (Iin kunta 2020, 26–42.)

Haastatteluaineistossa Iin erääksi erityispiirteeksi kuvataan kunnalle tyypillinen maanomistuksen pirstaleinen tilarakenne. Iissä tuulivoimaa on rakennettu sekä yksityiselle maalle tai alueille, jotka ovat sekä yksityisten maanomistajien että valtion omistuksessa. Eräs esiin nouseva tuulivoimarakentamisen sijoitteluun vaikuttava alueellinen reunaehto on Iin sijainti merkittävällä muuttolintureitillä. Tämän lisäksi olemassa oleva infrastruktuuri ja parhaimmat tuuliolot ovat vaikuttaneet tuulivoiman kunnalliseen sijoittumiseen. Huomioitava alueellinen erityispiirre aineistossa ovat kuvaukset Iin ja Kuivaniemen alueen suhteesta. Kuivaniemi on liitetty Iin kuntaan kuntaliitoksella 2007.

5.1.1 Paikallinen luonnonvarahallinnan historia ja vihreä siirtymä

Aineistossa nousee selvästi esiin Iin alueen luonnonvarahallinnan jännitteinen historia. Erityisesti vesivoima ja turvetuotanto nousevat esiin energiantuotannon muotoina, jotka ovat muovanneet paikallista luontoa voimakkaasti, ja herättävät edelleen keskustelua ja katkeruutta. Kiistanalaiset energiantuotannon muodot ja niiden ympäristövaikutukset vaikuttavat myös alueella vallitsevaan ilmapiiriin ja eri tahojen väliseen luottamukseen. Tuulivoima rinnastetaan jatkumona näihin luonnonvarojen käyttömuotoihin. Kriittisissä näkemyksissä sitä pidetään uutena luonnon hyväksikäytön muotona, jonka edistämisen pelätään aiheuttavan pitkäkestoista tai peruuttamatonta haittaa alueella. Haastatteluissa näkyy luonnonvarojen käytön pidempi historia ja vaikutusten kumuloituminen – ja tässä jatkumossa tuulivoiman aiheuttama luontoympäristöjen pirstoutuminen herättää huolta.

”...kun alkoi yritys valjastaa tämä Kuivajoki. Siihen meni 10 vuotta ja tuota sitten tuli tämä turvebuumi ja sekinhän kesti yli 10 vuotta, 10–15 vuotta. Ja nyt tämä tuulivoima sitten elikkä tässä on tämmöisiä valtavia luontoa muuttavia hankkeita ollut toinen toisensa jälkeen.”

(H7, kunnallinen toimija)

Haastatteluissa nousi esiin, ettei vihreä siirtymä tuulivoimarakentamisen perusteena herätä paikallisella tasolla miellelyhtymiä ”vihreydestä” tai ”kestävyydestä”. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa omat virkistysmetsät tai lähialueen erämaiset alueet pirstoutuvat tuulivoimarakentamisen seurauksena. Näissä kokemuksissa tuulivoima kuvataan puhtaan ja kestäväen energian sijasta pikemminkin ympäristöä rasittavana energian tuotantomuotona.

”Mutta kokonaisuutena, kun se on vihreä siirtymä nimenä tällä hankkeella, niin kyllähän nämä näkymät [...] on minusta ihan mahdollon käsittää ekologisesti kestäväksi.” (H7, kunnallinen toimija)

Osa haastatelluista suhtautui kuitenkin tuulivoimaan eräänlaisena ”uutena perinnemaisemana”, jonka hyväksyttävyyttä tukee mahdollisuus fossiilisesta energiasta luopumiseen. Tässä kontekstissa tuulivoima nähdään edistystä ja positiivista siirtymää symboloivana asiana, jonka toteuttaminen kohtuullisissa määrissä koetaan hyväksyttävänä.

”Mä oon joskus sanonut, että ihan sama kuin mökin portailla istuskelee, että vaikka niitä näkyiskin, että kyllä mä sen voin sietää, että mulle ne symbolisoivat semmoista puhdasta energiaa ja edistystä.” (H5, Ii)

Aineiston perusteella sekä Iissä että yleisemmälläkin tasolla kaivataan syvempää keskustelua siitä, miksi vihreää siirtymää toteutetaan juuri näin, mihin ollaan siirtymässä, ja voisiko kehityssuunnalle olla jotain vaihtoehtoja. Kriittisten näkemysten mukaan siirtymässä korostuu ”vihreyden” sijaan taloudellisen edun tavoittelu, jonka haitat kohdistuvat paikallistason ihmisille ja ympäristölle. Vihreän siirtymän lupausta kritisoivissa näkemyksissä tuulivoimaa ei nähdä ratkaisuna ympäristökriiseihin, eikä luonnonympäristöjen uhraaminen sen vuoksi tunnu perustellulta.

”Toivottavasti on elossa, niin näkee, että mikä on tilanne tuulivoiman suhteen ja miten on kääntynyt täällä asenteet niin, että todettu niin, että ei se ollutkaan niin ihana vihreä siirtymä. [...] Ainut tapa olisi, että me jokainen ihminen ruvetta taas omalta osaltamme miettimään sitä, miten me kulutetaan.” (H2, Ii)

5.1.2 Poronhoito

Iin kunnan pinta-alasta suurin osa kuuluu poronhoitoalueeseen, joka jakautuu Oijärven ja Kiimingin paliskuntien kesken (Iin kunta 2020, 33–42). Tuulivoiman ja poronhoidon yhteensovittaminen Iissä ei ole porotalouden edustajien kokemusten perusteella onnistunut. Tuulivoimarakentaminen on keskittynyt Iin pohjois- ja luoteisosiin, missä poronhoidon toimintaedellytykset koetaan uhatuiksi. Porotaloustoimijat kertovat sovittaneensa poronhoitoa tuulivoimarakentamiseen, mutta mahdollisuudet sopeutumiseen ovat heikentyneet alueiden maankäytön intensiteetin noustessa. Poronhoidon näkökulmasta myös luonnonvarahallinnan ja alueiden käytön muu historia tulisi ottaa huomioon tarkastelussa kokonaisuutena, sille ne ovat vaikuttaneet poronhoidon harjoittamiseen. Oman toiminnan sopeuttamisen lisäksi poronhoidon kerrotaan myös siirtyneen tietyiltä alueilta pois maankäytön kumuloituvien vaikutusten vuoksi.

”Ajan saatossa poronhoito on muovannut omaa toimintaansa koko ajan. [...] näitä asioita pitäisi aina katsoa poronhoidon kannalta semmoisella pitkällä perspektiivillä, kun mietitään sitä nykytilaa ja niitä hankkeen vaikutuksia, niin siellä taustalla vaikuttaa aina ne kumulatiiviset vaikutukset.” (H11, aluetason toimija)

Porotaloustoimijat ovat kokeneet, että heitä ei ole otettu mukaan tuulivoimahankkeiden suunnitteluun. Erityisesti vuorovaikutusta kuntien kanssa kuvattiin haastavaksi. Paliskunnilla on myös ollut vaihtelevia kokemuksia tuulivoimahanketoimijoiden toimintatavoista ja toteutuneesta vuorovaikutuksesta. Maankäytön intressien yhteensovittamiseksi porotaloustoimijat kokevat tarvetta päästä keskustelemaan tuulivoiman kokonaiskuvasta ja tulevaisuudesta eri sidosryhmien, mutta erityisesti kuntien kanssa. Koska paliskunnat voivat sijoittua useamman kunnan alueelle, mahdollisuuksia vuorovaikutukseen kaivataan kaikkien asianomaisten kuntien kanssa. Iissä tämä tarkoittaa erityisesti rajanaapureita Oulua, Simoa ja Pudasjärveä. Paliskuntien ja tuulivoimatoimijoiden välistä vuorovaikutusta kerrotaan Iissä edistäneen viime vuosien aikana toteutettu yhteistyö Paliskuntain yhdistyksen ja Suomen Tuulivoimayhdistyksen (nyk. Suomen Uusiutuvat ry) välillä, jossa on pyritty Akordi Oy:n avustamana löytämään ratkaisuja poronhoidon ja tuulivoimateollisuuden yhteensovittamiseen.

”Uskon, että sillä heidän [Paliskunnat, Tuulivoimayhdistys ja Akordi] tekemällä työllä, kun ne on tehnyt yhteistyössä sen oppaan, niin sillä on ollut merkitystä siinä ja sitten toki niillä meidän yhteisillä tapaamisilla.” (H11, aluetason toimija)

5.2 Menettelytapojen hyväksyttävyyys

Viranomaisten aktiivinen ja selkeästi ohjaava ote, tuulivoimarakentamisen kokonaiskuvan hallinta, vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen sekä menettelytapojen avoimuus ja vuorovaikutteisuus ovat tärkeitä Iissä menettelytapojen hyväksyttävyyttä kannattelevia tekijöitä. Menettelytapoja tarkasteltiin aineistossa sekä yksittäisten tuulivoimahankkeiden että kunnallisen maankäytön suunnittelun ja tuulivoimarakentamisen kokonaiskuvan näkökulmista.

5.2.1 Avoimuus ja vuorovaikutus

Selkeät ja avoimet prosessit tuulivoimahankkeissa auttavat vähentämään ylimääräistä työtä, lisäävät ymmärrystä tuulivoimasta energian tuotantomuotona ja rakentavat keskinäistä luottamusta eri tahojen välille. Haastateltavat toivoivat kunnalta avoimuutta tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden suunnittelussa ja korostivat jatkuvan vuorovaikutuksen merkitystä yksittäisissä tuulivoimahankkeissa yksittäisten tilaisuuksien ja tiedotteiden sijaan. Mikäli menettelytavat ja odotukset ovat selkeät, vältetään väärinkäsityksiltä, kokemuksilta katteettomista lupauksista sekä menetetyiltä resursseilta. Erityisesti hankkeiden käynnistysvaiheen vuorovaikutuksen onnistuminen koettiin tärkeäksi hyväksyttävyyden rakentamisessa.

”Mut se on siis hirveän tärkeä se käynnistymisvaihe, että se olisi mahdollisimman avointa ja asukkaat ja maanomistajat ja kunta mukana ja yhteisen pöydän ääressä katsottaisiin, että no joo, ruvetaan tähän sitten tekemään se kaava.” (H8, Ii)

“... [kuntatason tuulivoimakeskustelu] riippuu hyvin paljon siitä, että miten kunnassa on asioita infottu. Miten hanketoimija on toiminut kunnassa? Onko ollut avointa keskustelua? Onko ollut hyvin läpinäkyvää toimintaa? Onko ollu mahdollisuus kuntalaisilla ikään kuin tulla tapaamaan hanketoimijoita?” (H1, aluetason toimija)

Tuulivoimahankkeiden avoimuuden ja vuorovaikutuksen toteutumisessa on Iissä puutteita sekä hankekohtaisia eroja. Vaikka haastatteluissa kuvataan menettelytapojen avoimuuden ja vuorovaikutuksen yleisesti kehittyneen vuosien varrella, on viime vuosina valmisteltu myös hankkeita, joissa avoimuus ja vuorovaikutus eivät ole toteutuneet riittävässä määrin.

Haastateltavat näkivät yhdeksi syyksi kiristyneen kilpailun jäljellä olevista tuulivoima-alueista. Tämän kuvataan johtavan tilanteisiin, joissa hankkeita

valmistellaan kiireessä ja salaillen avoimuuden ja oikein ajoitetun vuorovaikutuksen kustannuksella. Tämä on johtanut vaikeuksiin tuulivoimahankkeen tai sähkönsiirtolinjojen sovittamisessa muuhun alueiden käyttöön ja aiheuttanut ei-toivottuja yllätyksiä osallisille.

“Että se sudenkuoppa on nimenomaan siinä, että lehdestä luetaan tai uutisista kuullaan, että nyt sinne meidän suolle on tulossa tuulivoimala, hillasuolle. Kun sen voisi hoitaa toisinkin päin niin, että se olisi hyvissä ajoin keskusteltu semmoinen, että sinne mahdollisesti suunnitellaan, että mitä mieltä ollaan...” (H8, Ii)

”Ne ei välttämättä silti ne maanomistajat ketä se asia koskee [...] ole välttämättä tietoisia ollenkaan. Hänen maan läpi tämä sähkönsiirtolinja on nyt suunniteltu. [...] On semmoisiakin tapauksia, että se tulee vasta maanomistajille tietoa siinä vaiheessa, kun se tuulivoimatoimija lähettää sen ennakkohaltuunottopaperin.” (H3, Ii)

Tuulivoimarakentamisen hyväksyttävyyttä tukevinä tekijöinä tunnistettiin se, että kaikki rakentamiseen osalliset tahot kyetään tunnistamaan sekä tavoittamaan rakennusprojekteissa oikea-aikaisesti. Mahdollisuus tavata osallisia tahoja kasvotusten nähtiin tärkeänä vuorovaikutuksen muotona eikä vuorovaikutuksen toteutumisen koeta olevan riittävää pelkästään tiedotteiden ja kyselyiden avulla. Viranomaisten ja tuulivoimatoimijoiden välinen yhteistyö nähtiin edellytyksenä toimivan vuorovaikutuksen järjestämiselle. Tuulivoimarakentamista koskevien päätösten perusteleminen tunnistettiin tärkeäksi osaksi avoimen vuorovaikutuksen toteutumista. Iille erityisenä tiedottamisen haasteena mainittiin pirstaleinen tilarakenne, joka voi nostaa asianosaisten maanomistajien määrän nopeasti sa-toihin.

“Täällä on hirveän pirstaleinen tuo tilarakenne. Palstat on pieniä ja helposti voi olla, että vaikka ei olisi kovin isokaan tuulivoimahanke, niin voi olla, että siinä on 100 tai 200 eri tilaa ja eri palstaa ja 300 eri henkilöä, jotka niitä omistaa. Niin se, että saada sitä tietoa niille kaikille siitä hankkeesta hyvin aikaisessa vaiheessa, niin se on varmasti suurin haaste tässä touhussa.” (H3, Ii)

5.2.2 Yhteisvaikutukset ja yhteistyön kasvava tarve

Haastattelujen mukaan Pohjois-Pohjanmaan ja Iin viranomaisilla on runsaasti kokemusta tuulivoimarakentamisesta sekä sen ohjaamisesta, ja kertynyt tieto-

taito sekä kyky ohjata tuulivoimarakentamista selkeyttävät rakentamisen kokonaiskuva. Tämän kuvataan edistyneen tuulivoimarakentamisen menettelytapojen hyväksyntää liissä esimerkiksi niin, että kunta ja muut viranomaistahot, kuten ELY-keskus, ovat osanneet vaatia tuulivoimahankkeiden läpi viemistä tietyin askelmerkein tai esimerkiksi tuomalla asianosaisia yhteisen pöydän ääreen ristiriitatilanteissa.”

”...siellä on viranomaisissa eroa ja se johtuu siitä tietotaidosta ja siitä, että paljon siellä on ollut hankkeita siellä alueella ja sitten mennään kuntatasolle ja se on ihan sama asia mun mielestä. [...] Käydään nää perusasiat läpi ja sitten kunta osaa ehkä vaatiikin, hei että tota muistakaas tämä tai tehkää tämä.” (H1, aluetason toimija)

Samalla viranomaisten resurssien riittävyys sekä aluehallinnossa että kunnassa herättää huolta. Viranomaisten resurssien ei koeta lisääntyneen samaan tahtiin tuulivoimahankkeiden kasvaneen määrän kanssa. Tämä on johtanut prosessien ruuhkautumisiin ja heikentänyt viranomaisten mahdollisuuksia olla läsnä vuorovaikutuksessa, mikä vaikeuttaa sekä hanketoimijoiden toimintaa että tiedon kulkua paikallisille sidosryhmille.

”Siellä voi olla myös tää kiire, mikä vaikuttaa, että ei pysty [viranomaiset] enää [...] tulee tilaisuuksiin tai sitten ollaan etänä läsnä [...] Olisi aika suotavaa, että sitten esimerkiksi kunnasta olisi aina henkilö, kaavoittaja tai muu läsnä...” (H1, aluetason toimija)

”Asiantuntijapulaa oikeastaan on viranomaisilla, kunnilla elikkä kuntien kaavapuolella, teknisellä puolella. Siellä on niinku henkilöstöpulaa...” (H9, aluetason toimija)

Tuulivoimarakentamisen paikalliseen hyväksyttävyyteen vaikuttaa myös naapurikuntien ja maakunnan tuulivoimarakentaminen. Kysymys yhteisvaikutuksista on realisoitunut viime vuosina sekä tuulivoimapuistojen että sähkönsiirtolinjojen määrän kasvaessa. Haastatteluissa korostetaan eri tasolla operoivien viranomaistoimijoiden yhteistyötä ja vastuuta tuulivoiman kumuloituvien vaikutusten hallitsemisessa.

”Yhteisvaikutusten tarkastelu oli hyvinkin hankekohtaista ja siinäkin sitten aika minimaalista, ja nää yhteisvaikutukset on noussut nytten viime vuosien aikana kyllä niin arvoon arvaamattomaan. [...] se on viranomaistenkin tehtävä ikään kuin ottaa vastuu siitä, että siihen pitää

kiinnittää huomiota ja myöskin sitten vaatia tässä kaavaprosessissa vähintäänkin, että niitä selvitetään. On se onneksi vähän kasvanut, mutta että nikotellen sitä ehkä viedään eteenpäin pitkin hampain.”
(H12, aluetason toimija)

Erityisesti viranomaisyhteistyön kehittämiseksi sekä tiedon ja kokemusten jakamiselle olisi haastattelujen valossa tarvetta sekä liissä että laajemmin Pohjois-Pohjanmaalla. Vaikka yhteistyötä on tehty, on tuulivoimarakentamisen kokonaiskuvan hallinta edelleen puutteellista ja yhteisvaikutusten arviointi kuvataan osassa haastatteluissa ylimalkaisena. Yhteisvaikutusten arviointia on vaikeaa toteuttaa erityisesti silloin, kun hankkeita on käynnissä yhtäaikaaisesti paljon. Samalla kuntalaisilla on huoli siitä, mitä naapurikunta tekee ja onko siihen mahdollista vaikuttaa. Myös kuntien välillä voi olla kilpailuasetelmia tuulivoimaa kuntaraja-alueille rakennettaessa. Kuntien välinen yhteistyö kuvataan alueellisten tahojen haastatteluissa usein näennäiseksi.

“... jokainen [kunta] vahtii sitä, että he saisi maksimimäärän voimaloita oman kunnan alueelle ja sähkönsiirto sitten valitettavasti lipsahti toiseen kuntaan, mutta ei voi mitään. Se on näennäistä se yhteistyö.” (H9, aluetason toimija)

Haastatteluissa ilmeni huoli haitallisista yhteisvaikutuksista, jotka havaitaan vasta rakentamisen jälkeen. Sähkönsiirtolinjojen osalta yhteisvaikutusten arviointi on haastavaa, sillä niiden toteuttamistavat täsmentyvät vasta hankkeiden edetessä, mikä aiheuttaa haasteita tiedottamiselle ja hyväksyttävimpien ratkaisujen etsimiselle. Alueellisten tahojen mukaan maakunnallisen ohjauksen rooli yhteisvaikutusten yhteensovittamisessa on keskeinen, ja haastatteluissa esitettiin huolia maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikentymisestä.

”Maakuntakaava olisi se keino, mutta maakuntakaavan ohjausvaikutusta ollaan edelleen heikentämässä, vaikka päinvastoin, jos haluttaisi kestävää tuulivoimarakentamista, ylipäätään kestävää puhtaan energian siirtymää, niin maakuntakaavan ohjausvaikutuksen pitäis päinvastoin vahvistua. Saatas semmoinen järkevä kokonaisuus ja lopetettua tällöinen töniminen näiden hankkeiden kanssa.” (H9, aluetason toimija)

Haastateltavien kuvaama kilpailuasetelma haastaa myös yhteisvaikutusten arviointia ja suunnittelua; se vaatisi avoimuutta ja kommunikaatiota eri hanketoimijoiden sekä viranomaisten kesken. Kilpailu tuulivoima-alueista voi johtaa tilanteisiin, joissa hyväksyttävyyden kannalta haastavia hankkeita pyri-

tään edistämään käytännöllä, joita luonnehditaan haastatteluissa ”jyrääviksi”. ”Kilpajuoksuun” on liittynyt salailua sekä puutteita erityisesti hankkeen alkuvaiheen vuorovaikutuksessa.

”...tää kilpailu näistä alueista on niin kovaa. Elikkä nää hanketoimijat pyrkii ikään kuin toisiltaan piilossa saamaan niitä hankkeita niin pitkälle, että heillä olisi maanvuokrasopimuksia ja muita, ja silloin siinä kunta ei minusta riittävän ajoissa pääse ikään kuin sitä yhteistyötä rakentamaan, niin se on vähän vaikeampaa kuin mitä se on ollu aikaisemmin.” (H8, Ii)

”Musta tuntuu, että hanketoimijat ei paljon keskustele oikeasti keskenään. Että se on niinku se minun tontti ja sinun tontti hyvinkin siinä erillään ja sitten noissa sähkönsiirtokysymyksissä se varmaan olisi yksi semmoinen asia kyllä, mikä olisi hyvä ottaa huomioon ja sitten just se, että jotenkin isossa kuvassa kun ajattelee tätä. Tuossa olikin tuon Yli-Olhavan puiston prosessissa siitä moneen kertaan puhetta ELY-keskuksenkin kanssa, että onko se kellään hallussa se iso kuva.” (H3, Ii)

Haastateltavien kokemusten perusteella tuulivoimahanketoimijoissa on merkittäviä eroja sekä yrityksen kokoluokan että toimintatapojen suhteen. Tuulivoimahankkeiden omistusjärjestelyt koetaan usein epäselviksi, koska hankkeen käynnistänyt yritys ei olekaan aina tuulivoimahankkeen lopullinen omistaja ja operaattori. Hankkeiden myynti kesken elinkaaren herättää kysymyksiä paikallistason käytännöistä, kuten vuorovaikutuksesta, vastuista ja sopimusten noudattamisesta. Haastatteluissa arvioitiin, että yritykset, jotka sitoutuvat pitkäjänteisesti tuulivoiman rakentamiseen ja operointiin panostavat vuorovaikutukseen selvästi enemmän kuin tuulivoimahankkeita eteenpäin myyvät kehittäjät.

”Ne hanketoimijat, jotka myös rakentaa ja tulee hallinnoimaan sitä tuulipuistoa, niin niille julkisuuskuva ja se sujuva YVA-menettelyssä asioiden käsittely on tärkeitä. Mutta sitten meillä on [...] niin sanottuja hankekehittäjiä, elikkä ne pohjustaa sen hankkeen kaavoituksen hyväksytyyn kaavoitukseen saakka ja sen jälkeen ne hankkii siihen jonkun ostajan. [...] Niin se on hyvin jyräävää ja jääräpäistä se toiminta ja eihän niiden tarvitse sitoutua oikeastaan mihinkään, koska sitten kun se tuulivoimakaava on hyväksytty, niin näkyy vain perävalot, että eihän ne jää kommunikoimaan sinne sitten niiden paikallisten kanssa.” (H9, aluetason toimija)

Omistajuuskysymykset herättävät myös kysymyksiä siitä, minne tuulivoiman hyödyt lopulta ohjautuvat. Lisäksi tuulivoimaloiden purkaminen, alueiden entisöinti ja konkurssitilanteet voivat aiheuttaa veronmaksajille yllättäviä lisäkuluja. Epäselvyys omistusjärjestelyissä ja elinkaareissa vaikeuttaa luottamuksen ja tuulivoiman hyväksyttävyyden rakentumista.

5.2.3 Kunta tuulivoimarakentamisen portinvartijana

Haastatteluiden perusteella kunnan aktiivinen rooli on olennainen tuulivoiman paikallisen hyväksyttävyyden kannalta. Kunta on ottanut aktiivista roolia tuulivoimahankkeiden aloitusvaiheessa ja prosessien edellytysten varmistamisessa. Kunnalta myös toivotaan aktiivista vuorovaikutusta sidosryhmien ja kuntalaisten suuntaan, tuulivoimarakentamisen kuntatason kokonaiskuvan hallintaa ja ohjausta sekä selkeitä raameja tuulivoimahankkeiden toteuttamiselle. Tässä roolissa kunnan toivotaan olevan ohjaava välittäjä, joka saa kokonaisuuden toimimaan.

“Meillä oli semmoinen tavallaan se strategia, että ennen kuin kunta lähtee kaavoittamaan tai lupaamaan operaattoreille kaavoitusta, niin ohjattiin näitä operaattoreita. Siis näitä, jotka haluaa rakentaa, niin tuota sopimaan ensin asioista maanomistajien kanssa ja kyläläisten kanssa ja sitten se kaavoitusprosessi käyntiin, kun näyttää, että siinä alkaa olla yhteisymmärrys kaikilla. Myöskin sinne asukkaiden suuntaan tämmöistä tiedotustilaisuutta.” (H8, Ii)

”... jos miettii kunnan roolia, kun kunnalla on se kaavoitusmonopoli ja on toisaalta intressi saada niitä verotuloja ja ehkä työpaikkoja ja toisaalta kunnalla on intressi myöskin pitää sitä asumisympäristöä viihtyisänä ja suojella sitä luontoakin, pohjavesialuetta ja muita, niin sehän on hirvittävän tärkeä rooli kunnalla silloin saada nämä eri tahot pelaamaan yhteen. Olla ikään kun välittäjänä siinä ja ohjaamassa sitä touhua...” (H8, Ii)

Iissä kunnan ohjausta on haastatteluiden mukaan toteutettu hankekohtaisesti. Tuulivoimahankkeiden kokemusten myötä kuntaan kerrotaan muodostuneen tuulivoimarakentamista ohjaava toimintamalli – joskaan mallia ei ole virallisesti julkaistu tai vahvistettu. Oppimisprosessin ja kunnan aktiivisen toiminnan voi tulkita vakauttaneen tuulivoimarakentamisen hyväksyttävyyttä Iissä. Haastatteluaineistossa tästä vallitsi melko yhtenevä käsitys, josta vain poronhoidon näkökulma poikkesi selvästi. Yhteensovittamisen tarve korostuu sitä

mukaa, kun tuulivoimarakentamisen määrä kunnassa lisääntyy. Kunnan yhteensovittavan roolin perusteena pidetään kunnan ”kaavoitusmonopolia” ja sen myötä vastuuta tuulivoimarakentamisen kokonaiskuvan hallinnasta sekä toimintatapojen määrittämisestä.

”Kunta kuitenkin päättää omasta kaavoituksesta ja, jos heillä on halu viedä kaavaa tuulivoimamakaavaa eteenpäin, niin itse toivoisin, että he ois myös aktiivisia näissä hankkeissa eli he olisi läsnä kaikissa keskustelutilaisuuksissa.” (H1, aluetason toimija)

5.2.4 Osallistuminen tuulivoimahankkeiden suunnittelussa

Haastattelujen mukaan tuulivoimarakentamisen prosesseissa on ollut tarjolla osallistumismahdollisuuksia kuntalaisille ja sidosryhmille. Keskustelua on käyty tuulivoimapuistojen kokoluokista ja sijainnista, ja osallistuminen on johtanut tuulivoimaloiden sijoittelun ja lukumäärien muutoksiin. Osallistumisen vaikutavuuden kannalta olennaisena pidetään asiallisia perusteluita ja vaikuttamista riittävän varhaisessa vaiheessa.

”No minusta siinä on kuitenkin se aito vaikuttamisen mahdollisuus toki, mutta se pitää olla heti siinä alusta lähtien siinä YVA-vaiheessa hirmu aktiivinen. [...] Mutta en tiedä yhtään hanketta tässä Iissä, missä tuota niin olisi sitten valitusvaiheessa mitään muutoksia tullut enää siihen hankkeeseen, että kyllä se myöhäistä on siellä.” (H3, Ii)

Vaikuttamisessa keskeiseen rooliin Iissä ovat nousseet erilaiset ”aktiiviset veturit”, kuten kyläaktiivit tai yhdistystoimijat. Vaikuttaminen kanavoituu tällaisten tahojen kautta helpommin ja madaltaa laajemmalle joukolle kynnystä ottaa kantaa. Ymmärryksen kehittyminen tuulivoimaprosessien kulusta ja se, kuinka vaikuttaminen toteutuu, on ollut keskeisessä roolissa tuulivoimarakentamisen muotoutumisessa Iissä.

”Me niinku tutkittiin niitä asioita hyvin paljon ja tota sitä sitten, mitä aina saatiin tietoon, niin sitten aina sitä tietoa sitten jalkautettiin ihmisille, kun eihän sitä kielteistä tietoa, kun sitä ei annettu julkisesti.” (H2, Ii)

Useiden hankkeiden yhtäaikainen suunnittelu vaikeuttaa sidosryhmien ja kuntalaisten vaikuttamispyrkimyksiä, ja huolta herättää se, kuinka he ehtivät perehtyä laajaan tietomäärään. Kun tiedon määrä on suuri ja sen käsittely haastavaa, korostuu yhdistysten ja yhteenliittymien rooli, joilla on enemmän kokemusta ja resursseja osallistumiseen, perehtymiseen ja vaikuttamiseen.

”...ne on yleensä aivan jäätäviä sitten ne materiaalit ja ne selvitykset ja kaikki tähän. Se vaatii kyllä keneltä tahansa, oli se sitten työtä tai harrastusta, niin aika paljo perehtyminen siihen aineistoon ja oikeasti siihen paikalliseen, ja kuinka monen monta eri muuta selvitystä siinä aina pitää ottaa huomioon.” (H5, Ii)

Iissä myös maanomistajien rooli ja organisoituminen on muodostunut tärkeäksi osaksi tuulivoiman suunnitteluprosesseja. Kunnassa on haastattelujen perusteella toteutettu yritys- ja hankelähtöisten tuulipuistojen ohella myös hankkeita, joissa maanomistajien on ollut mahdollista ”kilpailuttaa” omistamilleen alueille tuulivoimarakentamista suunnittelevia hanketoimijoita. Maanomistajien organisoituminen on parantanut heidän neuvotteluasemaansa. Yhtenä konkreettisena toimintamuotona on ollut maanomistajien neuvottelukunta, jossa kokoavana tahona on toiminut paikallinen metsänhoitoyhdistys. Neuvottelukuntatyöskentely tukee maanomistajien intressejä ja se on lisännyt maanomistajien tietoutta omista mahdollisuuksistaan vaikuttaa tuulivoimarakentamiseen. Tämä ja maanomistajien perspektiivistä taloudellisesti kannattavimmat vuokrasopimukset ovat lisänneet tuulivoimarakentamisen hyväksyttävyyttä maanomistajien keskuudessa.

“No kyllähän se hyvältä maanomistajista tuntuu, että sinne aidosti pystyy vaikuttaa johonkin asiaan, että kyllä tässä tuntui, että se ensimmäisessä hankkeessa, mitä Iissä oli, niin se saneltiin täysin se vuokrasopimus sieltä toimijan puolesta. Toimijat kiersi taloja ja sanoi, että tällöinen sopimus, että allekirjoitatko vai mennäänkö naapuritilalle? Ja korvaukset oli ihan mitä sattuu [...] Että oikeasti nyt sitten maanomistajat pystyy vaikuttaa siihen vuokran määrään ja muihinkin vuokraehtoihin.” (H3, Ii)

5.3 Vaikutusten ja niiden jakautumisen hyväksyttävyyys

Tuulivoiman vaikutuksiin liittyvän hyväksyttävyyden kaksi keskeisintä kysymystä ovat tuulivoiman sijoittaminen sekä tuulivoiman hyötyjen jakaminen ja haittojen jakautuminen eri toimijoiden ja toimijaryhmien välillä. Informantit käsittelivät näitä kysymyksiä sekä valtakunnallisella ja maakunnallisella tasolla että paikallisesti kunnan ja tuulivoimapuistoalueen kontekstissa.

5.3.1 Vaikutusten alueellinen jakautuminen ja reiluus kunnan sisällä

Toistaiseksi tuulivoimarakentamista on ohjattu Iissä erityisesti kunnan pohjois- ja luoteisosiin (mm. Kuivaniemen ja Olhavan alue). Tuulivoimarakentamisen

keskittyessä myös sen vaikutukset keskittyvät tietyille alueille, jolloin peräkkäin toteutuvien hankkeiden yhteisvaikutukset nousevat hyväksyttävyyden haasteeksi. Tätä korostaa Iin pohjoisosissa myös naapurikuntien tuulivoimarakentaminen. Esimerkiksi Simon kunnassa tuulivoimaa on rakennettu Iin pohjoispuolen kuntarajan läheisyyteen, mikä on lisännyt pohjois-Iihin kohdistuvia vaikutuksia. Tuulivoimasijoittelun keskittymiseen liittyy kokemuksia vaikutusten epäoikeudenmukaisesta jakautumisesta kunnan keskustaajaman ja muiden alueiden välillä.

”...jos ajatellaan Kuivaniemen aluetta, niin kyllähän tämä, että Ii muka profiloituu ilmastokuntana. Ja sitten tuota ei yhtään näitä tuulivoimaa näytä ilmestyvän kanta-Iin alueelle, niin sehän tietysti ihmisiä jurppii. Eihän tänne [Kuivaniemeen] tule mitään niin kun korvauksia siitä.” (H7, Ii)

Näkemykset tuulivoiman sijoittamisesta kunnan alueella jakautuvat sen suhteen, tulisiko painottaa rakentamista harvemmin asutettujen alueiden vai jo rakennettujen alueiden yhteyteen. Näkökulman mukaan tuulivoiman lisärakentamista ei toivota Iin harvemmin asutetuille ja erämaisemmille alueille tai tuotavaksi lähemmäs keskustaajamaa tai muita asutuskeskittymiä. Esimerkiksi teollisuusalueiden yhteyteen tai merelle sijoittuva rakentaminen kuvataan haastatteluissa mahdollisena vaihtoehtona.

”Itse henkilökohtaisesti ajattelisin, että sitä kannattaisi tuoda lähemmäs rakennettua infraa. Jättää vähän tuota luontoa ehkä enempi rauhaan, mutta osa sitten haluais sen jonnekin erämaahan, ettei ihmisten tarvitsisi katsella niitä täällä normiarjessa.” (H5, Ii)

Tiedon jalkautuminen ja tottuminen tuulivoimaan ovat poistaneet tuulivoiman ympäriltä ennakkoluuloja ja muuttaneet näin keskustelutapoja tuulivoiman vaikutuksista liissä enemmän kokemuksiin pohjaaviksi. Tuulivoiman vaikutuksista korostuvat liissä erityisesti maisema- ja luontovaikutukset sekä tuulivoimapuistojen aiheuttama alueiden pirstaloituminen. Muita esiin nousseita tekijöitä olivat tuulivoiman välkevaikutukset, rakentamisen aikaiset maanrakennustyöt, pohjavesialuevaikutukset, talousmetsämaiden menetykset, tuulivoiman äänivaikutukset sekä vaikutukset poronhoitoon, metsästykseseen ja eläinten liikkeisiin.

”Eniten vaikuttaa rakentamisen aiheuttama hättäväikutus ja maankäytön haitat ja sen nimenomaan sen maankäytön pirstaloituminen. Eihän tämä enää silloin ole sitä meidän maisemaa ja luontoa, mihin me ollaan täällä totuttu...” (H2, Ii)

5.3.2 Tuulivoiman hyötyjä ja haittoja jakamassa

Hyötyjen ja haittojen jakaminen nousi haastatteluissa esiin moniulotteisena haasteena. Tuulivoimasta saatava kiinteistöverotuotto on Iissä tärkeä tuulivoiman rakentamisen ja kuntatason hyväksyttävyyden kulmakivi. Kiinteistöveroon pohjautuvan tulomekanismin poistaminen koettaisiin epäoikeudenmukaisena ja vähentävän merkittävästi kannustimia tuulivoiman rakentamiseen.

”...jos ei ne kunnille ne kiinteistöverot olisi tullut ja tulisi, ei niitä (tuulivoimaloita) haluakaan kukaan.” (H5, Ii)

Kunnalle ohjautuvaa kiinteistöverotuottoa ei kuitenkaan koeta kaikkien sidosryhmien osalta riittävänä välineenä paikallistason hyötyjen ja haittojen tasaimiseen. Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, minne hyödyt tuulivoimasta ohjataan ja kuinka ne jaetaan kunnan sisällä. Haastatteluissa toivotaan, että tämän hyötyjen jakamisen kysymyksen voisi tuoda selkeämmin perustellen esille, jolloin myös tuulivoimarakentamisen hyötyjä olisi helpompaa arvioida. Samalla voisi keskustella avoimemmin hyötyjen jakamisen tavoista ja niiden vaihtoehdoista.

”... hyödyistä se kuntatason näkyvyys pitäisi saada jotenkin enemmän tuotua esiin ja sitten haitat on mun mielestä semmoisia, että niistäkin kunnat vois esimerkiksi aktiivisemmin tehdä kyselyitä kuntalaisille, että miten koetaan tilanne, että onko se tarpeellisuus edelleen siellä tai, että halutaanko.” (H1, aluetason toimija)

Samalla Iissä toivotaan erityisesti, että tuulivoimatuotanto lisäisi elinvoimaa houkuttelemalla alueelle tuulisähköä hyödyntäviä investointeja. Tämän ei koeta ainakaan vielä toteutuneen. Mikäli investointeja ei tule myöhemminkään, nähdään sen herättävän kysymyksiä toteutuneen, intensiivisen tuulivoimarakentamisen oikeutuksesta. Lisäksi haastatteluissa nousi esiin kritiikkiä hyötyjen ja haittojen alueellisesta jakautumisesta Etelä- ja Pohjois-Suomen välillä: Pohjois-Pohjanmaan rooli kansallisena energiareservaattina ja ”siirtomaana” esiintyy tuulivoimaan kriittisesti suhtautuvien tahojen haastatteluissa hyväksyttävyyttä vähentävänä tekijänä.

Tuulivoiman sijoittaminen kunnan alueella herättää Iissä paljon keskustelua hyötyjen ja haittojen jakamisesta. Osa sidosryhmistä pitää epäoikeudenmukaisena, että haitat tuulivoimasta korostuvat Iissä tietyillä alueilla, mutta tätä ei kunnan toimesta korvata suoraan kyseisille alueille. Hyötyjen koetaan valuvan tuulivoima-alueilta keskustaajaman kehittämiseen. Nämä tahot toivoisivat uusia

tapoja tasata tuulivoiman hyötyjä ja haittoja alueille, johon tuulivoimarakentaminen on Iissä keskittynyt. Osa haastatelluista pitää hyötyjen ohjaamista kunnallisen päätöksenteon kautta tuulivoima-alueille kuitenkin haastavana esimerkiksi sen vuoksi, että kunnan kehittämisessä tulisi ottaa laajempi kokonaiskuva huomioon.

”...mä itse kuntapäätäjänä näen kuitenkin sillä tavalla, että ei sitä oikein voi lähteä tällä tavalla jakamaan. Kyllä se on katsottava koko kunnan sitä elinvoimaa, kun tulee sitä verotuloa, niin kyllä kuntaa on kehitettävä siellä, missä se on mahdollista.” (H8, Ii)

Haastatteluiden perusteella suhtautuminen tuulivoimatoimijoiden paikallisille tarjoamiin kompensatioihin vaihtelee merkittävästi. Osa haastatelluista kokee, että kompensatiot tuulivoiman haitta-alueilla voisivat lisätä tuulivoiman hyväksyttävyyttä. Haastateltavat ehdottivat kompensatioina esimerkiksi kylille jyvitetävää kehittämisrahaa tai paikallisten luontoalueiden ennallistamiseen kohdistettavaa tukea. Osa puolestaan näkee kompensatiot negatiivisessa sävyssä jopa korruption omaisena ”hiljentämISRahana”, jolla hankkeille ostetaan hyväksyttävyyttä. Joidenkin tahojen kerrotaan myös kieltäytyneen yritysten tarjoamista kompensatioista. Samalla osa haastatelluista kokee, että tuulivoimasta aiheutuvat haitat ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä on haastavaa tai mahdotonta korvata rahalla. Tämä koskee esimerkiksi tuulivoimarakentamiselle menetettyjä luontoalueita tai alueita, jotka ovat keskeisiä matkailun tai poronhoidon kannalta. Erityisesti poronhoidolle kompensatiot ovat kompleksinen ja aluekohtainen kysymys, jonka riittävyys määrittyy suhteessa tuulivoiman- ja muun alueiden käytön yhteisvaikutuksiin.

”...joku kompensatiokin voisi olla aika kova sana, että suon ennallistamisen tekisivät tai muu vastaava. [...] Ois ihan kosteikkohankkeita ja muita, niin sillä voisi sitä hyväksyttävyyttä alkaa sieltä löytyä.” (H4, Ii)

”Joo semmoisia on näkynyt lehdissä muitakin, että tuota tuulivoiman hyötyjä ja sitä pitäisi jakaa laajemmalle porukalle. Mutta [...] minä oon niitä tyyppEjä, jonka mielestä luontoarvoja ei voida rahalla korvata...” (H7, Ii)

Tuulivoimaa voitaisiin pitää hyväksyttävämpänä, jos se olisi kotimaisessa tai erityisesti paikallisessa omistuksessa, jolloin hyödyt jäisivät kotimaahan tai aluetalouteen. Keskeisenä hyötynä nähdään kiinteistöverotuoton ohella maanomistajille maksettavat vuokratulot. Haastatteluiden perusteella Iissä on ollut kiinteistöverotuoton ja maanomistajien maanvuokratulojen lisäksi käytössä tuulivoimahankekohtaisia kompensatiomekanismeja, joissa esimerkiksi kylille tai muille paikallisille yhdistyksille on tarjottu rahaa tai panostusta esimerkiksi paikallisiin hankkeisiin ja tapahtumiin. Haastatteluissa osa sidosryhmistä kokee, että tuulivoiman paikallisia hyötyjä on liioiteltu. Esimerkiksi tuulivoiman paikallisten työllisyysvaikutusten ja ulkomaisten tuulivoimayhtiöiden maksamien verotulojen arvellaan olevan merkittävästi esitettyä pienempiä.

”Mutta ei siitä nyt hyödy muut, kun [...] se kunta ja maanomistaja. Suoranaisesti siis ihan, jos rahaa ajatellaan.” (H2, Ii)

Myös tuulivoimarakentamisesta maanomistajien kesken jakautuviin hyötyihin liittyy reiluu- ja tasapuolisuuskysymyksiä. Varsinaiselta tuulivoima-alueelta maanomistajat saavat solmitun vuokrasopimuksen ehtojen mukaisesti vuokratuloja, mutta maanomistajat, joiden alueelle sähkönsiirtolinjat sijoittuvat, saavat useimmiten pienemmän, lunastusmenettelyn mukaisen korvauksen. Tämä aiheuttaa epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia maanomistajissa, jotka jäävät vuokrasopimuksen piirissä olevan tuulivoimapuistoalueen ulkopuolelle ja kokevat jäävänsä muita maanomistajia huonompaan asemaan.

”Sähkönsiirtokäytävät ja maanomistajille niistä huonot korvaukset ehkä sieltä maanomistajan näkökulmasta epäselvät vuokrasopimukset. On ehkä koettu, että yritetään houkuttaa tekemään sopimuksia sillain kertomatta kunnolla tai tarjoamalla huonoa hintaa.” (H5, Ii)

Sähkönsiirtolinjojen sisällyttäminen tuulivoimapuistoalueiden maanvuokrasopimusten piiriin on Iissä ajankohtainen puheenaihe. Osa haastatelluista tahoista toivoo kyseisen menettelyn yleistymistä reilumman hyötyjen ja haittojen jakautumisen saavuttamiseksi. Haastateltavat olivat kuulleet tällaisista maanvuokrasopimuksista; yleistyvä trendi Suomessa on, että tuulivoima-alueen vuokratuotto jaetaan kaava-alueelle aiempaa tasaisemmin (esimerkiksi hehtaariperusteisesti). Maanomistajat ovat kokeneet hyötyjen tasapuolisemman jakamisen koko kaava-alueelle tukevan hyväksyttävyyttä. Iissä neuvottelukuntatoiminta on ollut keskeisessä roolissa järjestämässä ja tasaamassa tuulivoima-alueen maanomistajien hyötyjä ja kokemuksia tasapuolisuudesta.

5.4 Tuulivoiman hyväksyttävyyden muutos Iissä

Haastatteluissa tuulivoimahankkeiden kuvataan edenneen Iissä varsin pitkään sopuisasti ilman huomattavaa vastustusta. Ensimmäisten tuulivoimaloiden kuvataan sijoittuneen alueille, jotka sopivat sekä kuntalaisille, tuulivoimahankeoimijoille, kunnalle että maanomistajille. Tuulivoiman yleistyessä kunta ja paikalliset sidosryhmät ovat oppineet ohjaamaan tuulivoimarakentamisen suuntaa ja käytäntöjä jatkuvassa vuorovaikutuksessa. Tämä on osaltaan vahvistanut tuulivoimarakentamisen menettelytapojen hyväksyttävyyttä Iissä.

”...ensin ollaan oltu siitä aika jopa ehkä innoissaankin. Ihan ehkä se, että meillä ilmastoasiat on ainakin olleet tärkeitä. Ihan sen takia tämän energian tuottamisen niin tuulivoimalla nähty hyväksi. [...] Pitkään aikaan ei yhdestäkään kaavasta esimerkiksi valitettu eli ne meni aika hyvin läpi. [...] Ei koettu haittoja ehkä niin merkittäviksi, että niistä olisi tullut kauheasti kiistaa ja oltiin tosi tyytyväisiä siihen, että täällä on se hyväksyttävyys, että niitä ei tarvitse väkisin tänne runnoa, että kun eivät ihmiset niistä valita.” (H5, Ii)

Tuulivoimarakentamisen yleistyessä sekä Iissä että naapurikunnissa tuulivoiman lisääminen ja kasvava hankekoko sekä hankkeiden yhteisvaikutukset ovat kuitenkin alkaneet vaikuttaa tuulivoiman hyväksyttävyyteen. Samalla, kun soveliaimmat tuulivoimarakentamisen paikat vähenevät, tuulivoima ja sitä palveleva energiainfra näkyvät yhä selvemmin paikallisen maiseman ja luontoalueiden pirstoutumisena.

”Käytännössähän täällä ei enää ole semmoista aluetta, mihin voisi suunnitella uutta tuulivoimatuotantoa, että kyllä ne on tutkittu aika lailla nyt kaikki. [...] Elikkä raja alkaa Iissä tulee vastaan ei pelkästään sen hyväksyttävyyden kannalta, vaan myös alkaa tila loppumaan.” (H3, Ii)

“...se on muuttunut, että ihmisillä on tullut semmoinen, että nyt alkaisi vähän jo riittää tänne, että tarvitseeko ihan joka paikassa, että mihin päin vaan katsoo, niin aina näkyy tuulivoimaloita. Ehkä [...] ne parhaat paikat kenties on kaavoitettu ensin ja sitten tullaan jo semmoisille paikoille, jotka ei enää olekaan niin hyviä. [...] Ei pelkästään se tuulivoiman paikka, vaan koettu, että se luonto särkyy joka paikasta ja sitten ehkä viimeisimpänä on tullut se, että kun ne tarvitsee niin paljon noita johtokäytäviä, kun on niin paljon voimaloita. [...] niin on tullut vähän semmoinen aasijarrutus, että joka hankkeesta varmasti valitetaan.” (H5, Ii)

”...ensimmäisethän on ollut [...] siinä mielessä helppoja, että ne on sijoittuneet semmoiselle alueelle, että ne on kaukana asutuksesta. [...] ja siellä varmaan sitten maanomistajat ja kunta ja operaattorit [...] Tavallaan se oli win-win-tilanne vähän kaikille. Mutta sitten nyt kun näitä on näitä puistoja ja tuulimyllyjä alettu tuoda tänne lähemmäksi keskustajamaan ja asutusta, niin on ollut ongelmallisempaa...” (H8, Ii)

Nämä tekijät ovat synnyttäneet Iissä tällä hetkellä vallalla olevan kokemuksen tuulivoiman “saturaatiopisteen” saavuttamisesta, jossa merkittävä tuulivoiman lisääminen - mahdollista meritulivoimaa lukuun ottamatta - nähdään epätodennäköisenä.

Haastatteluista piirtyy esiin kaksi hyväksyttävyyden muutoksen tasoa: Edellä esitetyt sitaatit kuvaavat laajempaa hyväksyttävyyden muutosta, jossa aikajänne ulottuu yli 20 vuoden päähän ja tuulivoimarakentamisen jatkumo, parhaiten soveltuvien alueiden rakentaminen ja rakentamisen kumuloituvat vaikutukset asettuvat osaksi kertomusta tuulivoiman ‘saturaation’ saavuttamisesta. Myös hankkeiden yhteensovittaminen muuhun alueiden käyttöön vaikeutuu tuulivoimarakentamisen intensiteetin kasvaessa. Toisella tarkastelutasolla keskeiseksi tekijäksi nousee hyväksyttävyyden muotoutuminen ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen yksittäisissä tuulivoimahankkeissa.

Välittömät kokemukset yksittäisistä tuulipuistoista säätelevät tuulivoiman hyväksyttävyyttä hankekohtaisesti, mutta laajemmassa kuvassa ne vaikuttavat tuulivoimarakentamisen hyväksyttävyyteen laajemmin ja pidemmällä aikavälillä. Vaikka tuulivoiman yleinen hyväksyttävyys on säilynyt Iissä korkeana, on yksittäisten hankkeiden hyväksyttävyys vaihdellut moninaisten syiden vuoksi. Keskeisenä tekijänä on erityisesti tuulivoimahanketoimijan toiminta ja toimintatavat, mutta myös kunnan ja muiden ohjaavien viranomaisten toiminnalla on merkitystä. Haastatteluissa korostui erityisesti prosessien etenemisen selkeys ja avoimuus: tärkeänä koettiin, että hankkeen toteuttamisessa edetään viranomaisohjauksen viitoittamassa järjestyksessä, jolloin esimerkiksi vuorovaikutuksen ajoittaminen on selkeämpää ja suunnittelussa ehditään huomioimaan tarvittava paikallistason tieto. Hankkeet, joissa näiden tekijöiden toteuttaminen epäonnistuu tai ne tulevat laiminlyödyiksi, vaikuttavat negatiivisesti tuulivoiman kokonaisuhyväksyttävyyteen ja toimijoiden väliseen luottamukseen.

Tuulivoiman hyväksyttävyyden muutoksen taustalla piirtyy haastatteluaineistossa yleisempiä kansallisen tason tekijöitä, kuten maanomistajien tuulivoimasta saamien korvaussummien merkittävä nouseminen sekä kuntien heikko taloustilanne, jota jotkut kunnat pyrkivät helpottamaan tuulivoimasta saatavilla tuotoilla. Tuulivoimaloiden tekniikan ja tuotantotehon kehittyminen on mahdollistanut maanomistajakorvausten nousun sekä muiden kompensatiomekanis-

mien kattavamman soveltamisen. Suurempien taloudellisten hyötyjen tavoittelu näyttää kannustaneen tuulivoimarakentamista monessa kunnassa.

“Hyväksyttävyyden muutos, se näkyy kyllä, mutta perustuu ihan täysin vaan korvaussummiin. [...] Tilanne on oikeastaan muutamassa vuodessa keikahtanut siihen, että kunnat haluavat paikata näillä kiinteistöverotuloilla budjettivajeita ja sitten näähän lähtee ihan maanomistajalähtöisesti aika monikin hanke. [...] Ja tällä hetkellä, kun ne korvaussummat per voimala on nelin-viisinkertaisesti verrattuna siihen, mitä ne oli vielä muutama vuosi sitten, niin sieltähän se tulee se hyväksyttävyyys.” (H9, aluetason toimija)

Maakuntatason haastatteluissa esitetään huomio siitä, että yksityiselle maalle suunniteltavia tuulivoimahankkeita lobataan voimakkaammin ja niiden hyväksyttävyyden on paikallistasolla korkeammalla tasolla pitkälti maanomistajakorvausten vuoksi. Sen sijaan valtion tai esimerkiksi yksittäisen yhtiön omistamalle maalle rakennettuun tuulivoimaan suhtaudutaan kriittisemmin.

”Selkeästi huomaa, että hankkeet, joissa on yksityisiä maanomistajia, niin niitä ajetaan ja niitä lobataan, mutta sitten on tämmöisiä hankkeita, jotka esimerkiksi valtion maalla, niin suhtaudutaan kriittisemmin.” (H9, aluetason toimija)

Uusien tuulivoimahankkeitten sovittaminen Iin kunnan alueelle on tullut viime vuosina kokemusten mukaan varovaisemmaksi ja tuulivoimahankkeiden reuna-ehdot tarkastellaan entistä tarkemmin. Samalla tuulivoimaloiden puistokohdaisia määriä on joissain tapauksissa vähennetty, sillä isot tuulivoimahankkeet – kuten Ollinkorven 64 tuulivoimalan hanke - ovat törmänneet merkittävään vastustukseen. Kaiken tulevan tuulivoimarakentamisen osalta korostuu entistä tarkemman suunnittelun ja yhteisvaikutusten arvioinnin tarve.

”...aikaisemmin Iin kunta esimerkiksi suhtautu todella positiivisesti ja näin. Ja nyt tuntuu, että tää alkaa jo vähän olemaan, että pitää olla nyt vähän katsoa ehkä tarkemmin, että sopiiko siellä hanke nyt oikeasti tänne enää ja mihin kohtaan? Ja jos hankkeita halutaan laajentaa, niin mitä se käytännössä tarkoittaa? Sehän kertoo vaan siitä, että onko se saturaatiopiste, kuinka lähellä myös siellä päättäjissä tai miten se viesti, jota kuntalaisilta tulee?” (H1, aluetason toimija)

Tuulivoiman tulevaisuuden nähdään liissä kulkevan kohti pienimuotoisempaa täydennysrakentamista, jossa merkittävää lisäystä maatuulivoimaan ei nähdä todennäköisenä. Joissakin haastateltavissa herättää samalla huolta, että pienempinä kokonaisuuksina edistettävät hankkeet olisivat keino lisätä tuulivoimarakentamista alueella yksittäisiä suurempia hankkeita huomaamattomammin. Lisätuulivoiman hyväksyttävyyttä kuvataan vähäiseksi eikä sen uskota tulevaisuudessa tästä erityisesti nousevan. Mahdollisena vaikuttavana taustamuuttujana nähdään kuitenkin kuntatalouden kehittyminen sekä se, tuleeko Iihin tai maakunnan alueelle tuulivoimasta saatavaa energiaa hyödyntäviä investointeja. Tulevaisuuden osalta huolta herättää epäselvyys naapurikuntien ja Pohjois-Pohjanmaan muusta tuulivoimakehityksestä - vaikka tuulivoimarakentaminen liissä loppuisikin. Tässä yhteydessä esiin tuodaan mahdollisesti lisääntyvät sähkönsiirtolinjat tai kuntarajoille sijoittuva lisätuulivoima. Mahdollisena, joskin epävarmana tuulivoimakapasiteetin lisäämiskeinona pohditaan tuulivoiman rakentamista kunnalle kuuluville merialueille.

”In alueella nää maatuulivoimapäikat alkaa olla sillä tavalla täynnä, että minusta meille ei isompia puistoja enää sovi. Jotakin täydennysrakentamista voi olla, mutta nythän se näyttää sitten siltä, että tuo on tuo merialue alkanut kiinnostaa entistä enempi...” (H8, Ii)

6 MITÄ IIN TAPAUS KERTOO TUULIVOIMAN HYVÄKSYTTÄVYYDESTÄ?

6.1 Hyväksyttävyyttä vahvistavat ja sitä heikentävät tekijät

Tehdyn analyysin pohjalta voidaan todeta, että Iissä esiintyy samaan aikaan tuulivoiman hyväksyttävyyttä tukevia ja sitä heikentäviä tekijöitä ja kehityskulkuja. Hyväksyttävyyttä tukeviin tekijöihin lukeutuvat tuulivoimaan tottuminen ja tiedon lisääntyminen, kunnan kokemuksen karttuminen, oppiminen ja osaaminen prosessien hallinnassa, kunnan saama kiinteistöverokertymä tuulivoimasta, maanomistajien neuvottelukuntatoiminnan kehittyminen sekä tuulivoiman kasvaneen tuoton mahdollistamat suuremmat kompensaatiot.

Tuulivoimakehityksen hallittavuutta on kannatellut Iin kunnan rooli tuulivoimahankkeiden ennakoinnin ja suunnittelun alustana, johon on opittu luottamaan ja jolta vaaditaan aktiivista roolia hankkeiden ja niihin liittyvien vaikutusten ja valintojen käsittelyssä. Toinen kiinnostava paikallinen toimintamalli on maanomistajien neuvottelukunta, jonka organisointuminen on lisännyt paikallista neuvotteluvoimaa suhteessa tuulivoimayhtiöihin, on lisännyt hankkeiden paikallisia hyötyjä (maanvuokratulot) ja on vahvistanut hankkeiden rakentumista ‘paikallisen tilauksen’ eikä vain hankekehittäjien ‘ulkopuolisen tarjouksen’ näkökulmasta.

Iin kunnassa kokemukset tuulivoiman hyödyistä ja niiden jakautumisesta sekä prosessien reiludesta kiinnittyvät myös Iin alueellisiin erityispiirteisiin. Kunnan profiloituminen ilmasto- ja tuulivoimakuntana, tuulivoimarakentamiseen ‘tuttuminen’ 1990-luvulta alkaen sekä tuulivoiman tuomat taloudelliset hyödyt ja suunnitteluprosessien kehittyminen ovat tukeneet tuulivoiman hyväksyttävyyttä. Lisäksi kunnan maantiede – voimakkaasti keskittynyt asutus ja laajat ‘asumattomat’ alueet – ovat mahdollistaneet tuulivoimahankkeiden sujuvan suunnittelun. Yhteen vetäen voidaankin päätellä, että Iin tapauksesta on löydettävissä monia muissa yhteyksissä tunnistettuja tuulivoiman paikallisen hyväksyttävyyden “ideaalittyyppisiä” osatekijöitä - muttei tuki kaikkia (Peltonen ym. 2024, 59–60).

Tuulivoiman hyväksyttävyyttä heikentäviin tekijöihin Iissä lukeutuvat puolestaan tuulivoimahankkeiden kumuloituvat vaikutukset, erilaisten maankäyttömuotojen yhteensovittamisen haasteet, hankkeiden välinen kilpailu sekä hanke-toimijoiden moninaiset toimintatavat. Iin tapauksen tarkastelu vahvistaa aiempia havaintoja (ks. Peltonen ym. 2024) siitä, että hankkeiden yhteisvaikutusten arviointiin ei kiinnitetä ainakaan paikallisten osallisten näkökulmasta riittävästi huomiota. Haastateltavat ilmaisivat huolensa siitä, että tuulivoimahankkeiden

suunnittelussa jää usein huomioimatta paitsi muut tuulivoimahankkeet, myös muut maisemaan ja aluekehitykseen vaikuttavat toiminnot, kuten metsätalous, poronhoito ja erilaiset rakentamishankkeet.

Yritysten toimintatavoista nousi esille hankkeiden välinen kilpailu, jonka nähtiin lisäävän kiirettä ja vähentävän avoimuutta. Yritysten nähtiin pyrkivän hyvien tuulivoima-alueiden ‘valtaamiseen’ varmistamalla maanvuokrasopimukset nopeasti paikallisten maanomistajien kanssa. Ongelmalliseksi koettiin myös katkos tuulivoiman hankekehitysvaiheen ja varsinaisen rakentamisvaiheen välillä: yksi yritys voi käynnistää tuulivoimahankkeen, mutta myydä sitten hankkeen toiselle yhtiölle, joka vastaa rakentamisvaiheesta ja tuulivoimaloiden operoinnista. Vastuutahojen vaihtumista pidettiin ongelmana viestinnän ja vuorovaikutuksen näkökulmasta sekä luottamuksen rakentamisen haasteena.

Myös viranomaistoiminnan ja sen resurssien rajallisuus suhteessa hankemäärään (esim. panostaminen vuorovaikutukseen) koettiin ongelmana. Viranomaistoiminnan rooli hyväksyttävyyden muotoutumisessa liittyy välillisesti hallinnan tai kontrollin mahdollisuuksiin. Tämä havainto on tuttu hyväksyttävyyden ja ns. ‘sosiaalisen toimiluvan’ tutkimuksesta, jossa hyväksyttävyyden näkökulma on laajentunut paitsi hankkeen ja hanketoimijan, myös yhteiskunnallisen legitimitietin tarkasteluun, johon kuuluu myös mm. valvojan viranomaisen tehokas toiminta, legitimitietti ja lahjomattomuus (Peltonen 2016; Boutilier 2020). Tuulivoiman kohdalla tämä liittyy ainakin kaavoitukseen kunta- ja maakuntatasolla sekä alueellisten ELY-keskusten ja lupaviranomaisten toimintaan.

Kunnallisen demokratian näkökulmasta Iin tapauksesta nousi kiinnostava näkökulma: vaikutusten jakautumisen ja menettelytapojen hyväksyttävyyden ja reilun teemat kietoutuivat kysymykseen siitä, miten hankkeiden hyötyjen ja haittojen jakautumista pitäisi käsitellä kunnan sisällä. Haastattelussa toivottiin, että hyötyjen jakautumisen dynamiikkaa voitaisiin tuoda selkeämmin esille julkisessa keskustelussa. Tämän nähtiin helpottavan hyötyjen arvioimista ja keskustelua hyötyjen jakamisen pelisäännöistä ja vaihtoehdoista. Tämä havainto on yhteneväinen Niemen ym. (2025, 175–178) tulosten kanssa, joiden mukaan hyväksyttävyyden kannalta on tärkeä kiinnittää erityistä huomiota niihin ryhmiin ja kunnanosiin, joihin tuulivoimarakentamisen vaikutukset painottuvat. Tämä keskustelu viittaa myös sijoituspaikkakiistojen tutkimuksessa esiin nostettuun paikallisen vastustuksen ennakointiin ja eri asuinalueiden tasapuolisen kohtelun vaatimukseen ja ns. ‘reilun jaon’ suunnitteluperiaatteiden (ns. ‘fair share criteria’) kehittämiseen. Tällaisia periaatteita on hyödynnetty mm. kaupunki- ja aluesuunnittelussa eri alueiden tai väestönosien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi (Tomassetti 2016).

6.2 Voiko tuulivoiman rakentamisen paikallinen mitta tulla täyteen?

Tuulivoiman hyväksyttävyyden on kuitenkin muutoksessa. Iin kohdalla voidaan sanoa, että tuulivoiman vastustus on lisääntynyt ainakin jonkin verran ja ilmiö on kunnassa melko uusi. Uusien hankkeiden eteneminen ei ole yhtä selvää kuin aiemmin. Toisin kuin varhaiset tuulivoimahankkeet Iissä, uusimmat hankkeet ovat herättäneet vastustusta, mikä näkyy lisääntyneinä tuulivoimakaavoihin liittyvinä muistutuksina ja valituksina. Yli-Olhavan ja Ollinkorven hankkeisiin on kohdistunut valituksia 2021–2022, ja voimakkaampaa vastustusta kohdannut Ollinkorven hanke kutistui vastustuksen takia neljäsosaan suunnitellusta.

Vaikka monet haastateltavat kuvasivat Iin täyttyvän tuulivoimaloista, kun parhaat rakentamispaikat on jo otettu käyttöön, mitään absoluuttista ‘rajaa’ kuntaan mahtuvan tuulivoiman määrälle on mahdoton määrittellä. Joissakin kansainvälisissä tutkimuksissa on haettu hyväksyttävyyden kannalta ‘kriittistä’ rajaa tuulivoiman määrälle tietyllä maisema-alueella (esim. Lothian 2023, Ladenburg ym. 2013) – mutta Iin tulosten perustella arvioituna tällaisen raja-arvon hakeminen tuntuu mahdottomalta, koska hyväksyttävyyden riippuu niin monista muuttujista. Nähdäksemme Iin tapaus osoittaa yhtäältä, että tuulivoimarakentaminen voi suotuisissa olosuhteissa, sopivien kannustimien ja myötämielisten kuntapäätäjien tukemana edetä hyvinkin joutuisasti ja intensiivisesti. Hankkeet näyttävät myös seuraavaan toisiaan, kun niiden edistämiseen rakentuu käytäntöjä, jotka vakiintuessaan tuottavat ennustettavuutta sekä hanketoimijoille että sidosryhmille. Menettelytapojen sujuvuus syntyy yhdistelmästä suunnitteluinstrumentteja, taloudellisia kannustimia sekä osaavista kaavoittajista ja viranomaistoiminnasta, joka tekee niistä selkeitä ja helposti ennakoitavia.

Törmäsimme Iin tuulivoimarakentamisen kehityksessä kiinnostavaan pulmaan. Haastatteluisissa esiintynyt laaja yksimielisyys siitä, ettei kuntaan enää mahdu ainakaan maatuulivoimaa näytti olevan ristiriidassa edelleen etenevien tuulivoimahankkeiden välillä. Yhtäältä haastatteluisissa siis nousi esiin monia kriittisiä näkökohtia tuulivoimakehitykseen ja sen ongelmiin, mikä näyttäisi kertovan hyväksyttävyyden rapautumisesta ja tuulivoiman vastustuksen lisääntymisestä. Toisaalta tuulivoimarakentaminen on Iissä jatkunut koko ajan ja jatkuu edelleen – eli hyväksyttävyyden ongelmat eivät ole pysäyttäneet tuulivoimahankkeita. Tätä havaintoa osaltaan selittää se, että haastatellut saattoivat ajatella suunnittelu- tai toteutusvaiheessa olevat hankkeet osaksi ‘jo rakennettua’ tuulivoimaa.

Näkemyksestä ‘kunnan täyttymisestä’ tuulivoimalla on kuitenkin vielä matkaa päätöksiin, joilla tuulivoiman rakentaminen lopetettaisiin kokonaan. Paikallisten hankkeiden näkyvän vastustuksen ohella selvänä indikaationa voisi olla esimerkiksi se, että aiemmin tuulivoimaan myönteisesti suhtautunut

Iin kunta päättäisi kategorisesti olla kaavoittamatta lisää tuulivoima-alueita. Erottelu hyväksyttävyyden asenteiden ja tekojen välillä (asenteiden, intentioiden ja toiminnan yhteydestä ks. esim. Wolsink 2012) onkin tässä hyödyllinen: kaikki kriittiset näkemykset tuulivoimahankkeista eivät välttämättä johda niiden aktiiviseen vastustamiseen, vastustuksen laajempaan mobilisoitumiseen ja edelleen esimerkiksi hankkeen kaatamiseen kunnanvaltuustossa tai hallinto-oikeudessa. Kaikkien kuntalaisten asennoituminen ei myöskään saa samaa painoarvoa, vaan mielipidevaikuttajien kuten kuntapäättäjien näkemykset ratkaisevat päätöksenteossa.

Kaiken kaikkiaan on Iin kohdalla pääteltävissä, että jo rakennetun ja rakennusluvan saaneen tuulivoiman hyväksyttävyys on kritiikin kasvusta huolimatta edelleen kohtalaisen suuri. Vaikka tuulivoimarakentaminen nostaa lissä esiin kitkaa vaikutusten, hyötyjen ja haittojen, sekä menettelytapojen hyväksyttävyyden osalta, on paikkakunnalla silti vallalla tuulivoiman hyväksyttävyyttä ylläpitävä ilmapiiri, jossa hyväksyttävyyttä ylläpitävät tekijät muodostavat erillisiä osatekijöitä vahvemman kokonaisuuden.

Tämän tutkimuksen havainnot tukevat muun muassa Myrskyn (2024, 71–72) ja Peltosen ym. (2024, 57–61) huomioita siitä, että hyväksyttävyys ei vähene tai lisäännä lineaarisesti suhteessa johonkin tiettyyn tekijään, vaan tarkastelussa tulee ottaa huomioon myös paikallinen konteksti ja tapauskohtaisuus. Näin ajatus, että pelkästään tuulivoimaloiden lisääntyminen tietyllä alueella vähentäisi suoraan ‘voimala voimalalta’ alueen asukkaiden hyväksyntää tuntuu harhaanjohtavalta. Hyväksyttävyyden muutoksen selittämisessä täytyykin ymmärtää paremmin niitä paikallisia ja yhteisöllisiä tekijöitä ja niitä voimavaroja, tietopohjaa ja osaamista, joka auttaa paikallista yhteisöä käsittelemään mahdollisesti hyvinkin jännitteisiä tuulivoimahankkeita.

Voidaankin olettaa, että tuulivoimarakentamisen mukanaan tuoman muutoksen ja sen hallittavuuden tunne sekä tuulivoiman ‘tuttuus’ lisäävät tai pitävät yllä hyväksyttävyyttä ja mahdollistavat samalla tuulivoimarakentamisen uudet hankkeet. Paikalliset toimintatavat ja roolit vakiintuvat paikallisen yhteisön, tässä tapauksessa Iin kunnan ja kuntalaisten työkaluiksi ja ‘ohjauskeinoiksi’, jotka lisäävät selvästi tuulivoimarakentamisen ennustettavuutta ja vähentävät epävarmuuksia.

Kühnin & Vasstrømin (2024) termein tällaiset käytännöt voivat antaa mielekkäitä paikallisia vastauksia siihen, ‘keitä me olemme’, ‘mikä on meidän (aiempi) kokemuksemme luonnonvarahallinnasta’ ja ‘mitä hyötyjä ja haittoja meille koituu (tuulivoimahankkeista)’. On helppo nähdä, että ilman vastauksia näihin kysymyksiin syntyy epävarmuutta hankkeiden vaikutuksista ja yhteisön identiteetistä - tuulivoimarakentaminen ei ikään kuin nivelly osaksi yhteisön itseymmärrystä ja kertomusta omasta historiastaan. Tällaisia aspekteja

voisi olla mahdollista tarkastella edelleen esimerkiksi narratiivisen analyysin työkaluilla.

Iin tapauksen tulkinta on tehty haastatteluaineiston perusteella ja sitä kontekstoivan tilannekuvan rinnakkaisella tarkastelulla (luku 3). Kuva voisi muuttua tai tarkentua, jos tuulivoiman paikallista hyväksyttävyyttä tutkittaisiin muilla menetelmin. Täsmällisempi tieto esimerkiksi maanomistusoloista, korvausmääristä, tuulivoiman sijoituspaikoista, asutusrakenteesta sekä todetuista ja koetuista haitoista voisi selventää kuvaa. Tuulivoima-asenteiden tarkempi tutkimus ja alueellinen tarkastelu (vrt. *Energiateollisuus 2024*) mahdollistaisi muuttuvien mielipiteiden vertailun tiettyssä populaatiossa yli ajan ja suhteessa tuulivoimarakentamiseen, mutta myös muihin muutoksiin, esimerkiksi kunnallisvaalien tuloksiin. Laadullisen tutkimuksen ja tapaustutkimuksen keinoin tulokulma on erilainen - hyväksyttävyyks asetuu laajemman historiallisen muutoksen kontekstiin ja paikallisten haastateltujen kokemushorisonttiin. Hyväksyttävyyden mittaamisen sijaan olennaiseksi muodostuvat haastateltujen kertomukset ja vaikutelmat paikallisyhteisön kokemuksista ja tuntemuksista suhteessa tuulivoimaan. Esimerkiksi jos haluttaisiin selvittää paikallisen identiteetin ja asukkaiden paikkasidosten vaikutus tuulivoiman hyväksyttävyyteen, se edellyttäisi laajempaa laadullista aineistoa ja etnografista otetta.

6.3 Mitä opetuksia tuulivoiman hyväksyttävyydestä Iin tapaus sisältää?

Onko Iitä koskevasta tapaustutkimuksesta jotain opittavissa tuulivoiman hyväksyttävyydestä muissa, olosuhteiltaan erilaisissa kunnissa ja jos, niin mitä? Näiden tekijöiden tunnistaminen ja vertailu erityyppisissä kunnissa vaatisi tarkempaa tutkimusta, joka tunnistaisi erilaisten kuntien maankäytön piirteitä, tuulivoimarakentamisen ja kunnan päätöksenteon historiaa. Selvää kuitenkin on, että Suomen oloissa varsin mittava tuulivoimakapasiteetti on voinut rakentua Iin kunnassa sellaisten tekijöiden yhdistelmällä, jota ei välttämättä löydy monista muista kunnista.

Iin kunta ei kuitenkaan ole yksittäinen poikkeustapaus, vaan suurimman tuulivoimakapasiteetin kuntien joukko Suomessa muodostuu juuri Pohjanmaan neljän maakunnan kunnista (Ii on näistä yksi) sekä Lapin maakunnan Simosta¹. Näissä kunnissa on lähes puolet Suomen tuulivoimakapasiteetista ja Pohjanmaan maakunnissa on siitä 75 prosenttia (Suomen uusiutuvat ry 2025a). Näitä (maa)kuntia yhdistää ainakin kolme tekijää: maanomistuksen rakenne, tiheä sähkön kantaverkko sekä asutuksen rakenne kunnissa.

¹ Suurimman tuulivoimakapasiteetin kuntien top-10 v. 2025: Närpiö, Pyhäjoki, Kalajoki, Kristiinankaupunki, Kurikka, Ii, Siikajoki, Kannus, Simo ja Raahe (Suomen uusiutuvat ry 2025a).

Maanomistuksen rakenne tukee tuulivoimarakentamista Pohjanmaan maakunnissa ja läntisen Etelä-Lapin kunnissa. Tuulivoimahankkeet toteutetaan pääosin metsätalouden maalle. Yksityisten omistajien osuus metsätalouden maasta on suurinta Suomessa Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla. Maanomistajien lukumäärä on lähes kauttaaltaan suuri suurimman tuulivoimakapasiteetin (maa)kunnissa (Suomen metsäkeskus 2025). Näiden alueiden kunnissa tämä yleensä tarkoittaa tuulivoimasta koituvien maanvuokratulojen kanavoitumista lukuisille paikallisille asukkaille. Suomen muissa (maa)kunnissa tuulivoimahankkeille parhaiten soveltuvien maa-alueiden omistusrakenne on joko osin tai hyvinkin erilainen. Tuulivoimahankkeita on monissa kunnissa vireillä Metsähallituksen, metsäyhtiöiden ja muiden suurten maanomistajien (kuten metsärahojien) maille. Metsähallitus on suurin (metsä)maan omistaja Lapissa ja Kainuussa ja omistaa paljon maata myös monessa keskisen ja itäisen Suomen kunnassa. Metsäyhtiöiden osuus metsäpinta-alasta on puolestaan 15–20 prosenttia Etelä-Karjalan, Keski-Suomen ja Pohjois-Karjalan maakunnissa (Suomen metsäkeskus 2025). Näissä oloissa paikallista taloushyötyä maanvuokrien muodossa kertyy tai kertyisi keskimäärin selvästi vähemmän ja paikallisten maanomistajien rooli kunnan päätöksenteossa on tai olisi vähäisempi kuin Pohjanmaan (maa)kuntien tyypillisessä tilanteessa.

Toinen keskeinen tekijä on sähkön kantaverkko. Se on tiheä Etelä- ja Länsi-Suomessa Pohjanlahden pohjukkaan ja Etelä-Lappiin asti (Fingrid 2025). Pohjanmaan maakunnissa kantaverkko kulkeekin useimpien kuntien läpi tai niiden läheltä. Täten on useimmiten voitu välttää pitkiä, maisemaa pirstovia ja maanomistajien usein epämieluisina pitämiä siirtolinjavetoja heidän maidensa halki. Monissa itäisen ja pohjoisen Suomen osissa kantaverkko sen sijaan on harva tai puuttuu. Tällöin osa näiden alueiden kunnista sijaitsee kaukana sähkön kantaverkosta, jolloin pitkien siirtolinjavetojen välttäminen ei tuulivoimaa mahdollisesti rakennettaessa onnistu.

Kolmas tekijä on asutuksen rakenne. Pohjanmaan maakunnissa asutus on suurelta osin keskittynyttä ja vakituisesta asutuksesta lähes tai kokonaan tyhjää aluetta on melko paljon. Sen sijaan Keski-Suomen, Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja osin Pohjois-Karjalan (maa)kuntien alueella on keskimäärin paljon haja-asutusta ja asutuksesta tyhjää aluetta melko vähän. Etelä-Suomen maakunnissa asutus toki painottuu kaupunkeihin, mutta haja-asutusta on paljon ja tiheästi. (Tilastokeskus 2025)

Asetelmat tuulivoiman sijoittelun ja hyväksyttävyyden kannalta ovat siis muissa Suomen (maa)kunnissa osin erilaiset kuin Pohjanmaan (maa)kunnissa. Tuulivoimasta ei keskimäärin kerry yhtä paljon paikallista hyötyä, vähäisiä haittoja aiheuttavien sijoituspaikkojen löytäminen voi monin paikoin olla vaikeaa ja pitkiltä siirtolinjavedoilta ei usein voida välttyä. Tällöin tuulivoi-

mahankkeille ei välttämättä löydy paikallista hyväksyttävyyttä ja kannatusta kunnassa.

Tuulivoiman hyväksyttävyyden erilaisissa kunnissa ei ole yhdentekevä asia. Jos Suomessa edelleen pyritään tuntuvasti kasvattamaan sähköntuotantoa vihreän siirtymän mahdollistamiseksi, kunnat ja niiden valinnat ovat keskeisessä roolissa. Tuulivoiman paikallinen hyväksyttävyyden vaikuttaa suuresti kuntien päätöksiin tuulivoiman suhteen. Hyväksyttävyyden muutoksen jäljittäminen pelkästään paikallistason hyväksyttävyyden ulottuvuuksien avulla ei kuitenkaan riitä - ja tutkimuksessa onkin avattu hyväksyttävyyden muitakin ulottuvuuksia. Paikallisten erityispiirteiden, tuulivoimarakentamisen historian ja yksittäisten hankkeiden ohella on tärkeää ymmärtää myös laajemmassa yhteiskunnallis-politiittisessa toimintaympäristössä vaikuttavia virtauksia, kuten kuntatalouden, väestömuutosten dynamiikkaa sekä laajemmin uusiutuvan energian ja tuulivoima-alan kehitystä ja alueidenkäytön muuttuvaa kontekstia sekä lainsäädännön kehitystä.

Tuulivoiman hyväksyttävyyden kytkeytyy myös laajempaan historialliseen narratiiviin vihreästä siirtymästä. Yhtäältä vihreään siirtymään kohdistuu positiivisia odotuksia – uusia, puhdasta energiaa hyödyntäviä teollisia investointeja, jotka tuovat mukanaan – ja ainakin lupaavat – alueille uusia työpaikkoja, veronmaksajia ja taloudellista vakautta. Toisaalta siirtymän kasvavat vaikutukset luontoon ja luontoympäristöjen vähenemiseen huolettavat. Uusiutuva energia ja sen tarvitsema maankäyttö muuttavat ympäristöä ja maisemaa – vaikka esimerkiksi liissä asutuksen voimakas keskittyminen luo olosuhteet, joissa ”tyhjää aluetta” on paljon ja näille alueille myös tuulivoiman rakentaminen on painotunut.

Kuntien ja valtion suhde uusiutuvan energian lisäämisessä onkin parhaillaan mielenkiintoisessa vaiheessa, hakemassa uutta suuntaa. Toisaalta valtio pyrkii edistämään (energia)siirtymää nopeuttamalla siihen liittyviä luvitusprosesseja ja läpiviemällä joitakin tuulivoiman hyväksyttävyyden lisäämiseen tarkoitettuja toimia. Toisaalta valtio ei muuten pyri toistaiseksi aktiivisesti koordinoimaan tai ohjaamaan tuulivoiman kehitystä ja sijoittumista, vaan tämän halutaan tapahtuvan markkinavetoisesti, hanketoimijoiden ja kuntien päätöksenteon pohjalta.

Li on esimerkki siitä, että kuntiin kohdistuu merkittäviä odotuksia ja vaatimuksia tuulivoiman kaavoituksessa ja hankkeiden prosessien ohjaamisessa. Haastatellut alueellisen tason toimijat – joilla oli havaintoja muistakin kuin Iin kunnasta – pitivät selvänä haasteena tuulivoimarakentamisen kokonaiskuvan hallintaa ja yhteisvaikutusten hallintaa. He pohtivat yleisellä tasolla myös kiinteistöverotulojen merkitystä: Vaikka verotulot ovat tärkeä taloudellinen kannuste tuulivoiman suunnitteluun, ne eivät saisi olla pääasiallinen tavoite: päätöksenteko voi jäädä puutteelliseksi tai lyhytnäköiseksi, mikäli painotetaan

enemmän tuulivoimahankkeiden määrän ja koon maksimointia sekä saatavia kiinteistöverotuottoja.

Iin tapaus nostaa esiin kysymyksen siitä, joutuvako kunnat toimimaan liikaakin itseksien ilman selvää ohjausta ja tukea punnitessaan, missä määrin ne osallistuvat (energia)siirtymään ja minkälaisen roolin ne ottavat siinä. Uusiutuvan energian rakentamisen tavoitteet – tai laajemmin reilun tai oikeudenmukaisen siirtymän tavoitteet sekä erilaisten maankäytön intressien yhteensovittaminen – eivät välttämättä toteudu, mikäli kunnista ei löydy riittävää osaamista, suunnittelun voimavaroja ja insenttiivejä.

Ruotsin takkuilevan tuulivoimakehityksen analysoinnin pohjalta onkin esitetty, että jos tavoitellaan varsin suurta muutosta yhteiskunnassa eli uuden, suuren ja hajautuneen energiajärjestelmän rakentamista koko yhteiskunnan tarpeisiin, se ei onnistu vain vastuuttamalla kuntia sen toteutukseen, vaan se pitää suunnitella ja tehdä valtion ja kuntien yhteistyönä. Tällöin tarvittaisiin uusi ja erilainen suhde valtion ja kuntien välillä, jossa kunnat nähtäisiin aktiivisina toimijoina kansallisessa prosessissa. Kunnissa tuulivoimarakentamisen hyväksyntä edellyttäisi paitsi paikallista taloushyötyä kiinteistöveron muodossa myös tukea suunnittelukapasiteetin vahvistamiseen kuntatasolla (etenkin köyhissä kunnissa) ja selvää haittaa kärsivien asukkaiden (esim. lähellä asuvien) kompensointia. Uudessa toimintamallissa voisi olla selkeämmin määritelty valtion rooli sekä pitkäjänteisiä tukitoimia, jotka vahvistaisivat kuntien kapasiteettia – esimerkiksi valtion koordinoima instituutio, joka edistäisi paikallista osaamista ja toimintakykyä pitkällä aikavälillä. (Niskanen ym. 2024).

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Iin kuntaan keskittyvän tapaustutkimuksen kautta olemme tässä artikkelissa pyrkineet tarkentamaan kuvaa tuulivoiman hyväksyttävyyden osatekijöistä ja sen muutoksesta paikallisella tasolla. Olemme selvittäneet tuulivoiman vaikutuksiin, hyötyjen ja haittojen jakautumiseen, menettelytapoihin, ja paikalliseen kontekstiin liittyviä tekijöitä, jotka voivat lisätä tai vähentää tuulivoiman hyväksyttävyyttä kuntatasolla. Lisäksi tarkastelimme hyväksyttävyyden muutosta Iissä.

Tehdyn analyysin pohjalta voidaan todeta, että Iissä esiintyy samaan aikaan tuulivoiman hyväksyttävyyttä tukevia ja sitä heikentäviä tekijöitä ja kehityskulkuja. Iin kunnassa kokemukset tuulivoiman hyödyistä ja niiden jakautumisesta sekä menettelytapojen reiluudesta kiinnittyvät Iin alueellisiin erityispiirteisiin. Kunnan profiloituminen ilmasto- ja tuulivoimakuntana, tuulivoimarakentamisen pidempi historia 1990-luvulta alkaen, kantaverkon läheisyys sekä tuulivoiman tuomat taloudelliset hyödyt ja suunnitteluprosessien kehittyminen ovat tukeneet tuulivoiman hyväksyttävyyttä. Lisäksi kunnan asutusrakenne, maantiede ja soveltuvien tuulivoima-alueiden olemassaolo selittävät tuulivoimarakentamisen määrää.

Vastaavaa yhdistelmää tuulivoiman rakentamiselle suotuisia tekijöitä ei välttämättä löydy monista muista kunnista. Kuntien poliittisen tahtotilan, maantieteen, tuulivoimarakentamisen historian, maankäytön muotojen ja paikallisyhteisön erityispiirteiden yhdistelmiä olisi tärkeä tutkia laajemmin Suomessa suhteessa paikallisiin tuulivoima-asenteisiin. Iin tapaustutkimus kaipasi jatkukseen laajempaa, alueellisesti tarkentuvaa ja kuntien välisiä vertailuja mahdollistavaa tutkimusta.

Aineiston analyysissä nousi selviä merkkejä hyväksyttävyyden muutoksesta Iissä viime vuosilta. Monien paikallisten mielestä maatuulivoiman rakentaminen on tulossa tiensä päähän Iissä, kun sopivimmat rakentamispaikat on jo käytetty. Kilpailu rakentamispaikoista, kiireiset aikataulut ja hankkeiden yhteisvaikutukset vähentävät hankkeiden hyväksyttävyyttä. Silti tuulivoimarakentaminen ei ole kokonaan pysähtynyt Iissä, ja uusia tuulivoimahankkeita on vireillä. Niiden voidaan olettaa kohtaavan lisääntyvää kritiikkiä ja vastustusta, riippuen kuitenkin myös yksittäisten hankkeiden toteutustavoista sekä suunnittelun ja vuorovaikutuksen onnistumisesta.

Iin tapaustutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää opetuksina tuulivoiman hyväksyttävyydestä Suomessa. Hyväksyttävyyden tarkastelussa paikallinen historia ja kuntien erityispiirteet ovat olennaisia, mutta hyväksyttävyyttä ei voi käsitellä vain paikallisena ilmiönä - siihen liittyy laajemmin tuulivoiman hyväksyttävyyys yhteiskunnallis-poliittisena ilmiönä. Tapaus nostaa kysymyksen uusiutuvan energian rakentamisen ja laajemmin vihreän siirtymän hallinnasta, kuntien kapasiteetista sekä kunnan ja valtion yhteistyön tarpeesta reilun siirtymän edellytysten turvaamisessa.

KIITOKSET

Tutkimus on toteutettu pääosin TAH-säätiön rahoituksella, osana “Tuulivoiman hyväksyttävyyden osatekijät, riskit ja muutos Suomessa” (THORMS) -hanketta (hakemus numero 20230024). Lasse Peltosen työtä on rahoittanut myös Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama DEMOC-ohjelman hanke “Reducing polarization via material participation” (Material Democracy), päätösnumero 365736. Jakob Donner-Amnellin työtä on rahoittanut myös Strategisen tutkimuksen neuvoston JUST ENERGY-ohjelman hanke “Polku energiakriiseistä muutosjoustavaan, iskunkestävään ja oikeudenmukaiseen energiajärjestelmään” (PHOENIX), päätösnumero 358974. Kiitämme myös kahta nimetöntä Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirjan asiantuntija-arvioitsijaa, joiden asiantuntevat ja rakentavat kommentit auttoivat parantamaan käsikirjoitustamme.

LÄHTEET

- Batel, Susana*: A critical discussion of research on the social acceptance of renewable energy generation and associated infrastructures and an agenda for the future. *Journal of Environmental Policy & Planning* 20 (3) 2018, s. 356–369
- Baxter, Jamie – Walker, Chad – Ellis, Geraint – Devine-Wright, Patrick – Adams, Michelle – Fullerton, Romaine Smith*: Scale, history and justice in community wind energy: An empirical review. *Energy Research & Social Science* 68 2020, s. 101532.
- Boutillier, Robert G.*: Narratives and networks model of the social licence. *Resources Policy* 69 2020, s. 101869.
- Devine-Wright, Patrick*: Beyond NIMBYism: towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy. *Wind Energy* 8(2) 2005, s. 125–139.
- Devine-Wright, Patrick*: Rethinking NIMBYism: The role of place attachment and place identity in explaining place-protective action. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 19(6) 2009, s. 426–441.
- Dugstad, Anders – Grimsrud, Kristine – Kipperberg, Gorm – Lindhjem, Henrik – Navrud, Ståle*: Acceptance of wind power development and exposure – Not-in-anybody’s-backyard. *Energy Policy* 147 2020, s. 111780.
- Ellis, Geraint – Ferraro, Gianluca*: The social acceptance of wind energy: where we stand and the path ahead. European Commission, Joint Research Centre (JRC). Luxembourg 2016.
- Ellis, Geraint – Schneider, Nina – Wüstenhagen, Rolf*: Dynamics of social acceptance of renewable energy: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 181 2023: s. 113706.
- Fournis, Yannick – Fortin, Marie-José*: From social ‘acceptance’ to social ‘acceptability’ of wind energy projects: towards a territorial perspective. *Journal of Environmental Planning and Management* 60(1) 2017, s. 1–21.
- Gaede, James – Rowlands, Ian H.*: Visualizing social acceptance research: A bibliometric review of the social acceptance literature for energy technology and fuels. *Energy Research & Social Science*. 40 2018, s. 142–158.
- Hampl, Nina – Wüstenhagen, Rolf*: Management of Investor Acceptance in Wind Power Megaprojects: A Conceptual Perspective. *Organization, technology & management in construction* 4(3) 2012, s. 571–583.
- Höltinger, Stefan – Salak, Boris – Schauppenlehner, Thomas – Scherhauser, Patrick – Schmidt, Johannes*: Austria’s wind energy potential – A participatory modeling approach to assess socio-political and market acceptance. *Energy policy* 98 2016, s. 49–61.
- Janhunen, Sari*: Determinants of the local acceptability of wind power in Finland. *Acta Universitatis Lappeenrantaensis* 796. Lappeenranta 2018.
- Janhunen, Sari – Hujala, Maija – Pätäri, Satu*: Owners of second homes, locals and their attitudes towards future rural wind farm. *Energy Policy* 73 2014, s. 450–460.
- Janhunen, Sari – Hujala, Maija – Pätäri, Satu*: The acceptability of wind farms: the impact of public participation. *Journal of Environmental Policy & Planning* 20(2) 2018, s. 214–235.

- Jokinen, Mikko – Oinonen, Kari – Kumpula, Jouko – Sanaksenaho, Vilma:* Tuulivoimatuotannon kestävä sopiminen ja suunnittelu poronhoitoalueella. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 53/2025. Helsinki 2025.
- Klok, Willem. – Kirkels, Arjan F. – Alkemade, Floor:* Impacts, procedural processes, and local context: Rethinking the social acceptance of wind energy projects in the Netherlands. *Energy Research & Social Science* 99 2023. s. 103044
- Kopomaa, Timo – Peltonen, Lasse – Litmanen, Tapio (toim.):* Ei meidän pihallemme! Paikalliset kiistat tilasta. Gaudeamus. Helsinki 2008.
- Korjonen-Kuusipuro, Kristiina – Janhunen, Sari:* Tyyntä ja myrskyä: Tunteet osana tuulivoiman sosiaalista hyväksyttävyyttä. *Alue ja Ympäristö* 44(2) 2015, s. 15–29.
- Kühn, Nadja – Vasstrøm, Mikaela:* A public administration perspective on wind power development: decision-making logic of local government officials. *Journal of Environmental Policy & Planning* 26(2) 2024, s. 205-217.
- Ladenburg, Jacob – Termansen, Mette – Hasler, Berit:* Assessing acceptability of two onshore wind power development schemes: A test of viewshed effects and the cumulative effects of wind turbines. *Energy* 54 2013, s. 45–54.
- Lindén, Andreas – Rapeli, Lauri – Brutemark, Andreas:* Community attachment and municipal economy: Public attitudes towards wind power in a local context. *Environmental Science & Policy* 54 2015, s. 10–14.
- Lothian, Andrew:* Visual impacts and acceptability of wind farms to councillors and senior council staff in Britain. *International Journal of Environmental Studies* 80(1) 2023, s. 113–136.
- Luoma, Emma – Hast, Sanna – Kangasoja, Jonna:* Luonnonvarahallinnan uudet tuulet: tuulivoiman ja poronhoidon välinen yhteistoiminta rakentaa oikeudenmukaisempaa energiasiirtymää. *Alue ja Ympäristö* 52(2) 2023, s. 121–132.
- Mayring, Philipp:* Qualitative Content Analysis. First edition. Sage Publications Ltd. UK 2021.
- Motosu, Memi – Maruyama, Yasushi:* Local acceptance by people with unvoiced opinions living close to a wind farm: A case study from Japan. *Energy Policy* 91 2016, s. 362–370.
- Myrsky, Noora.* 2.9.2024. Selvitys tuulivoimaloiden ja asutuksen väliseen etäisyyteen vaikuttavista ohjauskeinoista ja tuulivoiman paikallisesta hyväksyttävyydestä Suomessa ja vertailumaissa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:31. Ympäristöministeriö. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165794/YM_2024_31.pdf]. (17.10.2025)
- Niemi, Anni – Similä, Lassi – Pihkola, Hanna – Koljonen, Tiina:* ”Kyllähän se vähän yllätti” – Tiedontarpeet ja oikeudenmukaisuuden kokemukset tuulivoimasta kahdessa suomalaisessa kunnassa. *Alue ja Ympäristö* 54(1) 2025, s. 160–180.
- Niskanen, Johan – Haikola, Simon – Magnusson, Dick – Anshelm, Jonas:* Swedish wind power expansion: Conflicting responsibilities between state and municipalities. *Renewable & Sustainable Energy Reviews* 206 2024, s. 114881.
- Olsen, Birgitte Egelund:* Wind energy and local acceptance: How to get beyond the nimby effect. *European Energy and Environmental Law Review* 19(5) 2010, s. 239–251.
- Peltonen, Lasse:* NIMBY-kiistojen asukaskeskeiset ja kontekstuaaliset selitykset. *Alue ja Ympäristö* 33(2) 2004, s. 43–54.

- Peltonen, Lasse*: Kaivostoiminnan legitimitietin muotoutuminen: paikallisesta hyväksyttävyydestä yhteiskuntakelpoisuuden ymmärtämiseen. Teoksessa Mononen, Tuija – Suopajarvi, Leena (toim.): Kaivos suomalaisessa yhteiskunnassa. Lapland University Press. Rovaniemi 2016, s. 135–159.
- Peltonen, Lasse – Donner-Amnell, Jakob – Nokelainen, Saara*: Tuulivoiman hyväksyttävyyden nykytila ja näkymät Suomessa. Publications of the University of Eastern Finland. Reports and Studies in Social Sciences and Business *Studies* 21. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2024.
- Petrova, Maria A.*: Sustainable communities and wind energy project acceptance in Massachusetts. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology* 15(1) 2014, s. 529.
- Puusa, Anu*: Haastattelu laadullisen tutkimuksen menetelmänä. Teoksessa Puusa, Anu – Juuti, Pauli (toim.): Menetelmäviidakon raivaajat – perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. JTO. Helsinki 2011, s. 73–87.
- Rand, Joseph – Hoen, Ben*: Thirty years of North American wind energy acceptance research: What have we learned? *Energy Research & Social Science* 29(C) 2017, s. 135–148.
- Sorvali, Jaana – Lyytimäki, Jari – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Huttunen, Suvi – Inkilä, Esa – Weckroth, Mikko – Tuulentie, Seija*: Reiluus puntarissa: Kuusamon tuulivoima- ja kaivossuunnitelmat alueellisina kestävyyskiistoina oikeudessa, mediassa ja mielipiteissä. *Alue ja Ympäristö* 52(2) 2023, s. 67–88.
- Tuomi, Jouni – Sarajarvi, Anneli*: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki 2009.
- Umit, Resul – Schaffer, Lena Maria*: Wind Turbines, Public Acceptance, and Electoral Outcomes. *Swiss Political Science Review* 28(4) 2022, s. 712–727.
- Upham, Paul – Oltra, Christian – Boso, Alex*: Towards a cross-paradigmatic framework of the social acceptance of energy systems. *Energy Research & Social Science*. 8 2015, s. 100–112.
- van der Waal, Esther Christina – van der Windt, Henny J. – Botma, Rixt – van Oost, Ellen C.J.*: Being a Better Neighbor: A Value-Based Perspective on Negotiating Acceptability of Locally Owned Wind Projects. *Sustainability* 12(21) 2020, s. 1–18.
- Wolsink, Maarten*: Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable Energy* 21(1) 2000, s. 49–64.
- Wolsink, Maarten*: Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of ‘backyard motives’, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 11(6) 2007: 1188-207.
- Wolsink, Maarten*: Wind power: basic challenge concerning social acceptance. Teoksessa Meyers, Robert A. (toim.): *Encyclopedia of Sustainability Science and Technology*. Springer. New York 2012, s. 12218–12254.
- Wolsink, Maarten*: Social acceptance revisited: gaps, questionable trends, and an auspicious perspective. *Energy Research & Social Science* 46 2018, s. 287–295.
- Wüstenhagen, Rolf – Wolsink, Maarten – Büerer, Mary Jean*: Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy* 35(5) 2007, s. 2683–2691.

Virallislähteet

- Fingrid* 4.9.2024. Sähkön tuotannon ja kulutuksen kehitysnäkymät. FINGRID:in ennuste Q3/2024. [<https://www.fingrid.fi/globalassets/dokumentit/fi/tiedotteet/ajankohtaista/sahkon-tuotannon-ja-kulutuksen-kehitysnakymat-q3-2024-fingrid.pdf>]. (20.10.2025)
- Fingrid* 2025. Sähkönsiirtoverkko. [<https://www.fingrid.fi/kantaverkko/kehittaminen/fingridin-sahkonsiirtoverkko/>]. (20.10.2025)
- Iin kunta* 2024a. Historiaa ja kuntatietoa. [<https://www.ii.fi/historiaa-ja-kuntatietoa/>]. (20.10.2025)
- Iin kunta* 2024b. Kestävä arki. [<https://www.ii.fi/kestava-arki/>]. (21.10.2025)
- Iin kunta* 2020. Iin strategisen yleiskaavan tuulivoimaselvitys. [https://www.ii.fi/sites/ii.fi/files/TIEDOSTOT/ASUMINEN_YMPARISTO/Kaavoitus/Liite_8_Tuulivoimaselvitys_0.pdf]. (21.10.2024)
- Räty, Arto*: Itäisen Suomen tuulivoimarakentamisen tehostaminen. Selvitysmiehen raportti. Valtioneuvosto. Helsinki 15.3.2023. [<https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/selvitysmiehelta-keinoja-itaisen-suomen-tuulivoimarakentamisen-edistamiseksi>] (20.10.2025)
- Suomen metsäkeskus* 2025. Metsätalousmaan omistus omistajaryhmittäin. [<https://www.metsakeskus.fi/fi/avoin-metsa-ja-luontotieto/tietoa-metsien-omistuksesta/metsatalousmaan-omistus-omistajaryhmittäin>]. (20.10.2025)
- Tilastokeskus* 25.7.2024. Kuntien avainluvut. [<https://stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?active1=KU139&year=2023>]. (21.10.2024)
- Tilastokeskus* 16.5.2025. Väestöruutuaineisto 1 km x 1 km. [https://stat.fi/tup/avoin-data/paikkatietoaineistot/vaestoruutuaineisto_1km.html]. (21.10.2025)
- Tomassetti, Jazz M.*: We’re All in This Together: A Fair Share Approach to Renewable Energy. *Journal of Land Use & Environmental Law* 31 (2) 2016, s. 331–364.
- Vahva ja välittävä Suomi. 2023.* Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. [urn.fi/URN:ISBN:978–952–383–763–8]
- Valtiovarainministeriö* 22.10.2024. VOS-uudistus siirtyy. VM:n tiedote. [<https://valtioneuvosto.fi/-/10623/vos-uudistus-siirtyy>]. (20.10.2025)

Internet-lähteet

- Energiatoteellisuus* 27.12.2024. Suomalaisten energia-asenteet 2024. [<https://energia.fi/wp-content/uploads/2024/12/Energia-asenteet-2024.pdf>]. (20.10.2025)
- Kuntalehti* 3.3.2025. Muiden kuntien verotuloilla tuetaan tuulivoimalakuntia, jotka levittävät jopa kauhukuvia nykytilanteen muuttumisesta. [<https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/muiden-kuntien-verotuloilla-tuetaan-tuulivoimalakuntia-jotka-levittavat-jopa-kauhukuvia-nykytilanteen-muuttumisesta/>]. (20.10.2025)
- Suomen uusiutuvat ry* 2025a: Tuulivoima Suomessa. [https://suomenuusiutuvat.fi/media/tuulivoima_vuositilastot-6_2025.pdf] (viitattu 20.10.2025).
- Suomen uusiutuvat ry* 2025b: Tuulivoimahankkeet ja voimalat Suomessa – kartta. [<https://suomenuusiutuvat.fi/tuulivoima/hankkeet-ja-voimalat-suomessa/kartta/>] (viitattu 20.10.2025).
- YLE* 15.7.2025. Tuulivoimaloille ehdotettu minimietäisyys asutuksesta saa täystyrmäyksen kunnilta – lausuntokierros päättyi juuri. [<https://yle.fi/a/74-20171476>]. (20.10.2025)
- YLE* 27.8.2025. Uusi alueidenkäyttölaki saattaisi vaikeuttaa pohjalaismaakuntiin suunniteltujen tuulivoimahankkeiden toteutumista. [<https://yle.fi/a/74-20179546>]. (20.10.2025)

Terhi Halonen

**MAANMITTARI OIKEUTTA LUOMASSA?
– ARVIOINTI JA KORVAAMINEN
KAIVOSTOIMITUKSESSA
JA EROT LUNASTUSTOIMITUKSEEN**

Maanmittari oikeutta luomassa? – Arviointi ja korvaaminen kaivostoimituksessa ja erot lunastustoimitukseen

Land surveyor shaping justice? – Valuation and compensation and their differences in the expropriation proceedings under the Mining Law and the Expropriation Act

Hakusanat: kaivosoikeus, korvausarviointi, korvausmenettely, lunastuskorvaus, lunastusoikeus
mineral right, valuation for compensation, compensation procedure, compensation for expropriation, right to expropriate

TIIVISTELMÄ

Korvausratkaisu on korvausvastuuharkinnan ja taloudellisen arvioinnin muodostama kokonaisuus. Kaivosoikeudellinen korvaaminen tapahtuu kaivostoimituksessa ja korvauksen määrää lunastustoimikunta. Korvauksen perustana käytettävän arvioinnin laatii toimitusinsinööriä toimiva maanmittari. Keskeisimmin korvaamiseen sovelletaan kaivoslain (621/2011) ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977, lunastuslaki) korvaussäännöksiä sekä kiinteistötaloudellisia arvioinnin laadintaperiaatteita. Lunastuskorvauksen määräämisen taustalla vaikuttaa Suomen perustuslain (731/1999, PL) 15.2 §:n omaisuudensuojasäännös, ja siinä todettu täyden korvauksen periaate.

Tutkimuksessa selvitetään lainopin menetelmiä hyödyntämällä ensinnäkin kaivoslain korvaussäännöksiä, -menetelmiä ja -periaatteita sekä verrataan eroja lunastuslakiin. Toiseksi arvioidaan kiinteistötaloudellisten arvioinnin laadintaperiaatteiden velvoittavuutta ja niiden suhdetta korvaussäännöksiin. Kolmanneksi selvitetään kaivosoikeudellisen täyden korvauksen toteutumista ja eroja lunastusoikeudelliseen täyteen korvaamiseen. Esimerkkeinä tarkastellaan aineettoman menetyksen korvaamista, tulevan käyttömahdollisuuden menetyksen korvaamista, raakamaan arviointia ja verotuksen vaikutusta korvaamiseen.

Kaivosoikeudelliset korvaussäännökset voidaan jakaa korvausmenettelyä, korvausvastuun harkintaa ja korvausarvioinnin laatimista koskeviksi kokonaisuuksiksi. Kaivosoikeudelliset korvaussäännökset eroavat lunastusoikeudellisista korvaussäännöksistä keskeisimmin lunastusrelaation ulkopuolisia menetyksiä korvattaessa, virallisperiaatteen tulkinnallisessa ulottuvuudessa,

ennakko- ja jälkikorvaamisessa sekä eräiden säädännäisten lisäkorotusten kohdalla. Lunastusrelaatiassa täysi korvaaminen toteutuu kaivos- ja lunastuslaissa samojen korvaussäännösten perusteella. Lunastusrelaation ulkopuolella täysi korvattavuus nojaa ennemminkin PL 15.1 §:ään, ja korvaussäännökset sallivat vähäisen korvausvastuun rajoittamisen. Täyttä korvaamista toteuttavien korvaussäännösten näkökulmasta kaivoslaki on kokonaisuutena hieman lunastuslakia myönteisempi asianosaisille menetyksiä korvattaessa.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO*	128
1.1	Tutkimustehtävä	128
1.2	Tutkimuksen menetelmät, rajaukset ja rakenne	131
2	LUNASTUSPERUSTE	135
2.1	Lunastusperusteen suhde toimitusmenettelyyn ja korvaamiseen..	135
2.2	Käytönrajoituksen luonteen merkityksestä korvaamiseen	138
3	LUNASTUSKORVAUKSEN MÄÄRITELMÄ JA KORVAUSMENETTELY	140
3.1	Lunastuskorvauksen määritelmä	140
3.2	Korvausmenettely	142
3.2.1	Päätöksenteko toimitusmenettelyssä	142
3.2.2	Virallisperiaate	146
3.2.3	Sopiminen	150
3.2.4	Edunvalvontakulut	153
3.2.5	Korvauksen maksamiseen liittyvät järjestelyt ja oikeusapu	154
3.3	Muutoksenhaku	156
4	KORVAUSVASTUUN HARKINTA	159
4.1	Korvausvastuun määräytyminen	159
4.2	Täyden korvauksen sisältö	165
4.3	Täyden korvauksen takeet	168
4.3.1	Asunnon ja ammattiomaisuuden suoja	168
4.3.2	Kaivoslain 1,5-kertainen korvaus	170
4.3.3	Korvauksen korottaminen	171
4.4	Korvausvastuun rajoittaminen	172
4.4.1	Haittojen ja vahinkojen merkittävyys ja kohtuullisuus	172
4.4.2	Vahingonkorvausoikeudelliset periaatteet	175
4.5	Rikastumiskiellon periaate	175
4.6	Ennakkokorvaus	177
4.7	Jälkikorvaus ja korvausoikeuden vanhentuminen	178
4.8	Korko	180
4.9	Liityntä ympäristövahinkolakiin	181

5	ARVIOINNIN LAADINTA	183
5.1	Yleistä.....	183
5.2	Arvioinnin laadintaperiaatteet	184
5.3	Markkina-arvo	186
5.4	Arviointitehtävän tunnistaminen	189
5.5	Arviointimenetelmän valinta	191
5.6	Arvohetki ja yleisen hintatason nousu.....	195
5.7	Hankkeen vaikutus markkina-arvoon ja hintasuhdevaihtelut	196
5.8	Arviointitarkkuus.....	198
6	TÄYSI KORVAUS KAIVOS- JA LUNASTUSLAISSA.....	200
6.1	Lainmukainen vai oikeudenmukainen lunastuskorvaus	200
6.2	Täysi lunastuskorvaus	202
6.2.1	Korvaaminen lunastusrelaatiassa	202
6.2.2	Kaivoslain 1,5-kertainen korvaus	203
6.2.3	Lunastuslain 25 prosentin lisäkorotus.....	205
6.2.4	Virallisperiaate	208
6.2.5	Ennakko- ja jälkikorvaaminen	209
6.3	Lunastusrelaation ulkopuoliset haitat ja vahingot	210
6.4	Taloudellinen arviointi lunastuskorvauksen perustana.....	213
6.4.1	Arviointi- ja korvaussäännösten yhteenkietoutuminen	213
6.4.2	Arvioinnin merkityksestä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa	213
6.4.3	Aineettomat menetykset.....	216
6.4.4	Tulevan käyttömahdollisuuden menetys.....	217
6.4.5	Raakamaan arviointi	220
6.5	Verotuksen merkitys arviointiin ja korvaamiseen	222
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	224
	LÄHTEET.....	229

1 JOHDANTO*

1.1 Tutkimustehtävä

Jumalasta seuraava – maanmittari. Ennen kyseinen kuvaus saattoi olla osuvampikin, mutta nykyään maanmittari on ennemminkin kansan palvelija – julkista valtaa käyttävä henkilö, jonka virkatoimet perustuvat lakiin.¹ Julkisella vallankäytöllä voidaan muuttaa oikeudellisia olosuhteita.² Lunastuksissa maanmittarin yhtenä roolina on seistä rahakirstun suulla päättämässä kenelle ja kuinka paljon kultakolikoita lunastuksen aiheuttamasta menetyksestä jaetaan lunastajalta asianosaiselle – eli oikeastaan se mukavin rooli, koska kolikotkaan eivät ole omia. Tarkkana pitää silti olla eikä kirstun suuta voi ilman tolkullisia perusteita raottaa. Lisäksi tulee muistaa, että korvausratkaisu tehdään kaivos- ja lunastusoikeudellisessa korvaustilanteessa kokoonpanossa, johon kuuluvat maanmittarin ohella kaksi kunnanvaltuuston valitsemaa uskottua miestä.³ Tehdyistä korvausratkaisuista voidaan ensin hakea muutosta maa-oikeudelta, ja sen jälkeen valitusluvalla korkeimmalta oikeudelta, joten toimitusmenettelyssä määrätty korvaus voi vielä muuttuakin.

Kaivosoikeudellinen korvaaminen on monilta osin hyvin samanlaista kuin lunastusoikeudellinen korvaaminen, vaikka erojakin löytyy. Molemmissa tilanteissa korvaussäännösten ohella tulevat hyödynnettäväksi kiinteistöaloustieteessä kehittyneet käsitteet, arviointimenetelmät ja peruseriaatteet. Ne ilmenevät keskeisimmin kansainvälisistä arviointistandardeista (IVS) ja arviointikirjallisuudesta.⁴ Kansainvälisistä arviointistandardeista ilmenevät yleiset standardit ja arvioinnin peruseriaatteet on tässä tutkimuksessa esitetty vain osittain ja lunastusoikeudellista korvaustilannetta silmällä pitäen. Niitä kutsutaan jäljempänä myös *arvioinnin laadintaperiaatteiksi*.

* Kirjoitus on refereeartikkeliksi. Kiitos vertaisarvioijille ja ohjaajille aiheen sisältöä ja tekstin rakennetta kehittävästä näkökulmista.

¹ PL 2.3 §.

² Lunastuslain 42 §:n mukaisesti esimerkiksi korvauksen kohde ja arviointiperusteet on mainittava. Kiinteistönmuodostamislain (554/1995, KML) 187.2 §:n mukaan pöytäkirjaan merkitään ratkaisut ja niiden perustelut.

³ Kaivoslaki 77 §; lunastuslaki 12–13 §; KML 5 §. *Malinin* (2022, s. 58) mukaan toimitusinsinööri tuo menettelyyn kiinteistötekniistä ja arvioimisopillista asiantuntemusta, ja uskotut miehet puolestaan tietoa paikallisista olosuhteista ja maallikkonäkökulmaa.

⁴ SKAY 2025, s. 5. IVS on lyhennys sanoista International Valuation Standards.

Oikeuskirjallisuudessa on aiemmin katsottu, että lunastusoikeudellisessa korvaamisessa oikeussäännöt ja arvonmääritystoiminta kietoutuvat paikoin toisiinsa varsin vaikeaselkoisella ja erottamattomalla tavalla.⁵ Tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena on esittää ne lainkohdat, joissa tuollaista kietoutumista tapahtuu. Lisäksi halutaan selvittää sitä, miten taloudellinen arviointi laadintaperiaatteineen asemoituu suhteessa korvaussäännöksiin. Arvioinnin laatii pitkälti maanmittari virkatyönään. Artikkelin otsikon kysymyksellä tarkoitetaan keskeisimmän sitä, luoko maanmittari oikeutta arviointia laatiessaan.

Kaivosoikeudellisen korvaamisen taustalla vaikuttaa Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:n 2 momentin omaisuuden suojaussäännöksestä ilmenevä täyden korvauksen periaate.⁶ Totetun lainkohdan mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttävä korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastaminen ja korvaaminen tapahtuvat kuitenkin perustuslakia alempiasteisen säännöksen perusteella. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät säädökset ovat kaivoslaki (621/2011) ja laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, lunastuslaki), jonka korvausperusteita on tarkistettu 1.8.2025 voimaan tulleella lainmuutoksella (520/2025).⁷ Kaivoslain 77 §:n viittauksin monet lunastuslain menettely- ja korvaussäännökset tulevat sovellettavaksi kaivostoimituksessa. Täyden korvauksen sisällöllisenä tavoitteena on pysyttää omistajan taloudellinen asema lunastusta edeltävässä tilanteessa.⁸ Toisaalta on voitu säätää myös täyden korvauksen ylittävistä korvauksista, kuten kaivoslain 86 §:n 1,5-kertainen korvaus.

Lunastuskorvauksella tarkoitetaan taloudellista hyvitystä omaisuuden menettamisestä tai omaisuuden käyttöoikeuden rajoittamisesta lunastustilanteessa.⁹ Siksi jäljempänä ei ole tarpeen tehdä käsitteellistä eroa kaivoslain mukaisen käyttöoikeuden menetyksen ja lunastuslain tarkoittaman omaisuuden menetyksen välillä.¹⁰ Kaivos- ja lunastusoikeudellisessa korvaamisessa on silti eroja, joiden ymmärtämiseksi on tarpeellista havainnollistaa molempia korvausjärjestelmiä.

⁵ *Ojanen* 1978, s. 142; *Häkkinen* 2023, s. 337. Esimerkiksi lunastuslain korvaussäännökset on useissa kohdissa kirjoitettu niin, että samassa säännöksessä esitetään sekä korvausvastuuta että arviointia koskevaa ohjausta.

⁶ *Länsineva* (2006, s. 105–106) toteaa, ettei omaisuuden suojaus kuitenkaan suvereenisti hallitse perusoikeusjärjestelmää, vaan sitä tulee tarkastella osana perustuslain kokonaisjärjestelmää, jossa muilla perusoikeuksilla on yhtäläinen asema omaisuuden suojaan nähden.

⁷ Lisäksi lunastuslain säännöksiä on muutettu lainmuutoksella (550/2025), joka tulee voimaan 1.1.2026. Säännösmuutokset liittyvät lupa- ja valvontaviraston toiminnan alkamiseen.

⁸ Laajemmin kohdassa 4.2.

⁹ Lunastuslain 29 §:n mukaan lunastuskorvaus on korvausta lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.

¹⁰ Lunastuslain 29 § ei tee eroa omaisuuden lunastuksen ja muun lain (kuten kaivoslain) mukaisen omaisuuden käyttörajoituksen suhteen. Laajemmin lunastuskorvauksen määritelmää tarkastellaan kohdassa 3.1.

Edellä kerrotuista lähtökohdista käsin tutkimuksessa esitetään seuraavat kysymykset:

1. Millaisiin oikeudellisiin säännöksiin, menettelyihin ja periaatteisiin kaivosoikeudellinen korvaaminen perustuu ja miten kaivosoikeudellisen korvaamisen säännökset, menettelyt ja periaatteet eroavat lunastusoikeudellisesta korvaamisesta?
2. Miten kiinteistötaloudelliset arvioinnin laadintaperiaatteet suhteutuvat kaivos- ja lunastuslain korvaussäännöksiin sekä onko niillä oikeudellista velvoittavuutta korvausratkaisun tekemiseen?
3. Miten kaivoslain korvaussääntely toteuttaa täyttä korvattavuutta, ja eroaako se lunastuslain mukaisesta täydestä korvattavuudesta?

Kysymyksenasettelun perusteella tutkimus on laajasti ajateltuna ympäristöoikeudellinen.¹¹ Tarkan tulokulman asemointi on hankalaa tutkimusasetelman kohdalla, joka ulottaa haarojansa kiinteistöoikeuteen, vahingonkorvausoikeuteen, hallinto-oikeuteen ja vieläpä kiinteistötaloustieteeseen. Kosketuspintaa on jopa varallisuusoikeuteen lunastuskorvauksista sopimisen myötä.¹² Lunastusoikeudellinen korvaaminen tarkoittaa lunastuksesta aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaamista, joten siinä mielessä tutkimuksen näkökulma saa vaikutteita vahingonkorvausoikeudesta.¹³ Korvauksen määrittäminen toimitusmenettelyssä on kuitenkin eräänlaista kiinteistöoikeudellista hallintomenettelyä, ja eroaa perinteisestä vahingonkorvausoikeudesta.¹⁴ Tämä ympä-

¹¹ Hollon (2009, s. 1, 8) mukaan ympäristö on oikeudellisessa viitekehyksessä uudehko käsite. Sääntely ei tavoita ympäristöä kokonaisuudessaan, koska ympäristösääntelyllä on useita juuria ja haaroja. Lisäksi ympäristön käsite on rönsyilevä.

¹² Esimerkiksi Hollon (1984, s. 1–2) mukaan kiinteistöoikeudellisia kysymyksiä ovat lunastus- ja pakkotoimiasioiden ohella kiinteistönmuodostusta tai oikeuksien kiinnittämistä (kirjaamista) koskevat asiat. Samoin Kuusiniemen (1997, s. 1) mukaan pakkotoimikysymykset kuuluvat kiinteistöoikeuden ydinalueeseen. Hän tosin tarkastelee tutkimuksessaan asioita paljon laajemmin kuin vain korvausoikeudellisesta näkökulmasta. Lämsineva (2002, s. 1) tarkastelee inhimillisen yhteistoiminnan taloudellisia ulottuvuuksia valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Mikkola (2003, s. 1) toteaa, että lunastusta voi tarkastella oikeudellisena kysymyksenä, vaikka laajemmin ajateltuna lunastusmenettely kytkeytyy koko kansantalouden toimintamekanismeihin. Määttä (2006, s. 1) mukaan pakkolunastuksen taloustieteellinen oikeutus voi olla oikeustaloustieteellisen tutkimuksen kohteena. Häkkänen (2023, s. 8) tutkii lunastusta oikeudellisena instituutiona. Hänen mukaansa lunastusta voi tutkia taloustieteen, historian tai yhteiskuntafilosofian näkökulmista.

¹³ Lunastuskorvausten taustallakin voidaan nähdä vaikuttavan yleisessä vahingonkorvausoikeudesta tutumpi moraalinen vahingonkorvausperiaate, jonka mukaan, jos henkilön toiminta aiheuttaa toisten perusoikeuksille liian suuria vahinkoriskejä, hänen on korvattava aiheutunut vahinko (tarkemmin Mielityinen 2006, s. 224).

¹⁴ Malin 2022, s. 66–69.

ristioikeudellinen tutkimus asemoituu siten tarkemmin kiinteistöoikeuteen ja erityisesti lunastuskorvausoikeuteen.¹⁵

1.2 Tutkimuksen menetelmät, rajaukset ja rakenne

Tutkimuksessa tehdään kaivosoikeudellisen korvaussäännösten systematisointia. Se tapahtuu parhaiten soveltamalla oikeuslähdeoppiin ja oikeudelliseen argumentointiin tukeutuvaa teoreettisen lainopin menetelmää.¹⁶ Keskeisimpinä tarkastelukohteina ovat kaivos- ja lunastuslain korvaussäännökset. Niissä tehdään ero *lunastusrelaation* ja sen ulkopuolisten menetysten korvattavuudessa. Lunastusrelaatioon kuuluvat lunastusalueella kokonaan tai osittain oleva omaisuus. Lunastusrelaation ulkopuolinen omaisuus rajautuu kokonaan lunastusalueen ulkopuolelle.¹⁷ Kaivos- ja lunastusoikeudellisessa korvaustilanteessa voi lisäksi tulla sovellettavaksi laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994, ympäristövahinkolaki, YVL), jota on tämänkin tutkimuksen yhteydessä syytä lyhyesti sivuta. Korvaussäännösten tulkinnalle haetaan tukea lainvalmisteluasiakirjoista, oikeuskäytännöstä ja oikeuskirjallisuudesta.¹⁸ Syvällisempää tarkastelua tehdään tilanteissa, joissa on tutkimusta tehdessä havaittu eri suuntiin vieviä näkökulmia, kuten virallisperiaatteen kohdalla.

¹⁵ Oikeusjärjestelmä tuntee lisäksi eräitä yksityisten välisiä lunastuksia, kuten tontinosan tai vesijätön lunastus kiinteistönmuodostamislaissa. Lunastuskorvausoikeus tulee erottaa niistä korvaustilanteista, joissa kiinteistöoikeudellisen säännöksen perusteella määritetään korvausta yksityisten välillä. Lähtökohta on erilainen suhteessa julkisen vallan vuoksi tehtävään lunastukseen, vaikka molemmissa taustalla vaikuttaakin jonkinlainen pakkotoimipäätös. Siksi ne rajautuvat tämän tutkimusasetelman ulkopuolelle. *Kanniainen – Määttä – Timonen* (1996, s. 11) asemoivat talouden ja oikeuden välisen vuorovaikutussuhteen tutkimisen oikeustaloustieteeseen.

¹⁶ *Aarnion* (2006, s. 243) mukaan teoreettinen lainoppi erittelee käsitteistöä, jäsentää käsitteitä uudelleen, muodostaa sellaista teoriaa, jonka avulla päästään kiinni oikeussäännösten tulkintaan ilman häiritsevää teoreettista painolastia. Näin teoreettinen lainoppi tekee mahdolliseksi korkeat laatuvaatimukset täyttävän käytännöllisen lainopin. Toisaalta esimerkiksi *Soininen* (2016, s. 52) on katsonut, että lainoppi voi kattaa kaikki käytännölliset ja teoreettiset oikeudelliset tutkimukset, joilla on välitön tai välillinen tulkinnallinen tiedonintressi. Mukaan voi lukea oikeusteoreettisetkin tutkimukset, joilla on potentiaalista vaikutusta tulkinnallisiin käytäntöihin.

¹⁷ *Kuusiniemi – Peltomaa* (2000, s. 145), jossa todetaan lunastusrelaatioon kuuluvaksi ne tahot, jotka luovuttavat omaisuutta tai erityisen oikeuden tai joiden vallintaa niihin rajoitetaan.

¹⁸ Oikeudellisessa tulkinnassa vahvin painoarvo annetaan voimassa olevalle lakitekstillemme, mutta pohjoismaisessa ajattelussa ja käytännössä lain esityöt ovat merkittävä oikeuslähde. Joskus puolestaan voivat painottaa oikeuskäytäntö tai oikeusperiaatteet. (*Tolonen* 2003, s. 103–144).

Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on tyypillistä tarkastella asioita oikeuslähdeopin perinteistä jaottelua laveammin.¹⁹ Oikeuslähdeoppi ei anna suoraa vastausta siihen, miten suhtautua kiinteistötaloudellisiin arvioinnin laadintaperiaatteisiin. Mikäli säännökset on kirjoitettu joustavasti tai asiasta ei ole lainkaan säännelty, on (kiinteistö)taloustieteellisillä argumenteilla laajempi käyttömahdollisuus laintulkinnassa.²⁰ Taloustieteelliset argumentit luetaan oikeuslähdeopissa seuraamusargumenteiksi eli reaalisiksi argumenteiksi. Niiden merkitys korvausratkaisuun on tilannesidonnaista.²¹

Ideaalitilanteessa tulkinnan voi lukea suoraan laista eikä muita tulkintalähteitä tarvita. Ympäristöoikeudessa normin oikeudellinen sisältö ei ole kuitenkaan kaikissa tilanteissa pääteltävissä säännöksen sanamuodosta, koska käytetyt normit ovat joustavia ja avoimia. Niiden normatiivinen sisältökään ei ole yksiselitteinen. Tulkinnassa korostuvat silloin systemiset tavoitteet eli ajatus oikeusjärjestelmän sisältämien arvojen ja tavoitteiden muodostamasta kokonaisuudesta.²² Toisin sanoen, kiinteistötaloudellisia argumentteja tulee pyrkiä tulkitsemaan niin, että ne toteuttavat täyden korvauksen periaatetta.

Kaivosoikeudellinen korvaaminen on aiemmissa kirjoituksissa jäänyt vähäiselle huomiolle. Kaivoslain kokonaisuudistuksen jälkeistä lunastuskorvauksiin keskittyvää systemaattista tutkimusta ei tietävästi ole tehty.²³ *Anne Kumpula* (2012) on selvittänyt täyttä korvattavuutta louhintakorvauksiin keskittyen.²⁴ Lunastusoikeudellista korvaamista on sen sijaan aiemmin selvitet-

¹⁹ *Kokko* (2016, s. 30) toteaa, että ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on nähtävissä lähestymistapojen ja metodien monipuolistuminen eikä ympäristösääntelyä tutkittaessa voida pitäytyä yksinomaan lain tulkinnassa. *Määttä* (2000, s. 335–336, 353) mukaan ympäristöoikeuden tutkimuksellisenä lähestymistapana voi olla joko ympäristöoikeuden sisäistä ja välitöntä käytännöllistä hyötyä palveleva tulkintajuridiikan lähestymistapa taikka vaihtoehtoisesti ympäristöoikeuden ulkopuolelle avautuva monitieteinen ja yhteyshakuinen ympäristöoikeuden malli. Lähestymistavan ympäristöoikeudellisissa tutkimuksissa tulisi olla jälkimmäistä, jotta se lisäisi ymmärrystä oikeudesta ja maailmasta, ja jotta se olisi kiinnostavaa ja ajankohtaista. Ks. *Määttä* (2015, s. 135–222), jossa laajemmin ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksista ja menetelmistä.

²⁰ *Määttä* 2006, s. 51. *Timonen* (1996, s. 144) toteaa, ettei taloustiede tarjoa oikeustutkimukselle kohteena olevista ilmiöistä sellaista yhtenäistä selitystä, jota oikeustutkimukselta yleensä odotetaan. Osaksi tässäkin tutkimuksessa tehtävät havainnot ovat hyväksyttäviä vain, jos taustaoletukseksi hyväksytään taloustieteellisen arvioinnin riittävyys lunastuskorvausta määrittäessä.

²¹ *Timonen* 1996, s. 149–159.

²² *Määttä – Soininen* 2016, s. 1035–1037.

²³ Kaivoslain kokonaisuudistus tuli voimaan 1.7.2011. Kaivoslain (505/2023) muutoksessa, joka tuli voimaan 1.6.2023, muun muassa täsmennettiin lain tarkoitusta, parannettiin vakuussääntelyä ja parannettiin ympäristönsuojelun tasoa (tarkemmin *HE 126/2022 vp*, s. 52–58). Lisäksi (s. 134–138) kaivoslain suhdetta perusoikeusjärjestelmään, on avattu laajemmin kuin vuoden 2011 kaivoslain kokonaisuudistuksen valmistelussa.

²⁴ *Kumpula* 2012, s. 184–197. Kumotun kaivoslain (503/1965) aikana tehdyistä tutkimuksista esim. *Kuusiniemi* 1997, s. 94–98.

ty lukuisissa eri tutkimuksissa ja kirjoituksissa. Tuoreimpana niistä on *Martti Häkkäsen* väitöskirja, joka keskittyy pakkolunastuksen vertailuun eurooppaoikeudellisessa kontekstissa (2023).²⁵ *Simo Mikkola* (2003) on puolestaan selvittänyt oikeustaloustieteellisesti täyden korvauksen periaatteen toteutumista lunastustilanteessa.²⁶ Käytännön käsikirjana käytetty *Kari Kuusiniemen* ja *Hannu Peltomaan* kommentaari (2000) ansaitsee myös tulla erikseen mainituksi.²⁷ Osa tässä tutkimuksessa viitatuista kirjallisuudesta on vanhaa, mutta niissä esitetyt periaatteelliset lähtökohdat ovat silti ennallaan ja hyödynnettävissä tulkinnallisena apuvälineenä.

Aihealue mahdollistaisi huomattavasti laajemmankin tutkimuksen tekemisen, mutta tässä keskitytään kaivos- ja lunastuslain mukaiseen korvaamiseen lunastustilanteessa. Siksi tutkimuksessa tehdään seuraavia rajauksia:

Kaivoslaissa säännellään muistakin korvaustilanteista, kuten malminetsintäkorvauksesta (99 §), sivutuotekorvauksesta (101 §) ja kullanhuuhdonta- ja korvauksesta (102 §). Kyseiset korvaustilanteet eroavat lähtökohdiltaan lunastuskorvauksista, joten ne rajautuvat sen vuoksi pois lähemmästä tarkastelusta.

Kaivoslain 100 §:n mukaisia louhintakorvauksia käsitellään siltä osin, kun ne kytkeytyvät lunastuskorvausten määräämiseen kaivoslain 86 §:ään liittyvissä korvaustilanteissa, vaikka niidenkin osalta lähtökohtainen korvausperuste on eri kuin lunastuskorvauksissa.

Lunastuksen raukeamista koskevat tilanteet ja erilaiset vakuusjärjestelyt eivät suoraan liity lunastuskorvausten määräämiseen, joten niitä ei lähemmin tarkastella.

Malminetsinnästä aiheutuvien vahinkojen korvaaminen sinällään tapahtuu lunastuskorvausten tavoin kaivostoimituksessa (kaivoslaki 103–104 §). Menettelylliset erot jäävät vähäisiksi suhteessa kaivoslain 97 §:n mukaiseen korvausmenettelyyn, mistä syystä malminetsintäkorvauksia ei lähemmin tarkastella.

Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu ulos nekin tilanteet, joissa korvausvastuussa on jokin toinen taho kuin lunastaja.²⁸

²⁵ *Häkkänen* 2023. *Laaksonen* (1998) ja *Peltomaa* (2001b) ovat selvittäneet muun muassa sitä millä edellytyksillä lunastus on oikeutettua, missä säätämisyjärjestyksessä lunastusperusteesta voidaan säätää tai miten lunastusoikeudellisia säännöksiä tulisi tulkita.

²⁶ *Mikkola* 2003.

²⁷ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000.

²⁸ Esim. lunastuslain 72 §:n omistajan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuvan vahingon korvaaminen.

Lunastuslain korvausperusteiden tarkistamisessa lunastuslaista poistettiin arvonleikkausta ja hyödyn sovittelua koskevat säännökset.²⁹ Tämä tutkimus on tehty voimaan jääneet korvaussäännökset huomioiden, joten arvonleikkausta tai hyödyn vähentämistä ei siksi lähemmin tarkastella.³⁰

Tätä tutkimusta varten korvaussäännökset jaetaan korvausmenettelyä, korvausvastuun harkintaa ja arvioinnin laadintaa koskeviksi kokonaisuuksiksi. Niiden avulla esitetään vertailu kaivos- ja lunastuslain välillä. Rakenteen hahmottelu on saanut vaikutteita lunastuslain esitöistä ja aiemmasta lunastusoikeudellisesta kirjallisuudesta.³¹ Oikeusjärjestelmän säännösten jäsentely ja tulkinta on aina jollakin tavoin arvo- ja kokemusmaailmalla väritynyt.³² Siksi tässäkin rakenteen muotoutumiseen on vaikuttanut kirjoittajan aiemmat kokemukset lunastuskorvausten korvaamisesta.

Artikkelissa esitetään lunastuskorvauksen arviointiin ja korvaamiseen liittyvä kokonaisuus, joka koostuu lunastuskorvauksen määritelmästä ja lunastuskorvauksen määräämistä koskevasta menettelystä (3), korvausvastuun harkintaperusteista ja rajauksista (4) ja taloudellisen arvioinnin laadinnasta (5). Koska lunastuskorvausten määrääminen riippuu lunastuksen tapahtumisesta, on lyhyesti tarkasteltu lunastusperusteen merkitystä korvaamiseen (2).

Täysi korvattavuus kulkee kirjoituksen mukana, mutta keskeisimmin sitä tarkastellaan kohdissa 4.1–4.5 ja 6.2. Lisäksi tutkimusta tehdessä tuli vastaan täyden korvattavuuden näkökulmasta kiinnostavia erityistilanteita, joita selvitettiin laajemmin. Omissa alakohdissaan tarkastellaan aineettoman menetyksen korvaamista (6.4.3), tulevan käyttömahdollisuuden menetyksen korvaamista (6.4.4), raakamaan arviointia (6.4.5) ja verotuksen merkitystä korvaamiseen (6.5). Lopuksi esitetään johtopäätökset luvussa 7.

²⁹ Esim. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 161–167; *Häkkänen* 2023, s. 349–350, 387–394.

³⁰ Varhaisemmasta arvonleikkaussääntöä koskevasta keskustelusta ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 161–165.

³¹ *HE 179/1975 II vp*, s. 29. Esim. *Wiiala* (1966, sisällys) esittää pääkohdittain mm. korvausperusteet, niiden tulkinnan ja korvausten määrittämisen. *Ojanen* (1978, sisällys) esittää pääkohdittain mm. lunastuksen määritelmän, lunastuksen soveltamisalan, lunastusperusteet, lunastusmenettely ja lunastuskorvaukset. *Laaksonen* (1998, sisällys) esittää pääkohdittain mm. omaisuudensuojan sisällön ja tulkintaperiaatteet, lunastamisen, täyden korvauksen vaatimuksen käsitteen, sisällön, rakenteen ja kiinteistön arvostamiseen liittyviä näkökohtia. Vrt. *Pöyhösen* (1999, s. 305–307) hahmottelu vahingonkorvausoikeuden perusteista ja yleistyksistä.

³² *Hirvonen* 2011, s. 36–37.

2 LUNASTUSPERUSTE

2.1 Lunastusperusteen suhde toimitusmenettelyyn ja korvaamiseen

Lunastuksella tarkoitetaan omistus- tai käyttöoikeuden siirtämistä lakiin perustuvalla viranomaisen (pakkotoimi)päätöksellä omistajalta lunastajalle.³³ Suomen perustuslain 15.2 §:n mukaan omaisuuden lunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan tulee säätää lailla. Lunastuksessa on keskeisesti kysymys omistajan oikeusasemaan kajoamisesta tai sen muuttamisesta.³⁴ Omaisuuden perustuslainsuoja on Suomessa sillä tavalla ennakkollista, että puuttuminen omaisuuden suojan ytimeen arvioidaan jo lainsäätämisvaiheessa eduskunnassa.³⁵

Lunastuksen tarkemmista edellytyksistä säännellään perustuslakia alempiasteisella lailla. Lunastusperusteet jaetaan vakiintuneesti yleiseen lunastusperusteeseen ja erityisiin lunastusperusteisiin. *Yleisellä lunastusperusteella* tarkoitetaan lunastuslain 4.1 §:n säännöstä.³⁶ Sen mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan saavuttaa muulla lievemällä tavalla taikka, jos lunastuksesta koituu yksityiselle edulle suurempaa haittaa kuin yleiselle edulle hyötyä. Edellä kerrottu yleinen lunastusperuste on lunastuslaissa määritelty ylei-

³³ *Hyvösen* (1993, s. 38) mukaan lunastuksen on pääpiirteittäin katsottu koostuvan neljästä keskeisestä lähtökohdasta, joita ovat lakisääteisyys, luvanvaraisuus, yleinen tarve ja täysi korvaus. *Ojasen* (1978, s. 42) mukaan yleisen tarpeen olemassaolo ratkaistaan kunakin ajan-kohtana vallitsevien olosuhteiden ja arvostusten sekä näiden varassa muodostuneen käytännön perusteella. *Häkkänen* (2023, s. 266) mukaan eri säädöksissä yleiselle tarpeelle asetetaan erilaisia edellytyksiä. Laajemmin erilaisista lunastuksen määrittelyistä esim. *Hollo* 1984, s. 111–114; *Kuusiniemi* 1997, s. 6–11; *Hyvönen* 1998, s. 196–198; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 70; *Häkkänen* 2023, s. 163–207. Lunastuslain 3 §:n mukaan lunastuksella voidaan hankkia kiinteää omaisuutta taikka pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus. Lisäksi voidaan rajoittaa pysyvästi tai määräajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta taikka erityistä oikeutta sekä lakkauttaa erityinen oikeus. Lunastuslain 2 §:n mukaan kiinteällä omaisuudella tarkoitetaan omistus- tai siihen verrattavaa oikeutta kiinteistöön, maa- tai vesialueeseen ja niihin kuuluvaan rakennukseen tai rakennelmaan. Erityisellä oikeudella puolestaan tarkoitetaan käyttö-, rasite-, irrottamis- ja näihin verrattavaa oikeutta toisen omistamaan kiinteistöön taikka muuhun maa- tai vesialueeseen sekä rakennukseen ja rakennelmaan. Esim. *Ojasen* (1978, s. 33) mukaan käyttöoikeudella tarkoitetaan oikeutta kohteiden tosiasialliseen käyttämiseen.

³⁴ *HE 179/1975 II vp*, s. 11.

³⁵ *Laaksonen* 1998, s. 143; *Häkkänen* 2023, s. 23. *Länsinevan* (1993, s. 81) mukaan varallisuussuhteita koskevissa lainsäädäntöratkaisuisissa on kyse moniulotteisista kokonaisuuksista, joissa pitäisi ottaa täysipainoisesti huomioon eri ryhmien oikeudet ja intressit sekä erilaiset yleisen edun vaatimukset. *Hollon* (1984, s. 221) mukaan lakia säädettäessä tulisi samalla lausua niiden menetelmien sovellettavuudesta, jotka vaikuttavat täyden korvauksen määräämiseen. Laajemmin sääntelytyössä huomioitavista asioista, kuten täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden, suhteellisuuden ja oikeusturvan vaatimuksista ks. *Länsineva* 2002, s. 73–85.

³⁶ *Vihervuori* 2013, osa II kohta 4.

sen tarpeen ja siihen liittyvän hyöty-haitta-analyysin pohjalta.³⁷ Lunastuslain 4.3 §:ssä tuodaan selvyuden vuoksi esille se, että erityisistä lunastusperusteista on voimassa, mitä erikseen on säädetty. *Erytisellä lunastusperusteella* tarkoitetaan sitä, että kysymys lunastuksen edellytyksistä ratkeaa kokonaan tai olennaisilta osin lunastuslain ulkopuolisen aineellisen sääntelyn nojalla, kuten kaivoslailla.³⁸

Varsinainen lunastusmenettely on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan lunastamisen edellytyksiä lupamenettelyssä. Luvan myöntämisellä sallitaan omistajan oikeusaseman muuttaminen.³⁹ Lunastusluvasta säännellään lunastuslain 2 luvussa.⁴⁰ Siitä päättää valtioneuvosto yleisistunnossaan tai vähemmän tärkeissä asioissa Maanmittauslaitos.⁴¹ Kaivoslain mukaisessa kaivosluvassa voidaan myöntää käyttöoikeus kaivoksen apualueeseen kaivosviranomaisen ratkaisemana.⁴² Kaivoslupaa tarvitaan muutoinkin kaivoksen perustamiseen ja kaivostoimintaan, koska sillä annetaan muun muassa oikeus hyödyntää kaivosalueella tavatut kaivosmineraalit.⁴³ Kaivosalueella vaaditaan kaivosluvasta lisäksi valtioneuvoston myöntämää kaivosalueenlunastuslupaa, jos kiinteistönomistajat eivät ole suostuneet käyttöoikeuden luovuttamiseen.⁴⁴ Kaivosalueenlunastuslupaharkinnassa arvioidaan muun muassa yleisen tarpeen

³⁷ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 137.

³⁸ Erytisten lunastusperusteiden suhde yleiseen lunastusperusteeseen ei aina ole selvä. Laajemmin Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 34–42.

³⁹ Kuusiniemi 2008, s. 163. Lupamenettelyssä tutkitaan esim. ennakkohaltuunoton edellytykset (lunastuslaki 59 §).

⁴⁰ Lunastuslain 4 §:stä seuraa se, ettei lunastukselle tule myöntää lupaa, jos hanke on toteutavissa jollakin lievemällä puuttumiskeinolla. Lunastusluvassa voi tulla selvitetäväksi esimerkiksi se, ovatko vapaaehtoiset maanhankintatoimet kyseisessä tilanteessa mahdollisia, ja missä määrin niitä voidaan edellyttää.

⁴¹ Lunastuslaki 5 §. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 12 §:n mukaan yleisistunnossa ratkaistaan mm. asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Muutoin asia voidaan ratkaista asiaan liittyvässä ministeriössä. Esimerkiksi ratkaisussa *KHO 2025:49* katsottiin Maanmittauslaitoksen toimivaltaan kuuluvaksi ja vähemmän tärkeäksi 30 kilometrin pituinen ja neljän metrin levyinen vesihuoltolinjan lunastus 118 kiinteistön alueelta, kun lunastuksesta ei aiheutunut yleisen edun kannalta haitallisia vaikutuksia eikä yksityiselle edulle muita kuin vähäisiä haittoja.

⁴² Kaivoslaki 49 §. Kaivoslupa myönnetään, jos säädetty edellytykset täyttyvät tai mahdollinen lakisääteinen este voidaan poistaa lupamääräyksin tai pienentämällä alueen kokoa (kaivoslaki 45 §).

⁴³ Kaivoslaki 16–17 §.

⁴⁴ *HE 273/2009 vp*, s. 51. Kaivoslain 33.3 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ratkaisee kaivosluvasta, jos toiminta voi vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai niihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua. Lain valtioneuvostosta (175/2003) 12 §:n mukaan yleisistunnossa ratkaistaan mm. asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää.

olemassaoloa.⁴⁵ Luvista valittaminen tapahtuu hallinnollisessa järjestyksessä.⁴⁶

Lunastuksen toisessa vaiheessa lunastus toimeenpannaan toimitusmenettelyssä.⁴⁷ Siellä esimerkiksi vahvistetaan lunastuskohde kaivosaluelunastusluvasta, kaivosluvasta tai lunastusluvasta tehdyn määrittelyn perusteella. Lunastusluvasta voidaan poiketa vain erityisestä syystä ja vähäisin osin. Erityinen syy poiketa luvasta osoitetusta aluemäärittelystä voi esimerkiksi olla yleisen tai yksityisen edun loukkauksen välttäminen.⁴⁸ Lupa-alue voi joskus jäädä vain vähän erilleen kiinteistörajasta, jolloin väliin jää hyödyntämiskelvoton ja epätarkoituksenmukainen kapea kaistale, eikä tilusjärjestelymahdollisuuttakaan aina ole.⁴⁹ Luvasta poikkeaminen vain vähäisiltä osin tai kokonaisia kiinteistöjä lunastettaessa on tilanteena harvoin ongelmallinen. Mikäli kohdetta ei kuitenkaan ole tarkasti yksilöity luvassa, ja kohderajausta joudutaan toimitusmenettelyssä laajentamaan, tulisi silloin samalla arvioida lunastusluvasta myöntämisperusteita lupamenettelyyn rinnasteisella tavalla.⁵⁰

Toimitusmenettelyssä arvioidaan ja määrätään lunastuskorvaukset. Käytännössä vallitsee vahva rajanveto siinä, että lupamenettelyssä tutkitaan lunastamisen edellytykset ja lunastustoimituksessa arvioidaan lunastushankkeen aiheuttamien menetysten taloudellinen arvo. Se on nähty osittain ongelmallisena, koska omaisuuden suojaan puuttumisen arviointi ja kokonaisuuskorvaus voivat jäädä puutteelliseksi.⁵¹ Kaivos- tai lunastuslaki eivät kuitenkaan edellytä arvioimaan edunmenetyksiä lupaharkinnassa, toisin kuin esimerkiksi vesilaki (587/2011, VL).⁵² Nykyinen kaivos- ja lunastusoikeudellinen järjestelmä on

⁴⁵ Kaivoslaki 49 §. Kaivosaluelunastuslupaharkinnassa ei ole lunastuslakiin verrattavaa lievimmän puuttumiskeinon periaatetta. Kaivoslain esitöissä todetaan, että kaivoslain säännökset sisältävät kattavasti lunastamisedellytykset eikä lunastuslain 4.1 §:ää kaivosaluelunastuslupaharkinnassa sovelleta (*HE 273/2009 vp*, s. 86).

⁴⁶ Laajemmin Häkkänen 2023, s. 55–57.

⁴⁷ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 63–65; *Malin* 2022, s. 123–160; Häkkänen 2023, s. 41.

⁴⁸ Lunastuslaki 21 §; kaivoslaki 19 §, 47 §, 84 §; *HE 273/2009 vp*, s. 124. Maa- ja metsätalouden ministeriön eräissä sähköasema-alueen lunastuksessa katsonut, että 8,2 prosentin suuruinen lunastusalueen laajeneminen asemakaava-alueella oli enemmän kuin vähäinen poikkeama (*Oulun käräjäoikeuden tuomio 5.5.2021 asiassa M20/2874*). Toisessa voimansiirtolinjalunastusta koskevassa esimerkissä maa- ja metsätalouden ministeriön eräissä sähkö- ja magneettikenttien olemassaolo on sellainen yllättävä seikka, joka muodostaisi erityisen syyn poiketa lunastusluvasta (*Vantaan käräjäoikeuden tuomio 4.9.2015 asiassa M15/2553*).

⁴⁹ *Ojanen* 1978, s. 87; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 224.

⁵⁰ Lunastuslaki 21 §; *Kuusiniemi* 2008, s. 164, 174–175. Esimerkiksi ratkaisussa *KKO 1994:31* oli luonnonsuojelualueen lunastuksessa rajattu lunastusluvasta mukaisen aluerajauksen ulkopuolelle talousrakennuksia. KKO totesi, että lunastusluvassa oli sitovasti ratkaistu, mitä omaisuutta lunastus koski eikä siitä ollut epäselvyyttä. Poikkeamista lunastusluvasta ei myöskään pidetty vähäisenä. Kyseinen ratkaisu vahvistaa sitä, että lunastusluvasta tulee olla riittävän yksityiskohtainen.

⁵¹ Häkkänen 2023, s. 534–535.

⁵² VL 11:3:n mukaan luvanhakijan tulee esittää arvio hankkeen tuottamista edunmenetyksistä mm. rekisteriyksiköiden omistajille.

sellainen, että lunastusluvasta, kaivosluvasta tai kaivosalueen lunastusluvasta päätetään ensin, ja vasta lunastusta toimeenpantaessa päästään selville lunastuksen kohteena olevalle omistajalle aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista.

2.2 Käytönrajoituksen luonteen merkityksestä korvaamiseen

Kaivoslain nojalla voidaan lunastaa käyttöoikeus kaivosalueeseen tai kaivoksen apualueeseen sekä erityisin edellytyksin omistusoikeus.⁵³ *Kaivosalueella* tarkoitetaan yhtenäistä aluetta, jolle muun muassa voidaan sijoittaa kaivostoiminnan edellyttämät rakenteet.⁵⁴ *Kaivoksen apualueella* tarkoitetaan kaivosalueen viereissä sijaitsevaa aluetta, joka on tarpeen teitä, kuljetuslaitteita, voima- tai vesijohtoja, viemäreitä, vesien käsittelyä tai kuljetusväylää varten.⁵⁵ Lunastuslakikin sallii omaisuuden ja erityisten oikeuksien, kuten käyttöoikeuden lunastamisen.⁵⁶

Lunastuslain 29 §:n mukaan omaisuuden menetyksen korvaamista koskevia säännöksiä sovelletaan myös muussa laissa olevaan omaisuuden käytönrajoitukseen, kuten kaivoslaissa tarkoitetun käyttöoikeuden menetyksen korvaamiseen.⁵⁷ Kaivosalueen käyttöoikeuden lunastustilanteessa lunastuksen on katsottu rinnastuvan omaisuuden lunastamiseen, koska sillä puututaan niin voimakkaasti omistajan omaisuudensuojaan. Kaivoksen apualueilla puuttuminen omistajan omiin käyttömahdollisuuksiin voi olla vähäisempää kuin kaivosalueilla.⁵⁸ Lunastuslain järjestelmässä, esimerkiksi oikeutta rakentaa ja pysyttää toisen maalla voimansiirtojohto, on pidetty luonteeltaan sellaisena käyttöoikeutena, joka rinnastetaan PL 15.2 §:n tarkoittamaan pakkolunastukseen, vaikka omistusoikeutta ei siirretäkään.⁵⁹

⁵³ Kaivoslaki 20 §, 49 §, 86 §.

⁵⁴ Kaivoslaki ei erikseen määrittele kaivosalueen -käsitettä. Määrittely on mukautettu kaivoslain 19 §:stä. Lisäksi *Kumpula* 2012, s. 190.

⁵⁵ Kaivoslaki 19 §. Kaivoslain 5 §:n mukaan kiinteistöstä todettu soveltuu lisäksi esimerkiksi erityiseen etuuteen. Kaivoslain esitöissä todetaan, että kaivoslupa oikeuttaa kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden rajoitettujen käyttöoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien lunastamiseen (*HE 273/2009 vp*, s. 122).

⁵⁶ Lunastuslaki 4 §. Tutkimusasetelman kannalta ei ole tarvetta arvioida laajemmin muita erityisiä oikeuksia.

⁵⁷ Lainkohdan lisäyksen taustalla on vaikuttanut muun muassa se, että käytännössä korvaukset käytönrajoituksista on määrätty kuten omaisuuden menetyksestä (*HE 218/2024 vp*, s. 25). *Häkkänen* (2023, s. 165) mukaan käytännössä lunastuksen ja muun tyyppisen omaisuuteen puuttumisen välinen raja on PL 15.2 §:n valossa melko muodollinen.

⁵⁸ *HE 273/2009 vp*, s. 189–190; *Kumpula* 2012, s. 186–191.

⁵⁹ *Kuusiniemi* 1997, s. 68; *Peltomaa* 2001b, s. 5.

Erilaisten käytönrajoitusten kohdalla joudutaan erikseen arvioimaan sitä, kuinka merkittäväällä tavalla omistajan käyttöoikeutta rajoitetaan.⁶⁰ Apualueilla rasitteisiin rinnasteiset käyttöoikeudet eivät välttämättä kaikissa tilanteissa sulje omistajan omaa käyttöoikeutta kokonaan pois, joka voidaan ottaa huomioon korvausta määrättäessäkin.

⁶⁰ Kaivoslain esitöiden mukaan apualueilla rasitteisiin rinnasteisia käyttöoikeuksia arvioidaan ensisijaisesti PL 15.1 §:n kannalta, mutta PL 15.2 §:ää ei voi kokonaan sivuuttaa (*HE 273/2009 vp*, s. 189–190).

3 LUNASTUSKORVAUKSEN MÄÄRITELMÄ JA KORVAUSMENETTELY

3.1 Lunastuskorvauksen määritelmä

Lunastuskorvauksen taustalla vaikuttaa PL 15.2 §:n omaisuuden suoja säännös, mutta korvaaminen tapahtuu alempiasteisen korvaussäädöksen nojalla. Kaivos- ja lunastusoikeudellinen lunastuskorvaus määritellään lunastuslain 29 §:ssä. *Lunastuskorvaus* on hyvitystä menetyksestä, joka aiheutuu omistusoikeuden menettämisestä tai omistusoikeuden rajoittamisesta. Sillä on siinä mielessä vahingonkorvausoikeudellinen funktio.⁶¹

Lunastustilanteeseen liittyy vaatimus täydestä korvaamisesta.⁶² Vahingonkorvausoikeudessaakin vahinkoa kärsineelle on annettava täydellinen hyvitys siitä haitasta, jonka vahinkotapahtuma on hänen subjektiivisissa olosuhteissa aikaansaanut. Syntyneen vahingon tulee olla syy-yhteydessä lunastukseen tullakseen korvatuksi.⁶³ Vahingonkorvausoikeudelliset korvaussäännökset eivät sellaisenaan sovellu lunastuskorvauksen määrittämiseen.⁶⁴ Se johtuu ainakin osittain siitä, että lunastuskorvaus määrätään useimmiten kiinteistön tai sen osan menetyksestä, joka korostaa kiinteistöarvioinnin merkitystä korvaustilanteessa. Lisäksi korvaus arvioidaan useimmissa tilanteissa kokonaan viranomaistyönä.⁶⁵

Lunastuskorvaus jakautuu kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksiin.⁶⁶ Kaivoslaissa menetykset jaetaan haittoihin ja vahinkoihin, mutta korvaaminen tapahtuu silti lunastuslain 29, 35 ja 37 §:n perusteella.⁶⁷ *Kohteenkorvauksella* tarkoitetaan taloudellista hyvitystä menetyksestä, joka johtuu kiinteistön omistuksen tai käyttöoikeuden menetyksestä lunastuksen kohdealueella.⁶⁸ Sen lisäksi tulevat vielä muut korvauserät, jotka mahdollisesti tarvitaan, jottei luovuttajan

⁶¹ *Hollo* 1984, s. 217.

⁶² PL 15.2 §; Lunastuslaki 29 §.

⁶³ Lunastuslaki 29 §; *Kivimäki* 1953, s. 143–144, 157. Vahingonkorvausoikeudessa *Pöyhönen* (1999, s. 306–307) rakentaa vahingonkorvausharkinnan etenemisen suunnilleen seuraavasti: 1. Onko jollekulle aiheutunut vahinkoa oikeudenvastaisesta toiminnasta, 2. Onko vahinko aiheutunut jonkun toisen toiminnasta, 3. Miten jakautuu aiheuttajien ja kärsijöiden keskinäinen riski ja 4. Ovatko eri tahot toiminnallaan muuttaneet vastuu- ja vaara-asemia.

⁶⁴ *Bengtsson* 1991, s. 265–266.

⁶⁵ Vahingonkorvausoikeudellisessa vahingonkorvaustilanteessa asianosaisilla on selvästi suurempi rooli korvausasian muotoutumisessa.

⁶⁶ Lunastusrelaatiassa lunastuskorvaus kattaa kohteen-, haitan- ja vahingonkorvaukset (*HE 179/1975 II vp*, s. 20). *Wiiala* (1966, s. 29) ottaa luokitteluunsa lisäksi kustannuskorvauksen. Lunastuslain korvaussäännösten tarkistamisessa jako kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksiin jäi ennalleen (*HE 218/2024 vp*, s. 23).

⁶⁷ Kaivoslaki 6 §, 77 §.

⁶⁸ Lunastuslaki 30 §; *Hollo* 1984, s. 173; *Häkkinen* 2023, s. 346.

varallisuusasema lunastuksen vuoksi heikkenisi.⁶⁹ *Haitankorvaus* on korvausta pysyväisluontoisesta haitasta, jota aiheutuu jäljelle jäävän omaisuuden käyttämiselle lunastuksen jälkeen.⁷⁰ *Vahingonkorvaus* tulee lunastuslain 37 §:n mukaan määrättäväksi silloin, kun lunastuksesta aiheutuu muuttamisen, liikkeen tai ammatin harjoittamisen keskeytymisen taikka muun syyn vuoksi tappiota, kustannuksia tai muuta vahinkoa lunastettavan omaisuuden omistajalle.⁷¹ Rajanveto haitan- ja vahingonkorvauksen välillä ei ole aina yksiselitteinen. Haittaa voi olla esimerkiksi kulkuyhteyden pidentyminen (kiertohaitta) tai tilusten pirstoutuminen (pirstoutumishaitta).⁷² Vahinkoa voi puolestaan olla esimerkiksi muuttokustannus tai muu kertaluontoinen menetys.⁷³

Eri ympäristöoikeudellisissa korvaussäädöksissä esiintyy laajemminkin korvauslajikäsitteiden vaihtelevuutta. Niitä käytetään epäyhtenäisesti eikä esimerkiksi lunastuslain terminologiaa ole yleisesti omaksuttu muualle kuin lunastusoikeudelliseen systematiikkaan.⁷⁴ Käytännön korvaustilanteessa eri käsitteiden erot eivät kuitenkaan vaikuta oikeuteen saada aiheutuneesta menetyksestä korvausta.⁷⁵ Sen sijaan jotkin korvaukselle tehtävät korotukset voivat riippua siitä, miten korvauslaji toimituksessa määritellään. Esimerkiksi kaivoslain 86 §:n mukainen 1,5-kertainen korvaus määrätään kohteenkorvauksena, koska säännöksen sanamuodossa mainitaan lunastettava kiinteistö tai kiinteistön osa. Lunastuslain 38 a §:n mukainen 25 prosentin korotus puolestaan tehdään kohteen- ja haitankorvauksille. Toisin sanoen korvauslajin määrittelyllä on merkitystä siihen lopulliseen rahamäärään, jonka menetystä kohtaava lunastustilanteessa saa.

⁶⁹ *HE 179/1975 II vp*, s. 20.

⁷⁰ Lunastuslaki 35 §; *Ojanen* 1978, s. 137; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 186.

⁷¹ Lunastuslaki 37 §. Ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 145, jossa lisäksi todetaan, että vahingonkorvauksessa on haitankorvausta enemmän luovuttajan henkilöön liittyviä seikkoja. Vahingonkorvaus voidaan käsittää eräänlaiseksi henkilökohtaiseksi korvaukseksi niistä vahingoista, joita lunastus luovuttajalle aiheuttaa. *Erosen* (1968, s. 4) mukaan menetyksen tulee kohdistua tietyllä laissa osoitetulla tavalla suojattuun elämänhyödykkeeseen.

⁷² *HE 218/2024 vp*, s. 23. Lisäksi (s. 56) esimerkkinä todetaan melu- ja pölyhaitat, mutta niiden korvaaminen kuuluu ympäristövahinkolain soveltamisalaan.

⁷³ *HE 218/2024 vp*, s. 23; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 200.

⁷⁴ *Kuusiniemi* 1997, s. 16; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 8, 181.

⁷⁵ *Wiiala* 1968, s. 2–4; *Kuusiniemi* 1997, s. 14–20; *Mikkola* 2003, s. 34, 70.

3.2 Korvausmenettely

3.2.1 Päätöksenteko toimitusmenettelyssä

Kaivos- ja lunastustoimituksissa yhdistyvät muodostamistoimenpiteet ja korvauksia koskeva päätöksenteko.⁷⁶ Toimitusmenettelyä on pidetty erityisenä hallintomenettelynä, jossa voidaan ratkaista siviilioikeudellisia korvauskysymyksiä, kunhan ne kytkeytyvät lunastushankkeeseen.⁷⁷ Toimitusmenettelyä voidaan käyttää myös yksinomaan korvausten ratkaisemiseen, kuten kaivoslain 97 §:n jälkikorvaustilanteissa.⁷⁸

Kaivos- ja lunastuslaissa on useampia säännöksiä, jotka ohjaavat toimitusmenettelyn suuntaa ja muotoutumista (menettelysäännökset).⁷⁹ Täydentävästi tulee sovellettavaksi kiinteistönmuodostamislain menettelysäännökset.⁸⁰ Lisäksi toimitusmenettelyyn soveltuvat useat hallintomenettelyllekin ominaiset menettelyperiaatteet, kuten virallisperiaate, palveluperiaate, kuulemisperiaate tai yhdenvertaisuusperiaate.⁸¹ Menettelyperiaatteet seuraavat kiinteistönmuodostamisoikeudesta tai yleisistä hallinnon oikeusperiaatteista.⁸² Siksi ne ovat pitkälti yhteneviä kaivos- ja lunastustoimituksessa. Jäljempänä tarkastellaan lähemmin virallisperiaatteen soveltamista, koska sen kohdalla kaivos- ja lunastusoikeudellinen korvausjärjestelmä eroavat toisistaan hieman.

Toimituksen vireilletulo on erilaista riippuen siitä, onko kyseessä varsinainen toimitus vai jälkikorvausta koskeva toimitus.⁸³ Varsinainen kaivostoimitus tulee vireille, kun Maanmittauslaitos saa tiedon myönnetystä kaivosluvasta

⁷⁶ Korhonen 1998, s. 112. Toimitusmenettelyssä voidaan muuttaa kiinteistöjaotusta tai vahvistaa kiinteistörekisteriin merkittävät käyttöoikeudet.

⁷⁷ Aiemmin esimerkiksi ympäristövahinkoja voitiin käsitellä vaihtoehtoisesti joko toimitusmenettelyssä tai alioikeudessa (Holma 1982, s. 173; Kuusiniemi 1997, s. 323). Toimitusmenettelyä pidettiin kuitenkin alioikeutta nopeampana ja halvempaan korvausasian käsittelypaikkana (Kuusiniemi 1997, s. 326). Sittemmin lunastamiseen liittyvien korvausten käsittely on laajasti keskitetty toimitusmenettelyyn (Malin 2022, s. 181). Esimerkiksi kaivos-toimitukseen (HE 273/2009 vp, s. 63). Korhosen (1998, s. 137) mukaan toimitusmenettely on hallinnollista toimintaa, jolla on oikeudenkäyntiä (eli siviiliprosessia) muistuttavia piirteitä. Malinin (2022, s. 238) mukaan hallintosidonnaisuus on jäänyt eräällä tavoin siviiliprosessisidonnaisuuden varjoon.

⁷⁸ Malin 2022, s. 172.

⁷⁹ Tässä menettelysäännöksillä tarkoitetaan laajasti sellaisia säännöksiä, jotka liittyvät toimitusmenettelyyn tai vaikuttavat sen suuntaan, eikä pelkästään viranomaisen toimintavelvollisuutta koskevia säännöksiä.

⁸⁰ Kaivoslaki 77 §; Lunastuslaki 16 §.

⁸¹ Laajemmin Korhonen 1998, s. 113–121; Malin 2022, s. 67, 77.

⁸² Malin 2022, s. 77.

⁸³ Ennako- ja jälkikorvauskysymyksiä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi tarkastella kokonaisuudessaan korvausvastuuta koskevassa luvussa 4, vaikka säännöksiin liittyikin sekä menettelyllisiä että arviointia koskevaa säännösohjausta.

tai kaivosaluelunastusluvasta.⁸⁴ Varsinainen lunastustoimitus tulee puolestaan vireille, kun Maanmittauslaitos antaa määräyksen lunastuksen toimeenpanosta myönnettyään lunastusluvan tai saatuaan tiedon myönnetystä lunastuslupapäätöksestä.⁸⁵ Toisaalta lunastustoimitus voi tulla vireille hakemuksella, jos kysymys on lunastuslain 5.3 §:n tarkoittamasta lunastusoikeuden sisältävästä suunnitelmasta, kuten asemakaavasta. Varsinaisen kaivos- tai lunastustoimituksen jälkeen ilmenevät korvausasiat käsitellään niin sanotussa jälkikorvaustoimituksessa, joka tulee vireille hakemuksella.

Lunastustoimituksen suorittaa lunastustoimikunta, johon kuuluvat toimitusinsinööri ja kaksi kunnanvaltuuston valitsemaa uskottua miestä.⁸⁶ Kaivostoimituksenkin suorittaa lunastustoimikunta niissä tilanteissa, kun käsitellään korvauksia.⁸⁷ Toimitusinsinööri on maanmittausalan koulutuksen suorittanut maanmittari ja toimii julkisyhteisön (valtion tai kunnan) palveluksessa.⁸⁸ Kaivostoimituksen toimitusinsinööri on valtion palveluksessa.⁸⁹ Lunastustoimituksen toimitusinsinööriksi voidaan määrätä valtion palveluksessa oleva toimitusinsinööri tai asemakaava-alueella kunnan kiinteistöinsinööri.⁹⁰ Toimitusinsinööriltä edellytetään monipuolista asiantuntemusta esimerkiksi mittaustekniikasta, kiinteistö- ja ympäristöoikeudellisesta lainsäädännöstä sekä taloudellisesta arvioinnista.⁹¹ Uskottujen miesten tulee puolestaan täyttää lautamiehille asetetut yleiset pätevyysvaatimukset. Lisäksi heidän tulee olla kiinteistöasioihin perehtyneitä ja tuntea paikalliset olot.⁹²

⁸⁴ Kaivoslaki 79.1 §.

⁸⁵ Lunastuslaki 11 §. Käytännössä lunastusluvasta päättävät eri henkilöt kuin lunastuksen toteuttamisesta lunastustoimituksessa. Sillä torjutaan oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) 13 luvun 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua ennakoasennetta.

⁸⁶ Lunastuslaki 12 §. Laajemmin toimitusinsinöörin ja uskottujen miesten rooleista esim. *Malin* 2022, s. 56–64.

⁸⁷ Kaivoslaki 77 §. Toimitusinsinööri voi ratkaista asian yksin, jos uskottujen miesten käyttämistä ei vaadita eikä ratkaistava asia koske korvauksia.

⁸⁸ *Korhonen* 1998, s. 45. Kiinteistönmuodostamislain 5 §:n mukaan toimitusinsinöörinä voi olla Maanmittauslaitoksen palveluksessa virkasuhteessa oleva tehtävään soveltuvan maanmittauksen tutkinnon suorittanut diplomi-insinööri ja ammattikorkeakoulussa tai teknillisessä oppilaitoksessa tehtävään soveltuvan tutkinnon suorittanut insinööri tai teknikko sekä kunnan asemakaava-alueella kunnan palveluksessa virkasuhteessa oleva kiinteistöinsinööri ja edellä tarkoitetun tutkinnon suorittanut insinööri tai teknikko, jos kunta kiinteistörekisterilain (392/1985) 5 §:n mukaisesti huolehtii kiinteistörekisterin pitämisestä asemakaava-alueella. Korvauksia käsittelevä maanmittari on yleensä opiskellut joko kiinteistötaloustieteitä yliopistossa valmistuen diplomi-insinööriksi tai maanmittausalaa ammattikorkeakoulussa valmistuen maanmittausinsinööriksi.

⁸⁹ Kaivoslaki 79 §.

⁹⁰ Lunastuslaki 13 §.

⁹¹ *Korhonen* 1998, s. 45.

⁹² KML 6 §; *Korhonen* 1998, s. 47.

Toimitusmenettelyn kulkuun vaikuttavat lisäksi asianosaisten esittämät korvausvaatimukset ja niiden sisältö sekä mahdollisesti tehdyt korvaussopimukset. Lunastuskorvauksesta erillään toimitusmenettelyssä voi tulla ratkaistaviksi muun muassa edunvalvontakulukorvaukset, korvauksen maksamiseen liittyviä asioita ja oikeusapulain (257/2002) mukaisia asioita. Alla olevaan taulukkoon 1 on koottu ne kaivos- ja lunastuslain säännökset, joiden on katsottu liittyvän toimitusmenettelyn muotoutumiseen. Virallisperiaatteen ohella sopimista, edunvalvontakulujen määräämistä sekä maksamisjärjestelyjä ja oikeusapua on tarkasteltu omissa alakohdissaan laajemmin.

Taulukko 1. Kaivos- ja lunastuslain menettelysäännöksiä korvausasioissa.

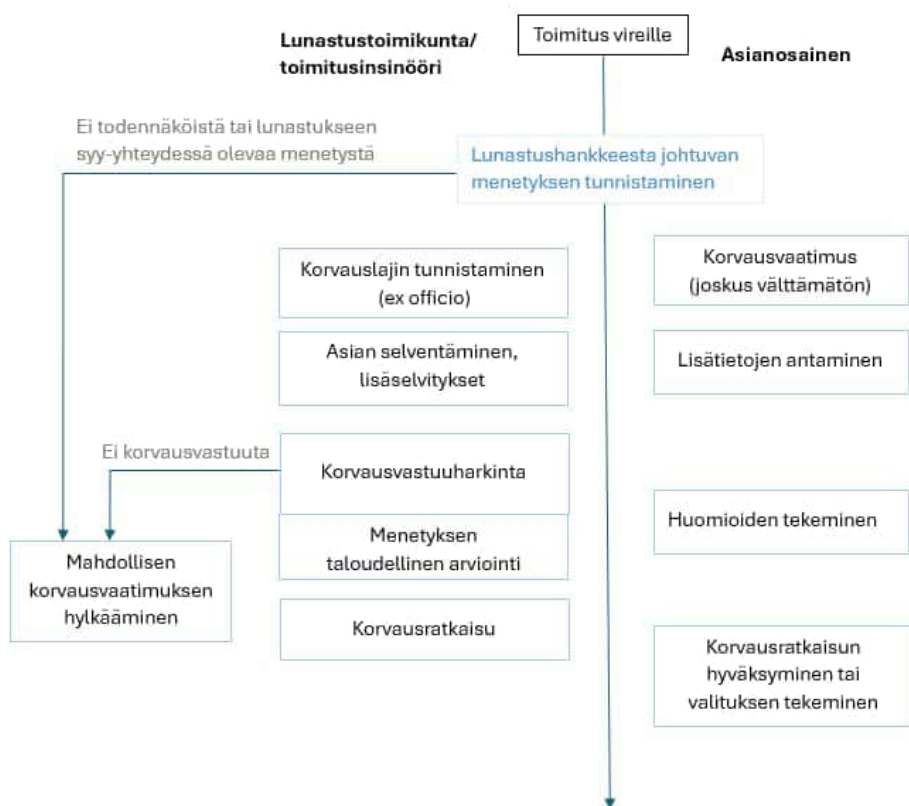
	Kaivoslaki	Lunastuslaki
Asianosaiset:		
- Korvauksen maksaja	96 §	52 §
- Korvauksen saaja	95 §	48 §
Sopiminen	77 § + lunastuslaki 40 §	40 §
Päätöksentekomenettely:	8 luku (kaivostoimitus)	3 luku (lunastustoimitus)
- Ratkaisukokoonpano	77 §	12 §
- Virallisperiaate	77 § + HE 273/2009 vp + lunastuslaki 41 §	41 §
Muutoksenhaku	167 § + lunastuslaki 89–93 § + KML 19 luku	89–93 § + KML 19 luku
Edunvalvontakulut	77 § + lunastuslaki 82 § kumotun kaivoslain (503/1965) tilanteet 181 §	82 §
Maksamisjärjestelyt	96 §	47–49 §, 52 §, 64 §
Oikeusapu	77 § + lunastuslaki 82 §	82 §

Toimitusmenettelyssä tapahtuvassa lunastuskorvausharkinnassa on etäisesti menetelmällistä samankaltaisuutta vahingonkorvausharkinnan kanssa. Menetystä tulee (todennäköisesti) aiheutua kaivos- tai lunastushankkeesta eli lunastustapahtuman ja todennäköisen menetyksen välillä tulee olla riittävän adekvaatti syy-yhteys.⁹³ Sen jälkeen, kun menetyksen aiheutuminen on todettu todennäköiseksi, tulee arvioida menetyksen määrällinen suuruus. Vahingonkorvausoikeudessa vahinko on useimmiten jo aiheutunut ennen korvausprosessin aloittamista. Lunastustoimituksen vireille tullessa sen sijaan on yleensä olemassa vasta aavistus siitä, että lähitulevaisuudessa omistajan oikeusasemassa saattaa tapahtua todennäköisesti jonkinlainen muutos. Korvausmenettelyn tehtävänä onkin seuloa esille erilaisten aavistusten joukosta jokin konkreettinen taloudellinen menetys, jonka omistaja lunastuksen vuoksi todennäköisesti kohtaa. Tätä aavistusten seulontatyötä voisi kutsua myös lunastushankkeesta johtuvan menetyksen tunnistamiseksi.

Varsinainen korvausharkinta on lunastajan vastuuperusteen olemassaolon ja laajuuden selvittämistä. Sitä tehdään korvaussäännösten ja tilannekohtaisten olosuhdetekijöiden perusteella. Lähtötietojen keruu tapahtuu useimmissa korvaustilanteissa osin viran puolesta ja osin hyödyntäen asianosaisten antamia lähtötietoja. Käytännön korvausvastuun harkintaa ja lisäselvittelyä tehdään usein limittäin. Lunastuskorvauskäsittelyn päävaiheita havainnollistetaan kuvion 1 avulla.

Kaivos- ja lunastuslaki eroavat lähinnä menettelyn nimen osalta. Lunastuslaissaseonlunastustoimitusjakaivoslaissakaivostoimitus. Toimitusmenettelyn ratkaisukokoonpanossa voi olla eroa vain, jos käsiteltävänä ei ole korvauksia. Korvaamista koskeva toimitusmenettely kaivos- ja lunastustoimituksissa on pitkälti samanlaista.

⁹³ *Bengtssonin* (1991, s. 285) mukaan adekvanssioppi on kehitetty muita kuin lunastuskorvauksia varten. *Kuusiniemen* (1997, s. 21) mukaan immissiokorvausten takaa paljastuu vahingonkorvausoikeudellinen perusta.



Kuvio 1. Korvauskäsittelyn päävaiheet toimitusmenettelyssä.

3.2.2 Virallisperiaate

Virallisperiaatteella tarkoitetaan oikeussuojan antamista asianosaisen tahdosta riippumatta eli viranomaisella on velvollisuus toimia viran puolesta (ex officio). Virallisperiaatteen on siviilioikeudessa katsottu liittyvän asioihin, joista asianosaiset eivät voi vapaasti sopia (indispositiiviset asiat). Niissäkin on silti tilanteita, joista asianosaiset voivat edelleen määrätä, kuten prosessin jatkamisesta tai muutoksenhausta.⁹⁴ Virallisperiaatteen vastakohtana on määräämisperiaate, joka on pääsääntönä sopimuksenvaraisia riita-asioita käsitellessä.⁹⁵ Määräämisperiaatteessa asianosainen voi itse päättää, miten muotoilee ja esittää

⁹⁴ Lappalainen 1995, s. 87.

⁹⁵ Laajemmin Lappalainen 1995, s. 85–90.

kanteensa sekä näyttää sen toteen.⁹⁶ Tuolloin vastuu asian selvittämisestä kuuluu pitkälti asianosaisille.⁹⁷

Lunastuslain 41 §:n mukaan lunastuskorvauksen määräämisessä noudetaan virallisperiaatetta.⁹⁸ Toimitusmenettelyssä on oma-aloitteisesti selvitettävä se, kenelle korvausta on määrättävä, millaisia menetyksiä tulee korvattavaksi ja korvauksen taloudellinen määrä.⁹⁹ Toisin sanoen toimitusmenettelyssä käsitellään kaikki toimitukseen kuuluvat asiat ja huomioidaan sellaisetkin asiat, joihin asianosainen ei ole itse osannut vedota.¹⁰⁰ Lunastustoimikunnan tulee oma-aloitteisesti selvittää sitä, millaisia menetyksiä lunastuksesta aiheutuu ja mikä on niiden määrä. Edellä kerrottu ei kuitenkaan poista asianosaisten oikeutta esittää omia vaatimuksia.¹⁰¹

Kaivos- ja lunastuslaki tuntevat poikkeuksia virallisperiaatteesta. Kaivoslaissa korvausasian tutkittavaksi saaminen edellyttää asianosaisten määräämistoimea lunastusrelaation ulkopuolella aiheutuvien haittojen ja vahinkojen (81 §) sekä kaivostoimituksen jälkeen ilmenneiden haittojen ja vahinkojen (97 §) kohdalla. Lunastuslaissa asianosaisten määräämistoimea edellytetään lunastusrelaation ulkopuolisissa haitan- ja vahingonkorvauksissa (38 §), enakkokorvaustilanteissa (60 §), jälkikorvaustilanteissa (71 §), käyttöoikeuden muutostilanteissa (72 d §), tutkimuslupaan liittyvissä korvaustilanteissa (86 §), koron ja tosiasiallisen menetyksen välistä erotusta koskevissa korvaustilanteissa (95 §) ja edunvalvontakulujen korvaustilanteissa (82 §).

Toimitusmenettely on mielletty erityiseksi hallinnolliseksi menettelyksi, jolla on paikoin siviiliprosessia muistuttavia piirteitä, esimerkiksi korvausasioissa.¹⁰² Toisaalta toimitusmenettelyä leimaa tarve valvoa tiettyjen julkisten intressien toteutumista.¹⁰³ Julkinen intressi voi koskea esimerkiksi kaavoituksen

⁹⁶ OK 24:3; *Saranpää* 2022a, s. 109–110; *Saranpää* 2022b, s. 192–193.

⁹⁷ *Korhonen* 1998, s. 117. Lunastuslain 41 §:ää koskevissa esitöissä todetaan toimitusmenettelyn poikkeavan olennaisesti riita-asian oikeudenkäynnistä, jossa tuomioistuimien on paljon suuremmassa määrin sidottu asianosaisten vaatimuksiin (*HE 179/1975 II vp*, s. 29).

⁹⁸ Kaivoslaissa ei ole omaa virallisperiaatetta osoittavaa säännöstä, mutta kaivoslain esityöt viittaavat muun muassa lunastuslain 41 §:n soveltamiseen (*HE 273/2009 vp*, s. 18).

⁹⁹ *HE 179/1975 II vp*, s. 29.

¹⁰⁰ KML 174 §; *HE 224/1994 vp*, s. 10; *Malin* 2022, s. 107. Virallisperiaatetta noudattava menettely on asianosaisten kannalta turvallinen, koska toimitusmenettelyssä tulee käsitellyksi ja selvitettyksi kaikki käsiteltävään asiaan liittyvä. Lisäksi erityistä etua toimitusinsinöörinä olevan maanmittarin johdolla käytävästä menettelystä on silloin, kun ratkaiseminen edellyttää aikaisempien toimitusasiakirjojen ymmärtämistä. (*Korhonen* 1998, s. 139). Sellainen tilanne voi käsillä, kun kaivosalue laajenee apualueelle, ja tarvitaan tieto aiemmin määrättyistä korvauksista.

¹⁰¹ *HE 179/1975 II vp*, s. 29; *HE 218/2024 vp*, s. 26–27.

¹⁰² *Hyvönen* 1998, s. 27–28; *Korhonen* 1998, s. 137; *Malin* 2022, s. 242. Lisäksi *Malin* (2022, s. 241) katsoo, että toimitusmenettely on konkurrenssissa maa-oikeusprosessiin ja hallintolainkäyttöön.

¹⁰³ Laajemmin *Malin* 2022, s. 66–69.

toteutumista tai toimituksen ulkopuolisen tahon aseman suojaamista.¹⁰⁴ Lisäksi kiinteistötietojärjestelmän selvyys ja luotettavuus edellyttävät viranomaiskontrollia.¹⁰⁵

Virallisperiaatteen ohella puhutaan lisäksi niin sanotusta hallinnon palveluperiaatteesta, jonka mukaan viranomainen huolehtii kaikista niistä tehtävistä, jotka toimen suorittamiseksi ovat tarpeen.¹⁰⁶ Palveluperiaatteeseen liittyvässä hallintolain (434/2003) 31 §:ssä todetaan nimenomaisesti, että viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallinnollisessa virallisperiaatteessa asian vireilletulo, menettelyn kohteen määrääminen, asian selvittäminen ja asian ratkaisuun saattaminen riippuvat pääosin viranomaisesta.¹⁰⁷

Kaivos- tai lunastuslaissa ei ole säännöksiä siitä, kuka vastaa korvausasian selvittämisestä, toimitusinsinööri vai asianosainen itse.¹⁰⁸ Lunastusoikeudessa virallisperiaatteen on katsottu ajatuksellisesti liittyvän täyden korvauksen periaatteeseen eli omaisuudensuojan toteuttamiseen pakkolunastustilanteissa.¹⁰⁹ Lunastuskorvausten kohdalla onkin selvää, että erilaiset lunastuksesta johtuvat menetykset selvitetään viran puolesta.¹¹⁰

Lunastusrelaation ulkopuolisessa korvaustilanteessa asian selvittämisvastuun jakautumiseen on oikeuskirjallisuudessa esitetty jokseenkin eri suuntiin käyviä näkökulmia:

- *Hollon* (1984) mukaan lunastusrelaation ulkopuolisten kohdalla ei voida edellyttää ympäristössä ilmeneviä vahinkoja selvittävän lunastustoimituksessa viran puolesta, ellei jokin tuollainen vahinko ole tiedossa. Toisaalta virallisperiaatteen soveltamista on tulkittava siten laajasti, että kaikki lunastuksesta välittömästi johtuvat korvauskysymykset selvitetään. Niissäkin tilanteissa, kun korvausvaatimusta ei välttämättä hyväksytä.¹¹¹
- *Kuusiniemen* (1997) mukaan pakkotoimien yhteydessä korvaukset usein määrätään viran puolesta. Lunastushankkeen tulevaisuudessa aiheuttamat ympäristövahingot voivat edellyttää monimutkaista syy-yhteyshetkin sel-

¹⁰⁴ *Hyvönen* (1970, s. 4–9) tarkastelee virallisperiaatetta pääosin kiinteistön ulottuvuuteen kajoamisen näkökulmasta. Hänen mukaansa ihmisillä on lähtökohtaisesti määräämisvaltaa asioissaan sekä kyky ja ymmärrys valvoa omia etujaan toimituksessa.

¹⁰⁵ *Markkula* 2007, s. 44.

¹⁰⁶ *Korhonen* 1998, s. 114.

¹⁰⁷ Laajemmin *Kulla – Salminen* 2024, s. 251.

¹⁰⁸ Lunastuslain esitöistäkään ei suoraan voi päätellä selvittämisvastuun jakautumista lunastusrelaation ulkopuolisten menetysten osalta. Ks. *HE 179/1975 II vp*, s. 29.

¹⁰⁹ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 141–142.

¹¹⁰ Lunastuslaki 41 §; *HE 179/1975 II vp*, s. 29; *Hollo* 1984, s. 225; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 141; *Häkkänen* 2023, s. 368.

¹¹¹ Lunastuslaki 42.3 §; *Hollo* 1984, s. 225–226.

vittämistä. Lunastustoimituksessa ei ole syytä lähteä tekemään laaja-alaista selvitystyötä mahdollisista ympäristövahingoista, koska keskeistä on pakkotoimesta aiheutuneen menetyksen korvaaminen. Lunastusrelaation ulkopuolisen tulisi vaatimuksensa tueksi kyetä lisäksi esittämään selvitystä syy-yhteyden olemassaolosta.¹¹²

- *Kuusiniemi ja Peltomaa* (2000) puolestaan katsovat, että mitä subjektiivisemmasta menetyksestä on kysymys, sitä parempi asiantuntemus asianosaisella on korvauksen määrittämisen suhteen.¹¹³
- Vertailun vuoksi voi todeta, että vesioikeudellisessa järjestelmässä *Hollon* (2021) mukaan velvollisuus soveltaa virallisperiaatetta koskee vain hankkeen vahinkoaluetta.¹¹⁴

Esitetyn oikeuskirjallisuuden perusteella vaikuttaa siltä, että lunastustoimituksissa lunastusrelaation ulkopuolisten menetysten osalta selvittämisvastuu painottuu haittaa tai vahinkoa kohtaavalle asianosaiselle. Kaivosoikeudellisessa korvaamisessa asianosaiset on puolestaan ajateltu asetettavaksi korvauksia arvioitaessa ja määrättäessä samaan asemaan lunastusrelaatiosta riippumatta, lukuun ottamatta korvausvaatimuksen esittämisvelvollisuutta lunastusrelaation ulkopuolella. Sillä on tavoiteltu asianosaisten laajaa ja hankkeen vaikutuksiin perustuvaa mahdollisuutta esittää kaivostoimituksessa korvausvaatimuksia.¹¹⁵

Lunastuslain 41 § tulee sovellettavaksi sekä kaivos- että lunastustoimituksessa. Selvää on sinällään se, että kaivos- ja lunastustoimituksessa selvitetään, arvioidaan ja ratkaistaan viran puolesta lunastusrelaatiosta olevat lunastuskorvaukset. Asianosaisten tekemillä korvausvaatimuksilla on kuitenkin merkitystä, koska lunastustoimitukset ovat usein laajoja eikä kaikkia menetyksiä pysty yksistään julkisesti saatavissa olevan selvityksen avulla välttämättä viran puo-

¹¹² Laajemmin *Kuusiniemi* 1997, s. 195–197. Hän myös katsoo, että monimutkaisuus puoltaisi syy-yhteyden erityistä tutkimista tuomioistuimessa, mutta muutoinkin tehtävän toimitusmenettelyn hyödyntäminen korvausforumina on perusteltua.

¹¹³ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 142.

¹¹⁴ Laajemmin *Hollo* 2021, s. 410, 430. Lisäksi selvittämisvelvollisuudesta kiinteistömuodostamisoikeudessa *Malin* 2022, s. 107–120.

¹¹⁵ *HE 273/2009 vp*, s. 123. Eräässä yksityistietoimitusta koskevassa ratkaisussa KKO 2006:57 oli arvioitu virallisperiaatteen ulottuvuutta. Ratkaisussa oli kyse tilanteesta, jossa asianosaiset eivät olleet toimituksessa esittäneet korvausvaatimusta etäisyshaitasta eikä korvausta määrätty. Asianosaiset valittivat maa- ja metsäoikeuteen, joka jätti asian tutkimatta todeten, ettei toimittamiseksi voitu edellyttää tutkimaan etäisyshaittoja viran puolesta ilman vaatimusta, koska oikeuskäytännössä ei sellaisia ollut korvattu. KKO muutti maa- ja metsäoikeuden ratkaisua ja palautti asian toimituksessa uudelleen käsiteltäväksi, koska esitetyt korvaukset olivat sellaisia, jotka tulee viran puolesta käsitellä ja ratkaista. Ratkaisuun on voinut vaikuttaa sekin, että korvausvaatimukselle esittämiselle tilaisuuden varaaminen oli jäänyt yleispiirteiseksi ja osalle asianosaisista kokonaan varaamatta.

lesta tunnistamaan.¹¹⁶ Lunastusrelaation ulkopuolella korvauksia tulee sen sijaan erikseen vaatia.

Virallisperiaatteeseen liittyvän selvittämisvastuun kohdalla on vähäistä eroa kaivoslain esitöissä todetun tavoitteen ja lunastusoikeudellisen oikeuskirjallisuuden välillä. Kaivosoikeudellisessa korvaamisessa tavoitteena on asianosaisten tasavertainen asema korvausten arvioinnissa ja määräämisessä, joten korvausten selvittämisenkin tulee tapahtua viran puolesta lunastusrelaatiosta riippumatta.¹¹⁷ Lunastusoikeudellisessa oikeuskirjallisuudessa on sen sijaan suhtauduttu viran puolesta toimitusmenettelyssä tapahtuvaan selvittämiseen pidättyvämmiin.¹¹⁸

3.2.3 Sopiminen

Kaivoslaissa ei ole omaa korvausten sopimistilanteisiin liittyvää sääntelyä, vaan siltä osin sovelletaan lunastuslakia.¹¹⁹ Lunastuslain 40 §:n mukaan asianosaiset voivat sopia korvauksesta. Sopimuksella ei saa loukata sen oikeutta, jonka saamisen vakuutena lunastuksen kohde on. Mikäli vakuudenhaltijan etu tehdyn sopimuksen myötä vaarantuu, tulee lunastustoimikunnan määrätä lunastuskorvaus. Mikäli lunastaja ja korvauksensaaja sopivat korvauksen suorittamisesta jonakin muuna omaisuutena, järjestelylle tulee saada kiinnityksenhaltijan suostumus ja sopimus tulee vahvistaa lunastuslain 40 §:ssä todetulla tavalla.¹²⁰

Aiemmin lunastuslain 40.1–2 §:ssä todettiin: ”Asianosaiset voivat sopia korvauksesta. Lunastustoimikunnan on vahvistettava sopimus, jollei korvausta ole sovittu ilmeisesti pienemmäksi kuin miksi se muutoin olisi määrättävä. Jollei sopimusta ole vahvistettava, korvaus on määrättävä tässä laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.” Säännöksen esitöissä täsmennettiin, että sopimuksen vahvistamisella suojataan kolmannen tahon oikeutta. Lisäksi tuli kiinnittää huomiota siihen, jos omistaja oli edunvalvonnassa taikka sopimus saattoi loukata aviopuolison oikeutta.¹²¹ Kumotun säännöksen sanamuoto ja esitöiden laveahkot esimerkit mahdollistivat sinällään tulkitsemaan sopimuksen vahvistamissään-

¹¹⁶ Maa-oikeus on eräissä lunastustoimitusta koskevassa ratkaisussaan hylännyt valitusvaatimukset lakiin perustumattomana, koska ne eivät sisältäneet minkäänlaista rahallista korvausvaatimusta (*Varsinais-Suomen kärjäoikeuden tuomio 15.11.2011 asiassa M11/4034*). Siksi toimitusmenettelyyn esitettävät vaatimukset tulisikin muotoilla taloudellisen vaatimuksen muotoon.

¹¹⁷ HE 273/2009 vp, s. 123.

¹¹⁸ Mielenkiintoista olisi selvittää sitä, miten toimituskäytännössä suhtaudutaan lunastusrelaation ulkopuolisten edunmenetysten selvittämiseen viran puolesta. Laajuutensa ja empiirisen tutkimusmenetelmänsä vuoksi se sopii paremmin itsenäisenä tutkimuksena tehtäväksi.

¹¹⁹ Kaivoslaki 77 §. Sopimista koskevaa sääntelyä on sen sijaan esimerkiksi malminetsintä- tai sivutuotekorvauksia koskien (kaivoslaki 104 §).

¹²⁰ Lunastuslaki 47.3 §; Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 235.

¹²¹ HE 179/1975 II vp, s. 28.

nöstä jossain määrin luovuttajaakin suojaavammin, eikä ainoastaan kolmansien suojaksi. Oikeuskirjallisuudessa on sinällään jo pitkään katsottu, että suojaa sopimistilanteessa annetaan vain kolmansille eikä lainkaan asianosaisille.¹²²

Lunastuslain korvauserusteiden tarkistamisen myötä on selvää, ettei esimerkiksi omaisuutta menettävän oikeutta täyteen korvaukseen ole tarpeellista arvioida toimituksessa korvaussopimusta vahvistettaessa.¹²³ Viranomaiskontrolli ulottuu ainoastaan kolmansiin tahoihin. Lunastustilanteessa menetystä kärsivien tulee itse huolehtia siitä, että he neuvottelevat kohtuulliset sopimukset tai vaihtoehtoisesti jättävät korvauksen lunastustoimikunnan määrättäväksi. Omistusoikeus ja sopimusvapaus suovat osapuolille mahdollisuuden järjestää keskinäiset suhteensa parhaaksi katsomallaan tavalla.¹²⁴ Korvaussopimuksissa voidaan sopia esimerkiksi jonkin menetyksen, kuten kohteen, haitan tai vahingon, taloudellisesta tai muunlaisesta hyvittämisestä. Lunastuslaki ei rajoita sopimista täyttä korvausta suuremmaksi. Sopimusta vahvistettaessa joudutaan kuitenkin vertaamaan sovitun korvauksen taloudellista arvoa (likimääräiseen) arvioon omaisuuden markkina-arvosta.¹²⁵

Toimitusmenettelyssä voidaan joutua ratkaisemaan sopimusriitoja. Kiinteistönmuodostamislain 184 §:n mukaan, jos ennen toimituksen aloittamista on tuomioistuimessa tullut vireille riita, jonka ratkaisu voi vaikuttaa toimituksen lopputulokseen, ei toimitusta saa lopettaa ennen kuin riita on ratkaistu. Jos tällainen riita syntyy toimituksen aloittamisen jälkeen, se ratkaistaan toimituksessa.¹²⁶ Korvaussopimuksen riitautuessa, tulee ensin kysyä sitä, voiko väitetty sopimusriitakysymys vaikuttaa toimituksen lopputulokseen. Mikäli vastaus on myönteinen, tulee riitakysymystä selvittää toimitusmenettelyssä lähtökohtaisesti samoin sopimusoikeudellisten säännösten ja periaatteiden mukaan kuin tuomioistuimessa.¹²⁷

Kaivos- ja lunastustoimituksissa sopimuksen kohtuullisuutta arvioidaan ainoastaan kolmansien tahojen suojaksi. Mahdolliset pätemättömät ja kohtuuttomat lunastuskorvaussopimukset voidaan toimitusmenettelyssä vahvistaa, jos osapuolina ovat vain lunastaja ja omistaja kahdestaan eikä väitteitä sopimuksen

¹²² Esim. *Hollo* (1984, s. 243–244) on katsonut, että korvaussopimus on eräs lunastussopimusten alalaji, joka on pätevä vain tehtynä kaikkien osallisten kesken ja sitova vain osapuolten välillä. Muiden kuin asianosaisten etu on viran puolesta valvottava lunastustoimituksessa. Niitä ovat esimerkiksi panttioikeuden haltijat tai niihin verrattavat saamisoikeuden haltijat.

¹²³ *Hyvösen* (1998, s. 389) mukaan asianosaisten tahdonilmaisilla eli määräämistoimilla on tarkeisuus välittömästi vaikuttaa toimituksen kulkuun. Määräämistoimi on aina pantava asianosaisten ratkaisun perustaksi, kun lakisääteiset edellytykset siihen ovat olemassa.

¹²⁴ *Majamaa* 1987, s. 259.

¹²⁵ *Hollo* 1984, s. 244.

¹²⁶ Lunastuslaki 16 §; KML 184 §.

¹²⁷ *Malin* 2022, s. 161–168.

pätemättömyydestä tai kohtuuttomuudesta ole esitetty.¹²⁸ Toimituksen lopettamisen ja lainvoimaistumisen jälkeen viriävät sopimusriidat tulee laittaa vireille tuomioistuimessa.¹²⁹ Alla tarkastellaan kahta mahdollista sopimusriitatilannetta teoreettisin esimerkein:

- Sopijapuoli voi väittää, että korvaussopimus on jollakin oikeustoimilaissa (228/1929) todetulla pätemättömyysperusteella pätemätön.¹³⁰ Sopimuksen pätemättömyys voi suoraan vaikuttaa asianosaisten kohdalla toimitusratkaisun lopputulokseen eli lunastajan maksettavaksi tulevaan korvaukseen. Riita sopimuksen pätevyydestä tulee tutkia toimitusmenettelyssä, jos sellainen syntyy toimituksen aloittamisen jälkeen.
- Sopijapuoli voi väittää, että sopimuksessa sovittu korvaus on kohtuuton. Kohtuuttomuusarviointi ei voi kuitenkaan koskaan perustua yksistään rahamääräisten arvioinnin vertailuun, vaan lisäksi tulee huomioida esimerkiksi osapuolten asema ja sopimuksen syntyolosuhteet.¹³¹
 - Ensisijaisesti lähdetään siitä, että sopimus pysyy voimassa, vaikka sopimuksen sisältö joltain osin muuttuisi. Jos yksittäinen sopimusehto on kohtuuton, on yksinkertaisinta jättää se huomiotta. Yksittäistä ehtoa voidaan sovitella kohtuulliseksi.¹³²
 - Korvaussopimuksessa on esimerkiksi voitu sopia korvauksen määrästä ja mahdollisesti muista siihen liitännäisistä asioista. Sopimuksen olennaista ehtoa saatetaan väittää kohtuuttomaksi toimituksen aloittamisen jälkeen. Esimerkiksi korvausmäärää voidaan pitää kohtuuttoman pienenä tai suurena. Riita korvausmäärän kohtuullisuudesta on nähdäkseni ratkaistava toimitusmenettelyssä, koska olennaisen sopimusehdon osoittautuessa kohtuuttomaksi, korvaus joudutaan määräämään toimituksessa.
 - Mikäli kohtuuttomuusväite koskee asiaa, joka ei voi vaikuttaa korvausmäärän muotoutumiseen, ei asiaa silloin ole tarpeen tutkia toimitusmenettelyssä.

¹²⁸ Vertailuksi esimerkiksi tuomioistuin vahvistaa oikeudenkäynnin ulkopuolella syntyneen sovinnon, jos se ei ole lain vastainen, selvästi kohtuuton taikka sivullista loukkaava. Sovinnon tulee olla pantavissa täytäntöön ulosottokaaren (705/2007) tarkoittamalla tavalla. Ks. laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa (394/2011) 1.2 §, 20 §, 23 §.

¹²⁹ Vasta muutoksenhakuasteessa esille nousseisiin sopimusriitoihin ei tutkimuksessa ole enemmälti mahdollisuutta eikä tarpeenkaan syntyä tutkimusasetelma huomioiden.

¹³⁰ Sopimuksen pätemättömyydestä esim. *Saarnilehto – Annola* 2018, s. 100–137.

¹³¹ *Kartio* 1987, s. 212.

¹³² *Wilhelmsson* 2008, s. 113–114. Vrt. maanvuokrasopimusten osalta kohtuuttomuus on soviteltavissa oikeustoimilain 36 §:n mukaisesti (*Kartio* 1987, s. 203–215).

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, ettei sopimusta katsota korvaussopimukseksi, jos se on tehty ennen omaisuuden haltuunottoa.¹³³ Kaivos- ja lunastuslaissa haltuunotto on pääsääntöisesti sidottu korvausten suorittamiseen lukuun ottamatta ennakkohaltuunottotilanteita.¹³⁴ Siihen nähden on jokseenkin erikoista, jos korvaussopimukseksi ei voisi katsoa ennen haltuunottoa tehtyä korvaussopimusta. Jää avoimeksi, suostuisiko omistaja tekemään sellaista sopimusta, jossa hän menettää omaisuutensa hallinnan ilman, että samalla saisi varmuutta luovutuksesta saatavasta vastikkeesta.¹³⁵

3.2.4 Edunvalvontakulut

Kaivoslaissa ei ole säännöksiä edunvalvontakulujen korvaamisesta, vaan siltä osin noudatetaan kaivoslain 77 §:n viittauksin lunastuslakia.¹³⁶ Lunastuslain 82 §:n perusteella lunastajan maksettavaksi tulee määrätä välttämättömät kustannukset, jotka lunastettavan omaisuuden omistajalle ovat aiheutuneet oikeuksien valvomisesta lunastustoimituksessa (edunvalvontakulut).¹³⁷ Lunastustoimikunnan tulee vaadittaessa ilmoittaa, mitä selvityksiä on pidettävä tarpeellisenä. Kustannusten määrää arvioitaessa on otettava huomioon ansionmenetykset, matkakustannukset sekä tarvittavien selvitysten laatu ja laajuus samoin kuin asiamiehen käyttämisen tarve. Edunvalvontakulut ovat lunastajan maksettavaksi tulevia kustannuksia eivätkä siten osa lunastuskorvausta.¹³⁸ Edunvalvontakulujen on katsottu rinnastuvan oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen.¹³⁹

Kaivoslain 181.1 §:n siirtymäsäännöksen mukaan kumotun kaivoslain (503/1965) nojalla annettu kaivospiirimääräys jää voimaan määräyksessä mainituilla ehdoilla ja kaivospiirimääräyksen perusteella suoritettavaan kaivospiiritoimitukseen sovelletaan edelleen kumotun kaivoslain säännöksiä. Kumottuun kaivoslakiin ei sisälly edunvalvontakulujen korvaamista koskevaa sääntelyä. Kumottua kaivoslakia koskevassa oikeuskäytännössä on katsottu, ettei kaivospiiritoimituksessa voida määrätä korvausta edunvalvontakuluista, koska kumo-

¹³³ *Hollo* 1984, s. 245–246.

¹³⁴ Lunastuslaki 57 §; kaivoslaki 82 §.

¹³⁵ Toisaalta, jos sopimuksessa sovitaan sekä haltuunotosta että korvauksesta, voidaan sinällään kysyä, onko kyseessä käyttöoikeuden luovutus. Tavanomaisesti sopimus, jolla kiinteistön tai osan kiinteistöä käyttöoikeus annetaan määräajaksi tai toistaiseksi toiselle, on katsottu maanvuokrasopimukseksi (*Saarnilehto* 2006, s. 10).

¹³⁶ *HE 273/2009 vp*, s. 126.

¹³⁷ Tai vaihtoehtoisesti edunvalvontakustannukset esim. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 252.

¹³⁸ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 252; *Varsinais-Suomen käräjäoikeuden tuomio 10.10.2012 asiassa M12/9249*. Oikeutta edunvalvontakulukorvauksiin ei voi rajoittaa sillä perusteella, että korvaukset ratkaistaan toimitusmenettelyssä viran puolesta (*KKO 1996:98*).

¹³⁹ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 252.

tun kaivoslain 36 § tai 37 § oikeuttavat määräämään korvausta vain kohteena olevan alueen käytöstä tai muulle omaisuudelle aiheutuvasta haitasta ja vahingosta.¹⁴⁰

Edunvalvontakulukorvausten selvittäminen aloitetaan kysymällä ensin sitä, ovatko vaatimuksessa väitetyt kulut olleet välttämättömiä asianosaisen oikeuksien valvomiseksi toimitusmenettelyssä. Mikäli ovat, korvausten määrällinen arviointi tapahtuu sen jälkeen selvittämällä tosiasiallisesti syntyneiden kustannusten suuruutta. Eli kysymys on aiheutuneiden reaalikulujen määrän arvioinnista.

Edunvalvontakulujen korvattavuus kaivos- ja lunastustoimituksissa eivät eroa toisistaan, koska kaivoslaki viittaa edunvalvontakulujen korvaamisen osalta lunastuslain soveltamiseen sellaisenaan. Kaivoslain siirtymäsäännöksestä johtuva eriarvoisuus edunvalvontakulujen korvattavuudessa poistuu, kun viimeisetkin kumotun kaivoslain perusteella tehtävät kaivospiiritoimitukset tulevat saatetuiksi loppuun.

3.2.5 Korvauksen maksamiseen liittyvät järjestelyt ja oikeusapu

Toimitusmenettelyssä tulee antaa päätökset siitä, kuka korvauksen maksaa, kenelle se maksetaan ja milloin se tulee maksaa. Kaivostoimituksessa korvaus on määrättävä sille, jolle omaisuus tai korvauksen kohde kuuluu korvauksen määräämisajankohdassa, jollei selvityksestä muuta ilmene.¹⁴¹ Maksajana on kaivosaluelunastusluvan tai kaivosluvan haltija eli yleensä kaivosyhtiö.¹⁴² Kaivostoimituksessa korvaus tulee suorittaa kolmen kuukauden kuluessa niiden määräämisestä.¹⁴³ Maksun viivästyessä korvausmäärälle alkaa kertyä korkolain (633/1982) 4.1 §:n mukainen viivästyskorko.

Lunastustoimituksessa korvaus on määrättävä suoritettavaksi sille, jolle lunastettava omaisuus lunastustoimituksen alkaessa kuuluu, jollei esitetystä selvi-

¹⁴⁰ KKO 1987:67. Maaoikeus on eräässä tapauksessa päätenyt katsomaan, että edunvalvontakulut tuli KKO 1987:67 oikeusohjeesta huolimatta määrätä. Perustelujen mukaan voimassa oleva kaivoslaki oli kehittynyt pakkotoimen kohteena olevaa tahoja suojaavammaksi liki 40 vuodessa eli oikeustila on annetun ratkaisun jälkeen olennaisesti muuttunut. Pakkotoimesta johtuvasta toimitusmenettelystä ei tulisi myöskään aiheutua ylimääräisiä kuluja yksistään sen vuoksi, ettei kumotussa kaivoslaissa ole nimenomaista säännöstä edunvalvontakulujen korvaamisesta. Tapauksessa oli lisäksi käsillä tilanne, jossa kaivospiiritoimituksessa oli osittain käsitelty valtausalueen laajentumista koskevaa korvauskysymystä, joka sinällään oli voimassa olevan kaivoslain 97 §:ään rinnastuva asia. (*Pohjois-Savon käräjäoikeuden tuomio 12.8.2024 asiassa M23/70, ään.*).

¹⁴¹ Kaivoslaki 95 §.

¹⁴² Kaivoslaki 96 §.

¹⁴³ Kaivoslaki 96 §.

tyksestä muuta ilmene.¹⁴⁴ Maksajana on hakija.¹⁴⁵ Sillä tarkoitetaan lunastuksen hakijaa eli lunastajaa, joka voi olla esimerkiksi valtio, kunta tai yksityisoikeudellinen yhteisö, jolla on yleinen tarve lunastamiseen.¹⁴⁶ Korvaus tulee suorittaa kolmen kuukauden kuluttua lunastustoimituksen päättymisajankohdasta, joka ilmoitetaan toimituspöytäkirjassa.¹⁴⁷

Kaivos- ja lunastustoimituksessa korvaus tulee määrätä tallettavaksi, jollei omistajasta ole tietoa tai jos toimituksen alkaessa on vireillä riita paremmasta oikeudesta lunastettavaan omaisuuteen.¹⁴⁸ Oikeudesta suorittaa korvaus tallettamalla on lisäksi voimassa, mitä rahan, arvo-osuuksien, arvopaperien tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapautumiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta annetussa laissa (281/1931, maksutalletuslaki) säädetään.¹⁴⁹ Maksutalletuslain 1 §:n mukaan lunastaja voi vapautua suoritusvelvollisuudestaan tallettamalla korvauksen. Lunastustoimituksissa korvauksen suorittamisen laiminlyönti katsotaan lunastuksesta luopumiseksi.¹⁵⁰

Kaivos- ja lunastustoimituksessa lunastettavan omaisuuden omistajalle myönnetään lunastuslain 82 §:n perusteella lunastustoimituksessa ja haltuunotokatselmuksessa oikeusapua oikeusapulaissa tarkemmin säädetyllä tavalla. Tuomioistuimelle sanotun lain mukaan kuuluvat tehtävät suorittaa lunastusmikunta. Lunastuslain 82 §:n mukainen sanamuoto koskee vain lunastettavan omaisuuden omistajia ja lunastuslain 29 §:n mukainen käyttöoikeuksien lunastusta koskeva laajennus sanamuodoltaan vain lunastuskorvausten määräämistä. Kaivoslaissa tai sen valmisteluasiakirjoissa ei oikeusapukysymykseen ole kiinnitetty erityistä huomiota.¹⁵¹ Sanamuodon mukaisella tulkinnalla oikeusavun voi myöntää kaivoslain 86 §:n mukaisessa omistuksen lunastustilanteessa. Lunastuskorvausten kohdalla on jo tunnustettu käyttöoikeuden lunastukset osaksi lunastuslain korvausoikeudellista järjestelmää, joten käyttöoikeuden lunastustilanteessakin tulisi analogisesti tulkiten saada oikeusapua muiden edellytysten täytyessä.

Keskeisin ero kaivos- ja lunastuslain välillä liittyy korvauksen saajana olevan tahon määrittelyyn. Kaivoslaissa saajan määrää korvauksen määräämisajankohta ja lunastuslaissa toimituksen aloitusajankohta. Lisäksi seuraus määrätyn korvauksen maksamatta jättämisestä on erilainen kaivos- ja lunastus-

¹⁴⁴ Lunastuslaki 48 §.

¹⁴⁵ Lunastuslaki 52 §.

¹⁴⁶ Lunastuslaki 4 §.

¹⁴⁷ Lunastuslaki 52 §.

¹⁴⁸ Kaivoslaki 77 §; lunastuslaki 48 §.

¹⁴⁹ Kaivoslaki 77 §; lunastuslaki 52 §. Säännöstä on muutettu lainmuutoksella (550/2025). Vuoden 2026 alusta tallettaminen tulee tehdä aluehallintovirasto sijaan Lupa- ja valvontavirastoon.

¹⁵⁰ Lunastuslaki 74 §.

¹⁵¹ HE 273/2009 vp, sekä muut myöhemmät lainvalmisteluasiakirjat.

laissa. Kaivoslain mukainen korvaus voidaan tallettaa tai se voi alkaa kerryttämään viivästyskorkoa. Lunastuslain mukainen lunastus puolestaan katsotaan lunastuksesta luopumiseksi, jollei korvausta makseta määräajassa tai talleteta erikseen säädetyissä tilanteissa.

3.3 Muutoksenhaku

Muutoksenhaku kaivos- ja lunastustoimituksessa annetusta korvausratkaisusta tapahtuu maa- ja metsätieteiden valittamalla.¹⁵² Maa- ja metsätieteiden pääsääntöisen kokoonpanon muodostavat lainoppinut puheenjohtaja, maanmittausalan diplomi-insinöörin koulutuksen saanut maa- ja metsätieteiden insinööri ja kaksi kunnanvaltuuston valitsemaa lautamiestä.¹⁵³ Maa- ja metsätieteiden valitusasian käsittelyyn noudatetaan kiinteistömuodostamislain säännösten ohella oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) riita-asiaa koskevia säännöksiä.¹⁵⁴ Maa- ja metsätieteiden prosessi on oma erityinen prosessimuotonsa.¹⁵⁵ Oikeudenkäynnissä on kuitenkin paljon samoja piirteitä kuin hovioikeudessa.¹⁵⁶ Siksi valituksessa tulee esimerkiksi vaatia korvausratkaisun muuttamista, yksilöidä se, miten muutos tulee tehdä ja esittää perusteet sille, miksi korvausratkaisua tulisi muuttaa.¹⁵⁷

Maa- ja metsätieteiden käsittely eroaa toimitusmenettelystä esimerkiksi siinä, että tuomioistuimessa käsitellään vain esitetyt muutosvaatimukset.¹⁵⁸ Kaivos- ja lunastustoimituksissa on yleensä useita korvauksensaajia, joiden oikeutta korvaukseen tai sen määrää arvioidaan samoilla lähtökohtaisilla perusteilla. Mikäli perusteita on toimitusmenettelyssä virheellisesti arvioitu, voidaan ratkaisua muuttaa vain muutosta hakeneen korvauksensaajan osalta. Muun kuin muutoksenhakijan katsotaan hyväksyneen korvaus, vaikka korvausratkaisussa olisi myöhemmin havaittu virhe. Vaatimistaakka on voimassa niissäkin asioissa, joissa sovinto ei ole sallittu.¹⁵⁹ Toimitusmenettelyn kaltainen virallisperiaate kä-

¹⁵² Lunastuslaki 89 §; kaivoslaki 167 §; KML 19 luku.

¹⁵³ Laajemmin KML 243 §; tuomioistuinlaki (673/2006) 10 luku 5 §. Maa- ja metsätieteiden vastuutuo-
marilta edellytetään lisäksi perehtyneisyyttä kiinteistölainsäädäntöön ja kiinteistöasioiden
käsittelyyn (tuomioistuinlaki 10 luku 4 §).

¹⁵⁴ KML 270 §.

¹⁵⁵ *Malin* 2022, s. 33.

¹⁵⁶ *HE 86/1999 vp*, s. 5–6; *Malin* 2022, s. 198–199.

¹⁵⁷ KML 236 §.

¹⁵⁸ OK 24:3.1. Esimerkiksi ratkaisussa *KKO 2018:56* maa- ja metsätieteiden oli ylittänyt tutkimisvaltansa, koska se oli kumonnut ja palauttanut toimituksen kokonaisuudessaan tutkittavaksi uudelleen, vaikka valitus oli koskenut vain tiettyä yksilöityä aluetta. Oikeuskirjallisuudessa mm. *Korhonen* (1998, s. 62) katsoo, että maa- ja metsätieteiden menettely on lähinnä siviiliprosessia ja eroaa huomattavasti hallinnollisesta toimitusmenettelystä. Lisäksi ks. *Malin* 2022, s. 161–188.

¹⁵⁹ *Virolainen – Vuorenpää* 2021, kohta I.4.

sitellä lunastusrelaatioissa kaikki lunastuskorvaukset ilman erillistä vaatimusta ei ulotu maa- oikeuteen.

Valituksen kohteena olevien korvausratkaisujen kohdalla, voi maa- oikeus oma-aloitteisestikin hankkia selvitystä asian ratkaisemiseksi.¹⁶⁰ Arviointiselvityksen maa- oikeudessa laatii maa- oikeusinsinööri valitusasiaa valmistellessaan.¹⁶¹ Tehdystä selvityksestä varataan asianosaisille tilaisuus lausua ennen asian ratkaisemista.¹⁶²

Täyden korvauksen periaatteen tosiasialliseen toteutumiseen liittyy lisäksi kysymys muutoksenhaussa aiheutuvista oikeudenkäyntikuluista. Niiden on katsottu vaikuttavan lunastuksesta johtuvan lunastuskorvauksen reaaliarvoon ja menetysten tosiasialliseen hyvittämiseen.¹⁶³ Tuomioistuimessa oikeudenkäyntikulujen jakautuminen ratkaistaan tarvittaessa OK 21 luvun perusteella. Maa- oikeuden tulee lausua oikeudenkäyntikuluista silloinkin, kun se palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, koska toimitusmenettelyssä niistä ei voida lausua.¹⁶⁴

Pääsääntönä OK 21:1:n mukaan on, että asian hävinnyt osapuoli on velvollinen korvaamaan kaikki vastapuolensa tarpeellisista toimenpiteistä johtuvat kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jollei muualla laissa toisin säädetä. OK 21:8 b antaa tuomioistuimelle mahdollisuuden tapauskohtaisesti harkita oikeudenkäyntikulujen kohtuullisuutta. Maa- oikeus on niitä oikeuskäytännössä viran puolesta kohtuullistanut eräässä lunastustoimituksessa.¹⁶⁵ Mikäli oikeudenkäyntikuluja ei saisi missään olosuhteissa aiheutua lunastajan vastapuolelle, tulisi oikeudenkäyntikulusääntelyä tarkistaa. Riskinä voivat tuolloin olla turhat tai viivytystarkoituksessa tehdyt valitukset, vaikka valitukset korvauksista eivät edes estä kaivos- tai lunastuslain mukaisessa luvassa sallittujen toimenpiteiden aloittamista.¹⁶⁶

¹⁶⁰ KML 264 §; *HE 189/1993 vp*, s. 14; *Korhonen* 1998, s. 119; *Malin* 2022, s. 167. *Markkulan* (2002, s. 23) mukaan maa- oikeus joutuu huomioimaan kiinteistötietojärjestelmän selvytyden ja luotettavuuden sekä lunastuskorvauksen markkina-arvon, mistä syystä maa- oikeus lähenty menettelynä indispositiivisia riita- asioita eli sellaisia asioita, joissa sovinto ei ole sallittu. Vrt. *Häkkänen* 2023 s. 368–370. *Revon* (2004, s. 55) mukaan kiinteistönmuodostamislain mukaista korvausta on pidetty sopimuksenvaraisena asiana, joihin sovelletaan välttämistäakkaa. Tässä tutkimuksessa keskiössä ovat lunastuskorvaukset, joilla on julkisvallan pakkotoimen vuoksi korostuneempi suojan tarve kuin yksityisoikeudellisissa sopimustilanteissa.

¹⁶¹ KML 243 §.

¹⁶² KML 268 §.

¹⁶³ *Häkkänen* 2023, s. 460.

¹⁶⁴ *KKO 2000:19*.

¹⁶⁵ Korkeimman oikeuden ratkaisussa *KKO 1223/2004* oli kysymys lunastuskorvauksesta sekä haitan ja vahingon torjumiseksi tehdyistä toimenpiteistä. Lisäksi *Markkula* 2007, s. 43–46.

¹⁶⁶ Lunastuslain mukainen ennakkohaltuunotto- oikeus antaa lunastajalle oikeuden ryhtyä lunastusluvassa mainittuihin toimenpiteisiin. Kaivoslain 168 §:ssä nimenomaisesti todetaan, ettei valitus korvauksista estä lupaan perustuvien toimenpiteiden aloittamista.

Maoikeuden ratkaisuihin valitetaan muutoksenhakuluvalla korkeimpaan oikeuteen.¹⁶⁷ Korkeimmassa oikeudessa muutoksenhakuasian ratkaisukokoonpano muodostuu lainoppineista etevistä laintuntijoista.¹⁶⁸ Korkein oikeus voi omasta aloitteestaan hankkia selvitystä, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun taikka kuulla asiantuntijoita.¹⁶⁹ Korkein oikeuskin pystyy tarvittaessa pyytämään kuultavaksi kiinteistötaloudellisen arvioinnin asiantuntijoita.

¹⁶⁷ KML 238 §.

¹⁶⁸ OK 2:9; tuomioistuinlaki 10 luku 2 §.

¹⁶⁹ OK 30:18; OK 30:20.

4 KORVAUSVASTUUN HARKINTA

4.1 Korvausvastuun määräytyminen

Suomalaisen lunastusoikeuden ja siihen liittyvän korvaamisen tarkastelu alkaa useimmiten vuoden 1734 rakennuskaaresta, jonka 25 luvun 1 §:ssä todetaan: ”Maantie on tehtävä ...siihen, missä se on tarpeellinen... Siksi otettakoon eteen sattuvia tiluksia eikä sitä ole kenelläkään valta kieltää; ja saakoon kylä...siitä korvauksen.¹⁷⁰ Täysi korvaus mainitaan ensimmäisen kerran vuoden 1864 pakkolunastusasetuksessa termillä ”täydellinen palkinto”.¹⁷¹ Kiinteän omaisuuden pakkolunastuksessa yleiseen tarpeeseen annetussa laissa (27/1898) täysi lunastuskorvaus tuli määrittää kalliimman käyvän hinnan mukaan.¹⁷² Vuonna 1978 voimaan tullessa lunastuslaissa kohteenkorvaus tuli määrätä käyvän hinnan mukaisena täytenä korvauksena. Elokuussa 2025 voimaan tulleen lunastuslain muutoksen (520/2025) myötä kohteenkorvaus tulee määrätä markkina-arvoa vastaavana täytenä korvauksena.

Omaisuudensuojasta säännellään perustuslain 15 §:n 2 momentissa. Perusoikeudenveloittavuutta oikeusjärjestelmässä on luonnehdittu muun muassa sääntö- tai periaatehakuiseksi.¹⁷³ Perusoikeussäännöksellä ei lähtökohdaisesti ole sellaista välitöntä horisontaalivaikutusta, joka velvoittaisi suoraan ilman välissä olevaa muuta lainsäädäntöä.¹⁷⁴ Täysi korvattavuus perustuslaissa on eräänlainen oikeudellinen arvo tai periaate, jota kohti korvausoikeudellisessa ratkaisutilanteessa tulee mennä kaikkiin mahdollisiin keinoihin ja voimassa olevaa lainsäädäntöä noudattaen. Keskeisin täyden korvauksen toteutumista varmistava korvaussäännös on lunastuslain 29 §. Sen mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus täyteen korvaukseen lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Säännös koskee myös omaisuuden käyttöoikeuden menetyksen korvaamista.

¹⁷⁰ *Haataja* 1917, liite, s. 3; *Wiiala* 1966, s. 23; *Ojanen* 1978, s. 19. Varhaisempien ajanjaksojen osalta ks. *Talas* 1924, s. 11–25. *Laaksonen* (1998, s. 10–49) esittää laajasti omaisuudensuojan historiallista kehitystä maan asuttamisesta alkaen.

¹⁷¹ *Laaksonen* 1998, s. 198.

¹⁷² *Haataja* 1917, liite s. 123–126.

¹⁷³ Omaisuudensuojasäännös täyttää korvausta koskevine mainintoineen sai nykymuotonsa Suomen hallitusmuodossa (94/1919), josta sittemmin kehittyi 1.3.2000 Suomen perustuslaki.

¹⁷⁴ *Länsineva* 2002, s. 92, 103.

Lunastuslain 29 §:n sanamuoto sitoo korvattavuuden taloudellisten menetysten hyvittämiseen.¹⁷⁵ Korvauksen on oltava rahakorvaus.¹⁷⁶ Raha on kuitenkin alkanut menettää merkitystä erilaisten menetysten hyvittämisessä.¹⁷⁷ Lunastuslain valmistelussakin on tunnistettu mahdollisuus sopia lunastuskorvauksesta muuna vastikkeena kuin rahana.¹⁷⁸ Taloudellisen menetyksen vaatimuksesta seuraa sekin, että omistajan kokemat tunnearvojen menetykset sulkeutuvat korvattavuuden ulkopuolelle, ellei niillä ole objektiivisesti arvioiden vaikutusta kiinteistön taloudelliseen arvoon.¹⁷⁹ Eurooppaoikeudellisesta näkökulmasta omaisuuden suoja sääntelyn tarkoituksena on suojata omaisuutta itsessään eikä vain sen taloudellista arvoa.¹⁸⁰ Suomen perustuslain 15.2 §:n säännös pakkolunastuksesta ja täydestä korvattavuudesta koskee puolestaan tilanteita, joissa varallisuus oikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle.¹⁸¹

Korvauksen taloudellinen arvonmääritys liittyy korvaamisen taloustieteelliseen arviointitoimintaan. Oikeustieteen tavoin taloustieteessäkin arvoilla on keskeinen merkitys, ja ne näkyvät esimerkiksi ihmisten hyötyfunktiossa. Ihmisten hyötymisestä on katsottu voitavan olettaa jotain systemaattista ja sellaista, joka sulkee pois irrationaalisuuden.¹⁸² Ihmisten halu hyötyä johtaa vaihdantaan, jossa määräytyvät hinnat ja hyödykemäärät.¹⁸³ Subjektiivisesta näkökulmasta vaihdantaan vaikuttavat arvot painottuvat aina eri tavoin ja markkinahinnastakin voidaan etupainotteisesti tehdä korkeintaan valistuneita arvauksia. Se voi eittämättä saada varmuutta janoavan oikeudellisen korvausratkaisun tekijän pohtimaan arvionsa oikeellisuutta. On silti muistettava, että oikeudellista korvausasiaa punnitaan ja arvioidaan objektiivisin perustein eli puolueettomasti, läpinäkyvästi ja yleispätevästi hyväksytyjen menetelmien avulla.¹⁸⁴ Täyden korvauksen tavoitteesta säätämällä luodaan sellaista varmuutta, jota kohti yksittäisessä korvauksen arviointitilanteessa mennään – arvioinnin epävarmuuksia maanmittarin ammattiosaamisella minimoiden.

¹⁷⁵ Kaivoslaki 77 §; Laaksonen 1998, s. 194; Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 120.

¹⁷⁶ Lunastuslaki 47 §. Viljanen (2008, s. 76–82) on tarkastellut täyden korvauksen, taloudellisen arvon ja rahan välistä suhdetta. Hänen mukaansa täydessä korvaamisessa tapahtuu eräänlainen käsitteellinen sulautuminen, jota ylläpitää rahan omaksuminen ainoaksi vahingonkorvausoikeudelliseksi välineeksi. Lisäksi (s. 553) vahinkojen korvaaminen on rakennettu rahan suunnasta ja se on muun muassa muokannut vahingonkorvausoikeudellisia sääntöjä.

¹⁷⁷ Viljanen 2008, s. 439.

¹⁷⁸ HE 218/2024 vp, s. 26.

¹⁷⁹ Ojanen 1978, s. 115; Ungern 1998, s. 33; Hollo – Utter – Vihervuori 2018, s. 360; Häkkänen 2023, s. 314. Kivimäki (1953, s. 145) on siviilioikeudellista täyttä korvattavuutta tulkitessaan kirjoittanut vahingonkärsijän kokonaisintressistä.

¹⁸⁰ Laajemmin Häkkänen 2023, s. 307.

¹⁸¹ PeVL 16/2025 vp, s. 3.

¹⁸² Länsineva 2002, s. 14.

¹⁸³ Virtanen 1991, s. 16.

¹⁸⁴ Esim. SKAY 2025, s. 10.

Kaivostoimituksessa korvaukseen oikeutettu on se, jolle aiheutuu haittaa tai vahinkoa kaivosalueen tai kaivoksen apualueen perustamisesta.¹⁸⁵ Lunastustoimituksessa korvaukseen oikeutettuna on se, jolle lunastettava omaisuus kuuluu tai jolle lunastuksesta aiheutuu haittaa tai vahinkoa.¹⁸⁶ Erot asianosaisten määrittelyissä kaivos- ja lunastuslain välillä ovat lähinnä käsitteellisiä.

Kaivos- ja lunastuslaissa on useita korvausvastuun harkintaa ja taloudellista arviointia ohjaavia säännöksiä. Useissa lainkohdissa annetaan samanaikaisesti ohjausta molempiin tilanteisiin. Se tekee säännöstekstin lukemisesta haastavaa sellaisellekin, joka tuntee sekä korvaamisen oikeudellista että taloudellisen arvioinnin menetelmällistä puolta. Asia havainnollistuu parhaiten asettamalla säännökset taulukkoon 2. Säännösten sisällöllistä vertailua tehdään jäljempänä erikseen asiakokonaisuuksittain. Niiltä osin, kun kaivoslaki viittaa sellaisenaan soveltamaan lunastuslakia, on taulukon 2 oikeanpuoleiseen sarakkeeseen kirjattu viittaussäännös ”77 §”. Taulukossa ei sen sijaan ole katsottu tarpeelliseksi ryhtyä erittelemään korvausmenettelyyn vaikuttavia säännöksiä, koska ne on esitetty kootusti jo kohdan 3.2.1. taulukossa 1.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Kaivoslain 81 §:n mukaan asianosaisia ovat luvanhaltija ja sellainen henkilö, jonka oikeutta tai etua toimitus välittömästi koskee. Korvaukseen oikeutettuna voi olla julkisyhteisökin, kun lunastus koskee sen omistamaa kiinteistöä (Häkkinen 2023, s. 311).

¹⁸⁶ Lunastuslaki 48 §.

¹⁸⁷ Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lunastuslain valmistelussa huomiota siihen, että rajanveto toimitusmenettelyä ja aineellisoikeudellisia viittausten välillä on usein epäselvä (PeVL 16/2025 vp, s. 7–8).

Taulukko 2. Korvausvastuuharkintaa ja taloudellista arviointia ohjaavien säännösten yhteenkietoutumia kaivos- ja lunastuslaissa.¹⁸⁸

Lunastuslaki	Vastuuharkintaa tai sen ulottuvuutta ohjaavat lainkohdat	Arviointia tai sen laadintaa ohjaavat lainkohdat	Kaivoslaki
ei sovelleta	– yleinen periaate korvaamiseen		6 §
29.1 §	– täysi korvaus lunastettavan omaisuuden omistajalle ¹⁸⁹		77 §
29.2 §	– (poistettu hyödyn vähentämistä koskeva viittaussäännös) ¹⁹⁰	– jakaminen kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksiin (korvauslajien erotteluvaatimus)	77 §
29.3 §	– käytönrajoituksen rinnastaminen omaisuuteen – (poistettu velvollisuus ottaa huomioon tilus- ja yksityistiejärjestelyt sekä korjaustoimenpiteet)		77 §
30 §	– kohteenkorvauksen sisältö	– markkina-arvo täyden korvauksen perustana – valittava luotettava menetelmä, joka johtaa omaisuuden korkeimpaan arvoon	77 §
31.1 §		– lunastushankkeen arvo-vaikutuksen huomiointi ¹⁹¹	83.1 § ¹⁹²
31.2 § ¹⁹³		– maankäytön suunnittelusta johtuvan arvonnousun huomiointi kunnan lunastaessa alueidenkäyttölain (132/1999) 99 ja 100 §:n nojalla	ei sovelleta
32 §	– asunnon ja ammattimaisuuden suojausäännös		83.2 §
33.1 §		– erityisen oikeuden huomiointi omaisuuden arvostamisessa	77 §

¹⁸⁸ Kursiivilla korostettuna lunastuslain (520/2025) korvaussäännösten muutoskohdat.

¹⁸⁹ Muuttunut kirjoitusasu (HE 218/2024 vp, s. 80).

¹⁹⁰ HE 218/2024 vp, s. 80.

¹⁹¹ Termi ”merkittävästi” poistettiin ja tekstiä parannettiin kielellisesti (HE 218/2024 vp, s. 58).

¹⁹² Kaivoslaissa on edelleen termi ”merkittävästi”.

¹⁹³ Arvonleikkaussäännökset 31.2–3 momentissa kumottiin (HE 218/2024 vp, s. 81).

Lunastuslaki	Vastuuharkintaa tai sen ulottuvuutta ohjaavat lainkohdat	Arviointia tai sen laadintaa ohjaavat lainkohdat	Kaivoslaki
33.2 §	– lunastajan tekemien parannusten huomiointi		77 §
33.3 §	– erityisen oikeuden huomiotta jättäminen velkojien suojaksi		77 §
34 §	– korvauksensaajan tietoisena tehdyt parantamistoimet		77 §
35 §	– haitankorvauksen sisältö		77 §
36 §	– <i>(kumottu hyötysäännös)</i>		
37.1 §	– vahingonkorvauksen sisältö		77 § + 82.5 §
37.2 §	– edunvalvontakulujen viittaussäännös		ei sovelleta
38 §	– lunastusrelaation ulkopuolisten menetysten korvausperuste		81 §
38 a §	– <i>uusi lisäkorotus</i> ¹⁹⁴		77 §, ei 86 §:n tilanteissa
39.1 §	– epätodennäköiset ja lunastuspäätöksen julistamisen jälkeen syntyneet menetykset		97 §
39.2 §	– <i>korvausoikeuden ajallinen rajaus 10 vuotta</i>		ei sovelleta
42.1 §	– <i>korvauksen minimitaso epäselvissä arviointitilanteissa</i>	– <i>menetyksen yksilöinti</i> – <i>arvioperusteiden ilmoittaminen</i>	77 §
42.2 §		– <i>arvoon vaikuttavien tilus- ja yksityistiejärjestelyjen sekä korjaustoimenpiteiden erittelyvaatimus</i>	77 §
43 §	– <i>(kumottu tilusjärjestelystä johtuvan arvoeron korvaus)</i>		92.1 §
44.1 §		– <i>arvohetki</i>	94.1 §, 97.3 §

¹⁹⁴ Lunastuslain tarkistamisessa lisätty uusi lainkohta (ks. HE 218/2024 vp, s. 82).

Lunastuslaki	Vastuuharkintaa tai sen ulottuvuutta ohjaavat lainkohdat	Arviointia tai sen laadintaa ohjaavat lainkohdat	Kaivoslaki
44.2 §		– yleisen hintatason nousun huomiointi ¹⁹⁵	94.2 §
45.1 §	– korvausmäärän vähimmäistaso epävarmoissa arviointitilanteissa		77 §
45.3 §	– lisäkorvauksen viittaussäännös		ei sovelleta
45 a §	– lisäkorvaus menetyksestä, joka aiheutuu lunastetusta erityisestä oikeudesta toimituksen jälkeen		ei sovelleta
46 §		– korvauslajien erottelua ohjaava säännös ¹⁹⁶	77 § soveltuvin osin
47 §	– kertakaikkinen tai määräaikainen korvaus		
60.2 §	– vahvistettava haltuunotettava omaisuus	– laadittava selitelmä omaisuudesta	82.2 §
60.2 §	– vaadittu ennakkokorvaus		82.2 §
61.2 §	– ¾-osaa arvioidusta määrästä		77 § ¹⁹⁷
61.3 §	– korkoperusteen viittaussäännös		ei sovelleta
71.1 §	– 45 §:ssä tarkoitetun lisäkorvauksen vanhentuminen – 39.2 §:ssä tarkoitetun kohtuuttoman korvauksen vanhentuminen		97 §
72 d.3 §	– käyttöoikeuden muuttamisesta aiheutuva vahinko, jos korvauksesta ei sovita		ei sovelleta
82.1 §	– edunvalvontakustannusten korvausperuste	– tarvittavien selvitysten hankkiminen määrällistä arviointia varten ¹⁹⁸	77 §

¹⁹⁵ Siirretty kohdasta 30.3 § (HE 218/2024 vp, s. 81).

¹⁹⁶ Säännöksestä poistettiin viittaus kumottuun 36 §:ään (HE 218/2024 vp, s. 84).

¹⁹⁷ HE 273/2009 vp, s. 123.

¹⁹⁸ Säännös on kirjoitettu toimitusmenettelyä ohjaavaan muotoon: ”lunastustoimikunnan on vaadittaessa ilmoitettava”.

Lunastuslaki	Vastuuharkintaa tai sen ulottuvuutta ohjaavat lainkohdat	Arviointia tai sen laadintaa ohjaavat lainkohdat	Kaivoslaki
86.3 §	– korvausoikeuden vanhentuminen		ei sovelleta
95.1 §	6 % korko ja alkujankkohta		96.1–2 §, 97.3 §
ei sovelleta	viivästyskorko		96.1–2 §
95.2 §	määrätyn koron ja tosiasiallisen menetyksen välisen erotuksen korvaaminen		77 §
37 §	omaisuuden poistamisesta aiheutuvat haitat ja vahingot		82.5 §
ei sovelleta	1,5-kertainen korvaus		86.4 §
ei sovelleta	kaivostoiminnan laajentumisesta aiheutunut korvaus		78 §

4.2 Täyden korvauksen sisältö

Kaivoslaissa ei ole omaa täyttä korvausta koskevaa säännöstä. Kaivoslain 77 §:n viittauksin sovellettavaksi tulee lunastuslain 29 §:n mukainen säännös täydestä korvaamisesta. Kaivoslain 6 §:n mukaisena yleisenä periaatteena kuitenkin on, että kaivostoiminnasta aiheutuneet haitat ja vahingot korvataan. Lisäksi kaivoslain esitöissä täysi korvaus mainitaan käyttöoikeuden lunastustilanteessa korvaamisen lähtökohdaksi.¹⁹⁹

Täyden korvauksen sisältöä voi määritellä useasta näkökulmasta. Oikeuskirjallisuudessa omaisuudensuojaan liittyvän täyden korvauksen periaatteen sisältö ja lunastusoikeudellisen täyden korvauksen sisältö ovat joskus sulautuneet toisiinsa, kuten seuraavissa:

- *Wiialan* (1966) mukaan täyden korvauksen periaate tarkoittaa, että luovuttajan taloudellinen asema säilyy korvauksen ansiosta entisellään.²⁰⁰
- *Kuusiniemen* (1997) mukaan täyden korvauksen periaatteella voi olla erilainen sisältö sen mukaan painotetaanko käyvän arvon korvaamista vai syntyneen vahingon täysimääräistä hyvittämistä. Asiaan vaikuttavat sääntelyn systemaattinen tausta ja ratkaisijan arvotausta. Lunastuslain säännöksillä tavoitellaan sitä, että luovuttaja saa täyden korvauksen lunastuk-

¹⁹⁹ HE 273/2009 vp, s. 54; HE 126/2022 vp, s. 131–136. Kaivoslain käyttöoikeuden lunastustilanteissa korvattavuus ajatuksellisesti nojaa PL 15.2 §:iin.

²⁰⁰ *Wiiala* 1966, s. 55.

sesta johtuvista taloudellista menetyksistä. Lunastuskorvaus määrätään sen mukaan, mitä luovuttaja menettää eikä sen mukaan, mitä lunastaja saa.²⁰¹

- *Kuusiniemi – Peltomaa* (2000) katsovat, että varallisuusaseman säilyttäminen entisellään kuuluu elimellisesti täyden korvauksen periaatteeseen. Täyden korvauksen periaatteeseen kuuluu pääsääntöisesti kaikkien rahana arvioitavissa olevien edunmenetysten korvaaminen.²⁰²
- *Peltomaa* (2001a) tiivistää täyden korvauksen periaatteen tarkoittavan korvauksen tasoa, jolla taataan luovuttajan varallisuusaseman säilyminen ennallaan ja luovuttajan saattaminen taloudellisesti yhtä edulliseen asemaan kuin hän ennen lunastusta oli. Täyden korvauksen periaatteeseen kuuluu pääsääntöisesti kaikkien lunastamisesta aiheutuneiden objektiivisesti rahassa arvioitavissa olevien edunmenetysten korvaaminen.²⁰³
- *Mikkolan* (2003) mukaan täydellä korvauksella tavoitellaan taloudellisen varallisuusaseman muuttumattomuutta lunastettavan omaisuuden omistajalle, jolle lunastuksesta aiheutuu kohteenmenetystä, haittaa, vahinkoa taikka taloudellista menetystä lunastuksen vuoksi tehtävästä tilusjärjestelystä. Toisaalta hän pohtii, onko rahalla korvattava markkina-arvo edes riittävä korvaustaso tilanteessa, jossa ihminen lunastuksen seurauksena menettää kotinsa.²⁰⁴

Toisaalta täyden korvauksen sisällön määrittely on joskus voinut saada selkeämmin vaikutteita siviilioikeudellisesta vahingonkorvaamisesta tai lunastuslain 29 §:n sanamuodosta, kuten seuraavissa:

- *Kivimäen* (1953) mukaan siviilioikeudellinen täydellinen hyvitys vahinkotapahtumasta on korvausta menetetyistä kokonaisuudesta. Täysin korvattavaa on arvonvähennys, jonka omistaja kärsii kiinteistön luopumisen vuoksi. Lisäksi hän on katsonut, että lunastuskorvaus tulee määrätä kiinteistössä itsessään olevien ominaisuuksien eikä subjektiivisten arvoistusten perusteella.²⁰⁵
- *Ojasen* (1978) mukaan menetyksen on oltava taloudellista tullakseen huomioiduksi lunastuskorvausta määrättäessä. Eli vain objektiivisesti rahassa arvioitavissa olevat edunmenetykset korvataan. Sellaisia voivat olla esimerkiksi kauneusarvot, jos ne objektiivisesti arvioituna korottavat

²⁰¹ *Kuusiniemi* 1997, s. 13–14, 70.

²⁰² *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 137–140.

²⁰³ *Peltomaa* 2001a, s. 51.

²⁰⁴ *Mikkola* 2003, s. 14, 73.

²⁰⁵ *Kivimäki* 1953, s. 143, 148, 152.

kiinteistön arvoa. Lisäksi korvattavia ovat odotettavissa olevat edunmenetykset, joihin luovuttajalla olisi ollut oikeus ilman lunastusta.²⁰⁶

- *Hollon* (1984) mukaan lunastuskorvaus rajoitetaan oikeudenhaltijoille koituihin edunmenetyksiin. Lunastuskorvaus kattaa vain menetykset, joilla on vaihdanta-arvoa.²⁰⁷
- *Laaksosen* (1998) mukaan vallitsee yksimielisyys siitä, että korvattavia ovat taloudelliset tappiot. Tarkoituksena on korvata taloudellinen menetyt ja saattaa luovuttaja lunastusta edeltävään asemaan.²⁰⁸

Sitten on ollut vielä sellaisia täyden korvauksen sisällön määrittelyjä, joiden taustalla näkyy selvemmin suhde perusoikeudelliseen omaisuudensuojasäännökseen, kuten seuraavissa:

- *Ungern* (1999) katsoo, että oikeudenmukainen ja riittävä täysi korvaus lunastuksesta varmistetaan määräämällä korvaus mieluummin hieman markkina-arvolla arvioitua suuremmaksi. Sillä pyritään samalla saamaan luovuttajaa suhtautumaan myönteisemmin yleisen tarpeen vuoksi toteutettaviin välttämättömiin toimenpiteisiin.²⁰⁹
- *Länsineva* (2002) katsoo, ettei ole loogisia esteitä ajatella, etteikö täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista arvioitaessa voitaisi antaa merkitystä omistajan taloudellisen nettomenetyksen ohella muillekin yleisesti tärkeille näkökohdille. Täysi korvaus voisi riippua siitäkin, millaiseen subjektiin *lunastus* kohdistuu ja millaisissa konkreettisissa olosuhteissa toimenpide toteutetaan. Lisäksi on mahdollista kiinnittää huomiota siihen, kohdistuuko lunastus omaisuudensuojasääntelyn ydinalueeseen vai johonkin rajatapaukseen.²¹⁰
- *Häkkäsen* (2023) mukaan Suomessa korvattavia ovat vain omaisuuttaan menettävän taloudelliset vahingot. Eurooppaoikeudellisesta näkökulmasta suojaa annetaan ensisijaisesti taloudellisille menetyksille, mutta ihmisoikeustuomioistuin on määrännyt hyvitystä aineettomista menetyksistäkin eräänlaisen kohtuusarvion perusteella.²¹¹

²⁰⁶ *Ojanen* 1978, s. 114–115.

²⁰⁷ *Hollo* 1984, s. 217–218.

²⁰⁸ *Laaksosen* 1998, s. 194.

²⁰⁹ *Ungern* 1999, s. 68–69.

²¹⁰ Tarkemmin *Länsineva* 2002, s. 226–227. Kursiivilla kirjoittajan tulkinta sanasta ”*pakkolunastus*”.

²¹¹ Laajemmin *Häkkänen* 2023, s. 543. Lisäksi (s. 464) mukaan hyvitystä ei kuitenkaan tule sekoittaa lunastuskorvaukseen, koska ihmisoikeustuomioistuimella on paljon harkintavaltaa seuraamusmääräysten suhteen.

Kaivosoikeudessa täyden korvauksen sisällön määrittelyssä on tässä tutkimuksessa painotettu erityisesti lunastuslain 29 §:n sanamuotoa, jota on täydennetty edellä oikeuskirjallisuudessa esitetyillä määritelmillä. Kaivosoikeudellisen täyden korvauksen sisällön voi ajatella olevan seuraava: ”*Täysi korvaus kattaa kaikki taloudelliset menetykset, joita lunastuksesta aiheutuu omaisuutta tai omaisuuden käyttöoikeutta menetettäessä.*” Täyden korvaamisen taustalla vaikuttaa eräänlainen oikeudenmukaisen vastavuoroisuuden odotus, jossa saatu hyvitys vastaa kokonaisuutena kärsittyä taloudellista menetystä.²¹² Muiden kuin omaisuutta luovuttavien korvausoikeudelliseen asemaan palataan lähemmin kohdissa 4.4.1 ja 6.3.

4.3 Täyden korvauksen takeet

4.3.1 Asunnon ja ammattiomaisuuden suoja

Kaivos- ja lunastuslaissa säännellään lisätakeita sille, että täysi korvaus asunnon käsittävää omaisuutta tai ammattiomaisuutta lunastettaessa toteutuu. Kaivoslain 83.2 §:n mukaan lunastettaessa käyttöoikeus omaisuuteen, jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa tai ammattinsa harjoittamiseen, kohteenkorvaus on aina määrättävä niin suureksi kuin on tarpeen lunastettua vastaavan oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.²¹³ Lunastuslain 32 §:n mukaan pääasiallista asuntoa tai ammatin harjoittamiseen käytettävää omaisuutta lunastettaessa, kohteenkorvaus on markkina-arvosta riippumatta määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan asumistarpeen tyydyttävän oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle. Sisällöllisesti kaivos- ja lunastuslain asunto- ja ammattiomaisuuden suojasäännökset ovat pitkälti yhtenevät. Tulkinnallista eroa ei liene tarkoitettu tehtäväksi yksistään markkina-arvoon liittyvän kirjauksen vuoksi.

Asuntosuojan piiriin kuuluva asunto voi olla vakituisena käytetty tai vapaa-ajan asunto. Ammattiomaisuuden tulee puolestaan olla välttämätön-

²¹² Toisaalta kokonaisvaltaiseen vastavuoroisuuteen voi vaikuttaa luovuttajan halu tehdä yhteistyötä, jos se lisää suuremman joukon ja samalla omaakin hyvinvointia. Tällainen yhteistyöhakkuus voi joissakin tilanteissa tapahtua, jopa henkilökohtaisella kustannuksella. Ks. laajemmin tutkimusta siitä, miksi ihmiset tukevat hyvinvointivaltion rakentumista *Fong – Bowles – Gintis* 2004, s. 1–31. Vahingonkorvausoikeudessa *Pöyhönen* (1999, s. 339–341) katsoo, että vahinkotilannetta pidetään tyypillisenä sosiaalisen vuorovaikutuksen ilmenemiskohtana ja yhteisössä eläminen saa aikaan aina tietyn määrän kitkaa.

²¹³ *HE 273/2009 vp*, s. 124.

tä ammatinharjoittamisessa. Ammattiomaisuutta ei ole sijoitusomaisuus.²¹⁴ Ammattiomaisuus voi olla esimerkiksi maa- ja metsätalousaluetta, kunhan se kuuluu suojasäännöksen soveltamisalaan.²¹⁵ Ammattiomaisuuden määrittelyyn on sisältynyt lisäksi vaatimus aikaisemman työpanoksen säilymisestä. Korvaukseksi tuli määrätä se arvo, jolla omistaja pystyi saavuttamaan aikaisemalla työpanoksella yhtä suuren tuoton.²¹⁶

Lunastuslain 32 §:n esitöiden mukaan asunto- ja ammattiomaisuutta korvattaessa lunastuskorvaus on määrättävä jälleenhankinta-arvon perusteella, jos markkina-arvo on jälleenhankinta-arvoa matalampi.²¹⁷ Jälleenhankinta-arvon sisältöä ei lunastuslain valmistelussa ole määritelty tarkemmin. Jälleenhankinta-arvo on joskus määritelty kustannusarvomenetelmään liittyväksi jälleenhankintakustannukseksi.²¹⁸ Sitä on voitu käyttää apuna esimerkiksi rakennusten arvioinnissa.²¹⁹ Se on joskus määritelty myös uudisarvoksi.²²⁰

Nähdäkseni lunastuslain esitöissä todetulla jälleenhankinta-arvolla tarkoitetaan arvoa, jolla saadaan hankittua vastaavanlainen omaisuus lunastuksessa menetetyin omaisuuksien tilalle, jotta asuminen tai ammatinharjoittaminen jossakin toisaalla voi jatkua. Asunto- ja ammattiomaisuuden suojan voidaan katsoa sisältävän eräänlaisen jälleenhankintatakuun vastaavanlaiselle omaisuudelle, joka lunastuksessa menetetään.²²¹ Oikeuskäytännössäkin asuntotakuun on aiemmin katsottu tarkoittavan kohteenkorvauksen määräämistä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon hankkimiseen lunastetun tilalle.²²² Oikeuskirjallisuudessa on puolestaan katsottu, ettei lunastuslaki tunne jälleenhankintatakuuta, koska lunastaja ei voi olla vastuussa siitä, että täydellä korvauksella voitaisiin hankkia vastaavaa omaisuutta.²²³

Asunto- ja ammattiomaisuuden suojasäännös sisältää takeen siitä, että kohteenkorvaus tulee lunastettavan omaisuuden markkina-arvosta riippumatta määrätä vähintään sellaiseksi, että se tyydyttää asumistarpeen tai saman toi-

²¹⁴ HE 218/2024 vp, s. 26, 60. Lainvalmistelussa lunastuslain 32 § tarkentui koskemaan vain ammatin harjoittamiseen käytettävää omaisuutta eikä enää elinkeino-omaisuutta. Lisäksi 32 § laajeni koskemaan kaikkia lunastustilanteita eikä vain nykyään kumottuja 31 §:n mukaisia arvonleikkaustilanteita.

²¹⁵ MmVM 2/2025 vp, s. 5–6.

²¹⁶ HE 179/1975 vp, s. 24.

²¹⁷ HE 218/2024 vp, s. 26.

²¹⁸ SKAY 2022, s. 49. Jälleenhankinta-arvoa ei enää mainita voimassa olevissa kansainvälisissä arviointistandardeissa (SKAY 2025).

²¹⁹ Viitanen – Piispanen 2021, kohta 6.1.2.

²²⁰ Hyvönen 1998, s. 460.

²²¹ Hyvönen 1998, s. 409; Häkkänen 2023, s. 320.

²²² Ratkaisussa KKO 1990:112 oli kysymys vapaa-ajan-asunnon lunastuksesta, johon asuntotakuusäännöstä voitiin soveltaa. Kohteenkorvaus oli määrättävä ainakin niin suureksi kuin oli tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon hankkimiseen lunastetun tilalle.

²²³ Kuusiniemi 1997, s. 72.

meentulon ammatin harjoittamiselle.²²⁴ Lisäksi lunastuslain 37 §:n vahingonkorvauksella voidaan hyvittää erilaisia vaihdanta- ja muuttokuluja.²²⁵ Asunto- tai ammattiomaisuuden menetystä korvattaessa on keskeistä varmistua siitä, että menetettyä vastaava toiminta (asuminen tai ammatinharjoittaminen) pystyy lunastuksen jälkeenkin jatkumaan jossakin toisaalla pääosin vastaavanlaisena. Täysin samanlaisena se ei tietenkään säily. Se voi joskus tarkoittaa sitä, että korvaukseksi määritetty arvo on suurempi kuin lunastetun omaisuuden arvo. Vastaavuuden arvioinnissa voidaan antaa merkitystä esimerkiksi omaisuuden ominaisuuksille ja sijainnille, kuten samaan kuntaan tai vastaavanlaiselle asuinalueelle sijoittumiselle. Lisäksi voidaan antaa merkitystä henkilöön liittyville kohtuusnäkökohdille, kuten henkilön iälle sekä sosiaalisille ja taloudellisille oloille.²²⁶

4.3.2 Kaivoslain 1,5-kertainen korvaus

Kaivoslain 86 §:ssä säännellään tilanteesta, jossa kiinteistön omistaja voi esittää lunastusvaatimuksen, jos kaivosalueesta tai kaivoksen apualueesta aiheutuu kiinteistölle merkittävää haittaa. Lisäksi kiinteistönomistajalla on oikeus vaatia lunastettavaksi sellainen omistuksessaan oleva alue, joka on merkitty kaavassa kaivosalueeksi. Lain esitöissä täsmennetään, että kysymys on asemakaavasta.²²⁷ Omaisuudensuojan näkökulmasta tällainen tilanne on käsillä ainakin silloin, kun kiinteistön normaali käyttö kaivoshankkeen vuoksi estyy kestoltaan määrittämättömäksi ajaksi.²²⁸ Kaivosalueiden kohdalla sellainen tilanne on katsottu olevan käsillä aina.²²⁹

Lunastuskorvaus on edellä kerrotuissa tilanteissa määrättävä puolitoistakertaisena suhteessa täyteen korvaukseen. Korotus lisättiin lakiin vasta talousvaliokunnan käsittelyssä. Hallituksen esityksessä oli sen sijaan lähdetty siitä, että korvaamisessa huomioitaisiin louhintakorvaukset, jotka omistaja olisi saanut ilman omistusoikeuden menetystä. Kertaluonteinen vahingonkorvaus kaivoslain 100 §:n mukaisen louhintakorvauksen menetyksestä olisi tullut arvioitavaksi alueella tiedossa olevien kaivosmineraalien arvon perusteella.²³⁰

²²⁴ Kuusiniemi 1997, s. 72.

²²⁵ HE 218/2024 vp, s. 26.

²²⁶ HE 218/2024 vp, s. 60. Esitöissä todetaan lisäksi esimerkkinä tilanne, jossa iäkkäälle henkilölle rakennuksen käyttöarvo voi olla korkea, vaikka rakennuksen markkina-arvo olisi siihen sisältyvien korjausvelkojen vuoksi alhainen. Jos korjausvelka ei kuitenkaan realisoidu omistajan elin- tai hallinta-aikana, voi omaisuudella olla sen haltijalle korkeampi käyttöarvo kuin mikä olisi omaisuudesta markkinoilla saatava hinta. Lisäksi Häkkänen 2023, s. 320–324.

²²⁷ Kaivoslaki 86 §; HE 273/2009 vp, s. 125.

²²⁸ Länsineva 2006, s. 132.

²²⁹ HE 273/2009 vp, s. 125.

²³⁰ Länsineva 2006, s. 132.

Talousvaliokunta sen sijaan katsoi, että kaivosmineraalien arvoa voi olla erittäin vaikea arvioida lunastusajankohtana, jolloin korvausmäärän arviointiin jää liiaksi tulkinnanvaraisuutta.²³¹ Korotetun korvauksen taustalla on siten ollut ajatus siitä, että omaisuuden lunastustilanteessa omistaja menettää lisäksi oikeuden saada louhintakorvausta. Kaivoslain 86 §:n tarkasteluun palataan kohdassa 6.2.2.

4.3.3 Korvauksen korottaminen

Lunastuslain korvausperusteita tarkistettaessa lunastuslakiin lisättiin uusi 38 a §. Sen mukaan kohteen- ja haitankorvausta tulee korottaa 25 prosenttia. Vahingonkorvauksia säännös ei koske.²³² Lisäkorotus voidaan määrätä kaivoslain käyttöoikeuden lunastustilanteissakin samoin perustein kuin lunastuslaisissa.²³³

Korotuksella on tavoiteltu täyden korvauksen periaatteen toteutumista.²³⁴ Eli ensin arvioidaan esimerkiksi kohteenkorvauksen markkina-arvo lunastuslain 30 §:n tarkoittamalla tavalla. Saadulle markkina-arvoperusteiselle kohteenkorvaukselle tehdään sen jälkeen 25 prosentin lisäkorotus. Lunastuslain 32 §:n asunto- ja ammattiomaisuutta koskevissa korvaustilanteissa lunastuslain 38 a §:n mukainen korotus tehdään markkina-arvon ylittävälle korvauksellekin.²³⁵ Sen sijaan korotusta ei tehdä edunvalvontakuluja korvattaessa tai sovitulle korvausmäärälle eikä kaivoslain 86 §:n mukaiselle 1,5-kertaiselle korvaukselle.²³⁶

Lunastuskorvauksen korottamista on perusteltu lainvalmistelussa keskeisimminkin sillä, että arviointimenetelmien soveltaminen on epävarmaa ja ongelmallista täyden korvauksen toteutumisen kannalta. Lisäksi on esimerkiksi katsottu, että omistajan oikeussuojan näkökulmasta ei ole asianmukaista, että täysi korvaus jäisi riippumaan vaikkapa lunastuskorvauksen verokohtelusta tai muista lunastusmenettelyn ulkopuolisista ratkaisusta.²³⁷ Perustuslakivaliokuntakin on nähnyt arviointiepävarmuuden ja markkina-arvon alittavat korvaukset ongelmallisena omaisuudensuojasääntelyn toteutumisen kannalta. Toisaalta ar-

²³¹ *TaVM 49/2010 vp*, s. 15.

²³² Lainvalmistelussa katsottiin, että vahingonkorvauksiin ei liity samankaltaisia kohteen arvon määrittystä koskevia epävarmuuksia kuin kohteen- ja haitankorvauksiin (*HE 218/2024 vp*, s. 61).

²³³ Lunastuslaki 29 §.

²³⁴ *MmVM 2/2025*, s. 4.

²³⁵ *MmVM 2/2025 vp*, s. 9–10.

²³⁶ Kaivoslaki 86 §; *HE 218/2024 vp*, s. 61.

²³⁷ *HE 218/2024 vp*, s. 61, 69–70. Vrt. Ruotsin lunastuslain (expropriationslag 1972:719) 4 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan suoritetaan korvausta 25 prosenttia markkina-arvosta tai markkina-arvon alenemasta. Lisäkorvaus otettiin käyttöön vuonna 2010, koska lunastusta ei voida rinnastaa vapaaehtoiseen luovutukseen (*Liedholm Johnson 2024*, s. 3).

vionin epätarkkuutta on katsottu lieventävän hallituksen esitykseen tehtävä muutosesitys, jolla tavoitellaan täyttä korvausta ja korkeinta arvoa.²³⁸ Samoin talousvaliokunta on katsonut korotustason valinnan liittyvän arvioinnin laadinnan tarkkuustason vaihteluväliin. Toisaalta talousvaliokunta on antanut merkitystä sille, ettei omistaja voi lunastustilanteessa vaikuttaa markkinoiden kannalta optimaalisen luovutushetken valintaan ja sille, että lunastuksia tehdään kaupallisiin tarkoituksiin.²³⁹ Lunastuslain 38 a §:n sisältöön palataan laajemmin kohdassa 6.2.3.

4.4 Korvausvastuun rajoittaminen

4.4.1 Haittojen ja vahinkojen merkittävyys ja kohtuullisuus

Lunastusrelaation ulkopuolella haitan- ja vahingonkorvausten korvaamiseen sovelletaan lunastuslain 38 §:ää. Sen mukaan, jos työntekijä tai naapuri taikka muu henkilö, jolta ei lunasteta omaisuutta, kärsii lunastuksen tai lunastuksella toteutettavan yrityksen vuoksi merkittävää haittaa tai vahinkoa, josta olisi määrättävä korvaus, jos häneltä olisi lunastettu, haitta tai vahinko voidaan vaadittaessa korvata, jos korvaamista on olosuhteisiin katsoen pidettävä kohtuullisena.²⁴⁰ Korvausvastuu rajoittuu eräänlaisilla merkittävyys- ja kohtuullisuuskynnyksillä. Lunastuslain korvausjärjestelmässä lunastusrelaation ulkopuolella korvauksen saamisen edellytykset ovat korkeammat kuin sellaisen kohdalla, jolta lunastetaan omaisuutta.²⁴¹

Kaivoslain 81 §:n mukainen haitan- tai vahingonkorvaus voidaan määrätä vaadittaessa ja lunastuslain 38 §:n estämättä. Kaivoslain 81 § on otettu kaivoslakiin, jotta asianosaisilla olisi kaivostoimituksessa mahdollisimman laaja kaivoshankkeen vaikutuksiin perustuva mahdollisuus esittää korvausvaatimuksia. Säännöksen perusteluissa todetaan lisäksi, että korvauksia arvioitaessa ja määrättäessä sellainen henkilöpiiri, jolta ei lunasteta omaisuuden käyttöoikeutta tai jonka omaisuuteen ei muuten puututa, on kaivostoimituksessa asetettava

²³⁸ *PeVL 16/2025 vp*, s. 5.

²³⁹ *TaVL 7/2025 vp*, s. 3.

²⁴⁰ Säännöksen esitöissä muina henkilöinä on muun muassa pidetty sellaista henkilöä, joka menettää yleiskäyttöön tai jokamiehenoikeuteen perustuvan oikeutensa käyttöä tiettyä maa- tai vesialuetta esimerkiksi kalastukseen tai laiduntamiseen (*HE 179/1975 II vp*, s. 28). Laajemmin *Kuusiniemi – Peltomaa 2000*, s. 185–204.

²⁴¹ *HE 218/2024 vp*, s. 9.

samaan asemaan kuin ne, joilta omaisuuden käyttöoikeus lunastetaan tai joiden omaisuuteen muuten puututaan.²⁴²

Yleensä lunastusrelaation ulkopuolella haitat ja vahingot aiheutuvat erilaisista epäedullisista ympäristövaikutuksista, kuten immisiotyyppisistä haitoista tai epäedullisista maisemanmuutoksista.²⁴³ Erityisesti haittojen tai ympäristövahinkojen korvaamisessa voi tulla vastaan tilanteita, joissa korvausvastuuharkinta ja taloudellinen arviointitehtävä kietoutuvat erottamattomasti yhteen. Oikeuskäytännössä on esimerkiksi tehty korvausvastuuharkintaa toteamalla, että maisemaa heikentävät tekijät vaikuttavat ostajien ostohalukkuuteen ja sitä kautta kiinteistön arvo alenee lunastushankkeen seurauksena. Se puolestaan oikeuttaa haitankorvauksen määräämiseen lunastustilanteessa. Sen jälkeen korvauksen määrällisessä arvioinnissa huomioitiin kiinteistön käyttötarkoitus ja ominaisuudet, etäisyys ja tosiasiallinen näkyvyys sekä muut samanaikaiset ympäristövaikutukset.²⁴⁴ Vielä haastavammaksi tilanne muotoutuu, jos kiinteistön arvon aleneman avulla yritetään selvittää lunastuslain 38 §:n mukaista merkittävyyssynnystä.²⁴⁵ On jokseenkin selvää, että sellaiset korvaustilanteet ovat korostuneen harkinnanvaraisia, ja harkintaan todennäköisesti vaikuttaa päätöksentekijän oma kokemus kyseisestä haittatilanteesta.

Voidaan lisäksi pohtia, voisiko haittoja ja vahinkoja arvioida saman suuntaisesti kuin vahingonkorvausoikeudessa – eli arvioimalla ensin haitan vaikuttavuutta, ja vasta sen jälkeen menetyksen taloudellista määrää. Ainakin meluhaittoja korvattaessa haitan vaikuttavuutta on arvioitu ilman tietoa taloudelli-

²⁴² HE 273/2009 vp, s. 123. Ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 189–192, jossa esitetään laajemmin lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005, maantielaki) 55 §:n tulkintaa, joka sisällöllisesti on samankaltainen kaivoslain 81 §:n kanssa. Korvausjärjestelmissä on eräitä ilmeisiä eroja. Kaivosalueen ympäristövaikutukset lähtökohtaisesti ulottuvat laajemmalle alueelle kuin maanteissä. Apualueiden kohdalla vertailtavuus maantielakiin voi olla sinällään mahdollista. Maantiet lunastetaan yleensä julkista liikennöintiä varten valtion toimesta, kun puolestaan kaivostoiminnassa hyöty yhteiskunnalle on välillisempää ja lunastaja on useimmiten kaivosyhtiö.

²⁴³ Ympäristövahinkoihin palataan kohdassa 4.9.

²⁴⁴ Ratkaisussa *KKO 1999:61* oli kyse voimajohtolinjan aiheuttamien haitallisista ympäristövaikutuksista kiinteistön arvoon ja arvonaleneman korvaamisesta useilla kiinteistöillä. Haitallisuuden argumenttina on ollut ”häiritsevyys”, jota on todennäköisesti arvioitu ratkaisijoiden oman subjektiivisen kokemuksen avulla, koska punnintaperusteiden painotusta ei enemmälti ole esitetty. Laajemmin *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 189–192. Luontevampaa olisi voinut olla ensin arvioida haitan syntymistä käyttötarkoituksen, etäisyyden, näkyvyyden ym. avulla ja vasta sitten taloudellisen edunmenetyksen arvoa.

²⁴⁵ Taikka YVL 4 §:n sietokynnyksen ylittymistä.

sesta muutoksesta.²⁴⁶ Haittoja arvioitaessa merkitystä on muun muassa annettu kiinteistön käyttötarkoitukselle, haittavaikutuksen luonteelle, voimakkuudelle, etäisyyksille, taajamasijainnille, maastonmuodoille ja samanaikaisille muille haitallisille vaikutuksille.²⁴⁷

Vaihtoehtoisesti voidaan pohtia sitäkin, olisiko mahdollista ottaa pelkästään taloudellinen näkökulma korvaamiseen. Tuolloin korvausvastuu määräytyisi lunastushankkeen kokonaistaloudellisen vaikutuksen perusteella niin, että mahdollinen taloudellinen menetys tulisi korvatuksi tai jäädessään hyvin alhaiseksi, jäisi korvaamatta. Silloin ongelmina ovat ensinnäkin se, että lunastushankkeen hintavaikutus näkyy tosiasiaissa vasta toiminnan alkamisen jälkeen, kun tiedon pitäisi olla saatavissa jo päätöksentekohetkellä. Toinen ongelma liittyy siihen, miten määritellään raja korvattavan ja ei-korvattavan taloudellisen menetyksen välillä. Enempi asian kehittäminen jää jatkotutkimusten varaan. Selvitykselle olisi tarvetta, koska oikeudellisesti on jossain määrin epäselvää sekin, millä tavalla merkittävyyskynnysraja tulisi valita.²⁴⁸

Edellä kerrottua hieman yksinkertaisempaa haitan tai vahingon korvaustilannetta voidaan aloittaa selvittämällä menetyksen syntymisen todennäköisyyttä ja syy-yhteyttä lunastushankkeeseen. Jo todennäköisyysarvio voi johtaa hyvin etäältä tehtyjen korvausvaatimusten hylkäämiseen, mikäli mikään käsillä oleva selvitys ei osoita haitallisen vaikutuksen edes voivan ulottua vaatimuksen esittäjän kiinteistölle saakka. Vasta, jos jokin selvitys osoittaa haitallisen vaikutuksen todennäköisen aiheutumisen, tulee seuraavaksi arvioitavaksi haitan aiheuttaman menetyksen taloudellinen määrä.

Haittoja ja vahinkoja korvattaessa kaivoslain korvaussäännökset ovat lunastuslain korvaussäännöksiä myönteisempiä ja tasavertaisempia lunastushankkeen vaikutuspiirissä olevalle asianosaiselle. Kaivoslaissa haittojen ja vahinkojen korvaaminen ei juurikaan eroa lunastusrelaation ja lunastusrelaation ulkopuolella muutoin, kuin vaatimuksen esittämisen osalta. Lunastuslaissa lunastusrelaatiossa haitat ja vahingot korvataan täytenä, kun puolestaan lunastus-

²⁴⁶ Ratkaisussa *KHO 2025:34* oli arvioitu ilmavesilämpöpumpun aiheuttamaa meluhaitasta johtuvaa sietämisvelvollisuutta. KHO katsoi, että melutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston päätöksen (993/1992) mukaiset ohjearvot osoittavat tason, jolla mm. ympäristön viihtyisyys voidaan yleisesti ottaen turvata. Melutason nousua arvioitaessa on lisäksi annettu merkitystä paikallisille olosuhteille, melun erottuvuudelle taustamelusta sekä meluhaitan jatkuvuudelle ja pysyvyydelle.

²⁴⁷ Esim. *Peltomaa* (2001a, s. 57–58) on laajemmin selvittänyt oikeuskäytäntöä meluhaittojen osalta. Maa- ja metsätalouden ministeriö on määrittänyt maaoikeuden korvauspaikan korkeusasemalle (*Oulun käräjäoikeuden tuomio 5.10.2018 asiassa M17/18328*).

²⁴⁸ Kysymys on jo yksistään riittävän laaja itsenäiseksi tutkimukseksi. Lunastuslain korvausperusteita tarkistettaessa on esimerkiksi poistettu 31 §:stä merkittävyyden vaatimus, koska se on koettu liian vaikeaksi käytännössä määrittää (*HE 218/2024 vp*, s. 59).

relaation ulkopuolella korvausvastuuta rajoittaa merkittävyyttä ja kohtuullisuutta koskevat korvauskynnykset.

4.4.2 Vahingonkorvausoikeudelliset periaatteet

Vahingonkorvausta koskevan lunastuslain 37 §:n esitöissä on todettu mahdolliseksi huomioida omaisuusvahinkojen korvaamiseen liittyviä yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita. Lunastuslain vahingonkorvaus eroaa vahingonkorvauslain mukaisesta vahingonkorvauksesta. Lunastuslaissa vahingonkorvaus edustaa erinäisiä jäännöseriä, kun vahingonkorvauslain vahingonkorvaus on yleiskäsite.²⁴⁹

Aiheutuneen vahingon tulee olla syy-yhteydessä lunastukseen. Korvaamatta jää sellainen vahinko, joka olisi aiheutunut lunastuksesta huolimatta. Vahingonkorvausta määrättäessä luovuttajan edellytetään siirtyvän tietyn ajan kuluessa käyttämään lunastetun omaisuuden sijasta muuta vastaavaa omaisuutta elinkeinon tai ammatin harjoittamiseen. Lunastus ei kohdistu tällaisen toiminnan harjoittamismahdollisuuksiin yleensä, vaan vain siihen omaisuuteen, jota on tähän tarkoitukseen käytetty. Siksi korvattavia ovat vain liikkeen- tai ammatinharjoittamisen keskeytymisestä aiheutuvien menetysten korvaaminen. Lisäksi luovuttajalta voidaan muutoinkin edellyttää kohtuullisia toimia vahingon välttämiseksi.²⁵⁰

4.5 Rikastumiskiellon periaate

Lunastusoikeudellisen korvaamisen taustalla vaikuttaa vahingonkorvausoikeudesta tutumpi *rikastumiskielto*. Sillä on yleensä tarkoitettu sitä, ettei vahingonkäräjää saa hyötyä vahinkotapahtumasta.²⁵¹ Rikastumiskieltoon liittyy ajatus siitä, että lunastusoikeudellinen täysi korvaus on voitoton vastike.²⁵² Eli rikastumiskiellolla varmistetaan sitä, ettei täysi korvaus ylittyisi korvausta määrättäessä.

Rikastumiskiellosta ei ole nimenomaista säännöstä lunastuslaissa, mutta lunastuslain esitöissä on todettu, ettei luovuttajan varallisuusasema ei saa lu-

²⁴⁹ Vihervuori 2013, s. 372–373.

²⁵⁰ HE 179/1975 II vp, s. 27; Ojanen 1978, s. 137–139; KKO 2014:23, jossa huoltamoyrityksen suora ajoliittymä maantielle poistui maantietoimituksessa ja tilan pinta-ala pieneni. Yritys lopetti toiminnan kiinteistöllä. Liittymälupa oli myönnetty lupaehtojen mukaan tilapäisenä noin 40 vuotta sitten ja liittymä oli ollut siitä lähtien käytössä. KKO katsoi, ettei liittymän poistumisella ja kiinteistön pinta-alan pienentymisellä ollut sellaista yhteyttä toiminnan lopettamiseen, että toiminnanharjoittajalla olisi ollut oikeus saada korvausta yritystulon menetyksestä.

²⁵¹ Hemmo 2006, s. 204; Ståhlberg – Karhu 2020, s. 449–452.

²⁵² Hollo 1984, s. 221.

nastuksen vuoksi huonontua eikä parantua. Korvausta on määrättävä vain siinä määrin kuin lunastamalla loukataan luovuttajan oikeutta.²⁵³ Oikeuskäytännössä rikastumiskiello on hyväksytty otettavaksi huomioon lunastuskorvaustilanteessa.²⁵⁴

Lunastuslain 34 ja 42 §:ssä säännellään tilanteista, joissa lunastajan korvausvastuu jossain määrin rajoittuu. Kyseisten säännösten voi jossain määrin katsoa ilmentävän rikastumiskiellon periaatetta. Lunastuslain 34 §:n mukaan, jos on ilmeistä, että korvauksensaaja on saatuaan tiedon mahdollisesta lunastuksesta, ryhtynyt lunastettavaa omaisuutta koskeviin muuttamis- tai määräämistoimiin saadakseen suuremman korvauksen kuin hakija on velvollinen maksamaan, korvaus on määrättävä sellaiseksi, miksi se olisi muodostunut, jos toimenpiteitä ei olisi suoritettu. Muuttamistoimilla tarkoitetaan omaisuuden tosiasiallisen laadun parantamista ja määräämistoimilla sellaisia oikeudellisia toimia, joiden tähtäimenä on suuremman korvauksen saaminen.²⁵⁵ Toimenpiteet voivat ajoittua sekä lunastuksen vireilletuloa edeltävään tai sen jälkeiseen ajankohtaan.²⁵⁶

Aiemmin lunastuslain 29.3 §:ssä oli lainkohta, jossa todettiin: ”Lunastuskorvausta määrättäessä on otettava huomioon lunastustoimituksessa toimeenpannut tilusten ja yksityisten teiden järjestely sekä vahinkojen korjaamiseksi suoritettut toimenpiteet.”. Lunastuslain korvausperusteita tarkistettaessa kyseinen lainkohta poistettiin. Jäljelle jäi aiemminkin lunastuslain 42 §:ssä sijainnut säännös, jonka mukaan korvauksen määräämistä varten tulee eritellä tilus- ja yksityistiejärjestelyt ja korjaustoimenpiteet. Vaikka 42 §:n sanamuoto muuttui enemmän arvioinnin laadintaa ohjaavaksi eikä niinkään korvausvastuuta rajoittavaksi, ehkei säännösmuutoksella tarkoitettu kuitenkaan poistaa korvausvastuun rajoittavaa velvoitetta.²⁵⁷ Etenkään lunastuksen vuoksi tehtyjen korjaavien toimenpiteiden kohdalla. Erityisesti korjaustoimenpiteiden huomioon ottaminen korvaustilanteessa ilmentää osaltaan rikastumiskiellon periaatetta, koska korvausta ei tule tuolloin määrättäväksi sellaisesta oikeudenloukkauksesta, jonka taloudellinen vaikutus on tullut jo korjaustoimenpiteellä hyvitettyä.

²⁵³ HE 179/1975 II vp, s. 18, 20.

²⁵⁴ KKO 2021:63, kohta 14. Ratkaisu koski asemakaavan mukaisen katualueen lunastamista.

²⁵⁵ Ojanen 1978, s. 144.

²⁵⁶ HE 179/1975 II vp, s. 25.

²⁵⁷ Siksi uudistettua lunastuslain 42 §:ää tarkastellaan tässäkin edelleen korvausvastuuuharkintaa koskevassa kohdassa.

4.6 Ennakkokorvaus

Ennakkokorvaus on ennakkohaltuunottotilanteessa maksettu korvaus. Ennakkohaltuunotolla tarkoitetaan sitä, että alueen hallinta siirtyy lunastajalle ennen toimituksen lopettamista ja lopullisten korvausten suorittamista. Ennakkohaltuunottoluvasta tulee päättää lunastusluvassa. Edellytyksenä on, että töiden kiireellinen aloittamistarve tai muu tärkeä syy vaatii ennakkohaltuunottoa.²⁵⁸ Kaivosoikeudellisessa järjestelmässä ennakkohaltuunoton edellytykset tulee tutkia kaivosluvassa tai kaivosalueenlunastusluvassa.²⁵⁹

Kaivoslaki on vuoden 2011 lainuudistuksen jälkeen mahdollistanut kaivosalueen tai kaivoksen apualueen ennakkohaltuunoton käyttöoikeuden lunastustilanteissa. Kaivoslain 82.2 §:ssa todetaan, että ”*edellytyksenä haltuunotolle on, että ennakkokorvaus on maksettu*”. Kaivoslaissa ei ole tuotu esille mahdollisuutta ennakkokorvauksen määräämättä jättämiseen, vaan laki esitöineen on kirjoitettu varsin ehdottomaan muotoon. Ennakkohaltuunottoa ei ole kuitenkaan pidetty kovinkaan todennäköisenä, koska sen on katsottu estyvän lunastuslain 58 §:n kiireellisyysedellytyksen puuttumiseen muiden lupamenettelyjen vuoksi.²⁶⁰ Lunastuslain 60 §:n mukaan ennakkokorvaukset tulevat sen sijaan tutkittavaksi vain vaadittaessa.

Ennakkohaltuunottoa edeltää haltuunottokatselmus. Siinä vahvistetaan ja laaditaan selitelmä haltuunotettavasta omaisuudesta ja määrätään vaadittaessa ennakkokorvaus, joka on joko täysi korvaus (asunnon ja ammattiomaisuuden suojatilanteet) tai $\frac{3}{4}$ -osaa arvioidusta määrästä (muu omaisuus). Määrällinen arviointi voidaan tehdä likimääräisenä.²⁶¹ Ennakkokorvauksiin ei saa hakea erikseen muutosta, vaan muutoksenhaku tapahtuu vasta toimituksen loppukokouksen jälkeen.²⁶²

Haltuunottohetki on merkityksellinen lunastuskorvausten määrällisen arvioinnin kannalta, koska ennakkohaltuunottotilanteessa arvohetki määräytyy kyseisen ajankohdan perusteella.²⁶³ Haltuunottohetki aloittaa lisäksi lunastuslain 95 §:n tai kaivoslain 96 §:n mukaisen koron kertymisen.²⁶⁴

²⁵⁸ Lunastuslaki 58–59 §.

²⁵⁹ HE 273/2009 vp, s. 124.

²⁶⁰ HE 273/2009 vp, s. 124.

²⁶¹ Lunastuslaki 60 §.

²⁶² Lunastuslaki 87 §, 92 §. Niissä lunastuksissa, joissa ei edellytetä lunastuslupaa, harkitsee ennakkohaltuunoton edellytykset lunastustoimikunta toimitusmenettelyssä. Ennakkohaltuunotosta tulee erottaa lunastuslain 57 §:n mukainen säännön mukainen haltuunotto, joka merkitsee hallinnan luovutusta lunastuskorvausten suorittamisen jälkeen.

²⁶³ Lunastuslaki 44.1 §; *Ojanen* 1978, s. 142.

²⁶⁴ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 173–176.

Tiivistetysti voidaan todeta, että kaivoslaki on ehdottomampi ennakkokorvausten suorittamisen osalta kuin lunastuslaki. Mikäli kaivostoimituksessa tulisi eteen ennakkohaltuunotto-tilanne, olisi korvaukset määrättävä, vaikkei niitä vaadittaisi. Lunastustoimituksessa ennakkokorvaukset määrätään vain vaadittaessa. Ennakkokorvauksen määrällinen arviointi tapahtuu sekä kaivos- että lunastustoimituksessa lunastuslain 60 §:ssä todetun likimääräisen arvion perusteella.

4.7 Jälkikorvaus ja korvausoikeuden vanhentuminen

Jälkikorvauksella tarkoitetaan tässä korvauksia, jotka ilmenevät vasta lunastushankkeen toiminnan aloittamisen jälkeen ja joita ei päätöksentekohetkellä pidetty todennäköisenä tai pystytty riittävällä tavalla ennakoimaan. Jälkikorvaustilanteissa joudutaan tekemään hyvin samankaltaista syy-yhteys-harkintaa kuin siviilioikeudellisessa korvaustilanteessa.²⁶⁵ Korvausmenettely jälkikorvaustilanteissa on pitkälti samanlaista kuin varsinaisessa kaivos- tai lunastustoimituksessa korvausta määrättäessä.

Kaivoslain 97 §:n mukaan, jos korvaus voidaan määrätä vasta kaivostoimituksen päätyttyä eikä korvauksista sovita, on korvausasia ratkaistava kaivostoimituksessa.²⁶⁶ Kaivostoimitusta on haettava kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahinko tai haitta ilmenee.²⁶⁷ Kaivoslaissa jälkikorvaussäännös on varsin yksiselitteinen. Lunastuslain jälkikorvaussäntely puolestaan havainnollistuu parhaiten laittamalla säännökset taulukkoon 3.

²⁶⁵ Ojanen 1978, s. 165. Vrt. Hepola 2005, s. 541.

²⁶⁶ Korvausta voi vaatia luvanhaltija tai korvausta vaativa asianosainen.

²⁶⁷ Maanomistajaa suojataan silläkin, että jälkikorvaustoimituksissa korvattava omaisuus, haitta tai vahinko arvioidaan ja korvaus määrätään toimituksen päättymisajankohdan mukaisena sekä 96 §:n mukainen kuuden prosentin vuotuinen korko lasketaan alkavaksi kaivostoimituksen loppukokouksen ajankohdasta lukien. Ks. Kuusiniemi 1997, s. 198–199.

Taulukko 3. Lunastuslain jälkikorvaussäännökset.

39.1 §	Lunastuslakia ei sovelleta lunastuspäätöksen julistamisen jälkeen syntyneiden tai päätöksentekohetkellä epätodennäköisten menetysten korvaamiseen.
39.2 §	Kohtuuttomat menetykset tulee korvata, jos ne ovat syntyneet kymmenen vuoden kuluessa lunastuspäätöksen julistamisesta. ²⁶⁸
45.3 § + 71 §	Korvausmäärän arviointiepävarmuudesta johtuvan lisäkorvauksen suorittaminen.
45a § + 71.2 §	Erityisen oikeuden lunastuksen jälkeen aiheutuvan lisäkorvauksen suorittaminen.
71.1 §	Vaatus 45 §:ssä tarkoitetun lisäkorvauksen suorittamisesta on esitettävä lunastuspäätöksessä määrättyssä enintään kolmen vuoden pituisessa määräajassa luettuna siitä, kun päätös on saanut lainvoiman tai määräajan päättymisestä lukien määräaikaisen lunastuksen osalta.
71.1 §	Lisäkorvausta 39.2 §:n tilanteessa on vaadittava kymmenen vuoden kuluessa lunastuspäätöksen julistamisesta.
71.2 §	Jollei lisäkorvauksesta sovita, korvaus määrätään vaatimuksen esittäjän hakemuksesta pidettävässä lunastustoimituksessa. ²⁶⁹
72d §	Käyttöoikeuden muuttamisesta johtuvat korvaukset, jos niistä ei sovita. Korvausvaatus tulee ilmoittaa kuuden kuukauden kuluessa muuttamista koskevan päätöksen tiedoksiannosta taikka muutoksenhakutilanteessa päätöksen lainvoimaisuudesta lukien.

Kiinteistöä koskevan alueen tai sen käyttöoikeuden menetys on yleensä tiedossa ja todennäköinen jo toimituksen ajankohdassa.²⁷⁰ Siksi jälkikorvaustilanteet koskevat lähinnä erilaisten haittojen ja vahinkojen korvaamista.²⁷¹ Esimerkiksi *Kuusiniemi* katsoo, että korvausasiat ovat lähtökohdiltaan siviilioikeudellisia riita-asioita riippumatta siitä, missä asiaa käsitellään. Lunastuslain jälkikorvaustilanteiden kohdalla tulee mietittäväksi sekin, missä forumissa asiaa

²⁶⁸ Jälkikäteen ilmenevät kohtuuttomat haitat ja vahingot voidaan korvata, jos ne ovat a) kohtuuttomia, b) vastaavia kuin muille samassa ympäristössä aiheutuvat haitat ja vahingot sekä c) syntyneet kymmenen vuoden sisällä lunastuspäätöksen julistamisesta. Laajemmin *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 238–239.

²⁶⁹ Säännös ohjaa ennemminkin korvausmenettelyä, mutta asian selventämiseksi se on esitetty tässä.

²⁷⁰ Mielenkiintoisen tilanteen muodostavat ne lunastushankeet, joissa lunastaja haluaa lunastaa alueen, hänellä on lupa lunastamiseen, mutta ilmoittaa toimitusmenettelyssä, ettei toimintaa tosiasiallisesti välttämättä tulla aloittamaan. Edellä kuvatun kaltainen tilanne voi esiintyä esimerkiksi kumotun kaivoslain aikaisissa kaivospiiritoimituksissa. Nykyisin lupaa ei todennäköisesti myönnetä, elleivät lunastajan toimintamahdollisuudet ole riittävän todennäköisiä (kaivoslaki 47 §).

²⁷¹ *Häkkinen* 2023, s. 352.

ylipäättään käsitellään lunastuslaissa säänneltyjen määräaikojen ylittyessä.²⁷² Lainsäätäjällä on jonkin verran jo selkeyttänyt toimituksen ja siviiliprosessin rajanvetoa nimenomaisin säännöksin sekä pyrkinyt keskittämään korvauskysymysten käsittelyä toimitusmenettelyssä tehtäväksi.²⁷³

Kaivoslain yksittäinen jälkikorvaussäännös on huomattavasti selkeämpi kuin lunastuslain useat erilliset säännökset. Kaivoslain 97 §:n sanamuoto ei lunastuslain korvaussäännösten tavoin rajoita ajallisesti myöhemmin syntyvien haittojen korvattavuutta kohtuullisuusvaatimuksilla tai toimituksen päätöksentekoon sidotuilla määräajoilla. Haitan tai vahingonkärsijän näkökulmasta kaivoslaki on selvästi lunastuslakia parempi jälkikorvaamismahdollisuuden osalta.

4.8 Korko

Kaivostoimituksessa määrätylle korvaukselle tulee maksaa kaivoslain 96 §:n mukainen kuuden prosentin mukainen vuotuinen korko, joka lasketaan alkavaksi haltuunotosta lukien. Kaivoslain 97 §:n jälkikorvaustilanteissa korko lasketaan alkavaksi kaivostoimituksen päättymisajankohdasta.²⁷⁴ Vastaavasti lunastustoimituksessa lunastuslain 95 §:n mukainen kuuden prosentin korko määrätään suoritettavaksi siitä päivästä, kun lunastaja on saanut oikeuden lunastettavan alueen haltuunottoon. Sinällään sillä ei ole merkitystä, onko kyseessä ennakkohaltuunotto vai säännönmukainen haltuunotto. Korvaus tulee määrätä siitä ajankohdasta lukien, milloin lunastaja on saanut omaisuuden tai käyttöoikeuden hallintaansa.²⁷⁵ Mikäli haltuunotolle ei ole tarkkaa ajankohtaa, tulee korvausmenettelyssä pyrkiä löytämään sellainen hetki, jossa lunastajalle on ensi kerran asetettu selvästi yksilöity velvollisuus hyvittää aiheutunut vahinko.²⁷⁶

²⁷² Laajemmin *Kuusiniemi* 1997, s. 288–301. Oikeudenkäynneissä vastuu riita-asian selvittämisestä on kokonaan asianosaisella itsellään normaalien riitaprosessin sääntöjen mukaisesti. *Määttä* (2007, s. 345) mukaan vahingonkorvauslaki voisi esimerkiksi täydentää ympäristövahingonkorvaussuojaa. *Hemmon* (2005, s. 21) mukaan vahingonkärsijän suojan tehostaminen erityislailla ei yleensä estä sitä, että vaatimus voidaan esittää vahingonkorvauslain nojalla, jos erityislain vastuuta rajoittava piirre tekee sen tarpeelliseksi. Lunastuslain 39 § näyttyytyy vanhentuneelta sellaisessa tilanteessa, jossa kymmenen vuoden jälkeen ilmennyt menetystä tulisi käsitellä käräjäoikeudessa, vaikka muutoin lunastuskorvausten käsittely on ohjattu toimitusmenettelyyn.

²⁷³ Ks. *Malin* 2022, s. 168, 242.

²⁷⁴ Kaivoslaki 96 §; *HE 273/2009 vp*, s. 127–128.

²⁷⁵ Esim. ratkaisussa *KKO 1995:214* oli määrätty korko sille lunastuskorvauksen osalle, joka ylitti alemmissa asteissa määrätyn korvauksen. Korko määrättiin haltuunotosta lukien ja lisäksi muutoksenhaussa korotetulla korvauksen osalle. Ks. *KKO 1992:62*, jonka mukaan korvoperusteen tulee löytyä asiaan sovellettavasta laista, kuten tapauksessa koskiensuojelulaista (35/1987).

²⁷⁶ Ks. *KKO 2007:31*, jossa katsottiin korvausvelvollisuuden syntyneen toimituksessa annetun korvauspäätöksen ja siihen annetun kolmen kuukauden maksuajan jälkeen.

Koron määräämisellä on tarkoitus korvata luovuttajalle aiheutunut tuoton menetys tilanteessa, jossa alueen hallinta on menetetty eikä siitä ole vielä saatu omaisuuserää vastaavaa täyttä taloudellista hyvitystä.²⁷⁷ Kaivos- ja lunastuslain mukainen korko tulee erottaa korkolain mukaisesta korosta, koska kuuden prosentin korko on erityinen lunastustilanteissa käytetty kiinteä korko.²⁷⁸ Korkoa ei sen sijaan määrätä edunvalvontakulukorvauksille, koska ne eivät ole lunastuskorvauksia.²⁷⁹

Muutoksenhakuasteessa on joskus katsottu, että lunastuslain mukainen korko määrätään vain, jos siitä esitetään erillinen vaatimus.²⁸⁰ Sittenkin kiinteistönmuodostamislakiin on otettu säännös (914/2011) 281 b §, joka selkeyttää oikeustilaa. Mainitun säännöksen mukaan tuomioistuimen määräämälle korvaukselle tai korvauksen korotukselle on suoritettava kuuden prosentin vuotuinen korko, joka lasketaan siitä päivästä, kun kolme kuukautta on kulunut toimituksen lopettamispäivästä tai toimituksessa määrätyn maksuajan alkamispäivästä, jollei tuomioistuin asian laadun vuoksi toisin määrää.

4.9 Liityntä ympäristövahinkolakiin

Lunastuskorvauksista erillään kaivostoimituksissa voi tulla tutkittavaksi kysymys ympäristövahingon korvaamisesta. Vastaavia tilanteita voi syntyä lunastuslain perusteellakin tehtävissä toimituksissa, kuten voimajohtolunastuksissa. Toimitusmenettelyjen ohella ympäristövahinkoja voidaan määrätä korvattavaksi tuomioistuimessa tai ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä.²⁸¹ Ympäristövahinkoja voi aiheutua esimerkiksi melusta, pölystä,

²⁷⁷ Ojanen 1978, s. 105.

²⁷⁸ Vrt. Häkkänen 2023, s. 354–355.

²⁷⁹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 206.

²⁸⁰ Ratkaisussa *KKO 1993:28 A* oli korkeimmassa oikeudessa vaatinut maaoikeuden tuomitseman lunastuskorvauksen korottamista. Vaatimus ei sisältänyt korkovaatimusta. Korkein oikeus katsoi, että lunastuslain 41 §:n virallismenettely koskee vain lunastustoimitusta, muttei muutoksenhakua. Sen vuoksi korkoa olisi tullut erikseen vaatia eikä sitä voitu viran puolesta tuomita maksettavaksi. Aiemmin alaviitteessä 275 esitetyssä ratkaisussa *KKO 1995:214* muutoksenhakija oli esittänyt vaatimuksen korostakin.

²⁸¹ YVL 2 §; VL 13:9; ympäristönsuojelulaki (423/2015) 125 §. Esimerkiksi ratkaisussa *KHO 2024:6* aluehallintoviraston ratkaistavaksi kuuluivat ympäristönsuojelulaissa tarkoitetut vesistön pilaantumista koskevat korvauskysymykset. *Malinin* (2022, s. 179) mukaan arvioitaessa tuomioistuinmenettelyn ja toimitusmenettelyn välistä suhdetta, on keskeistä se missä vaiheessa vahinko on aiheutunut ja onko se ollut luontevasti toimitusmenettelyssä arvioitavissa. Ympäristövahinkolakiin liittyvää korvaamista ja toimivaltasääntelyä kaivostoimituksissa on tarkoitus selvittää laajemmin erillisellä osatutkimuksella.

tärinästä tai maiseman menetyksestä.²⁸² Haitalliset vaikutukset ulottuvat usein lunastusrelaatiota laajemmalle alueelle.²⁸³

Ympäristövahinkolain 12 §:n mukaan, jos kaivos- tai lunastuslain mukaisessa menettelyssä tulee määrättäväksi korvaus ympäristövahinkolain mukaisesta ympäristövahingosta, tulee korvaamiseen soveltaa ympäristövahinkolain korvaussäännöksiä.²⁸⁴ Kaivoslain 105 §:ssä on viittaussäännös ympäristövahinkolain 12 §:ään niiden haittojen ja vahinkojen osalta, jotka aiheutuvat veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta taikka melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä, hajusta taikka niitä vastaavasta häiriöstä.²⁸⁵ Lunastuslaissa ei ole vastaavanlaista viittaussäännöstä ympäristövahinkolakiin.

Korvaustilanteessa sovellettava laki valikoituu sen perusteella, millainen ympäristövaikutus esimerkiksi kaivostoiminnasta aiheutuu. Ympäristövahinkolain mukaisen ympäristövahingon korvaamiseen sovelletaan ympäristövahinkolakia ja muunlaisen ympäristövahingon korvaamiseen muuta korvaussäädöstä, kuten kaivos- tai lunastuslakia. Samassa menettelyssä voidaan siten joutua soveltaamaan eri korvaussäädöksiä.²⁸⁶ Ympäristövahinkolaki tulee lähinnä sovellettavaksi lunastuskohteen ulkopuolisilla alueilla, koska jo menetetyille kohteelle tai käyttöoikeusalueelle ei voi samanaikaisesti aiheutua korvattavia ympäristövahinkoja. Ympäristövahinkojen korvattavuutta rajaa lisäksi vähäisten ympäristövahinkojen sietämisvelvollisuus.²⁸⁷

Lunastuslain korvausperusteita tarkistettaessa on nimenomaisesti todettu, että lunastuslain 38 a §:n mukainen korotus tulee tehtäväksi ainoastaan ympäristövahinkolain 10 §:n mukaisissa lunastustilanteissa. Muutoin ympäristövahinkolain soveltamisalaan kuuluvissa korvaustilanteissa korotusta ei tehdä, koska ympäristövahinkolaki erityisenä korvausperusteena syrjäyttää lunastuslain korvaussäännösten soveltamisen ympäristövahinkolain mukaisia ympäristövahinkoja korvattaessa.²⁸⁸ Esimerkiksi maisemahaitat tulevat sen sijaan korvattavaksi kaivos- ja lunastuslain perusteella, joten lunastuslain lisäkorotuskin niihin voidaan tehdä.²⁸⁹

²⁸² HE 273/2009 vp, s. 8.

²⁸³ HE 273/2009 vp, s. 64.

²⁸⁴ Lisäksi YVL 2 §.

²⁸⁵ YVL 12 §:n mukaan korvauskysymysten käsittelyssä tulee soveltaa ympäristövahinkolakia lukuun ottamatta 8–10 §:ää. YVL 12 § on poikkeus ympäristövahinkolain mukaisesta pääsääntöisestä soveltamismenettelystä käräjäoikeudessa (*Malin* 2022, s. 178).

²⁸⁶ Tarkemmin *Hollo – Utter - Vihervuori* 2018, s. 117, 332.

²⁸⁷ YVL 4 §. Laajemmin sietämisvelvollisuudesta *Hollo – Utter - Vihervuori* 2018, s. 143–180.

²⁸⁸ *MmVM* 2/2025 vp, s. 10.

²⁸⁹ Lisäksi kohta 6.2.3.

kaisun tekemistä.²⁹⁷ Oikeudellinen lunastuskorvausratkaisu on lopulta ilmoitettu tarkkana lukuna.²⁹⁸

Arviointia tehdessä on muistettava sekin, ettei oikeaa tai objektiivista taloudellista arvoa ole menetelmällisesti löydettävissä.²⁹⁹ Arviointiin liittyy aina epävarmuutta, vaikka joitakin epävarmuustekijöitä voidaankin poistaa suorittamalla arviointi objektiivisesti ja noudattamalla yleisesti hyväksytyjä arviointimenetelmiä ja muita arvioinnin laadintaperiaatteita.³⁰⁰

5.2 Arvioinnin laadintaperiaatteet

Arvioinnin laadinta on kokonaisvaltainen tehtävä. Sitä ohjaavat kaivos- ja lunastuslain korvaussäännösten ohella kansainväliset arviointistandardit, arviointikirjallisuus ja erilaiset kiinteistötaloudelliset tutkimukset.³⁰¹ Kansainvälisten arviointistandardien tavoitteena on muun muassa se, että arvioinnin laadinnassa noudatetaan yleisesti hyväksytyjä käsitteitä, menetelmiä ja periaatteita, jotka edistävät arvioinnin laatua, yhtenäisyyttä, ammattimaisuutta, läpinäkyvyyttä, vertailtavuutta ja luotettavuutta.³⁰²

Jäljempänä esitettävät arvioinnin laadintaperiaatteet on koostettu vuoden 2025 kansainvälisten arviointistandardien arvioinnin yleisistä standardeista ja arvioinnin peruseriaatteista.³⁰³ Niitä on tiivistetty sekä niiden esitysjärjestystä ja väliotsikointia on muutettu, jotta vertailu lunastusoikeudelliseen korvaustilanteeseen ja korvaussäännöksiin helpottuu. Kansainväliset arviointistandardit ohjaavat arvioinnin laadintaa huomattavasti alla esitetyjä arvioinnin laadintaperiaatteita yksityiskohtaisemmin.

²⁹⁷ Vrt. vahingonkorvausoikeudessa *Viljanen* 2008, s. 557–558.

²⁹⁸ *Viitanen – Piispanen* 2021, kohta 2.3.1.

²⁹⁹ Laajemmin *Kasso* 2014, s. 241–243, jonka mukaan arvoa määritetään suhteessa käytettävissä olevaan tietoon kiinteistön laadusta, kunnosta ja tuotto-odotuksesta sekä omaisuuden asemaan vallitsevilla markkinoilla. Arvio käyvästä arvosta on lopulta arvioitsijan näkemys, joka perustuu käytettävissä oleviin tietoihin ja arvioitsijan ammattitaitoon. *Hiironen ym.* (2014, s. 3) ja siinä viitattujen *French – Gabrielli* (2004) mukaan arvioinnin tulos olisi varma vain siinä tapauksessa, että arvioija pystyisi ennustamaan tulevaisuuden täysin oikein. *Talas* (1924, s. 71) on aikanaan todennut, että lunastuskorvausta voidaan yhtä vähän pitää kauppahintana kuin lunastusta kauppana. Korvaus ja kauppahinta tulee arvostaa eri näkökohdista, koska lunastuskorvauksen tulee sisältää korvaus kaikesta siitä vahingosta, jonka lunastus tuottaa omistajalle.

³⁰⁰ Laajemmin *Kasso* 2014, s. 241–243. Vrt. *Häkkänen* 2023, s. 315.

³⁰¹ Esimerkiksi *Maanmittauslaitos* (2025a) on selvittänyt eroja metsätalousalueen summa-arvon ja markkina-arvon välillä. *Rahkila – Carlson – Hiironen* (2006) puolestaan ovat selvittäneet maisemahaittojen ilmenemistä ja korvaamista käytännön lunastustilanteissa.

³⁰² *SKAY* 2025, s. 1, 63.

³⁰³ *SKAY* 2025, s. 6, 12–65.

- Arvioinnin laatijaa koskevat periaatteet:
 - **Eettisyys.** Arvioijan täytyy yleisen luottamuksen lujittamiseksi ja ylläpitämiseksi noudattaa eettisiä periaatteita, joita ovat rehellisyys, objektiivisuus, puolueettomuus, luottamuksellisuus, pätevyys ja ammattimaisuus.
 - **Pätevyys.** Arvioijalla täytyy olla tekniset taidot ja tiedot sekä kokemus, joita tarvitaan arviointitoimeksiannon asianmukaisessa suorittamisessa.
 - **Ammatillinen skeptisyys.** Arvioijan täytyy soveltaa asianmukaista ammatillista skeptisyyttä arvioinnin jokaisessa vaiheessa.
- Arviointitehtävän määrittely ja arvioinnin laadinnan yleiset periaatteet:
 - **Aiottu käyttötarkoitus.** Arvioijan täytyy ilmoittaa syy sille, miksi arviointi tehdään.
 - **Aiotut käyttäjät ja asiakkaat.** Arvioijan täytyy ilmoittaa selkeä ja tarkka kuvaus arvioinnin aiotuista käyttäjistä ja tahosta, joille arviointi tehdään.
 - **IVS-standardien noudattaminen.** Arvioijan täytyy noudattaa IVS-standardeja ja raportoida niiden käyttämisestä sekä käytetystä IVS-versiosta. Arvioijan tulee esimerkiksi tuoda esille lakiin taikka oikeus- ja viranomaiskäytäntöön perustuvat vaatimukset ja niiden merkittävät erot IVS-standardien vaatimuksiin. Jos arvioinnin aikana selviää, ettei tehtävän määrittely tuota tulokseksi IVS-standardien mukaista arviointia, täytyy siitä ilmoittaa asiakkaalle kirjallisesti.
 - **Asiantuntijan käyttäminen.** Jos arvioijalla ei ole tarvittavia taitoja, hän voi hankkia apua. Arvioijan tulee arvioida asiantuntijan tietämystä, taitoja ja kykyjä sekä perehtyä asiantuntijan tekemään arviointiprosessiin ja havaintoihin, sekä analysoida asiantuntijan arvion luotettavuutta. Muun muassa edellä mainitut tiedot tulee dokumentoida.
 - **Arvioinnin raportointi.** Aiotulle käyttäjälle kuvataan läpinäkyvästi muun muassa lähtötietoja, arviointimenetelmiä, ammatillista harkintaa ja tulokseksi saatua arvoa. Arviolausunnon täytyy antaa riittävän yksityiskohtainen, selkeä ja hyvin jäsennelty kuvaus arvon määrittelyn perusteista.
 - **Arvioinnin laadunvalvonta.** Arviointiprosessin tulee sisältää laadunvalvonta, jossa huomioidaan muun muassa aiottu käyttötarkoitus ja arviointiriskin taso. Laadunvalvonnassa pitäisi arvioida arvioinnin johtopäätöksiä sekä niiden järjestyttä ja riippumattomuutta. Arvioijan pitäisi päätellä, että arviointiriskin taso on tarkoituksenmukainen. Laadunvalvonta tulee dokumentoida.

- Arviointitehtävän yksilöintitiedot:
 - **Arvioitavat omaisuususerät.** Arvioinnin kohdeomaisuuserät tulee yksilöidä selvästi.
 - **Arvon perustan valinta.** Arvioinnin täytyy olla aiottuun käyttötarkoitukseen sopiva. Jokaisen käytetyn arvon perustan määritelmän lähde täytyy todeta tai sen perusta selittää.³⁰⁴
 - **Arviointilähestymistavan/arviointimenetelmän valinta.**³⁰⁵ Arvioijan tulee valita relevantein ja tarkoituksenmukaisin arviointimenetelmä omaisuususerän ja aiotun käyttötarkoituksen perusteella. Mikäli arvioinnissa käytetään automatisoituja tai muita arviointimalleja, tulisi niiden käyttö dokumentoida.³⁰⁶
 - **Arvioinnissa käytetyt lähtö-, katselmus- ja muut analyysitiedot.** Arvioinnissa käytetyt lähtö-, katselmus-, tiedustelu-, analyysitiedot tulee yksilöidä sekä ilmoittaa käytettyjen tietojen luonne ja lähde. Samoin tulee yksilöidä mahdollisen asiantuntijan käyttö, lähtötietojen saatavuudessa olevat puutteet sekä tehdyt oletukset ja rajaukset.
 - **Arvopäivä.** Arvioinnissa täytyy ilmoittaa arvopäivä. Jos arvopäivä poikkeaa arviointilausunnon antamisesta, pitäisi kyseinen päivämäärä ilmoittaa.

5.3 Markkina-arvo

Lunastuslain 30 § muuttui lunastuslain korvausperusteita tarkistettaessa. Säännöksen mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Säännöksestä poistettiin seuraava kohta: ”Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arviointi on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin.”³⁰⁷ Lunastuslain 30 §:ää sovelletaan kaivoslain käyttöoikeuden menetystä korvattaessakin.³⁰⁸ Markkina-arvon käsitettä ja sisältöä ei laissa määritellä. Markkina-

³⁰⁴ Esimerkiksi markkina-arvo (SKAY 2025, s. 16, 23).

³⁰⁵ *Kansainvälisissä arviointistandardeissa* käytetään termiä arviointilähestymistapa, joka tarkoittaa esimerkiksi kustannus-, tuotto- tai markkinalähestymistavan käyttämistä. Arviointimenetelmä puolestaan määritellään tietyksi tekniikaksi, jolla arvo määritellään arviointilähestymistavassa. (SKAY 2025, s. 10). Tässä kirjoituksessa on valittu käyttää termiä ”arviointimenetelmä”, koska sen voi sinällään katsoa kuvaavan suomen kielessä menetelmällistä valintaa yleisemminkin ja lisäksi lunastuslain 30 §:n sanamuoto lähtee markkina-arvon määrittämisestä luotettavalla menetelmällä eikä lähestymistavalla.

³⁰⁶ Arviointimallilla tarkoitetaan menetelmää tai sen osaa, joka määrällisesti käytettynä muuntaa lähtötiedot arvon määrittelyssä käytettäväksi tuotoksiksi (SKAY 2025, s. 10).

³⁰⁷ HE 218/2024 vp, s. 80.

³⁰⁸ Kaivoslaki 77 §.

arvo saa sisältönsä arviointiopeista ja kansainvälisistä arviointistandardeista, joita ohjaa täyden korvauksen vaatimus.³⁰⁹

Kansainvälisissä arviointistandardeissa erotetaan arvon perustat ja arviointimenetelmät. *Markkina-arvolla* tarkoitetaan sellaista arvioitua rahamäärää, jolla omaisuuserä arvopäivänä vaihtaa omistajaa transaktioon halukkaiden ja toisistaan riippumattomien ostajan ja myyjän välillä, asianmukaisen markkinoinnin jälkeen sekä osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa.³¹⁰ IVS ei tunne sellaista arvon perustaa kuin tuottoarvo tai kustannusarvo, mutta arviointimenetelminä tuotto- ja kustannuslähestymistavat tunnetaan.³¹¹

Lunastuslain korvausperusteiden lainvalmistelussa viitattiin vanhaan oikeuskirjallisuuteen, jossa markkina-arvon on katsottu asiallisesti vastaavan käypää arvoa – etenkin, kun se arvioidaan huomioiden omaisuuden paras ja tuottavin käyttömahdollisuus.³¹² IVS määrittelee käyvän arvon lakisäätteiseksi arvon perustaksi.³¹³ Varhaisemmassa arviointikirjallisuudessa käypä arvo ja käypä hinta ovat tarkoittaneet esimerkiksi kauppahintojen perusteella määritettyä kauppa-arvoa/markkina-arvoa, tuoton pääoma-arvona määritettyä tuottoarvoa tai todellisten tuotantokustannusten perusteella määritettyä kustannusarvoa.³¹⁴ Toisin sanoen käypä arvo saattoi olla markkina-arvo, tuottoarvo tai kustannusarvo, riippuen siitä, mitä arviointimenetelmää arvoa etsiessä sovellettiin.³¹⁵ Oikeuskäytännössäkkin käsitteet markkina-arvo/kauppa-arvo, tuottoarvo tai kus-

³⁰⁹ HE 218/2024 vp, s. 67.

³¹⁰ HE 218/2024 vp, s. 19; SKAY 2025, s. 8–9. Vahingonkorvausoikeudessa esim. *Viljanen* (2008, s. 226) on katsonut, että esineen todennäköinen myyntihinta muodostaa jonkinlaisen heuristisen apuvälineen: sitä vähempää ei ainakaan tule tuomita.

³¹¹ SKAY 2025, s. 23–54. Myös yrityksen arvonmäärittämisessä tuottoarvo määritellään arvonmäärittämismenetelmän kautta (*Seppänen* 2017, s. 183).

³¹² HE 218/2024 vp, s. 25, 57 sekä siinä viitattu *Ojanen* 1978, s. 117. Ojanen toteaa samalla sivulla lisäksi, että arvon määräämisessä kysymykseen tulevat kauppa-arvo-, tuottoarvo- ja kustannusarvomenetelmät. Muutetussa 30 §:ssä aiempi sanamuoto oli käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. *Viitanen – Piispanen* (2021, kohta 1.2.2) toteavat että käypä hinta on käytännössä sama kuin markkina-arvo.

³¹³ SKAY 2025, s. 27.

³¹⁴ SKAY 1986, s. 14, 16.

³¹⁵ *Viitanen – Piispanen* (2021, kohta 1.2.2) katsovat, että käypä arvo on yleisesti arvostettuihin kohteeseen ominaisuuksiin perustuva arvo, jota kutsutaan objektiiviseksi arvoksi. Yleensä käypä arvo on sama kuin markkina-arvo. *Hyvösen* (1998, s. 414) mukaan käyvän arvon periaate on jättänyt arviointimenetelmän valittavaksi erikseen. *Hiironen ym.* (2014, s. 2) katsovat, ettei käyvän arvon määrittely ole yhtä tiukka kuin markkina-arvon määrittely. Käypä arvo valittiin aikanaan arvon määrittämisessä perustaksi, koska IVS:n määrittelymukan markkina-arvoa ei voi arvioida kaikissa tilanteissa kaikenlaisille kiinteistöille, vaikka kiinteistömarkkinat olisivat läpinäkyviä.

tannusarvo ovat yleensä ilmentäneet sitä, millä arviointimenetelmällä kohteen (käypää) arvoa on arviointitilanteessa määritetty.³¹⁶

Nykyään lunastuslain 30 §:ssä tarkoitettuun markkina-arvoon voidaan päätyä erilaisilla arviointimenetelmillä, kuten tuottoarvomenetelmällä.³¹⁷ Lunastuslaissa olevasta markkina-arvon käsitteestä ei enää voi päätellä sitä, millä menetelmällä korvaus on arvioitu. Arviointikirjallisuudessa on katsottu, että mikä tahansa lähestymistapa voi soveltua markkina-arvon arviointiin, kunhan menettelyssä käytetään markkinoilta johdettuja tietoja.³¹⁸ Eri arviointimenetelmien suhdetta markkina-arvoon tarkastellaan lisää kohdassa 5.5.

Lainsäädännön käsitteellisille muutoksille ei tulisi antaa liian suurta painoarvoa. Lunastuskorvauksen tulee lopulta olla lunastuslain 29 §:n mukaisesti täysi korvaus taloudellisesta menetyksestä. Vaikka lunastuslaissa säännellään markkina-arvosta, on lunastuslain lainvalmistelussakin lopulta tavoiteltu menetelmällistä valinnanvapautta täyteen korvaukseen pääsemiseksi.³¹⁹ Lunastuslain 30 §:n säännösmuutos olisi voinut olla selvempi, jos käsitteeksi olisi ”omaisuuden markkina-arvon” sijasta valittu esimerkiksi ”omaisuuden arvo”³²⁰ tai ”täyteen korvaukseen johtava arvo”, koska ne kattaisivat sellaisenaankin laajasti kaikilla eri menetelmillä saadut arvioinnin lopputulokset. Silloin ei syntyisi myöskään tulkinnallista vaaraa sille, että markkina-arvon käsitteestä pääteltäisiin sovellettavaa arviointimenetelmää. Nykyään kaikki lunastuslain tarkoittamat omaisuuden arvioinnin arvon perustat kohteenkorvausta arvioitaessa ovat markkina-arvoja, vaikka arviointi tehtäisiin tuottoarvomenetelmällä. Markkina-arvon käsitteen vaikutuksia lunastuslain tulkintaan arvioidaan lisää kohdassa 6.2.3.

Markkina-arvon etsimiseen lunastustilanteessa liittyy *parhaan- ja tuottavimman käytön periaate*.³²¹ Siinä omaisuuden markkina-arvo voi olla korkeampi kuin omaisuuden arvo arviointiajankohtansa mukaisessa käytössä.³²² Parhaan ja tuottavimman käytön periaatteessa on ennen kaikkea kysymys siitä, että tunnistetaan korvattavan omaisuuserän nykyiset ja mahdolliset tulevat käyttö-

³¹⁶ Esim. ratkaisussa *KKO 2025:19* oli kysymys sovellettavan arviointimenetelmän valinnasta (kohta 4) ja ratkaisussa päädyttiin siihen, että arviointi tuli tehdä tuottoarvolla (kohta 16).

³¹⁷ *MmVM 2/2025 vp*, s. 11.

³¹⁸ *Viitanen – Piispanen 2021*, kohta 3.

³¹⁹ *HE 218/2024 vp*, s. 58; *MmVM 2/2025 vp*, s. 12.

³²⁰ Oman mutkansia asiaan tuo se, että kyseistä lainkohtaa sovelletaan esimerkiksi kaivoslain mukaista käyttöoikeuden menetystä arvioitaessa, jolloin omaisuuden arvoon viittaaminen ei enää semantiikaltaan toimi. Käytännön ongelmaa siitä tuskin tulee, koska lunastuslain 29.3 §:n lisättiin maininta lunastuslain korvauserusteiden sovellettavuudesta käyttöoikeuksiinkin. Lunastuslain 30 §:ää voi analogisesti tulkita niin, että lunastettavasta käyttöoikeudesta määrätään käyttöoikeutta koskevan omaisuuden markkina-arvo.

³²¹ *HE 218/2024 vp*, s. 57.

³²² *HE 218/2024 vp*, s. 25.

tarkoitukset oikealla tavalla arviointihetkellä. Parhaan ja tuottavimman käyttötarkoituksen täytyy olla:

- fyysisesti mahdollinen niin, että osapuolet itse pitävät käyttötarkoitusta mahdollisena
- laillisesti sallittavaa huomioiden käytön oikeudelliset rajoitukset, kuten kaavamääräykset ja rajoitusten muuttumisen todennäköisyys
- taloudellisesti toteuttamiskelpoinen niin, että tyypillinen osapuoli ryhtyisi tuottavampaan toimintaan huomioidessaan samalla fyysiset ja lailliset mahdollisuudet sekä kustannukset.³²³

Markkina-arvon etsimiseen liittyy useimmiten markkina-analyysin tekeminen. Se jakautuu makro- ja mikrotason tarkasteluun. Yleisessä makrotason tarkastelussa selvitetään lähialueen yleistä markkinatilannetta, joka voi vaikuttaa kiinteistön arvoon. Markkina-analyysin yleisellä tasolla kerätään ja analysoidaan sosiaalista, taloudellista, hallinnollista ja ympäristötietoa kiinteistön lähialueelta, kunnasta tai talousalueelta sekä tarvittaessa valtakunnalliselta ja kansainväliseltäkin tasolta, jos kiinteistö voi olla kansainvälisen tason sijoituskohde. Kiinteistökohtaisessa mikrotason tarkastelussa puolestaan selvitetään kohteen kilpailutilannetta eli kohteen todennäköisimmille markkinoille tyypillistä kysyntää ja tarjontaa sekä kilpailutilanteeseen vaikuttavia muita mahdollisia tekijöitä, kuten kaavamuutoshankkeita. Markkina-arvon määrittämisessä huomioidaan siten arvoon liittyviä tekijöitä sekä lyhyellä että pidemmällä ajanjaksolla.³²⁴

5.4 Arviointitehtävän tunnistaminen

Lunastuslain 42 §:n mukaan korvauksen määräämistä varten jokainen lunastuksen kohde, haitta ja vahinko on erikseen yksilöitävä ja arvioitava mainitene perusteet, joiden varaan arvio rakentuu.³²⁵ Toisin sanoen kyseinen korvaussäännös sisältää ensinnäkin veloitteen tunnistaa eri korvauslajit. Korvauslajin tunnistaminen on tärkeää, koska jokaisella niistä on yksilöllinen arvonmääritys-

³²³ SKAY 2025, s. 28; HE 218/2024 vp, s. 57; Häkkänen 2023, s. 364–366.

³²⁴ Viitanen – Piispanen 2021, kohta 2.3, jossa laajasti muitakin kiinteistönarvioinnissa huomioitavia tekijöitä.

³²⁵ Velvoitteesta eritellä korvauslajit säännellään lisäksi lunastuslain 46 §:ssä. Lunastuslain 42 §:stä on poistettu maininta: ”Kukin lunastettava omaisuus on arvioitava kokonaisuutena”. Kuusiniemi – Peltomaa (2000, s. 171) ovatkin siitä todenneet, ettei se käytännössä tarkoita mitään muuta kuin yleisesti hyväksytyjen arviointiperiaatteiden noudattamista. Lisäksi ks. SKAY 2025, s. 16, 55–57. Arviointia varten on yleensä tarpeen suorittaa kohteella katselmus tai raportoida peruste sille, miksi katselmus ei ole tarpeen.

prosessi.³²⁶ Toisin sanoen korvauslajin ohella tulee tunnistaa arviointitehtävä ja kerätä riittävät yksilöintitiedot arvioinnin laadintaa varten.

Yksilöintitietoja ovat esimerkiksi kiinteistön ominaisuutta kuvaavat tiedot, rakennusten mahdolliset perusparannukset, toiminnallinen ajanmukaisuus, tuottoarvon määrittämissä tulo- ja kulutiedot sekä yleisemminkin kaikki muut merkittäviksi todetut tiedot. Arvioitavan kohteen nykyistä ja tulevaa käyttöä tulee tarkastella voimassa olevan asemakaavan, yleiskaavan, rakennusjärjestyksen määräysten ja muiden mahdollisten viranomaismääräysten avulla. Lisäksi mahdolliset aiemmat käyttötarkoitukset tulee selvittää, koska kiinteistöön voi liittyä arvoon vaikuttavia ympäristöriskejä.³²⁷ Arvioitavana ja korvattavana olevan omaisuuserän tunnistamisella voi olla yllättäviäkin vaikutuksia. Oikeuskäytännössä on voitu luoda erityisiä arviointiperiaatteita tietyille omaisuuserille. Esimerkiksi sitovan tonttijaon mukaisella tontilla arvioinnissa tulee huomioida niin sanottu samanarvoisuusperiaate, jonka mukaan tontin jokainen osa on samanarvoinen.³²⁸

Kaivos- tai lunastuslaissa ei ole kokonaisvaltaisesti säädetty siitä, millaisia tietoja arvioitavasta omaisuuserästä tulisi kerätä. Se olisikin varsin haastava sääntelykohde, koska jokainen arvioitava omaisuuserä on erilainen.³²⁹ Lunastuslain 42 §:n mukaan arvioinnissa tulee kuitenkin ottaa huomioon arvoon mahdollisesti vaikuttavat tilus- ja yksityistiejärjestelyt tai korjaavat toimenpiteet. Lisäksi lunastuslain 33 §:n perusteella arvioinnissa tulee lisäksi huomioidavaksi omaisuutta rasittavat tai palvelevat erityiset oikeudet. Esimerkiksi kiinteistöön kohdistuva vuokraoikeus voi vähentää kiinteistön arvoa, kun taas kiinteistöä palveleva rasiteoikeus voi nostaa sen arvoa.³³⁰

Yleensä jo tarkka tiedonkeruu riittää määrittämään omaisuuserän parhaan ja tuottavimman käyttömahdollisuuden.³³¹ Joskus arviointitilanteessa voi joutua suorittamaan tulevien käyttömahdollisuuksien simulointia.³³²

³²⁶ Korvauslajien erottelulla on merkitystä myös lainvalinnan ja sovellettavaksi tulevan säännöksen osalta sekä lunastuslain 38 a §:n sovellettavuuden kannalta.

³²⁷ Viitanen – Piispanen 2021, kohta 2.3.

³²⁸ *KKO 2021:63 (ään.)*.

³²⁹ *Bengtsson 1991*, s. 265.

³³⁰ *Kuusiniemi – Peltomaa 2000*, s. 177, jossa todetaan lisäksi, että vuokra- ja rasiteoikeudet tulevat näkyviin kiinteistön todennäköisessä kauppahinnassa.

³³¹ Viitanen – Piispanen 2021, kohta 2.4.

³³² *Häkkänen (2023, s. 477–478)* mukaan suomalainen oikeuskäytäntö on ristiriitaista sen suhteen, miten erilaiset viranomaislupaa edellyttävät maankäyttömahdollisuudet otetaan huomioon omaisuutta arvioitaessa. Simulointia on tehty mm. rakentamisen tai maa-ainesten käytön osalta. Ihmisoikeustuomioistuin edellyttää huomioimaan myös erityisarvoja, kuten rakennusoikeuden, luonnonvarat tai kulttuuriarvot.

Kiinteistönarvioinnissa puhutaan silloin odotusarvon määrittämisestä.³³³ Odotusarvolla tarkoitetaan nykykäytölle arvioitavaa korkeampaa arvoa, joka perustuu siihen, että aluetta voidaan ilmeisesti lähitulevaisuudessa käyttää tuotavammalla tavalla eli se perustuu kiinteistön tulevien kehittämismahdollisuuksien selvittämiseen. Korvattavaa etua, kuten rakennusoikeutta, ei siksi aina tarvitse olla olemassa vielä arviointihetkellä. Jos tuo odotettavissa oleva etu jo arviointihetkellä vaikuttaa omaisuuden arvoa korottavasti, on kyseessä lunastustilanteessa korvattava etu. Siten odotusarvot tulevat – tai niiden pitäisi tulla – sellaisenaan huomioon otetuiksi täyttä korvausta määrättäessä.³³⁴ Simulointi tulee yleensä tehtäväksi esimerkiksi maa-ainesalueita arvioitaessa. Kehitykseen on varmasti vaikuttanut osaltaan niitä koskeva oikeuskäytäntö, joka sekin oli alkuun ristiriitaista.³³⁵ Sitten oikeuskäytännössä on vakiintunut se, että omistajan maa-ainesten ottomahdollisuuksien menetys voidaan lunastustilanteessa korvata.³³⁶ Lisäksi oikeuskäytännössä on katsottu, että lunastustoimituksessa tulee selvittää lunastushankkeen vaikutuksia rakennusoikeuden menetykseen.³³⁷

5.5 Arviointimenetelmän valinta

Yhtä tärkeää, kuin tunnistaa omistajalle aiheutuvat todennäköiset taloudelliset menetykset tai korvauslajit, on löytää sovellettavaksi täyden korvauksen toteutumisen näkökulmasta sopivin arviointimenetelmä. Kaivoslaissa ei säännellä arviointimenetelmistä, joten sovellettavaksi tulevat lunastuslakia koskevat säännökset.³³⁸

Lunastuslain 30 §:n lähtökohtana on, että arviointimenetelmäksi tulee valita sellainen luotettava menetelmä, joka johtaa omaisuuden korkeimpaan ar-

³³³ Odotusarvoa on *Ojasen* (1978, s. 115–116) mukaan esimerkiksi markkinahintaan sisältyvä lisä, jolla rakennusmaaksi kelpaavan, mutta vielä kaavoittamattoman maan hinta ylittää maa- ja metsätalouskäytössä olevan muutoin samanlaisen maan hinnan alueella, ja joiden odotetaan tulevan käytettäväksi rakennusmaaksi tulevaisuudessa.

³³⁴ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 178–179.

³³⁵ Esimerkiksi ratkaisussa *KKO 1987:121* hylättiin yhtiön korvausvaatimus koskien vastaisia rakentamismahdollisuuksia ja louhittavasta kiviaineksesta, koska näyttöä rakentamista edellyttävälle poikkeamisluvulle ei ollut eikä kiviainekselle ollut alueella kysyntää tai yhtiötä hyödyttävää omaa käyttöä. Ratkaisussa *KKO 1992:15 (ään.)* korvausvaatimus maa-ainesten menetyksistä hylättiin muutoin kuin kotitarveoton osalta, koska lupaa maa-ainesten ottamiseen ei ollut. Samansuuntaisesti ratkaisussa *KKO 1993:48 (ään.)* katsottiin, että oikeus korvaukseen oli vain kotitarvekäyttömahdollisuuden menetyksestä, koska omistajalla ei lunastuksen tapahtuessa ollut lupaa maa-ainesten ottamiseen.

³³⁶ *KKO 1998:126*.

³³⁷ *KKO 2002:93*. Tapauksessa oli kysymys voimalinjahankkeen vaikutuksista.

³³⁸ Kaivoslaki 77 §.

voon.³³⁹ Lunastuslaki ei enää rajoita arviointimenetelmän valintaa, vaan käytettävissä ovat kaikki arviointimenetelmät eli yleisimmin markkina-, tuotto- tai kustannusarvomenetelmä taikka niiden erilaiset sovellukset ja yhdistelmät.³⁴⁰ Arviointimenetelmiä koskevan säännöksen poistaminen laista mahdollistaa manipuloisemmin erilaisten menetelmien hyödyntämisen täyden korvauksen saavuttamiseksi. Muutos on siinä mielessä myönteinen. Yleisimmät arviointimenetelmät esitellään kansainvälisissä arviointistandardeissa.³⁴¹ Arviointimenetelmien valinnassa ja soveltamisessa voidaan tukeutua arviointikirjallisuuteenkin.³⁴²

Markkinalähestymistavassa (markkina-arvomenetelmässä) omaisuuserän arvoa määritetään esimerkiksi vertaamalla korvauskäsittelyn kohteena olevaa, eli arvioitavaa omaisuuserää, siihen vertautuvien omaisuuserien luovutuksiin markkinoilla.³⁴³ Asuinkiinteistön arviointia tehdään usein markkina-arvomenetelmällä, joka perustuu markkinoilla aiemmin myydyistä asuinkiinteistöistä maksettuihin hintoihin. Oletuksena on, että aiemmat luovutushinnat ovat luotettava mittari markkina-arvon määrittämiselle, ja että vastaavanlaisista kohteista maksetaan arviointihetkellä vastaavanlainen hinta. Jälkimmäistä oletusta kutsutaan substituutio- eli korvaavuusperiaatteeksi. Kumpikaan oletus ei ole aukoton, eikä menetelmä toimi lainkaan, jollei vertailukauppoja ole. Toisaalta Suomen asuinkiinteistömarkkinoilla on yleensä saatavissa markkinatietoa, joten kyse on vain verrattavuuden asteesta. Käytännössä on tilanteita, joissa vastaavanlaisten kohteiden kauppoja tehdään vain vähän, jolloin hintahavaintoja joudutaan keräämään pitkähköltä ajalta. Tällöin joudutaan kysymään, kuinka luotettavasti aikaisemmin tehtyjen kauppojen hinnat kuvaavat arviointihetkellä saatavissa olevia hintoja.³⁴⁴ Valtaosa lunastusoikeudellisista korvausarvioinneista perustuu kokemuseräisen markkina-arvomenetelmän käyttöön. Menetelmän soveltami-

³³⁹ Lunastuslain 30 §:stä poistettiin maininnat arvioinnin perustamisesta omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin (*HE 218/2024 vp*, s. 80). Maininta arviointimenetelmästä lisättiin perustuslakivaliokunnan (*PeVL 16/2025 vp*, s. 8) päätösesityksestä maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä (*MmVM 2/2025 vp*, s. 12–13). Lunastuslakia tarkistettaessa lainvalmistelussa *perustuslakivaliokunta* katsoi välttämättömäksi säätää käytettävistä arviointimenetelmistä tai vähintään menetelmän valinnasta täyden korvauksen turvaavalla tavalla (*PeVL 16/2025 vp*, s. 4). *Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä* lisättiin lunastuslain 30 §:ään tarkennus, että markkina-arvo tulee määrittää sellaisella luotettavalla menetelmällä, joka johtaa omaisuuden korkeimpaan arvoon (*MmVM 2/2025 vp*, s. 12).

³⁴⁰ *HE 218/2024 vp*, s. 58; *MmVM 2/2025 vp*, s. 12.

³⁴¹ *SKAY 2025*, s. 31–54.

³⁴² Esim. Viitanen – Piispanen 2021; Ärölä – Paananen 2018.

³⁴³ Myhrberg 1991a, s. 131; *SKAY (2025, s. 25)* mukaan markkinalähestymistapa käyttää markkinoilta johdettuja lähtötietoja. Markkina-arvossa ei huomioida sellaisia ominaisuuksia, jotka eivät ole muiden ostajien saavutettavissa markkinoilla. Enemmänkin oletetaan, että on olemassa halukas ostaja, ei tietty halukas ostaja.

³⁴⁴ Viitanen – Piispanen 2021, kohta 4.1.1.

sen systemaattisuudessa on ollut jonkinasteista epäyhtenäisyyttä, mutta puutteet ovat johtuneet ennemminkin dokumentoinnista kuin arvioinnin laadinnasta.³⁴⁵

Tuottolähestymistavassa (tuottoarvomenetelmässä) omaisuuserän arvo määritetään omaisuuserästä saatavien tuottojen, kassavirtojen tai kustannussäästöjen arvon perusteella.³⁴⁶ Eri ajankohtiin sijoittuvat nettotuotot eivät ole sellaisinaan vertailukelpoisia ja yhteenlaskettavissa. Sen vuoksi ne on muutettava yhteismitallisiksi muuntamalla ne samaan ajankohtaan. Yleensä samaan ajankohtaan muuntaminen tapahtuu diskonttaamalla tulevat tuotot arviointi-hetkeen. Diskonttauksessa laskentakorkokanta, voidaan tulkita koroksi, jonka avulla diskonttatut odotettavissa olevat nettotuotot arvostetaan samanveroiseksi kuin nykyarvojen mukaiset välittömät erät.³⁴⁷ Tuottoarvomenetelmässä kohdetta arvioidaan siitä saatavien tuottojen avulla. Tuotot muodostavat tulovirran, josta markkinoilla ollaan halukkaita maksamaan. Tällöinkin markkina-arvon hake-misessa käytetään apuna vertailua: selvitetään, mitä markkinat olisivat valmiita maksamaan kyseisestä tulovirtaodotuksesta. Tuottoarvomenetelmä sopii usein käytettäväksi markkina-arvon määrittämiseen, mutta jopa vielä paremmin se sopii yleensä erityisesti sijoittajien käyttämän investointiarvon määrittämiseen kohteista, jotka muodostavat tulovirtaa.³⁴⁸ Tuottoarvomenetelmän heikkouksina ovat tulevien tuottojen arvioimisen vaikeus ja laskentakorkokannan valintaan liittyvät epävarmuustekijät.³⁴⁹ Eräs esimerkki tuottoarvomenetelmän sovelluk-sesta on *summa-arvomenetelmä*, jossa metsän tuottoarvoa selvitetään omai-suusosien summana, jota korjataan kokonaisarvoon pääsemiseksi. Korjauksessa

³⁴⁵ Mikkola 2003, s. 74–75.

³⁴⁶ SKAY 2025, s. 34–35; Viitanen – Piispanen 2021, kohta 5.1.2. Savolainen – Saastamoinen (2016, s. 253) katsovat, että tuottoarvoa pidetään ensisijaisena, kun kyse on toimivan yrityk-sen arvosta.

³⁴⁷ Virtasen (1990, s. 55) mukaan tuottoarvo riippuu lähinnä seuraavista tekijöistä: kohteen potentiaalisesta tuottokyvystä, kohteen tuottokyvyn hyväksikäytöstä, kohteen omistajan ase-masta verotuksen kohteena, lainoitusmahdollisuuksista ja lainaehdoista, riskinottohalusta tai riskinottokyvystä. Tuottoarvioinnissa on arvioitava sitä, milloin tuottoja saadaan ja millainen on arvion toteutumistodennäköisyys. Tällainen arvio on samanlainen kuin yrittäjän investoin-tilaskelma. Tuottoarvon määrittäminen perustuu arvioihin tulevasta kehityksestä, mutta tarkastelu nojaa oleellisilta osin jo tapahtuneeseen kehitykseen. Tämä tuo arvioon huomattavan epävar-muustekijän.

³⁴⁸ Viitanen – Piispanen 2021, kohta 3.

³⁴⁹ Myhrberg 1991a, s. 156; Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 149.

huomioidaan muun muassa todennäköinen kauppahinta, jos tavoitteena on markkina-arvo.³⁵⁰

Kustannuslähestymistavassa (kustannusarvomenetelmässä) arvo määritetään laskemalla omaisuuserän jälleenhankinta- tai uudelleentuottamiskustannus, ja tekemällä lisäksi päätelmiä fyysisestä kulumisesta ja muusta vanhentumisesta.³⁵¹ Kustannusarvomenetelmä sopii erityisesti uusien, juuri valmistuneiden ja ainutlaatuisten kohteiden arvioimiseen, koska niiden arviointi muilla menetelmillä on vaikeaa.³⁵² Se sopii lisäksi erilaisten työsuoritusten arviointiin.³⁵³ Toteutuneiden kustannusten korvaamisessa markkinoilta saatavalla arvotiedolla ei ole niin suurta merkitystä kuin kustannusten ennakkolisessa arvioinnissa. Toteutuneiden kustannusten korvaamisessa suhde markkina-arvoon jää usein epäselväksi.³⁵⁴

Arvostamiselle ei ole olemassa mitään algoritmista määrittämissä.³⁵⁵ Siksi arvon määrittämiseen on kehitetty metodiset keinot, joiden avulla saatavissa olevista perustiedoista voidaan analysoida tietoa sovellettavaksi arvomäärityksessä.³⁵⁶ Yleisesti voidaan katsoa, että omaisuuserän arvo on ainakin teoriassa määriteltävissä jollakin menetelmällä, ja viimekädessä kokemuksellisesti. Korvaustilanteessa valitun arviointimenetelmän tulee silti loogisella tavalla perustua hyväksytyihin arvo- ja arviointiteorioihin, jotka arvioitsijan on tunnettava.³⁵⁷

³⁵⁰ Laajemmin *Maanmittauslaitos* 2025a. Arviointimenetelmän soveltaminen voi lisäksi edellyttää sitä, että tietoa omaisuuserästä kerätään toisaalla tunnettuja menettelyjä hyödyntäen. Esimerkiksi metsämaalla tulee lisäksi arvioida yksityiskohtaisesti metsämaan erillisiä omaisuusosia, kuten puuston määrää. Sitä puolestaan arvioidaan puuston arviointiin kehitetyillä menetelmillä ennen varsinaista kiinteistön arvomääritystä. Esim. ratkaisussa *KKO 2005:116* on todettu, ettei puuston erillisarvon arvioinnissa ole mahdollista ennalta määritellä tiettyä arviointimenetelmää, jota voitaisiin käyttää kaikissa tapauksissa. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että arviointimenetelmä tulee valita kysymyksessä olevan alueen koon, puuston ikärakenteen ja muiden seikkojen perusteella niin, että saavutetaanärkevin kustannuksin mahdollisimman tarkka tulos ja näin luodaan edellytykset täyden korvauksen oikealle määräämiselle.

³⁵¹ *SKAY* 2025, s. 35–36. *Virtasen* (1990, s. 26) mukaan kustannusarvomenetelmä perustuu ajatukseen, että omistajalla on oikeus kyseisen kohteen käytöstä saatavaan hyötyyn ja sen vuoksi omistajan on saatava menettämästään kohteesta sellainen vastike, jonka avulla hän voi saada hankituksi vastaavanlaisen hyödykkeen menettämänsä tilalle, varsinkin jälleerakennustilanteissa.

³⁵² *Viitanen – Piispanen* 2021, kohta 3

³⁵³ *Virtanen* 1990, s. 60.

³⁵⁴ *Viitanen – Piispanen* 2021, kohta 6.4.

³⁵⁵ *Haahtela* 2013, s. 13. *Virtasen* (1990, s. 14) mukaan taloudellisiin arvoihin vaikuttavat monet tekijät, kuten esimerkiksi ihmisen tarpeet ja halut, hyödykkeen niukkuus ja vallitsevat markkinat.

³⁵⁶ *Virtanen* 1990, s. 23; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 146.

³⁵⁷ *Kasso* 2014, s. 241–243.

Lunastuslain mukaisessa täyden korvauksen arvioinnissa menetelmä on valittava sen mukaan, mikä on luovuttajalle edullisin.³⁵⁸ Valitulla menetelmällä tulee lisäksi päästä omaisuuden korkeimpaan arvoon. Korkeimmalla arvolla tarkoitetaan sitä, että ensin selvitetään arvioitavan omaisuuden paras ja tuottavin käyttötarkoitus, joka otetaan lähtökohdaksi omaisuuserän jatkoarvioinnille. Semanttisesti korkein arvo voisi tarkoittaa myös korkeinta vertailuluovutuksista saatua hintaa, mutta sitä ei ole lunastuslain 30 §:ssä todetulla korkeimmalla arvolla tarkoitettu.³⁵⁹ Suurimman vertailuluovutushinnan valinta arviointia tehdessä johtaisikin todennäköisesti huomattaviin yliarvostuksiin korvaustilanteissa. Eli markkina-arvoa tulee jatkossakin etsiä mediaani- tai keskiarvohintaa apuna käyttäen, jota korotetaan tai alennetaan arvioitavan kohteen yksilölliset olosuhteet huomioiden.

5.6 Arvohetki ja yleisen hintatason nousu

Kaivos- ja lunastuslaki ohjaavat arvohetken valintaa sekä sitä, miten yleisen hintatason nousu tulee huomioida korvaustilanteessa. Kaivostoimituksessa korvaus lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä haltuunoton ajankohdan arvon perusteella. Jos yleinen hintataso on arvohetken jälkeen kohonnut, on lopullisen lunastuskorvauksen ja toimituksessa määrätyn ennakkorvauksen välinen erotus sovittava kohonnutta hintatasoa vastaavaksi.³⁶⁰ Lunastustoimituksessa omaisuus on arvioitava lunastuspäätöksen julistamishetken tai ennakkohaltuunottohetken ajankohdassa. Jos yleinen hintataso on ennakkohaltuunoton ajankohdan jälkeen kohonnut, suorittamatta oleva korvaus on sovittava kohonnutta hintatasoa vastaavaksi.³⁶¹

Oikeuskäytännössä on esimerkiksi katsottu, että lunastuskorvaus tuli sovittaa yleistä hintatasoa vastaavaksi, vaikka lunastetun maa-alueen arvo olisi

³⁵⁸ *Ungern* 1998, s. 33. Esimerkiksi ratkaisussa *KKO 1992:127* todettiin, että omaisuuden tuottoa voidaan käyttää arvioinnissa, jos sen mukainen arvo on korkeampi kuin omaisuuden käypä hinta. Ratkaisussa *KKO 2005:116* todettiin, että lunastuslakia sovellettaessa on tapauskohtaisesti ratkaistava, mitkä arviointimenetelmät tai niiden yhdistelmät soveltuvat lain tarkoitus huomioon ottaen parhaiten lunastettavan omaisuuden arviointiin.

³⁵⁹ *Maa- ja metsätalousvaliokunnan* määrittelyssä parhaan ja tuottavimman käytön periaatteella tarkoitetaan kiinteistön todennäköisintä käyttöä, joka on muun ohella taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ja johtaa arvioitavan kiinteistön korkeimpaan arvoon (*MmVM 2/2025 vp*, s. 3–4).

³⁶⁰ Kaivoslaki 94 §.

³⁶¹ Lunastuslaki 44 §; *HE 218/2024 vp*, s. 63. Lunastuslain korvausperusteiden tarkistamisessa yleistä hintatasoa koskeva säännös siirrettiin 30 §:stä 44 §:ään. Ks. ratkaisu *KKO 1990:162*, missä lunastaja oli saanut lunastettavat alueet haltuunsa maanomistajien suostumuksen perusteella jo ennen lunastuspäätöksen julistamista. Arvohetkeksi oli katsottava lunastuspäätöksen julistamishetki, koska lunastaja oli vasta silloin saanut viranomaisen lupaan perustuvan oikeuden lunastettavien alueiden haltuunottoon.

alentunut. Yleisen hintatason noususta johtuva korjaus tehdään kaikille lunastuskorvaukseen katsottaville korvauslajeille.³⁶² Yleistä hintatason laskua ei sen sijaan korjata alaspäin.³⁶³

Yleisen hintatason kohoamista selvitetään yleisen elinkustannusindeksin avulla.³⁶⁴ Yleinen elinkustannusindeksi ei kuitenkaan kovin hyvin sovellu kiinteistöjen hintojen muuntamiseen, koska kiinteistöjen hintakehitys on yleensä voimakkaampaa kuin yleisen hintatason kehitys.³⁶⁵

5.7 Hankkeen vaikutus markkina-arvoon ja hintasuhdevaihtelut

Kaivoslain 83.1 § ja lunastuslain 31.1 § ovat sisällöllisesti lähes samanlaisia. Kaivoslain 83 §:n mukaan, jos kaivoshanke on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan omaisuuden arvoa, korvaus on määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Lunastuslain 31.1 §:n mukaan, jos se hanke, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on vaikuttanut lunastettavan omaisuuden markkina-arvoon, korvaus on määrättävä sen markkina-arvon mukaisesti, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Kohteenkorvausta arvioitaessa tulee ottaa huomioon hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti.

Lunastuslain korvausperusteiden tarkistamisessa 31.1 §:stä poistettiin sana ”*merkittävästi*”, koska kynnyksen paikantaminen on käytännössä hankalaa, vaikka vaikutus omaisuuden arvoon olisi ilmeistä. Siksi vähäisempikin arvovaikutus tulee nyt huomioitavaksi korvausta arvioitaessa.³⁶⁶ Kaivoslain 83.1 §:ssä termi ”*merkittävä*” edelleen on, eikä lunastuslain muutos ulottunut kaivoslakiin tältä osin. Kaivoslain 83.1 §:n perusteluissa säännöksen on kat-

³⁶² *KKO 1997:210.*

³⁶³ *Kuusiniemi – Peltomaa 2000*, s. 173–176. Ks. lisäksi asemakaava-alueisiin liittyvistä erityis-tilanteista katualueen lunastusta koskevaa ratkaisua *KKO 1990:28*, jossa käyttötarkoitus valittiin aiemmin voimassa olleen asemakaavan perusteella. Arvohetkenä pidettiin ennen uuden kaavan vahvistamista vallinnutta tilannetta ja hintatasoa. Lisäksi korvausta korotettiin yleisen hintatason nousulla arvohetkestä lunastuspäätöksen julistamiseen saakka. Myöhemmin korkein oikeus katsoi yleistietoimitukseen (nykyään maantietoimitukseen) liittyvässä ratkaisussaan *KKO 1994:15*, että korvaus yleiseksi tieksi luovutetusta maasta tuli määrätä alueella ennen sen teialueeksi kaavoittamista olleen käyttötarkoituksen mukaan noudattaen vastaavasti kaavoitetuilla alueilla tehtyjen kauppojen perusteella selvitettyä tietoimituksen lopettamisajankohdan hintatasoa.

³⁶⁴ *HE 179/1975 II vp*, s. 21. *Kuusiniemi – Peltomaa (2000, s. 175)* pohtivat lisäksi, onko tällainen ylikorvaaminen lunastuslain ”hengen mukaista”.

³⁶⁵ *Viitanen – Piispanen 2021*, kohta 4.2.6

³⁶⁶ *HE 218/2024 vp*, s. 58.

sottu vastaavan lunastuslain 31.1 §:ää.³⁶⁷ Lunastustoimituksessa lunastuslain 31 §:ää sovellettaessa ei enää tarvitse punnita merkittävyyttä lunastushankkeen arvoaikutusta selvitettyä. Sen sijaan kaivostoimituksessa kaivoshankkeen arvoaikutuksen merkittävyyttä joudutaan edelleen korvaustilanteessa arvioimaan. Lunastuslain 31 §:ää tarkistettaessa olisi tullut samalla arvioida kaivoslain 83 §:n muuttamistarvetta, koska noiden kahden korvaussäännöksen liityntä on kaivoslain esitöistä ilmenevällä tavalla niin ilmeinen.

Lunastuslain 31.1 §:n perusteella kohteenkorvausta voidaan joko alentaa tai korottaa markkina-arvosta, mutta sillä tavalla perusoikeusmyönteisesti tulkiten, ettei oikeutta täyteen korvaukseen vaaranneta.³⁶⁸ Hankkeen yleistä arvoaikutusta koskevalla lainkohdalla on tavoiteltu yhdenvertaisuutta lunastuksen kohteeksi joutuvien ja lunastukseen rajautuvien kiinteistönomistajien välillä. Tarkoitus on poistaa se lunastukseen liittyvä epäkohta, jossa lunastuksen kohteeksi joutuneelta leikataan hankkeesta johtuva arvonnousu, kun lunastushankkeeseen rajautuvan, mutta sen arvonneutosten vaikutuspiirissä olevan kiinteistön omistaja, saa arvonnousun hyväkseen. Esimerkiksi, jos uusi maantie nostaa laajemman alueen arvon metsätalousmaata korkeammaksi, tulee lunastuksen kohteeksi joutunut kiinteistö arvioida korkeamman arvon mukaisena. Toisaalta, jos tiehanke aiheuttaa uuden liittymän myötä erityistä arvonnousua esimerkiksi huoltoasemakiinteistölle, tulee erityisen arvonnousun ja yleisen arvonnousun välinen erotus eliminoida lunastuskorvauksesta.³⁶⁹

Lunastuslain 30.3 §:ssä oli aiemmin säännös ohimenevien hintasuhteiden muutoksen huomiotta jättämisestä. Lunastuslain korvausperusteita tarkistettaessa kyseinen lainkohta kumottiin tarpeettomana, koska hintasuhteiden ohimenevyyden arviointi etukäteen on käytännössä liki mahdotonta. Jos hintamuutos on luonteeltaan ohimenevä, se ilmenee markkina-arvossakin, koska rationaaliset markkinaosapuolet huomioivat hintamuutoksen ohimenevyyden luovutushintaa valitessaan.³⁷⁰

³⁶⁷ HE 273/2009 vp, s. 124, jossa lisäksi todetaan, että kaivoshankkeesta aiheutunut merkittävä lunastettavan omaisuuden arvon nousu tai lasku jätetään lunastuskorvausta määrittäessä huomioon ottamatta.

³⁶⁸ HE 218/2024 vp, s. 58–59. Eräät haitallisiin ympäristövaikutuksiin liittyvät haitankorvaukset arvioidaan joissakin tilanteissa kiinteistön arvon alenemisena. Lain sanamuodon perusteella lunastuslain 31.1 § ei tulisi niihin sovellettavaksi.

³⁶⁹ HE 218/2024 vp, s. 58–59.

³⁷⁰ HE 218/2024 vp, s. 58, jossa tarkka sanamuoto: ”Rationaalinen ostaja tai myyjä ottaa ohimenevyyden huomioon omaisuutta arvostaessaan.”

5.8 Arviointitarkkuus

Kaivos- tai lunastuslaissa ei ole säännöksiä arvioinnin tarkkuudesta. Kansainvälisissä arviointistandardeissa edellytetään, että arvioinnin laatua valvotaan. Dokumentaation pitäisi sisältää tietoja muun muassa huomioon otetuista riskeistä ja niiden hallinnasta arviointia tehdessä sekä maininta siitä, onko lopputulos IVS-standardien mukainen.³⁷¹

Lunastuskorvausta varten arvioidaan usein kiinteistöä. Kiinteistöjen kohdalla markkinoilla tehtävät luovutukset ovat usein tunneperusteisesti tehtyjä eikä osapuolilla välttämättä ole selkeää kuvaa markkinatilanteesta.³⁷² Vaikka kaksi kohdekiinteistöä olisivat toistensa kanssa hyvin samankaltaisia fyysiseltä sijainniltaan ja ominaisuuksiltaan, voi niiden käyttöodotuksissa olla huomattavia eroja. Erot vaikuttavat markkina-arvoonkin.³⁷³ Kiinteistön markkina-arvo ei siten ole muuttumaton ja yksiselitteinen tosiasia, vaan arvopäivän tilanteen mukainen arvio todennäköisimmästä hinnasta.³⁷⁴

Kustannusten arvioimisen osalta tilanne on hieman erilainen. Kustannus on omaisuuserän hankkimisen tai luomisen vaatima vastasuoritus tai kulu.³⁷⁵ Kun omaisuuserä on hankittu, sen kustannus on tosiasia, ei arvio. Lähtökohtaisesti kustannus perustuu menneeseen tapahtumaan. Kustannuksesta voidaan tosin puhua tulevaisuudessakin, mutta silloin se on kustannusarvio eli arvio tulevista kustannuksista eikä toteutunut tosiasia.³⁷⁶ Mikäli kysymys on tulevien kustannusten arvioimisesta, tulisi arvion mahdollinen epävarmuuskin tunnistaa.

³⁷¹ SKAY 2025, s. 13, 64.

³⁷² Virtanen 1991, s. 17.

³⁷³ Viitanen – Piispanen 2021, kohta 2.4.

³⁷⁴ Hypoteettisesti vertailulähtökohdiltaan identtistä luovutustilannetta voisi koskea esimerkiksi täsmälleen samanlaisten tonttien tonttikauppa samalla alueella samaan aikaan. Yleensä tonttien luovutuskin tapahtuu hieman eriaikaisesti.

³⁷⁵ SKAY 2025, s. 7.

³⁷⁶ Viitanen – Piispanen 2021, kohta 1.2.2.

Arvio on lopulta arvioitsijan näkemys, joka perustuu käytettävissä oleviin tietoihin ja arvioitsijan ammattitaitoon.³⁷⁷ Arviointiin tulisi liittää karkea kuvaus tuloksen todennäköisestä tarkkuudesta.³⁷⁸ Kiinteistöjä arvioitaessa hyvissä olosuhteissa aktiivisilla markkinoilla voidaan saavuttaa 5–10 prosentin tarkkuus, mutta yleisimmin arvioinnin tarkkuuden voidaan sanoa olevan lähempänä 20 prosenttia.³⁷⁹ Arvioinnin tarkkuutta osoittavan prosenttiarvon valinta voi olla käytännön korvaustilanteessa haastavaa. Siksi tarkoituksenmukaisempaa on esittää arvioinnin tarkkuutta mahdollisesti heikentäviä tekijöitä mahdollisimman läpinäkyvällä tavalla.

Mikkola on todennut, että epävarmuus olisi hyvä tunnistaa ja tunnustaa lain-säädännössäkin.³⁸⁰ Epävarmuuden olemassaolon avoin tunnustaminen lakitekstissä voi olla kynnyskysymys, koska täyden korvauksen perustaksi toivotaan ”oikeaa arvoa”. Markkina-arvon ottaminen täyden korvauksen määräämisen perustaksi kohteenkorvauksia määrättäessä on sinällään jo eräänlainen tunnustus epävarmuudesta, vaikkakaan ei kovin läpinäkyvästi esitetty.

³⁷⁷ *Virtanen* 1990, s. 25; *Kasso* 2014, s. 241–243; *Viitanen – Piispanen* 2021, kohta 1.3.1.

³⁷⁸ *Virtanen* 1990, s. 25.

³⁷⁹ *HE 218/2024 vp*, s. 61; *Viitanen – Piispanen* 2021, kohta 2.3.1; *Mikkola* 2003, s. 73–74.

³⁸⁰ *Mikkola* 2003, s. 75.

6 TÄYSI KORVAUS KAIVOS- JA LUNASTUSLAISSA

6.1 Lainmukainen vai oikeudenmukainen lunastuskorvaus

Korvausratkaisu on korvausvastuuharkinnan ja taloudellisen arvioinnin muodostama kokonaisuus. Korvauksesta päätetään toimitusmenettelyssä lunastustoimikunnan muodostamassa kokoonpanossa, mutta korvausratkaisua edeltää taloudellisen arvioinnin laadinta. Arvioinnin laadintavastuu kuuluu toimitusinsinöörinä toimivalle maanmittarille, koska lunastuskorvaustilanne ja siihen liittyvä taloudellinen arviointi edellyttävät erityistä ammatillista osaamista.

Arvionvaraisissa tilanteissa kysymys oikeudenmukaisesta korvausmäärästä nousee usein esille. Taloustieteessä oikeudenmukaisuudella viitataan tavallisesti ihmisten väliseen tulonjakoon. Yksinkertaistettuna ajatellaan, että jos tulojen uudelleenjako voi tapahtua kustannuksitta, niin ristiriitaa taloudellisen tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä ei ole. Ristiriita syntyy vasta, jos uudelleenjako edellyttää kustannuksia.³⁸¹ Oikeustieteessä oikeudenmukaisuuden ja lainmukaisuuden välinen kompleksisuus käy oivallisella tavalla esille Olaus Petrin tuomarinohjeissa todetusta kohdasta: ”*Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan; sen kohtuuden tähden, joka laissa on, se hyväksytään.*” Lainkäyttöön on esimerkiksi katsottu kohdistuvan muodollisen oikeudenmukaisuuden eli muodollisen yhdenvertaisuuden vaatimus: samanlaiset tapaukset tulee ratkaista samalla tavalla ja erilaiset tapaukset eri tavalla.³⁸² Tässä tutkimuksessa ei ole ollut laajemmin mahdollisuutta syventyä oikeudenmukaisuuden eri ulottuvuuksiin.³⁸³

Maanomaisuudella on erityinen luonne varallisuus oikeudellisena omistussyksikkönä ja hyödykkeenä. Maa on rajallista ja välttämätöntä yhteiskunnassa esiintyville toimintoille. Lisäksi maahan liittyä tunnetekijöitä ja kyky säilyttää arvoaan inflaatiotilanteissa muuta varallisuutta paremmin.³⁸⁴ Omistamisen varhaisimmiksi muodoiksi on ymmärretty luonnon eri osien käyttämistä niin, että omaa elinreviiriä puolustetaan muiden haltuunottoyrityksiltä ja kilpailevalta käytöltä. Tarve sovittelua omaisuuden jakoon liittyviä konflikteja, johtuu hyödykkeiden niukkuudesta.³⁸⁵ Ei siis ole mikään ihme, että kysymykset lunastami-

³⁸¹ Laajemmin Kanninen – Määttä – Timonen 1996, s. 14.

³⁸² Tuori 2007, s. 124.

³⁸³ Esimerkiksi oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimuksesta on kirjoitettu käsikirja lainkäyttäjille ks. Ervo 2008, s. 1–457.

³⁸⁴ Zitting – Rautiala 1976, s. 1, 21; Virtanen 1990, s. 14. Määttän (1999, s. 211) mukaan omistusoikeus on aina rajallista, yhteiskunnan kehityksen myötä muuttuvaa ja sisältää vain ne oikeudet ja vapaudet, jotka voimassa oleva oikeusjärjestys myöntää.

³⁸⁵ Määttä 1999, s. 81–83.

sesta ja omaisuuden korvaamisesta lunastustilanteessa nousevat keskusteluun eri aikakausina eri tavoilla painottuen.³⁸⁶ Perusoikeusjärjestelmän vahvistuessa, asettuu omaisuudensuojaan liittyvän täyden korvauksen riittävyyskin entistä useammin kyseenalaiseksi.

Reunaehdot arvioinnille ja korvaamiselle tulevat kaivos- ja lunastuslain korvaussäännöksistä. Niitä täydentävät kansainvälisissä arviointistandardeissa todetut arvioinnin laadintaperiaatteet, arviointikirjallisuus ja -tutkimukset. Selvää on sinällään se, että menettelyvirhe toimituksessa, virhe korvausvastuun harkinnassa tai arviointia ohjaavan korvaussäännöksen noudattamatta jättäminen voivat johtaa korvausratkaisun lainvastaisuuteen – etenkin, jos täyttä korvausta ei saavuteta tehdystä virheestä huolimatta. Samoin kansainvälisillä arviointistandardeilla ja niissä esitetyillä arvioinnin laadintaa ohjaavilla periaatteilla on merkitystä korvausratkaisua tehdessä ja sen lainmukaisuutta arvioidessa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt kokonaisvaltaisempaa arviointia suhteessa omaisuudensuojasääntelyn toteutumiseen. Esimerkiksi lunastuksesta aiheutuvat tosiasialliset menetykset, kuten verotuksen tai oikeudenkäyntikulujen merkitys, tulisi pystyä kokonaisuutena arvioimaan jossakin menettelyssä. Oikeuskirjallisuudessa on esimerkiksi katsottu, että lunastusoikeudellisen korvaamisen tulisi olla sillä tavalla kokonaisvaltaista, että kaikki omistajaan kohdistuvat lunastuksesta johtuvat vaikutukset tulisivat arvioiduksi ja korvatuksi. Lisäksi arvioinnissa tulisi pystyä ottamaan huomioon rakennusoikeudet, luonnonvarat ja kulttuuriarvot.³⁸⁷ Keskusteluun on noussut sekin, miten erilaisia luonnon monimuotoisuuden menetyksiä, haitankärsijän sosiaalisia menetyksiä taikka saamelaiden kulttuurillisten elinkeino-oikeuksien menetyksiä voitaisiin hyvittää.³⁸⁸

Suomessa ei ole sellaista korvausmenettelyä, jossa kaikki lunastuksesta aiheutuvat menetykset voitaisiin kokonaisuutena arvioida ja korvata. Kaivos- tai lunastustoimituksessa ei ole mahdollista arvioida ja korvata sosiaalisia hyvityksiä eikä tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia oikeudenkäyntikulukorvauksia. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista on tarkasteltu aiemmin kohdassa 3.3. Jäljempänä tarkastellaan lähemmin aineettomien menetysten korvaamista (6.4.3), tulevan käyttömahdollisuuden menetyksen korvaamista (6.4.4) ja verotuksen merkitystä korvaamiseen (6.5). Luonnonvarjojen korvaamisen osalta

³⁸⁶ *Talas* (1924, s. 28) on aikanaan todennut: ”Yleisedun ja yksityisen edun välinen ristiriita tuskin missään on niin silmiinpistävä kuin pakkolunastuslainsäädännössä.”

³⁸⁷ *Häkkänen* 2023, s. 432–438, 459–460, 477.

³⁸⁸ Esim. *Paulomäki ym.* (2023, s. 10) kysyvät, miksi erilaisten luontoarvojen menetyksen korvaamisesta ei säännellä. Keskustelua käydään myös ekologisesta kompensatiosta, jolla tarkoitetaan taloudellista ohjauskeinoa, jonka tavoitteena on hillitä biodiversiteetin vähenemistä (*Pappila* 2019, s. 92). Saamelaiden elinkeino-oikeuksista ks. *Heinämäki ym.* 2017, s. 83.

louhintakorvausten korvattavuutta on sivuttu kohdassa 6.2.2. Kaivos- ja lunastusoikeudellisessa korvaamisessa on myös suhtauduttu pidättyvästi yleiskäyttöoikeuteen perustuvien menetysten korvattavuuteen.³⁸⁹ Esimerkiksi sienten tai marjojen poiminnan estyminen lunastuksen vaikutusalueella voi tulla korvausvaatimuksen myötä toimitusmenettelyssä tutkittavaksi, mutta lunastustilanteessa vahingonkärsijältä edellytetään sopeutumista muuttuvaan ympäristöön, kuten siirtymistä mahdollisuuksien mukaan poimimaan marjoja toisaalle.³⁹⁰

6.2 Täysi lunastuskorvaus

6.2.1 Korvaaminen lunastusrelaatiassa

Lunastuskorvauksen taustalla vaikuttaa Suomen perustuslain 15.2 §:n omaisuus- ja vahingonkorvauslain 15.2 §:n omainsuojasäännöksestä ilmenevä täyden korvauksen periaate. Sen tarkemmasta sisällöstä, ja menettelyistä siihen pääsemiseksi, säännellään perustuslakia alempiasteisilla korvaussäännöksillä.³⁹¹ Täyden korvauksen periaatteen on katsottu täyttyvän, kun lunastuskorvauksen määräämiseen sovelletaan lunastuslakia.³⁹² Lunastuslain 29 § varmistaa täyden korvauksen toteutumista omaisuuden tai käyttöoikeuden lunastustilanteessa.³⁹³ Kaivosoikeudellisessa korvaamisessa on lisäksi yleisenä periaatteena se, että kaivostoiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot korvataan. Korvaaminen tapahtuu kuitenkin monilta osin lunastuslain korvaussäännöksiä soveltamalla.³⁹⁴

Lunastusrelaatiassa kaivoslain mukaisen käyttöoikeuden menetyksistä korvataan kuten lunastuslaissa.³⁹⁵ Lunastuslain 30 §:n kohteenkorvaussäännöstä täydentävät lunastuslain 35 §:n haitankorvausta ja 37 §:n vahingonkorvausta koskevat korvaussäännökset. Mainittujen säännösten sanamuodoista käy esille, että korvaustilanteet koskevat kokonaan tai osittain lunastettavana olevaa omaisuutta. Erikseen säännellään lunastusrelaation ulkopuolisista haitan- ja vahingonkorvauksista, joihin palataan kohdassa 6.3.

Täysi korvaus kattaa kaikki taloudelliset menetykset, joita lunastuksesta aiheutuu omaisuutta tai omaisuuden käyttöoikeutta menetettäessä.³⁹⁶ Menetyksen taloudellinen määriteltävyys sulkee korvattavuuden ulkopuolelle erilaiset so-

³⁸⁹ Kuusiniemi – Peltomaa (2000, s. 100) mukaan yleiskäyttäjää ei ole katsottu lunastustoimituksessa asianosaisiksi, vaikka lunastushanke voi tosiasiallisesti vaikuttaa heidän elinpiiriinsä.

³⁹⁰ HE 179/1975 II vp, s. 27.

³⁹¹ Länsineva 2002, s. 103.

³⁹² PeVL 16/2025 vp, s. 3.

³⁹³ Kaivoslaki 77 §; lunastuslaki 29 §; HE 273/2009 vp, s. 18.

³⁹⁴ Kaivoslaki 6 §, 77 §.

³⁹⁵ Kaivoslaki 77 §.

³⁹⁶ Lunastuslaki 29 §. Kohdassa 4.2 esitetty oikeuskirjallisuus.

siaaliset menetykset, kuten tunnearvot. Sen sijaan korvausta määrättäessä on otettavissa huomioon sellaiset luonnonarvot, kulttuuriarvot ja tulevia maankäyttöodotuksia koskevat odotusarvot, mitkä objektiivisesti arvioiden vaikuttavat korvattavan omaisuuserän arvoon arviointihetkellä.³⁹⁷ Lunastaja ei kuitenkaan ole vastuussa luovuttajan ansaitsemistarkoituksessa tehdyistä omaisuudenparannusyrityksistä.³⁹⁸

Täyden korvauksen toteutumista varmistamaan on kaivos- ja lunastuslaissa säännelty erikseen asunnon ja ammattiomaisuuden suojasta, jonka voi mieltää eräänlaiseksi jälleenhankintatakuuksi.³⁹⁹ Jos omistaja menettää lunastuksen seurauksena pääasialliseen asumiseen tai ammattiin käytetyn omaisuuden, tulee kohteenkorvauksen vastata vastaavanlaisen omaisuuden hankkimista tilalle (kaivoslaki 83 §, lunastuslaki 32 §). Vaikka kaivos- ja lunastuslain asunto- ja ammattiomaisuuden suojasäännösten sanamuodoissa on vähäisiä eroja, eivät ne sisällöllisesti juurikaan eroa. Kaivoslain 83 §:n tarpeellisuutta tulisikin arvioida tulevassa lainsäädäntötyössä. Lisäksi täyden korvauksen toteutumisen takeeksi on säännelty kaivoslain 86 § ja lunastuslain 38 a §, joita tarkastellaan erikseen seuraavaksi omissa alakohdissa.

6.2.2 Kaivoslain 1,5-kertainen korvaus

Kaivoslain 86 §:ssä säännellään tilanteesta, jossa kiinteistön omistaja voi esittää lunastusvaatimuksen, jos kaivosalueesta tai kaivoksen apualueesta aiheutuu kiinteistölle merkittävää haittaa. Kiinteistön tai sen osan lunastuksesta tulee maksaa 1,5-kertainen korvaus. Korotetun korvauksen taustalla on ollut ajatus siitä, että omaisuuden lunastustilanteessa omistaja menettää samalla oikeuden saada louhintakorvausta.⁴⁰⁰

Louhintakorvaus on vuotuinen korvaus, jonka laskentaperusteista säännellään kaivoslain 100 §:ssä. Louhintakorvausta maksetaan vain kaivosalueella oleville kiinteistönomistajille. Korvauksen määräytymiseen vaikuttavat muun muassa vuoden aikana louhitun ja hyödynnettyjen metallien keskiarvohinta.⁴⁰¹

³⁹⁷ Tarkemmin kohta 6.4.4.

³⁹⁸ Lunastuslaki 34 §. Tarkemmin kohta 4.5.

³⁹⁹ *Hyvönen* 1998, s. 409; *Häkkinen* 2023, s. 320. Laajemmin kohdassa 4.3.1.

⁴⁰⁰ *HE 273/2009 vp*, s. 125; *TaVM 49/2010 vp*, s. 15.

⁴⁰¹ *HE 273/2009 vp*, s. 125. Louhintakorvauksen tulee olla kohtuullinen. Kaivosviranomaisen tulee Maanmittauslaitoksen pyynnöstä antaa lausunto esimerkiksi louhintamäärien ja keskiarvohintojen selvittämiseksi. Kaivostoimituksessa ei määrätä korvauksia louhintakorvauksista, vaan ainoastaan korvauksia kaivosalueen tai kaivoksen apualueen käyttöoikeuden lunastuksesta aiheutuvista haitoista ja vahingoista. Louhintakorvausta koskeva riita-asia voi silti tulla ratkaistavaksi kaivostoimituksessa (kaivoslaki 104 §). Riitakysymys voi tuolloin koskea louhintakorvauksen jakamista kiinteistönomistajien kesken (*HE 273/2009 vp*, s. 133). Riita voisi johtua esimerkiksi epäselvistä kiinteistöjen pinta-aloista.

Toisin sanoen, omistusoikeus tuo omistajalleen oikeuden saada louhintakorvausta. Mikäli omaisuuden omistusoikeus lunastetaan, menettää omistaja samalla oikeuden louhintakorvaukseen. Menetys korvataan kohteenkorvausta korottamalla 1,5-kertaiseksi.

Kaivoslakia uudistettaessa katsottiin, että louhintakorvauksella on merkitystä arvioitaessa sitä, maksetaanko kiinteistön omistajalle täysi korvaus alueen käyttöoikeuden lunastuksesta.⁴⁰² *Kumpula* on laajemmin selvittänyt sitä, kuuluvatko kaivosmineraalit täyden korvattavuuden piiriin. Perimmäisesti kysymys on omistajan kaivosmineraaleihin kohdistuvan oikeuden luonteesta ja ulottuvuudesta ja sitä kautta korvattavuudesta.⁴⁰³ Mikäli tällainen mineraaleihin sidottu periaatteellinen korvaus vähennettäisiin omaisuuden käyttöoikeuden rajoittamisesta aiheutuvista korvauksista, päädytään herkästi sellaiseen tilanteeseen, jossa eliminoidaan joko ajatus mineraalien periaatteellisesta hyvityksestä tai vaihtoehtoisesti rajataan oikeutta täyteen lunastuskorvaukseen.⁴⁰⁴

Täyden korvaamisen näkökulmasta kaivoslain 86 § on mielenkiintoinen ja osin arvostuksenvarainen kysymys. Onko omistajalla oikeus korvaukseen sellaisesta lisätulosta, jota hän ei olisi lainkaan saanut ilman kaivoshanketta?⁴⁰⁵ Vai onko kysymys ennemminkin omistajan omasta vapaasta valinnasta kahden vaihtoehdon välillä, jotka ovat:

- a) kaivoslain 77 §:n mukainen käyttöoikeuden lunastus, jossa korvataan täytenä käyttöoikeuden menetys ja sen lisäksi omistajalle jää oikeus louhintakorvaustuloon tai
- b) kaivoslain 86 §:n mukainen omaisuuden lunastus, jossa korvataan omaisuuden menetys täytenä ja lisäksi korotetaan korvausta 1,5-kertaiseksi, koska omistaja menettää oikeuden saada louhintakorvausta.

Kaivoslain 86 § tulee sovellettavaksi vain, jos omistaja valitsee vaatia omaisuutensa lunastusta. Kysymys on siksi ennen kaikkea omistajan oikeudesta valita, miten haluaa edetä asiassa. Apualueita lunastettaessa omistaja ei edes olisi ollut oikeutettu louhintakorvaukseen, joten kaivoslain 86 § on silloin omistajan kannalta taloudellisesti myönteinen korvaussäännös. Tuolloinkaan ei tosin vielä lunastushetkellä tiedetä sitä, voisiko kaivosalue myöhemmin laajentua apualueelle. Omistaja ottaisi siinä tilanteessa jonkinlaisen taloudellisen menetyksen riskin omistuksesta luopuessaan.

⁴⁰² HE 273/2009 vp, s. 55.

⁴⁰³ Laajemmin *Kumpula* 2012, s. 192. Kaivoslain esitöissä todetaan, että louhintakorvauksen taustalla on ajatus kiinteistön omistajan periaatteellisesta oikeudellisesta vallasta alueensa kaivosmineraaleihin (HE 273/2009 vp, s. 55).

⁴⁰⁴ Lisäksi *Länsineva* 2006, s. 144.

⁴⁰⁵ Kysymys sivuaa keskustelua siitä, missä määrin omistaja on oikeutettu mineraalien tuottoon, joita hän ei ehkä itse koskaan pystyisi hyödyntämään (ks. *Kumpula* 2012, s. 183–197).

6.2.3 Lunastuslain 25 prosentin lisäkorotus

Lunastuslaissa täyden korvauksen toteutumista varmistaa lunastuslain 38 a §:n mukainen 25 prosentin lisäkorotus.⁴⁰⁶ Lunastuslain 38 a §:ää sovelletaan myös kaivosoikeudellista käyttöoikeutta lunastettaessa. Sen sijaan sitä ei sovelleta kaivoslain 86 §:n mukaisissa omaisuuden lunastustilanteissa.⁴⁰⁷ Kuten kohdista 4.3.2 ja 6.2.2 esitetystä havaitaan, kaivoslain 86 §:n mukainen korotus on hyvitystä menetetyistä mineraaleista ja siihen liittyvästä louhintakorvaustulosta eikä varsinaisesti liity lunastettavan omaisuuden menetyksen hyvittämiseen lunastustilanteessa. Siihen nähden lunastuslain 38 a §:n soveltamiseen tehty rajaus kaivoslain 86 §:n kohdalla vaikuttaa jokseenkin eriarvoistavalta suhteessa muihin omaisuuden tai käyttöoikeuden lunastustilanteisiin verrattuna.

Lunastuslain lisäkorotus tehdään kohteen- ja haitankorvauksiin. Säännöksen myötä korostuu tarve tunnistaa erilaiset korvauslajit toisistaan, jotta erityisesti haitan- ja vahingonkorvaukset tulevat oikealla tavalla erotetuksi toisistaan.⁴⁰⁸ Kohteen- ja haitankorvauksia arvioidaan usein etsimällä aiheutuneen menetyksen markkina-arvoa.⁴⁰⁹ Lunastuslain 38 a §:ää sovellettaessa arvioidaan ensin menetyksen markkina-arvo, jonka jälkeen arvioinnin lopputuloksena saatua markkina-arvoa korotetaan 25 prosentilla.

Lunastuslain 38 a §:ää on perusteltu lainvalmistelussa keskeisimmin markkina-arvoon liittyvän arvioinnin epävarmuudella.⁴¹⁰ Samanaikaisesti lunastuslain 30 §:ssä todetaan, että lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä *markkina-arvoa vastaava täysi korvaus*. Eli arvioitua markkina-arvoa tulee korottaa, jotta päästään täyteen korvaukseen, vaikka täyden korvauksen tulee muutoinkin olla markkina-arvoa vastaava. Tällaisessa tilanteessa herää kysymys, että jos markkina-arvo vastaa jo täyttä korvausta, niin miksi sitä tulee vielä korottaa täyden korvauksen varmistamiseksi.

Nyt lunastuslain 30 §:ssä täyden korvaamisen lähtökohdaksi hyväksytty markkina-arvo sisältää sellaisenaan tietyn määrän epävarmuutta.⁴¹¹ Arvioinnilla ei voi koskaan saavuttaa ”oikeaa arvoa”, vaikka lunastuskorvaus onkin ilmoitettava tarkkana euromääränä.⁴¹² Lunastuslain 38 a §:ssä vaikuttaa olleen osittain kyse siitä, kenen kannettavaksi halutaan mahdollinen arvioinnin epävarmuu-

⁴⁰⁶ HE 218/2024 vp, s. 61.

⁴⁰⁷ Kaivoslaki 86 §. Lunastuslain valmistelussa katsottiin, että kaivoslain 86 §:n korotusmekanismi liittyy täyden korvauksen vaatimuksen täyttymiseen (HE 218/2024 vp, s. 70). Lunastuslain valmistelussa ei enemmälti avattu kaivoslain 86 §:n säätämisen taustoja.

⁴⁰⁸ Korvauslajien erotteluista ks. kohta 3.1.

⁴⁰⁹ Lunastuslaki 30 §, 35 §.

⁴¹⁰ HE 218/2024 vp, s. 61, 69–70; PeVL 16/2025 vp, s. 5; TaVL 7/2025 vp, s. 3.

⁴¹¹ Lunastuslaki 30 §. Ks. kohta 5.8.

⁴¹² Viitanen – Piispanen 2021, kohta 2.3.1.

desta johtuva riski.⁴¹³ Mikkolan mukaan yleiset riskinjakoon liittyvät periaatteet puoltavat sitä, että riskin arviointiepävarmuuksista kantaa lunastaja. Se tarkoittaisi arviointitapaa, jossa korvausmääräksi valitaan arvo markkina-arvomenetelmällä tehdyn hintaselvityksen ylärajalta.⁴¹⁴ Eli arviointiin liittyvää epävarmuutta on katsottu voitavan poistaa jo arviointia laadittaessa. Siihen nähden vaikuttaa erikoiselta, että lunastuslain lisäkorotusta on lainvalmistelussa perusteltu pääosin arvioinnin epävarmuudella.

Osittain lisäkorotuksen taustalla ovat vaikuttaneet poliittisesti sävyttyneet syyt, kuten luovuttajan valinnanvapauden puuttuminen tai lunastusmenettelyn ulkopuoliset syyt, kuten verokohtelu.⁴¹⁵ Noilla perusteluilla lisäkorotus vaikuttaa ennemminkin kipurahalta, mutta toisaalta myös tavoitteelta lähentyä kokonaisvaltaisempaa omaisuuden menetyksen hyvittämistä lunastustilanteessa. Arvovalintana se on sinällään hyväksyttävissä, koska lunastustilanne on eittä-mättä siihen joutuvalla epämurkava kokemus.

Lunastuslain 38 a §:n valmistelussa on voinut toisaalta käydä niinkin, että markkina-arvon käsite ja sisältö ovat osittain jääneet sisäistämättä. Tuolloin lunastuslain valmistelussa olisi saatettu ehkä tarkemmin kiinnittää huomiota joko lunastuslain 30 §:n kirjoitustapaan tai 38 a §:n muotoiluun taikka selkeämmin lainvalmistelussa korostamalla sitä, että 25 prosentin lisäkorotuksessa on kysymys markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen ylittävästä lisäkorvauksesta.

Lunastuslain 38 a §:n soveltaminen lunastusrelaatioissa oleviin kohteen- ja haitankorvauksiin on selvää. Sen sijaan lunastusrelaation ulkopuolella olevien haitankorvausten kohdalla soveltamiskäytäntöön ei saa tukea laista tai lainvalmisteluasiakirjoista. Perustuslakivaliokunta edellytti lunastuslain 38 a §:n jatkovalmistelussa selventämään tilanteita: ”...joissa lunastuslain mukainen lunastus perustuu lunastusvelvollisuuteen, joka palautuu yksityisoikeudelliseen vahingonkorvausvelvollisuuteen ilman, että kyse ensinkään olisi yleiseen tarpeeseen tapahtuvasta lunastuksesta perustuslain tai lunastuslain mielessä.”⁴¹⁶ Maa- ja metsätalousvaliokunta tulkitsi tilanteiden koskevan lunastuksen laajentamista erityisesti YVL 10 §:n mukaisessa tilanteessa, jolloin lunastuslain 38 a §:n korotus tulee sovellettavaksi. Asia jätettiin tarkemmin oikeusministeriön selvitettäväksi.⁴¹⁷ Suhde lunastusrelaation ulkopuolisten haitankorvausten korottamiseen jäi siten lainvalmistelussa epäselväksi.

⁴¹³ Vrt. Häkkänen (2023, s. 407) mukaan kysymys on suurelta osin oikeudellisen sääntelyn kriittikiä taloudellisesta näkökulmasta.

⁴¹⁴ Mikkola 2003, s. 75.

⁴¹⁵ HE 218/2024 vp, s. 70; TaVL 7/2025 vp, s. 3.

⁴¹⁶ PeVL 16/2025 vp, s. 8.

⁴¹⁷ MmVM 2/2025 vp, s. 10–11.

täyden korvauksen ylittymisväite rikastumiskiellolla perusteltuna voi tulla tuomioistuimenkin arvioitavaksi. Rikastumiskielto tunnustetaan lunastuslain esitöissä, oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä.⁴²⁴ Rikastumiskiellosta ei kuitenkaan säännellä laissa, joten lunastuslain 38 a §:ää tulee lainmukaisessa korvaamisessa noudattaa, vaikka se johtaisi täyden korvauksen ylittymiseen.

Lisäkorotuksesta säättämisen vaihtoehtona olisi ollut säätää selkeämmin niistä arvioinnin laadinnassa huomioitavista asioista ja menettelyistä, joita seuraamalla saavutetaan riittävällä varmuudella täysi korvaus lunastustilanteessa. Arviointitilanteiden moninaisuus luo kieltämättä sille kohtuuttomia haasteita. Jäljelle jää siten usko ja toive siitä, että virkavastuulla arvioinnin laativa maanmittari toimii korvausta arvioidessaan korvaussäännöksiä ja vakiintuneita arvioinnin laadintaperiaatteita noudattaen. Maanmittarin harteille kaatuu lisäksi velvoite selostaa arvioinnin laatimisen perusteet ymmärrettävällä tavalla asianosaisille ja muulle päätöksentekokokoonpanolle ennen korvausratkaisun tekemistä. Arvioinnin lainmukaisuus ja arvioinnissa tehtyjen valintojen vaikutukset täyteen korvaamiseen punnitaan viimekädessä maa-oikeudessa ja sen jälkeen korkeimmassa oikeudessa.

6.2.4 Virallisperiaate

Täyden korvauksen toteuttamiseen liittyy ajatuksellisesti virallisperiaatteen soveltaminen.⁴²⁵ Korvaukset ratkaistaan pääsääntöisesti viran puolesta (lunastuslaki 41 §). Lunastusrelaation ulkopuolella korvauksia tulee vaatia (kaivoslaki 81 §, lunastuslaki 38 §).

Selvittämisvastuun jakautumisesta ei kaivos- tai lunastuslaissa säännellä, mutta kaivosoikeudellisessa korvausmenettelyssä asianosaiset asetetaan samaan asemaan lunastusrelaatiosta riippumatta.⁴²⁶ Siihen nähden kaivostoimituksessa korvausten selvittäminen virkatyönä tukee sekä lunastusoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen täyden korvauksen toteutumista. Lunastustoimituksissa asianosaisilta on sen sijaan kohdassa 3.2.2. esitetyn oikeuskirjallisuuden perusteella odotettu paljon aktiivisempaa otetta korvausvaatimuksensa menestymiseksi. Lisätutkimuksella voisi selvittää sitä, asettuvatko lunastusrelaatioissa ja sen ulkopuolella olevat haitan- tai vahingonkäräjät tosiasiassa erilaiseen asemaan toimituskäytännössä korvauksia selvitettyä.

Virallisperiaatteen soveltamisvelvollisuus ulottuu maa-oikeuteenkin, mutta selvästi rajatumpana.⁴²⁷ Lunastustilanteessa korvausratkaisun määräämisessä

⁴²⁴ Kohta 4.5.

⁴²⁵ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 141–142. Ks. kohta 3.2.2.

⁴²⁶ *HE 273/2009 vp*, s. 123.

⁴²⁷ *Markkula* 2002, s. 23.

on osaltaan kysymys omaisuuden suojan toteuttamisesta viran puolesta, myös muutoksenhaussa. Muutoksenhakijan tulee kuitenkin esittää vaatimus korvausratkaisun muuttamisesta ja lisäksi valituksen perusteeksi sellaisia väitteitä, joilla korvausratkaisu ylipäänsä voi tulla muutettavaksi.⁴²⁸ Esitettyjen väitteiden perusteella rajautuvassa korvauskysymyksessä, maoikeus hankkii tarvittavat arviointia täydentävät selvitykset, mikäli niitä ei sisälly toimituksen valmisteluaineistoon.⁴²⁹

6.2.5 Ennako- ja jälkikorvaaminen

Ennakkokorvaus on ennakkohaltuunottolanteessa maksettu korvaus. Kaivoslain 82 § edellyttää ennakkokorvauksen maksamista ennen ennakkohaltuunottoa. Lunastuslain 60 § edellyttää ennakkokorvauksen maksamista vaadittaessa. Täyden korvauksen näkökulmasta ei ole merkitystä sillä saako lunastuskorvauksen aiemmin vai myöhemmin. Ennakkohaltuunottohetkestä alkaa kertyä kuuden prosentin vuotuinen korko.⁴³⁰ Haltuunottohetkeen liitetty korkosääntely on siten luovuttajalle edullisempi siinä tilanteessa, kun ennakkokorvauksia ei määrätä.

Eräänlaisen takeen täyden korvauksen toteutumiseksi muodostaa jälkikäteen ilmenneiden menetysten korvaamismahdollisuus. Kaivoslain 97 §:n perusteella voidaan korvata kaivostoimituksen jälkeen havaittuja haittoja ja vahinkoja. Kaivostoimitusta tulee hakea kolmen vuoden kuluessa haitan tai vahingon ilmenemisestä. Lunastuslain jälkikorvauksia koskeva sääntely on monimutkaista, kuten kohdan 4.7 taulukosta 3 voi havaita. Lunastuslain 39 §:ssä jälkikorvauksen saaminen on lisäksi sidottu lunastuspäätöksen julistamisesta alkavaan kymmenen vuoden määräaikaan ja kohtuuttomuusvaatimukseen. Täyden korvauksen toteutumisen näkökulmasta lunastuslain jälkikorvaussääntely vaikuttaa eittämättä ongelmalliselta.

Kaivoslaissa jälkikorvaustilanteiden sääntely on siten lunastuslakia selvästi paremmin täyden korvauksen toteutumista varmistava. Kaivos- ja lunastustoimituksissa arviointi ja korvaaminen sen sijaan tapahtuvat pitkälti samalla tavalla sen jälkeen, kun jälkikorvauskysymys vain on ensin tullut vireille hakemuksella.

⁴²⁸ KML 236 §.

⁴²⁹ KML 264 §.

⁴³⁰ Kaivoslaki 96 §; lunastuslaki 95 §.

6.3 Lunastusrelaation ulkopuoliset haitat ja vahingot

Lunastusrelaation ulkopuolella aiheutuvien haittojen ja vahinkojen korvaamisesta säännellään eri korvaussäännöksissä kuin lunastusrelaatiossa. Kaivoslain 81 §:n mukaan kaivoksesta taikka kaivosalueen tai kaivoksen apualueen käyttämisestä aiheutuvasta haitasta tai vahingosta voidaan vaadittaessa määrätä korvaus lunastuslain 38 §:n estämättä. Lunastuslain 38 §:n mukaan, jos työntekijä tai naapuri taikka muu henkilö, jolta ei lunasteta omaisuutta, kärsii lunastuksen tai lunastuksella toteutettavan yrityksen vuoksi merkittävää haittaa tai vahinkoa, josta olisi määrättävä korvaus, jos häneltä olisi lunastettu, haitta tai vahinko voidaan vaadittaessa korvata, jos korvaamista on olosuhteisiin katsoen pidettävä kohtuullisena.

Kaivoslain 81 §:ssä tavoitellaan asianosaisten asettamista samaan asemaan korvauksia arvioitaessa ja määrättäessä lunastusrelaatiosta riippumatta. Lunastusrelaation ulkopuolelle jäävän asianosaisten on silti edelleen esitettävä korvausvaatimus.⁴³¹ Kaivoslain korvaussäännöksen taustalla on eräänlainen vaikutuksista lähtevä korvausmalli, joka on lunastuslain 38 §:ää väljempi.⁴³² Lunastuslain 38 §:n erityisiä merkittävyys- ja kohtuullisuuskynnyksiä ei kaivosoikeudellisessa korvaustilanteessa voida soveltaa, koska muutoin kaivostoimituksen asianosaisia ei saada korvauksia arvioitaessa ja määrättäessä tasavertaiseen asemaan lunastusrelaatiossa ja sen ulkopuolella.

Lunastuslain 38 §:ään otettu kohta ”...josta olisi määrättävä korvaus, jos häneltä olisi lunastettu...” on jossain määrin tulkinnanvarainen. Mikäli omistajalta olisi lunastettu omaisuutta, tulisi korvauksen olla täysi eikä sitä tulisi merkittävyys- tai kohtuullisuuskynnyksin rajoittaa. Lunastuslain 38 §:n valmistelussa on katsottu, että lunastuskorvaukseen ovat oikeutettuja vain ne, joilta lunastetaan. Lunastusrelaation ulkopuolisille korvaus määrätään puolestaan kohtuullisuusperustein merkittävistä haitoista.⁴³³ Oikeuskirjallisuudessa on esimerkiksi katsottu, että lunastuslain 38 § koskee sellaista tilannetta, jossa lunastushankkeen aiheuttaman menetyksen ero lunastusrelaatiossa ja lunastusrelaation ulkopuolella on käytännössä hyvin vähäinen, joten kohtuusyistä sellaisen menetyksen korvaaminen voi toisinaan olla perusteltua.⁴³⁴ Lunastuslain 38 §:n mukainen korvaustilanne on mielletty ennemminkin vahingonkorvausoikeudelliseksi korvaustilanteeksi, jonka tutkimista toimitusmenettelyssä samanlaisesti lunastuskorvausten kanssa on perusteltu lähinnä prosessitaloudellisella

⁴³¹ HE 273/2009 vp, s. 123.

⁴³² Kuusiniemi 1997, s. 194 ja siinä viitattu Hollo – Vihervuori 1995, s. 286.

⁴³³ HE 179/1975 II vp, s. 12, 27–28.

⁴³⁴ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 189.

tarkoituksenmukaisuudella ja asianosaisten menettelyllisellä yhdenvertaisuudella.⁴³⁵

Täyden korvauksen periaate ilmenee eri tavoin lunastusoikeudessa kuin vahingonkorvausoikeudessa. Lunastusoikeudellisessa korvausjärjestelmässä se on kiinteä ja säädännäinen osa perusoikeudellisen omaisuudensuojan toteutumista, kun puolestaan vahingonkorvausoikeudellisessa korvausjärjestelmässä se on säädännäisen korvausvastuun yhtenä yleisperiaatteena esimerkiksi kohtuusperiaatteen ohella.⁴³⁶ Toisin sanoen lunastusrelaation ulkopuolella toteutetaan PL 15.1 §:ään liittyvää ja vahingonkorvausoikeudellista täyttä korvaamista. Sen rinnalla tasavertaisesti voidaan soveltaa muitakin vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita, kuten kohtuullisuutta. Siksi lunastuslain 38 §:n korvauskynnyksetkään eivät ole omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta ongelmallisia.

Lunastusrelaation ulkopuolisiin haitan- ja vahingonkorvauksiin sovellettava lunastuslain 38 § on eräänlainen hybridisäännös, jossa korvausvastuun harkintaa tehdään vahingonkorvausoikeudellisin perustein, mutta lunastusoikeudellisessa menettelyssä. Kaivoslain 81 §:ssä puolestaan ollaan enemmän kallellaan lunastusoikeuden suuntaan, myös korvausvastuun ulottuvuutta harkitessa.

Viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että lunastuskorvauksia voitaisiin maksaa myös lunastuslain 38 §:n mukaisissa korvaustilanteissa, jolloin korvauksen tulisi olla täysi.⁴³⁷ Kuten edellä on esitetty, korvauksen tulee lunastusrelaation ulkopuolellakin olla täysi, mutta täyttä korvattavuutta voidaan rajata merkittävyys- ja kohtuusperustein. Muunlainen tulkinta edellyttäisi lunastuslain 38 §:n muuttamista tai poistamista.

Omaisuudensuojasäännöksen piiriin kuuluu yhdenvertaisen kohtelun vaatimus eli vaatimus asettaa erilaiset varallisuuspitoiset etuudet yhtä laajasti suojatuksi, ellei erolle ole nimenomaista syytä.⁴³⁸ Vallitsevassa oikeustilassa lunastushankkeen haitan- ja vahingonkärsijät asettuvat erilaiseen korvausoikeudelliseen asemaan sen mukaan, miten lunastuskohde sattuu asemoitumaan omistajan kiinteistörajaan nähden, vaikka tosiasiallinen menetys voi olla samantyyppistä. Esimerkiksi rakennukset saattavat sijaita samalla etäisyydellä haitan lähteestä niin, että niiden ainoa ero on kiinteistöraja suhteessa lunastusalueeseen. Eriarvoisuuden tunne voi entisestään korostua lunastuslain 38 a §:n säätämisen myötä, kun lunastusrelaatiossa olevalle haitankorvausta korotetaan ja lunastusrelaation ulkopuolinen jää merkittävyyskynnyksen vuoksi kokonaan ilman korvausta. Molemmat ovat silti lunastushankkeen vaikutuspiirissä yhtäläisesti.

⁴³⁵ Hollo 1984, s. 217–218; Kuusiniemi 1997, s. 177.

⁴³⁶ Kuusiniemi 1997, s. 30; Ungern 1999, s. 52–69; Hemmo 2006, s. 217–218; Ståhlberg – Karhu 2020, s. 451–455.

⁴³⁷ Häkkänen 2023, s. 351.

⁴³⁸ Ståhlberg – Karhu 2020, s. 27.

Eriarvoisuus poistuisi esimerkiksi sillä, että lunastuslain 38 §:stä poistetaan korvausvastuuta rajoittavat kynnykset ja asianosaiset asetettaisiin samaan asemaan korvauksia arvioitaessa ja määrättäessä, kuten kaivoslain 81 §:ssä on tehty.

Mikäli lunastusrelaation ulkopuolisia edunmenetyksiä haluttaisiin korvata samoin perustein kuin lunastusrelaation kokemia menetyksiä, edellyttää korvaussäännösten muuttaminen periaatteellista ja arvoperusteista kannanottoa lainsäätäjältä. Kysymys on toisin sanoen siitä, halutaanko menetysten korvaamista lainkaan rajoittaa lunastushankkeiden yhteydessä. Lunastusrelaatiossa on selvää, ettei täyden korvauksen tule rajoittua. Lunastusrelaation ulkopuolella voimassa oleva lunastuslain 38 § sallii tiettyä korvausvastuun rajaamista. Oikeuskirjallisuudessa on usein ajateltu, että omaisuudensuoja ei ole sillä tavalla rajoittamaton, etteikö siihen sisältyisi velvollisuus sietää vähäisiä elinympäristön muutoksia.⁴³⁹ Korvauskynnyksiä on asetettu lisäksi siksi, koska kaikkien hyvin vähäisten menetysten korvaaminen on katsottu johtavan mahdottomuuteen.⁴⁴⁰

Tiivistetysti voidaan todeta, että täyden korvattavuuden näkökulmasta kaivoslain korvaussäännökset ovat kokonaisuutena lunastuslain korvaussäännöksiä edullisempia lunastusrelaation ulkopuolisia menetyksiä korvattaessa. Kaivoslain tavoitteena on asettaa kaivostoimituksessa asianosaiset haittoja ja vahinkoja arvioitaessa ja määrättäessä tasavertaiseen asemaan lunastusrelaatiosta riippumatta eikä lunastuslain 38 §:n mukaisia merkittävyys- ja kohtuullisuus-kynnyksiä sovelleta.

Lunastusrelaation ulkopuoliset korvauskysymykset ovat useimmiten erilaisia ympäristövahinkolain mukaisia haittilanteita, joiden korvaamiseen sovelletaan ympäristövahinkolakia. Vähäiset menetykset tulee YVL 4 §:ssä todetun sietämisvelvollisuuden vuoksi sietää.⁴⁴¹ YVL ei kuitenkaan kata kaikkia ympä-

⁴³⁹ Omistajalla ei ole katsottu olevan suojattua oikeutta lähiympäristönsä muuttumattomuuteen (*Kuusiniemi* 1997, s. 122–125; *Peltomaa* 2001a, s. 53). Naapurusoikeudellisten sietoperiaatteiden noudattaminen on aina perusteltua korvattaessa ympäristövaikutuksia (*Peltomaa* 2001a, s. 55–57). Omistajat ovat velvollisia sietämään yhteiskunnassa hyväksyttävien hankkeiden toteuttamisesta aiheutuvia haitallisia seurauksia (*Ojanen* 1978, s. 136; *Kuusiniemi* 1997, s. 220–221).

⁴⁴⁰ *Mikkola* 2003, s. 31.

⁴⁴¹ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 193–195. *Hollo – Utter – Vihervuori* (2018, s. 144) katsovat, ettei ympäristövahinkolain sietämisvelvollisuuden kohtuusharkinta koske pakkotoimikorvauksia, koska korvauksen tulee olla täysi. Kaivostoiminnan aiheuttamien haittojen kohdalla esim. *Länsineva* (2006, s. 133) katsoo, etteivät kaivoshankkeen vuoksi syntyvä haitta perustu kaavoituksen tavoin demokraattiseen yhdyskuntasuunnitteluun tai jonkin yleisen edun toteuttamiseen, vaan toiminnan ensisijaisena päämääränä on yksityinen voitontavoittelu. Siksi ulkopuolisille asetettavaa laajaa sietovelvollisuutta ei voi kaivoshankkeissa pätevästi perustella. Silti kaivostoiminnankaan osalta aivan vähäpätöisimpiä haittoja ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää korvausmenettelyyn.

ristövahinkotilanteita. Esimerkiksi maisemahaittojen korvaamiseen sovelletaan kaivos- ja lunastuslakia.

6.4 Taloudellinen arviointi lunastuskorvauksen perustana

6.4.1 Arviointi- ja korvaussäännösten yhteenkietoutuminen

Korvausvastuuharkintaa ohjaavien säännösten lisäksi kaivos- ja lunastuslaissa on arvioinnin laadintaa ohjaavia säännöksiä. Korvausvastuun harkintaa ohjaavissa säännöksissä keskeisimmät erot kaivos- ja lunastuslain välillä koskevat kohdissa 4.3.2 ja 4.3.3 esitettyjä korvauksen korotustilanteita sekä lunastusrelaation ulkopuolisia haitan ja vahingonkorvaustilanteita. Korvausarvioinnin laadintaa ohjaavat säännökset ovat monin osin yhteneviä kaivos- ja lunastuslaissa. Lunastuslain 30 § ohjaa arviointimenetelmän valintaa kohteenkorvausta arvioitaessa asettamalla yleisen tavoitteen korkeimman arvon saavuttamiseksi. Lunastuslain 42 § ohjaa tunnistamaan korvauslajeja ja arviointitehtävää sekä huomioimaan tilus- ja yksityistiejärjestelyt sekä korjaavat toimenpiteet. Lisäksi lunastuslain 33 § ohjaa huomioimaan erityisten oikeuksien arvoaikutusta. Kaivos- ja lunastuslaissa on lisäksi omat säännöksensä arvohetken valinnasta ja eräiden hintavaikutusten huomioimisesta korvaustilanteessa.⁴⁴²

Kaivos- ja lunastuslain korvaussäännökset varmistavat kattavasti täyden korvauksen toteutumista lunastustilanteessa. Lakitekstistä on kuitenkin vaikea hahmottaa sitä, mitkä säännökset liittyvät korvausvastuun harkintaan ja mitkä taloudelliseen arviointiin. Se havainnollistuu parhaiten kohdassa 4.1 esitetystä taulukosta 2. Korvaussäännösten ymmärrettävyys voi vaikuttaa siihenkin, miten täysi korvaus käytännön korvaustilanteessa toteutuu. Nähdäkseni korvausvastuuharkintaa ja arviointia koskevat säännökset olisi mahdollista jäsentää selkeämminkin, kuin nyt lunastuslaissa on tehty.

Taloudellisen arvioinnin laadinnassa joudutaan huomioimaan huomattavasti enemmän asioita, kuin mistä kaivos- tai lunastuslaissa on säännelty. Arvioinnin laadintaa ei myöskään ole kovin tarkoituksenmukaista ohjata yksityiskohtaisesti, koska arviointi- ja korvaustilanteet eroavat aina toisistaan.

6.4.2 Arvioinnin merkityksestä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa

Taloudellisen arvioinnin laatiminen on yksi osatehtävä oikeudellisen korvausratkaisun harkintakokonaisuudessa. Kaivos- ja lunastustoimituksessa joudutaan jatkuvasti tasapainoilemaan erilaisten intressien ristitulella, vaikka lähtökohtai-

⁴⁴² Ks. kohdat 5.6 ja 5.7.

sesti arvioinnin ja korvaamisen tulisi olla vain lunastuksen aiheuttaman menetyksen tunnistamista, korvausvastuun harkintaa ja korvauksen taloudellista arviointia. Osittain se johtuu lunastuksen hierarkkisuudesta.⁴⁴³ Osittain puolestaan siitä, että omaisuuden puuttuminen konkretisoituu vasta toimitusmenettelyssä. Silloin ymmärretään se, mitä lunastus todella yksittäisen omistajan kohdalla tarkoittaa.⁴⁴⁴

Häkkäsen mukaan arvonmäärityksen on oltava johdonmukaista eikä se saa perustua jäykkien hallinnollisten määräysten tai legaalisten olettamien soveltamiseen. Korvaussääntelyn tulee kuitenkin olla ennakoitavaa. Arvonmäärityksen tulee puolestaan olla puolueetonta ja riippumatonta. Lisäksi arvonmäärityksessä on otettava huomioon kaikki omaisuuden arvoon objektiivisesti vaikuttavat erityistekijät.⁴⁴⁵

Toimitusmenettelyssä arvioinnin tekee korkeasti koulutettu ja puolueeton arvioija, joka on perehtynyt lunastuskorvausten arviointiin ja korvaamiseen.⁴⁴⁶ Arvioinnin lopputulos hyväksytään korvausratkaisun perustaksi vasta toimituskokouksessa asianosaisten kuulemisen jälkeen ja lunastustoimikunnan ratkaisulla. Arvioinnin laadinnassa noudatetaan korvaussäännösten ohella standardoituja arvonmääritysmenetelmiä ja niissä olevia kiinteistötaloudellisia arvioinnin laadintaperiaatteita. Arvioinnin laadintaa ohjaavat kaivos- ja lunastuslain korvaussäännökset sekä kiinteistötaloudelliset arvioinnin laadintaperiaatteet jättävät korvaustilanteessa tilaa menetyksen yksilölliselle arvioinnille ja täyttää korvausta vastaavan arvon valinnalle. Voimassa olevia korvaussäännöksiä ja arvioinnin laadintaperiaatteita noudattamalla arvonmääritysprosessi on niin ennakoivaa ja johdonmukaisesta kuin lunastuskorvausten arvioinnissa ylipäänsä on mahdollista. Arvon valintaa korvaustilanteessa ohjaa lisäksi velvoite saavuttaa täysi korvaus. Noista lähtökohdista toteutetusta arvioinnista pitäisi voida ajatella, että se johtaa myös lunastuslaissa hyväksytyyn markkina-arvoon, ja sen myötä täyteen korvaukseen.

⁴⁴³ Esimerkiksi lunastusluvasta vähäistä enemmän poiketessa joudutaan toimitusmenettelyssä arvioimaan lunastamisen edellytystenkin täyttymistä.

⁴⁴⁴ Tällaisia viivästyneitä havahtumisia voitaisiin vähentää, mikäli jo lupamenettelyssä tulisi alustavasti käsitys lunastushankkeen taloudellisista vaikutuksista. Se toisaalta saattaisi laventaa lupamenettelyä tai painottaa sitä pois varsinaisesta edellytysharkinnasta. Nykyjärjestelmän säilyttämistä puoltaa se, että täyden korvauksen saamista varmistetaan virallisiperiaatteen välityksin toimitusmenettelyssä. Sinällään voisi selvittää sitä, voisiko lupa- ja toimitusmenettelyjä miltään osin tehdä yhtäaikaaisesti, vaikka ne pysyisivätkin omina menettelyinä.

⁴⁴⁵ *Häkkänen* 2023, s. 445, 463. Lisäksi (s. 460) viitataan ns. Motel Amerika -tapauksessa kehitettyyn vaatimukseen, jonka mukaan kansalliseen lainsäädäntöön tulisi sisältyä menettely, jossa voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti lunastuskorvauksen ja omaisuuden arvon välinen suhde, asianosaiset ja kaikki muut lunastukseen liittyvät kysymykset.

⁴⁴⁶ *Hiironen ym.* 2014, s. 1, 10–11.

Selvää on sinällään se, että arviointia ohjaavan korvaussäännöksen noudattamatta jättäminen voi johtaa korvausratkaisun lainvastaisuuteen, etenkin jos täyttä korvausta ei saavuteta mahdollisesta arviointivirheestä huolimatta. Kansainvälisten arviointistandardien noudattaminen on kytketty markkina-arvon arvonmäärittämiseen lunastuslain 30 §:n lainvalmistelussa.⁴⁴⁷ Sen myötä kansainvälisten arviointistandardien merkitys on vahvistunut. Ne tulee huomioitavaksi erityisesti taloudellista arviointia tehdessä. Niille voidaan antaa merkitystä myös korvausratkaisun lainmukaisuutta arvioitaessa – erityisesti niissä tilanteissa, joissa lunastuskorvaus ei tehdyn arvioinnin vuoksi ole täysi. Kiinteistötaloudellisilla arvioinnin laadintaperiaatteilla on siten korvaussäännöksiä täydentävä ja tarkentava merkitys oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.

Lunastuslaissa ei nimenomaisesti säännellä arviointimenetelmistä, joten korvausta arvioitaessa voidaan vapaasti valita täyteen korvaukseen johtava arvonmäärittämenetelmä. Arviointimenetelmän valintaa ohjaavan nimenomaisen korvaussäännöksen puuttuessa, korostuu oikeuskäytännön asema oikeudellisessa korvausratkaisutoiminnassa. Varhaisempikin oikeuskäytäntö on edelleen relevanttia, koska arviointimenetelmien soveltamistavoissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.⁴⁴⁸ Oikeuskäytännössä tehtyjen valintojen sovellettavuutta heikentää kuitenkin arviointitilanteiden tapauskohtaisuus.

Artikkelin otsikossa kysytään, luoko maanmittari oikeutta. Arvioinnin laatii toimitusinsinöörinä toimiva maanmittari virkavastuulla. Lisäksi maanmittari osallistuu korvausratkaisusta päättämiseen lunastustoimikunnan osana. Siihen nähden maanmittarin voidaan katsoa välillisesti luovan oikeutta arvioinnissa tekemillä valinnoillaan ja lopulta ratkaisua tehdessään osana kokoonpanoa. Korvausratkaisulla ei sen sijaan ole oikeudellista velvoittavuutta toisiin korvaustilanteisiin nähden, koska arviointi- ja korvaustilanteet vaihtelevat niin paljon. Eli maanmittarin laatima arviointi ja sen perusteella lunastustoimikunnan tekemä korvausratkaisu jäävät pitkälti tapauskohtaiseksi ja yhtä menetyksenkärtsijää oikeudellisesti sitovaksi.

⁴⁴⁷ HE 218/2024 vp, s. 67.

⁴⁴⁸ Arviointimenetelmän valintaa oli arvioitu esimerkiksi ratkaisussa *KKO 2025:19*, jossa radio-maston vuokra-alueen menetyksen korvausarviointi tuli perustaa tuottoarvomenetelmään eikä markkina-arvomenetelmään. Ratkaisussa *KKO 2002:69* puolestaan oli punnittu erityisesti tuottoarvo- ja kustannusarvomenetelmän soveltuvuutta sähköverkkotoimintaan liittyvän liiketoiminnan menetyksen arviointiin, ja päädytty valitsemaan soveltuvammaksi menetelmäksi tuottoarvomenetelmä.

6.4.3 Aineettomat menetykset

Vallitsevassa kaivos- ja lunastusoikeudellisessa korvausjärjestelmässä korvataan vain taloudellisesti määriteltävissä olevat menetykset.⁴⁴⁹ Viimeaikaisessa keskustelussa on enenevässä määrin nostettu esiin aineettomien arvojen korvaamista, kuten luontoarvojen kohdalla.⁴⁵⁰ Luontoarvot ovat hyvin moninaisia ja osa niistä vaikuttaa ihmisten väliseen markkinakäyttäytymiseen tavalla, joka näkyy alueella olevien kiinteistöjen hinnanmuodostuksessakin. Sellainen voi olla esimerkiksi kiinteistöltä avautuva kaunis maisema. Haitallista maisemanmuutosta voidaan siten lunastustilanteessa korvata.⁴⁵¹ Aineettomina vahinkoina on ympäristöoikeudessa pidetty eräitä haitallisia päästövaikutuksia, kuten melua tai hajua. Mikäli niistä aiheutuu taloudellista menetystä, on se lunastustilanteessa korvattavissa.⁴⁵² Aineettomien menetysten kohdalla kysymys on lisäksi erilaisten mielipahan, stressin tai kärsimyksen kaltaisten kokemusten korvaamisesta.⁴⁵³ Esimerkiksi mielipahan korvaaminen voisi avata tien lähes loputtomaan kommodifikaatioon, eli kaupalliseksi hyödykkeeksi muuttumiseen, jossa erilaiset tunteet ja kokemukset saisivat hintansa.⁴⁵⁴

Kaivos- ja lunastuslain korvaaminen on vallitsevassa korvausjärjestelmässä varallisuusoikeudellista korvaamista, jolloin erilaiset sosiaalisiin arvoihin, tunnearvoihin tai mielipahaan liittyvät tilanteet rajautuvat korvattavuuden ulkopuolelle.⁴⁵⁵ Ruotsissakaan ei korvauslainsäädännössä tunnusteta omistamiseen liittyvien aineettomien etujen tai arvojen, kuten tunnearvojen, korvattavuutta.⁴⁵⁶ Mikäli kaivos- ja lunastusoikeudessa aineettomien menetysten korvaamiseen

⁴⁴⁹ Kaivoslaki 77 §; lunastuslaki 29 §.

⁴⁵⁰ Paulomäki ym. 2023, s. 10.

⁴⁵¹ Ojanen 1978, s. 115; Hollo 1984, s. 218; Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 198. Vrt. irtainten esineiden kohdalla Ståhlberg 2009, s. 579.

⁴⁵² Kuusiniemi 1997, s. 117.

⁴⁵³ Häkkänen 2023, s. 432–438, 459–460, 477. Lisäksi hän toteaa (s. 472), että EIT aineettoman menetyksen hyvitys koskee jotain todellista menetystä, se on harkinnanvaraista ja perustuu eräänlaiseen kohtuusarvioon.

⁴⁵⁴ Vrt. Viljanen 2008, s. 277–281, jossa todetaan lisäksi, että yleensä arviointi pyritään kiinnittämään jonkinlaiseen laskelmaan ja etsimään korvauksen enimmäismäärää arvioimalla, mitä korvaavan tavarán, palvelun tai oikeuden hankkiminen olisi tullut maksamaan ajaksi, jonka tavara, palvelu tai oikeus oli vahingonkärsijän ulottumattomissa.

⁴⁵⁵ Ojanen 1978, s. 115; Kuusiniemi 1997, s. 115–118. Vrt. vahingonkorvausoikeudessa Viljanen 2008, s. 57–68. Viljasen (2008, s. 439–450) mukaan 1900-luvun vahingonkorvausoikeudessa ajateltiin, että vain taloudellinen vahinko tuli korvata ja sitä pidettiin itsestään selvänä lähtökohtana. Ei-taloudellinen vahinko oli epätodellista vahinkoa, jota korvattiin pitkin hampain ja vain, koska lainsäädäntö siihen pakotti. Siitä haluttiin päästä eroon. Taloudellinen vahinko on sittemmin noin 1940-luvulla muuttunut aineelliseksi vahingoksi. Mikäli halutaan tietää, mikä on vahinko, täytyy ensin sopia se, mitä on pidettävä vahinkona ja millainen merkitys sille halua antaa.

⁴⁵⁶ Liedholm Johnson 2024, s. 4.

haluttaisiin suhtautua eri tavoin, kuin miten siihen nyt lunastuslaissa suhtaudutaan, tulisi muutos aloittaa poistamalla lunastuslain 29 §:stä termi ”*taloudellinen*”. Asianosaiset voivat kuitenkin sisällyttää hyvityksen aineettomasta menetyksestä korvaussopimukseen. Toimitusmenettelyssä korvaussopimuksen vahvistaminen tapahtuu edelleen taloudellisia arvoja arvioimalla ja vertaamalla.

6.4.4 Tulevan käyttömahdollisuuden menetys

Lähtökohtana kaivos- ja lunastusoikeudellisessa korvaamisessa voidaan pitää sitä, että menetys korvataan vain, jos korvauksensaajalla on oikeus kysymyksessä olevaan etuun.⁴⁵⁷ Mainittu lähtökohta ilmenee osittain parhaan ja tuottavimman käytön periaatteesta, koska siinäkin yhtenä lisäedellytyksenä on käytön laillisuus. Omaisuuserän parasta ja tuottavinta käyttötarkoitusta selvitetään lisäksi omaisuuden fyysisen toteuttamiskelpoisuuden ja osapuolten omien toimintamahdollisuuksien avulla.⁴⁵⁸

Oikeuskirjallisuudessa tulevaisuudessa odotettavissa olevan käyttömahdollisuuden olemassaoloa, menettämistä ja menetyksen korvaamista on lähestytty aiemmin esimerkiksi seuraavasti:

- *Ojanen* (1978) mukaan rakennusluvan puuttuminen ei välttämättä johda korvauksen menetykseen. Soraesiintymän osalta korvausta määrätään vain siitä sorasta, jonka omistaja voi käyttää hyväkseen muun muassa pohjaveden suojelua koskevat säännökset huomioiden.⁴⁵⁹
- *Hollo* (1984) mukaan erilaisten odotusten suojaamiselle voidaan hakea suuntaa siitä, miten osapuolet olisivat toimineet vapaaehtoisien luovutuksen kohdalla.⁴⁶⁰
- *Hyvönen* (1998) katsoo, että kaavoitukseen ja käyttötavan muutoksiin liittyvät odotukset vaikuttavat maan arvoon arvioimisajankohdassa muutosten todennäköisyyden mukaan.⁴⁶¹ Saman suuntaisesti katsovat *Kuusiniemi ja Peltomaa* (2000).⁴⁶²

⁴⁵⁷ *Ojanen* 1978, s. 115.

⁴⁵⁸ *SKAY* 2025, s. 28.

⁴⁵⁹ *Ojanen* 1978, s. 115.

⁴⁶⁰ *Hollo* 1984, s. 219.

⁴⁶¹ *Hyvönen* 1998, s. 422.

⁴⁶² *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 178.

- *Ungern* (1999) pohtii, että asuntosäästäjä odottaa saavansa asunnostaan markkinahinnan ja hän pystyy huomioimaan transaktiokulut luovutushintaa arvostaessaan. Useimmiten asuntosäästäjä pyrkii itselleen voitokkaaseen luovutushintaan, mutta lunastustilanteessa hän ei voi jatkaa toimintaansa. Silloin menetetään myös mahdollisuus tulevaisuuden tuottoihin.⁴⁶³

Kiinteistön tulevan käyttömahdollisuuden menetyksen arvioinnissa eräs keskeinen huomioitava tekijä on kaava.⁴⁶⁴ Kaavan hyväksyminen tapahtuu kunnallisessa tai maakunnallisessa päätöksentekomenettelyssä vuorovaikutteisen kaavanlaadintaprosessin jälkeen.⁴⁶⁵ Yleispiirteisestä kaavasta ei yleensä ole kovin tarkoituksenmukaista ryhtyä arvuuttelemaan kiinteistön tulevaa tarkempaa maankäyttöä. On kuitenkin eräitä jäljempänä esitettyjä tilanteita, joissa yleiskaavaa voi käyttää avuksi tulevien käyttömahdollisuuksien selvittämiseen lunastuskorvausta arviotaessa. Niitä havainnollistetaan teoreettisilla esimerkeillä 1 ja 2. Niissäkään ei kuitenkaan tyhjentävästi luetella kaikkia korvaustilanteessa mahdollisesti huomioitavia asioita.⁴⁶⁶ Lisäksi esitetään teoreettinen esimerkki 3 odotusarvoisen maa-ainesalueen arviointitilanteesta.

Esimerkki 1 (yleiskaava A). Lunastettava/arvioitava kohde sijaitsee yleiskaavassa asuinkäyttöön osoitetulla alueella (A). Kyseinen yleiskaava ei sellaisenaan mahdollista rakentamisluvan myöntämistä. Alueen tarkempi rakennusoikeuden sijoittuminen määrätään vasta asemakaavassa tai poikkeamismenettelyssä.⁴⁶⁷ Alueen rakentamiskelpoisuutta selvitetään toimitusmenettelyssä pyytämällä kunnalta lausunto. Mikäli kunta katsoo, että kiinteistö ja sen alue ovat fyysisesti ja oikeudellisesti sellaisia, ettei päätöksentekohetkellä ole nähtävissä estettä rakentamisluvan myöntämiselle,

⁴⁶³ *Ungern* 1999, s. 99–102. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on osittain samansuuntaisesti kysytty sitä, kuka vahingonkorvauksessa joutuu tosiasiaassa kantamaan kustannukset. Esimerkiksi elinkeinonharjoittaja voi vyöryttää korvausvastuun tuotteiden hintoihin (*Määttä* 2006, s. 174).

⁴⁶⁴ Alueidenkäyttölain mukainen kaavajärjestelmä jakautuu maakunnan kannalta merkittävien aluevarausten osoittamiseen maakuntakaavassa, kunnan tai sen osan aluevarausten osoittamiseen yleiskaavassa ja kunnan alueidenkäytön yksityiskohtaiseen järjestämiseen asemakaavassa (alueidenkäyttölaki 4–7 luku).

⁴⁶⁵ Laajemmin kaavoitusmenettelystä esim. *Ekroos* 2013b, s. 581–622.

⁴⁶⁶ Määrällistä arviointia ei ole katsottu tarpeelliseksi tarkemmin havainnollistaa, koska tarkemat ohjeet siihen löytyvät alaviitteissä todetuista lähteistä.

⁴⁶⁷ Rakentamislaki (751/2023) 57 §.

voidaan lunastettava alue tai alueen osa korvata rakennusmaana.⁴⁶⁸ Tässä tilanteessa rakentamismahdollisuus on riittävän todennäköinen jo päätöksentekohetkellä, vaikkei rakentamislupaa vielä olisikaan. Arvioinnissa huomioidaan lisäksi omistajan oma toive ja kyky saada alueesta rakennettu. Mikäli hänellä ei ole aikomusta ryhtyä käyttämään maata rakentamistarkoitukseen, voitaneen alue korvata sen nykyisessä käytössä esimerkiksi metsämaana. Mikäli omistaja on iäkäs, lienee annettava merkitystä sillekin, miten mahdolliset perilliset tulisivat lähitulevaisuudessa hyödyntämään aluetta. Asuinrakennuspaikkojen korvaaminen tapahtuu tavanomaisesti markkina-arvomenetelmällä.⁴⁶⁹

Esimerkki 2 (yleiskaava M). Lunastettava/arvioitava kohde sijaitsee yleiskaavassa metsätalousalueella (M) fyysisesti rakentamiseen soveltuvalla kangasmaalla. Alueen tulevat käyttötarkoitukset tarkentuvat vasta asema-kaavassa tai poikkeamismenettelyssä.⁴⁷⁰ Alueen tulevaisuuden kehitysnäkymiä selvitetään toimitusmenettelyssä pyytämällä kunnalta lausunto. Mikäli kunta katsoo, että kiinteistön alueelle on lähitulevaisuudessa tulossa kaavoitushanke, voidaan alue arvioida niin sanottuna metsätalousmaata korkeammalla raakamaa-arvolla, joka saadaan selville yleensä markkina-arvomenetelmällä. Tulevaisuuden maankäyttöä ei yleensä tällaisessa tilanteessa voida vielä tietää, joten todennäköisyysvaatimus rakennusalueena korvaamiseen ei toteudu. Vaihtoehtoisesti niissä tilanteissa, kun omistaja esittää aloittaneensa rakentamisluvan hakemisen, on menettely soveltuvin osin samanlainen kuin esimerkin 1 kohdalla.

Esimerkki 3 (odotusarvoinen maa-ainesalue). Lunastettava/arvioitava kohde sijaitsee kaavoittamattomalla metsämaalla, jossa tehtyjen selvitysten perusteella on fyysisesti maa-aineksen ottamiseen soveltuvaa soraa. Tilanteessa ei ole käsillä suojelusta tai muusta lainsäädännöstä johtuvia esteitä ottotoimintaan. Maanomistajan tulisi tällaisessa tilanteessa esittää korvausvaatimus, jossa asianosaisen oma toimintamahdollisuus käy edes alustavasti esille.⁴⁷¹ Toimituksessa selvitetään tarkemmin menetyksen ai-

⁴⁶⁸ Ongelmalliseksi arviointi menee vasta siinä vaiheessa, jos arvioitavaksi tulee laaja alue, koska lähtökohtaisesti tiivistä rakentamista harvoin syntyy etäälle olemassa olevista asuinkeittymistä. Tuolloin jouduttaisiin pohtimaan sitä, missä määrin lunastettavasta alueesta tulisi tulevassa alueidenkäytössä olemaan muuta kuin rakentamiskelpoista aluetta.

⁴⁶⁹ Peltola – Väänänen 2007, s. 1–52; Viitanen – Piispanen 2021, kohta 4.

⁴⁷⁰ Rakentamislaki 57 §.

⁴⁷¹ Toisaalta voidaan ajatella, että omistaja olisi voinut myydä alueen ulkopuolelle sora-alueena, vaikka ei sitä itse olisi hyödyntänyt. Tässäkin tilanteessa olennaista on selvittää sitä, mikä olisi ollut todennäköinen tapahtumainkulku, mikäli lunastusta ei olisi tapahtunut.

heutumista ja laajuutta sekä muita maa-ainesottopotentiaalin selvittämisen kannalta tärkeitä tekijöitä, kuten maa-ainesmarkkinoita. Määrälliseen arviointiin sovelletaan joko markkina- tai tuottoarvomenetelmää, riippuen kumpi arviointimenetelmä antaa omistajalle myönteisemmän lopputuloksen.⁴⁷²

Lunastusoikeudellisessa korvaamisessakaan ei lähtökohtaisesti ryhdytä korvaamaan ”menetettyjä unelmia”, vaan odotetaan jonkinasteista todennäköisyyttä menetyksen syntymiselle. Olisi jokseenkin yleisen oikeustajun vastaista määrätä korvattavaksi sellaista menetystä, jolla ei ole minkäänlaista todennäköisyysperustaa. Epätodennäköisten käyttömahdollisuuksien korvaaminen voisi johtaa pahimmissa tapauksissa korvausjärjestelmän väärinkäyttöön.

6.4.5 Raakamaan arviointi

Raakamaalla tarkoitetaan maata, jota ei ole vielä rakentamiseen oikeuttavalla kaavalla kaavoitettu, mutta jonka käyttötarkoitus todennäköisesti muuttuu tehokkaammaksi. Tuohon muutokseen liittyy epävarmuus, koska ei tiedetä sitä, millaiseksi maankäyttö muuttuu eikä sitäkään, milloin muutos tapahtuu. Raakamaalle on tulevaisuudessa odotettavissa nykyhetkeä tuottavampaa taloudellista käyttöä eli se on niin sanottua odotusarvomaata. Yleensä raakama-alueet sijaitsevat nykykäytön mukaisilla maa- ja metsätalousalueilla. Lisäksi ne rajoittuvat usein lähelle olemassa olevaa asutusta.⁴⁷³

Raakamaan arvioinnissa parhaana menetelmänä on pidetty markkinaarvomenetelmää, vaikka ongelmana arviointitilanteessa on vertailukelpoisten vapailla markkinoilla tapahtuneiden luovutusten löytyminen.⁴⁷⁴ Raakamaata koskevat vertailuluovutukset liittyvät yleensä kunnan tekemiin maanhankintoihin. Kunta harjoittaa alueellaan maapolitiikkaa, johon vaikuttaa kunnan omat poliittiset linjanvedot. Riittävä raakamaavaranto on kunnan pitkäjänteisen maapolitiikan edellytyksenä.⁴⁷⁵ Kunnan vapaaehtoisin keinoin hankkimat raakama-alueet muodostavat yleensä alueen markkinat. Kyse on siten jossain määrin

⁴⁷² Sora-alueiden arvioinnista esim. *Saari* 1999, s. 245–253.

⁴⁷³ Aiempia määritelmiä soveltaen ja ajantasaistaen. Tarkemmin *Myhrberg* 1991b, s. 178, jossa käytetty termiä ”rakennuskaava”. Kumotun rakennuslain (370/1958) 96 §:n nojalla osoitettiin mm. rakennusmaata ja joka oikeutti rakennuspaikan muodostamiseen (102 §). Alueidenkäyttölain 44 §:n mukaan nykyään yleiskaava voidaan laatia rakentamiseen oikeuttavaksi (oikeusvaikutteinen yleiskaava). Rakentamista voidaan ohjata asemakaavallakin. Suunnittelutarvealueista ks. alueidenkäyttölaki 16 §; *Ekroos* 2013a, s. 398–403.

⁴⁷⁴ Laajemmin raakamaan arvioinnista ks. *Myhrberg* 1991b, s. 178–188; *Peltola ym.* 2009, s. 1–63.

⁴⁷⁵ *Hovila* 2013, s. 9, 30

poliittisesta hinnasta, joka asettuu jonnekin alkutuotantomaaan ja tontin hinnan välimaastoon. Kaavoituksen arvonnousulla voidaan kuitenkin kattaa osa yhdyskuntarakentamisen aiheuttamista kustannuksista, jolloin muun rahoituksen tarve vähenee.⁴⁷⁶

Raakamaan arvomuodostus on yksi vaikeimmista kiinteistöarviointitehtävistä.⁴⁷⁷ Sen jälkeen, kun todennäköisyys menetyksen aiheutumiseen on tunnistettu, joudutaan vielä määrällisenkin arvioinnin kohdalla harkitsemaan sitä, missä määrin tulevan maankäytön toteutumiseen liittyvä epävarmuus vaikuttaa omaisuuden arvoon. Raakamaa ei ole vielä valmis rakennuspaikka asemakaavassa. Raakamaasta voi jalostua myöhemmin esimerkiksi puistoalueetkin, jonka markkina-arvo on yleensä selvästi rakennuspaikan arvoa alempi.

Oikeuskirjallisuudessa on pidetty ongelmallisena sitä, ettei lunastuslain tarkoittamaa markkina-arvoa määritetä vapaiden markkinoiden mukaisena arvona vaan monopolihintana.⁴⁷⁸ Raakamaamarkkinoilla on yleensä harvojen myyjien (oligopoli) ja yhden ostajan (monopoli) markkinat. Monopolimarkkinoilla tarkoitetaan yleensä markkinoita, joissa myyjällä on suuri mahdollisuus nostaa (tai laskea) maan hintaa. Raakamaamarkkinoissa ei siten ainakaan markkinateoreettisesti ole kysymys monopolimarkkinoista.⁴⁷⁹

Markkinoilta saadun hintatiedon selvittäminen on vain yksi osatekijä markkina-arvomenetelmällä tapahtuvassa arvioinnissa.⁴⁸⁰ Täyden korvauksen perustaksi valittavan markkina-arvon käsite kuitenkin edellyttää, että osapuolet saavat toimia vapaasti luovutustilanteessa.⁴⁸¹ Raakamaa-markkinat ovat siinä mielessä vapaat, ettei luovuttajan ole pakko suostua kunnan tarjoamaan hintaan. Se, miksi luovuttaja suostuu myymään kiinteistönsä kunnan tarjoamalla ostohinnalla, riippuu useista ja osin inhimillisistäkin tekijöistä. Joskus kunta ja omistajat saattavat sopia puuston poistamisesta ainakin osittain, jolloin omistaja saa puustohyödyn itselleen.⁴⁸² Oulussa vuosina 2000–2007 maksettu raakamaan mediaanihinta oli 2,8 e/m².⁴⁸³ Oulussa vastaavalla ajanjaksolla erilaatuista metsäaluetta sisältävien ja 5–10 hehtaarin kokoisten luovutusten mediaanihintojen

⁴⁷⁶ Laajemmin *Peltola ym.* 2009, s. 5–6. Poliittisen hinnan ongelmasta ks. *Häkkänen* 2023, s. 376–387.

⁴⁷⁷ *Myhrberg* 1991b, s. 178.

⁴⁷⁸ *Häkkänen* 2023, s. 387.

⁴⁷⁹ *Virtanen* 1991, s. 19–22.

⁴⁸⁰ Laajemmin *Myhrberg* 1981, s. 1–62; *Peltola ym.* 2009, s. 1–63.

⁴⁸¹ *SKAY* 2025, s. 24.

⁴⁸² Laajemmin *Myhrberg* 1981, s. 54.

⁴⁸³ *Peltola ym.* 2009, s. 59.

keskiarvo on ollut puolestaan noin 0,11 e/m². Raakamaasta maksetaan siten selvästi korkeampaa hintaa kuin metsämaasta.⁴⁸⁴

Kunta käyttää alueidenkäytön suunnittelussaan erilaisia maankäyttöpoliittisia keinoja, jotka voivat välillisesti vaikuttaa alueen hintatasoon. Tähän liittyen tulisi huomioida lisäksi ”tonttitehtaan valmistuskustannukset” eli kuinka paljon kustannuksia käytetään siihen, että raakamaasta tulee valmis tontti. Tonttitehtaan syntymekanismeja ja niiden vaikutuksia hinnanmuodostukseen markkinoilla voisi selvittää parhaiten kiinteistötaloustieteellisen tutkimuksen avulla.⁴⁸⁵

6.5 Verotuksen merkitys arviointiin ja korvaamiseen

Lunastuksissa omistajan varallisuusasemaan vaikuttaa lunastuskorvauksen lisäksi korvauksen myöhempi verokohtelu, koska erilaisia korvauslajeja verotetaan eri tavoilla.⁴⁸⁶ Verokohtelu vaihtelee sen mukaan, onko kysymyksessä kohteen-, haitan- vai vahingonkorvaus. Pääsääntöisesti kohteenkorvauksia verotetaan tuloverolain (1535/1992) luovutusvoittoja koskevien säännösten mukaan, samoin osaa haitankorvauksista. Haitankorvaukset ja vahingonkorvaukset voivat joissakin tapauksissa olla myös maatalouden tai elinkeinotoiminnan tuloa. Korvaukset voivat eräin edellytyksin olla verovapaitakin. Verotuksen kannalta ratkaisevaa ei ole korvauksen nimike, vaan se, mistä korvaus maksetaan.⁴⁸⁷

⁴⁸⁴ *Maanmittauslaitos* 2025b. Hinnat eivät ole suoraan vertailukelpoisia, koska raakamaaselvityksessä esitetyt mediaanihinnoissa oli tehty hintamuunnoksia ja metsämaan hinnoissa ei. Jonkinlaista likimääräistä suuntaa ne silti antavat raakamaan ja metsämaan hintojen suhteesta. Asiaa voisi tarkemminkin selvittää, kuin mihin tämän tutkimuksen puitteissa on ollut mahdollista ryhtyä.

⁴⁸⁵ *Häkkänen* (2023, s. 386) esittää esimerkkinään *Vantaan kaupungin* (2020, s. 15) maanhankinnasta saatuja voittoprosentteja. Lisäksi Vantaan maa- ja asuntopoliittisten linjausten seurantaraportissa todetaan esimerkiksi, että kaupunki sopii maanomistajien kanssa enintään puolesta kaavoituksen tuomasta arvonnousun määrästä. Asiassa jää jokseenkin avoimeksi se, millaisia kustannuksia raakamaan saaminen valmiiksi tontiksi on aiheuttanut kaupungille. Yksistään maanhankinnan ja luovutustoiminnan voittoprosentit eivät sellaisenaan sisällä vielä niitä kustannuksia, joita kunta panostaa valmiiden asuinalueiden ja tonttien aikaansaamiseksi. Asiaa ei ole kuitenkaan katsottu laajemmin tarpeelliseksi selvittää tätä tutkimusta varten.

⁴⁸⁶ *HE 218/2024 vp*, s. 23–24; *Häkkänen* 2023, s. 355–356.

⁴⁸⁷ Laajemmin *Verohallinto* 2025, kohta 2.

Vero on lunastuskorvauksesta erillinen julkisoikeudellinen maksu. Veron määrääminen ei riipu lunastuksesta eikä lunastaja voi olla siitä lähtökohtaisesti vastuussa. Sen sijaan lunastuslain 37 §:n mukaisena vahingonkorvauksena voidaan korvata sellaisia veroseuraamuksia, jotka ovat seurausta lunastushankkeesta. Sellainen tilanne voi esimerkiksi olla käsillä, jos omistaja joutuu hankkimaan uuden asuinkiinteistön entisen tilalle ja joutuu ostajana suorittamaan ostohinnasta varainsiirtoveron.⁴⁸⁸

Eri alueiden verotuksella voi olla välillistä vaikutusta kiinteistön arvonmuodostukseen. Esimerkiksi lomakiinteistöjen kuntakohtaisena ulkoisena vaikuttimena voi olla kiinteistöveron suuruus.⁴⁸⁹ Kiinteistöveron arvovaikutuksen erottaminen muista arvoon vaikuttavista tekijöistä on haastavaa, jos sellaista edes haluttaisiin tavoitella tehtäväksi.

⁴⁸⁸ HE 218/2024 vp, s. 26.

⁴⁸⁹ Viitanen – Piispanen 2021, kohta 8.3.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksella selvitettiin ensinnäkin sitä, millaisiin oikeudellisiin säännöksiin, menettelyihin ja periaatteisiin kaivosoikeudellinen korvaaminen perustuu. Lisäksi selvitettiin sitä, miten kaivosoikeudellisen korvaamisen säännökset, menettelyt ja periaatteet eroavat lunastusoikeudellisesta korvaamisesta. Kaivos- ja lunastuslain korvaussäännökset on tutkimuksessa tehtävän vertailun helpottamiseksi jaettu korvausmenettelyä, korvausvastuun harkintaa ja arvioinnin laadintaa ohjaaviksi kokonaisuuksiksi. Kaivos- ja lunastuslain välillä eniten samankaltaisuutta on taloudellisen arvioinnin laatimista ohjaavissa korvaussäännöksissä.

Kaivos- ja lunastustoimituksissa sovelletaan lunastuslain 41 §:n mukaisesti virallisperiaatetta. Lunastusrelaatioissa korvaukset selvitetään, arvioidaan ja määrätään korvattavaksi viran puolesta. Lunastusrelaation ulkopuolella asianosaisen tulee esittää korvausvaatimus. Kaivoslain esitöissä tavoitellaan asianosaisen asettamista samaan asemaan kaivostoimituksessa korvauksia arviotaessa ja määrättäessä.⁴⁹⁰ Kaivostoimituksessa korvausten selvittäminen tapahtuu siten samalla tavalla lunastusrelaatioissa ja sen ulkopuolella. Lunastustoimituksissa lunastusrelaation ulkopuolisten menetysten selvittämiseen on oikeuskirjallisuudessa suhtauduttu kaivoslain esitöiden tavoitetta pidättyvämmiin.⁴⁹¹

Kaivosoikeudelliseen korvaamiseen sovelletaan useita lunastuslain korvausvastuun harkintaa ohjaavia säännöksiä. Niitä on esitetty erityisesti luvussa 4. Kaivoslaissa on omiakin korvausvastuusäännöksiä, kuten kaivoslain 83 §:n asunnon ja ammattiomaisuuden suojaäännös. Se on sisällöllisesti pitkälti samanlainen kuin lunastuslain 32 §. Lisäksi kaivoslain 81 §:ssä säännellään lunastusrelaation ulkopuolisten haittojen ja vahinkojen korvaamisesta lunastuslain 38 §:stä poikkeavalla tavalla.

Kaivoslain ennako- ja jälkikorvaussäännökset eroavat lunastuslaista. Kaivoslain 82 §:n mukaan ennakkokorvaukset tulee määrätä ilman erillistä vaatimusta ennen ennakkohaltuunottoa, kun lunastuslain 60 §:n mukaan niitä tulee erikseen vaatia. Kaivoslain 97 §:n jälkikorvaussäännös on selvä ja yksiselitteinen. Lunastuslain jälkikorvaamista koskevat säännökset on puolestaan jouduttu kuvaamaan kohdan 4.7 taulukossa 3 niiden monimutkaisuuden vuoksi.

Toiseksi tutkimuksessa selvitettiin sitä, miten kiinteistötaloudelliset arvioinnin laadintaperiaatteet suhteutuvat kaivos- ja lunastuslain korvaussäännöksiin sekä onko niillä oikeudellista velvoittavuutta korvausratkaisun tekemiseen. Korvausratkaisu on korvausvastuuharkinnan ja taloudellisen arvioinnin muodostama kokonaisuus. Kaivos- ja lunastuslain korvaussäännökset kietoutuvat

⁴⁹⁰ HE 273/2009 vp, s. 123.

⁴⁹¹ Ojanen 1978, s. 136; Kuusiniemi 1997, s. 220–221; Peltomaa 2001a, s. 55–57; Mikkola 2003, s. 31.

monilta osin yhteen. Niistä on jokseenkin vaikea hahmottaa, mitkä säännökset liittyvät korvausvastuun harkintaan ja mitkä ohjaavat arvioinnin laadintaa.⁴⁹² Epäselvillä arviointi- ja korvaussäännöksillä voi olla vaikutusta siihenkin, miten täysi korvaus käytännössä toteutuu. Siksi tulevassa lainsäätämistyössä tulisi arvioida, onko lunastuslain korvaussäännöksiä mahdollista jäsentää selkeämmin.

Kaivos- ja lunastuslain korvaussäännökset ohjaavat taloudellisen arvioinnin laadintaa vain osittain. Lunastuslaissa ohjataan arviointitehtävän tunnistamista (42 §) ja arviointimenetelmän valintaa yleisesti (30 §). Lisäksi lunastuslaki ohjaa ottamaan arvioinnissa huomioon erityiset oikeudet (33 §) sekä tilus- ja yksityistiejärjestelyt sekä korjaavat toimenpiteet (42 §). Kaivos- ja lunastuslaissa on lisäksi omat säännöksensä arvohetken valinnasta ja eräiden hintavaikutusten huomioimisesta korvaustilanteessa. Taloudellisen arvioinnin laadinnassa joudutaan huomioimaan huomattavasti enemmän asioita, kuin mistä kaivos- tai lunastuslaissa on säännelty. Jokaisesta arvioinnissa huomioon otettavasta asiasta olisikin mahdotonta ja tarpeetonta säännellä laissa. Arvioinnin laadintaa ohjataan korvaussäännösten ohella kansainvälisillä arviointistandardeilla, joihin sisältyy muun muassa arvioinnin laadintaa ohjaavia periaatteita.

Selvää on sinällään se, että arviointia ohjaavan korvaussäännöksen noudattamatta jättäminen voi johtaa korvausratkaisun lainvastaisuuteen. Kansainvälisten arviointistandardien noudattaminen on kytketty markkina-arvon arvonmäärittäykseen lunastuslain 30 §:n lainvalmistelussa.⁴⁹³ Sen myötä kansainvälisten arviointistandardien ja niissä todettujen arvioinnin laadintaperiaatteiden merkitys on vahvistunut. Kiinteistötaloudellisille arvioinnin laadintaperiaatteille voidaan antaa täydentävää ja tarkentavaa merkitystä taloudellista arviointia tehdessä ja oikeudellista korvausta määrättäessä sekä muutoksenhaussa korvausratkaisun lainmukaisuutta arvioitaessa. Arviointi- ja korvaustilanteet ovat kuitenkin aina erilaisia, joten tehdyillä korvausratkaisuilla ei ole velvoittavuutta toisiin korvaustilanteisiin nähden.

Kolmanneksi tutkimuksessa selvitettiin sitä, *miten kaivoslain korvaussääntely toteuttaa täyttä korvattavuutta, ja eroaako se lunastuslain mukaisesta täydestä korvattavuudesta*. Täysi korvaus kattaa kaikki taloudelliset menetykset, joita lunastuksesta aiheutuu omaisuutta tai omaisuuden käyttöoikeutta menettäessä. Omaisuuden tai käyttöoikeuden lunastustilanteessa täyden korvauksen tausta nojaa PL 15.2 §:n omaisuudensuojasäännökseen. Lunastusrelaatiota koskevassa korvaustilanteessa sovellettavaksi tulevat korvaussäännökset ovat kaivos- ja lunastuslaissa samoja. Lunastuskorvauksen korvaaminen kaivos- ja lunastustoimituksessa tapahtuu lunastuslain 29 §:n perusteella, jota täydentävät

⁴⁹² Ks. kohdasta 4.1 taulukko 2.

⁴⁹³ HE 218/2024 vp, s. 67.

30 §:n kohteenkorvausta, 35 §:n haitankorvausta ja 37 §:n vahingonkorvausta koskevat säännökset.

Kaivoslaissa täyttä korvaamista varmistavat lunastustilanteessa louhintakorvaustulon menetykseen osin liittyvä 1,5-kertaisen korvauksen korotussäännös (86 §) sekä asunnon ja ammattiomaisuuden suojasäännös (83 §). Lunastuslaissakin täyttä korvaamista varmistaa asunnon ja ammattiomaisuuden suojasäännös (32 §). Lisäksi lunastuslaissa on kohteen- ja haitankorvausten korottamista koskeva 25 prosentin lisäkorotussäännös (38 a §), jota sovelletaan myös kaivoslain mukaisen käyttöoikeuden menetystä korvattaessa. Lisäkorotussäännöstä ei kuitenkaan sovelleta kaivoslain 86 §:n mukaisessa tilanteessa.

Lunastuskorvauksista erillään korvataan lunastusrelaation ulkopuolisia haittoja ja vahinkoja. Lunastuslain 38 §:ssä säännellään korvausvastuuta rajoitettavista merkittävyys- ja kohtuullisuuskynnyksistä. Niitä ei kuitenkaan kaivoslain 81 §:n mukaan huomioida kaivostoimituksessa, vaan asianosaiset asetetaan haittoja ja vahinkoja arvioitaessa ja määrättäessä tasavertaiseen asemaan lunastusrelaatiosta riippumatta.⁴⁹⁴ Kaivoslain korvaussäännökset ovat lunastuslain korvaussäännöksiä myönteisempiä lunastusrelaation ulkopuoliselle haitan- tai vahingonkärsijälle. Lunastusrelaation ulkopuolella täysi korvattavuus nojaa PL 15.1 §:ään, joten lunastuslain 38 §:n korvauskynnykset eivät ole omaisuuden suoja sääntelyn näkökulmasta ongelmallisia. Oman erillisen kysymyksensä muodostaa se, onko kohtelu yhdenmukaista lunastushankkeen aiheuttamia menetyksiä korvattaessa. Tuohon kysymykseen vastaaminen edellyttäisi kuitenkin periaatteellista kannanottoa lainsäätäjältä.

Täyden korvauksen mahdollista ylittämistä rajoittaa rikastumiskiellon periaate. Se tunnustetaan lunastuslain esitöissä, oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä.⁴⁹⁵ Kaivos- ja lunastuslaissa ei kuitenkaan ole nimenomaista korvaussäännöstä rikastumiskiellosta. Jossain määrin rikastumiskiellon periaatetta ilmentävät lunastuslain 34 §:ssä (luovuttajan myötävaikutus) ja 42 §:ssä (korjaavat toimenpiteet) todettujen asioiden huomiointi korvaustilanteessa. Rikastumiskiellon periaate ei siten rajoita täyden korvauksen ylittävän korvauksen määräämistä, esimerkiksi lunastuslain 38 a §:n mukaisessa korvauksen korotustilanteessa.

⁴⁹⁴ HE 273/2009 vp, s. 123.

⁴⁹⁵ Laajemmin ks. kohta 4.5.

Nykyiset kaivos- ja lunastuslain korvaussäännökset sallivat korvattavaksi vain taloudelliset menetykset, jotka kaivos- tai lunastushanke aiheuttaa tai todennäköisesti aiheuttaa. Asianosaisilla on sinällään mahdollisuus sopia muunlaisenkin menetyksen hyvittämisestä. Kaivos- ja lunastuslain tarkoittamaan täyteen korvaukseen eivät sisälly aineettomat menetykset, elleivät ne objektiivisesti arvioiden vaikuta omaisuuden taloudelliseen arvoon. Tulevan käyttömahdollisuuden menetykseltäkin odotetaan riittävää todennäköisyyttä ja toteuttamiskelpoisuutta, jotta se voitaisiin lunastustilanteessa korvata. Kaivos- ja lunastuslain korvaussääntelyn ulkopuolelle rajautuvat myös lunastuskorvausten verotuskohdeltu. Kaivos- ja lunastustoimituksessa on kuitenkin mahdollista määrätä lunastuslain 37 §:n mukaisena vahingonkorvauksena korvattavaksi menetys, joka aiheutuu esimerkiksi lunastuksesta johtuvasta kiinteistön vaihdannasta ja siihen liittyvästä varainsiirtoverosta.

Lunastuslain 30 §:ssä täyden korvauksen taloudelliseksi arvon perustaksi on valittu markkina-arvo, vaikkakin siihen liittyy kohdissa 5.3 ja 6.2.3 todettua käsitteellistä tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi raakamaan menetys arvioidaan yleensä markkina-arvomenetelmällä (markkinalähestymistavalla). Markkina-arvo ei ole yksiselitteinen tarkka arvo, vaikka se oikeudellisessa korvaustilanteessa sellaisena ilmoitetaan. Markkina-arvoon sisältyy taloudellisesta arvioinnista johtuvaa epävarmuutta.

Taloudellisen arvioinnin laadintaa ohjataan kaivos- ja lunastuslain säännöksillä, sekä tarkentavasti ja täydentävästi kansainvälisillä arviointistandardeilla. Voimassa olevia korvaussäännöksiä ja arvioinnin laadintaperiaatteita noudattamalla arvioinnin laadintaprosessista tehdään niin johdonmukaista kuin lunastuskorvausten arvioinnissa ylipäänsä on mahdollista. Kaivos- ja lunastuslain korvaussäännökset ja arvioinnin laadintaperiaatteet jättävät lisäksi tilaa menetyksen yksilölliseen arviointiin täyden korvauksen saavuttamiseksi korvaustilanteessa. Noista lähtökohdista toteutetusta arvioinnista ja korvaamisesta pitäisi voida ajatella, että se johtaa lunastuslaissa todettuun markkina-arvoon, ja sen myötä täyteen korvaukseen.

Kokonaisuutena kaivos- ja lunastuslain arviointia ja korvaamista koskevat korvaussäännökset varmistavat täyden korvauksen toteutumista omaisuuden tai käyttöoikeuden lunastustilanteessa. Etenkin, koska täyttä korvausta vastaavaa markkina-arvoa korotetaan lisäksi 25 prosentilla. Kaivoslain korvaussääntelyä voisi harkita jopa kevennettäväksi, esimerkiksi kaivoslain 83 §:n asunto- ja ammattiomaisuuden suojaussäännöksen kohdalla, koska lunastuslain 32 §:ssä on lähes samansisältöinen korvaussäännös.

Lunastuslain 38 a §:n soveltamiseen liittyy edelleen tulkinnallista epäselvyyttä siinä, tuleeko lisäkorotusta tehdä lunastusrelaation ulkopuolisia haittoja korvattaessa. Mahdollisia tulkintavaihtoehtoja on esitetty laajemmin kohdassa 6.2.3. Täyden korvauksen toteutumisen kannalta jossain määrin ongelmalliselta näyttäytyy lisäksi lunastuslain 38 a §:n soveltamisrajaus koskien kaivoslain 86 §:n mukaisia omaisuuden lunastustilanteita, koska kaivoslain 1,5-korotuksen tarkoituksena on ollut hyvittää louhintakorvaustulon menetystä, eikä omaisuuden menetystä.⁴⁹⁶

⁴⁹⁶ Laajemmin kohdat 6.2.2 ja 6.2.3.

LÄHTEET

- Aarnio, Aulis*: Tulkinnan taito: Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki 2006.
- Bengtsson, Bertil*: Ersättning vid offentliga ingrepp 2 – Allmänna ersättningsprinciper. Göteborg 1991.
- Ekroos, Ari*: Ympäristönkäytön suunnittelu – Ympäristönkäytön suunnittelun peruskysymyksiä. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Helsinki 2013, s. 387–409. (*Ekroos* 2013a).
- Ekroos, Ari*: Ympäristönkäytön suunnittelu – Kaavoitusmenettely ja vuorovaikutteinen suunnittelu. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Helsinki 2013, s. 581–622. (*Ekroos* 2013b).
- Eronen, Veli-Heikki*: Vahingon käsitteestä ja sen arvioimisen oikeudellisista perusteista. Teoksessa *Insinöörijärjestöjen koulutuskeskus*: Vahinkojen arvioiminen pakkolunastus, tiekorvaukset, vesihankkeista aiheutuvat korvaukset osa I. Julkaisu 12–68. Helsinki 1968.
- Ervo, Laura*: Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus. Juva 2008.
- Fong, Christina – Bowles, Samuel – Gintis, Herbert*: Reciprocity and the welfare State. 3.7.2004.
- French, Nick – Gabrielli, Laura*: The uncertainty of valuation. *Journal of Property Investment & Finance* 22:6 (2004), s. 484–500.
- Haahtela, Yrjänä*: Kiinteistöjen käyvän hinnan määrittäminen kiinteistöverotusta varten. Valtionvarainministeriön vero-osaston selvitys 2013.
- Haataja, Kyösti*: Jakolainsäädäntö. Helsinki 1917.
- Heinämäki, Leena – Allard, Christina – Kirchner, Stefan – Xanthaki, Alexandra – Valkonen, Sanna – Mörkenstam, Ulf – Bankes, Nigel – Ruru, Jacinta – Gilbert, Jérémie – Selle, Per – Simpson, Audra – Olsén, Laura*: Saamelaisten oikeuksien toteutuminen - kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017, 25.1.2017. (*Heinämäki ym.* 2017).
- Hemmo, Mika*: Vahingonkorvausoikeus. Vantaa 2006.
- Hepola, Matti*: Oikeusvoimaopin transformaatio - Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Helsinki 2005.
- Hiironen, Juhana – Niukkanen, Kirsikka – Ohrankämmen, Juha – Laitala, Ari*: Margin of Error' in Property Valuations - is there a need for safety margins in compulsory acquisitions? FIG Congress 2014, Kuala Lumpur, Malaysia, 16-21 June 2014. FIG - International Federation of Surveyors, 2014. (*Hiironen ym.* 2014).
- Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Hollo, Erkki J.*: Erityinen kiinteistöoikeus. Pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. Suomen lakimiesliiton kirjasarja N:o 60. 2. täydennetty painos. Helsinki 1984.
- Hollo, Erkki J.*: Ympäristö ja oikeus. Helsinki 2009.
- Hollo, Erkki J.*: Vesioikeus. 2. uudistettu painos. Keuruu 2021.
- Hollo, Erkki – Utter, Robert – Vihervuori, Pekka*: Ympäristövahinkolaki. Helsinki 2018.
- Hollo, Erkki – Vihervuori, Pekka*: Ympäristövahinkolaki. Jyväskylä 1995.

- Holma, Kyösti*: Tioikeudesta yleiseen tiehen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 157. Vammala 1982.
- Hyvönen, Veikko O.*: Asianosaisten määräämistoimista kiinteistötoimituksessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 92. Vammala 1970.
- Hyvönen, Veikko O.*: Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Espoo 1993.
- Hyvönen, Veikko O.*: Kiinteistönmuodostamisoikeus I. Yleiset opit. Jyväskylä 1998.
- Häkkinen, Martti*: Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja. Tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Aalto-yliopisto. Insinööritieteiden korkeakoulu. Rakennetun ympäristön laitos. Helsinki 2023.
- Kanniainen, Vesa – Määttä, Kalle – Timonen, Pekka*: Oikeustaloustiede. Johdantoa lähestymistapoihin ja käsitteisiin. Teoksessa *Kanniainen, Vesa – Määttä, Kalle* (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. Tampere 1996, s. 11–45.
- Kartio, Leena*: OikTL 36 §:n soveltamiskäytännöstä kiinteistöoikeudessa. Teoksessa *Esko, Timo* (toim.): Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917–4/2–1987. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, C-sarja N:o 21. Helsinki 1987, s. 203–215.
- Kasso, Matti*: Kiinteistönvälitys ja -arviointi. Helsinki 2014.
- Kivimäki, Toivo Mikael*: Pakkolunastuskorvaus ja siviilioikeudelliset vahingonkorvaussäännökset. Lakimies 1953, s. 143–157.
- Kokko, Kai*: Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29–42.
- Korhonen, Iina*: Kiinteistötoimituksen käyttöala, tehtävät ja oikeudellinen asema. Lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. 30.11.1998.
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne*: Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2024.
- Kumpula, Anne*: Kaivosalueunastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus. Teoksessa Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952–9/6–2012. Turku 2012, s. 183–197.
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa. Helsinki 1997.
- Kuusiniemi, Kari*: Lunastuslupaviranomaisen ja lunastustoimikunnan toimivallan rajat lunastuskohteen määrittelyssä. Teoksessa *Vihervuori, Pekka – Hemmo, Mika – Tammi-Salminen, Eva*: Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938–30/8–2008. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 39. Jyväskylä 2008, s. 163–175.
- Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu*: Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 2000.
- Laaksonen, Kalevi*: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja – Tutkimus eräiden erityisesti maaseutukiinteistöihin kohdistuvien oikeudenrajoitusten säätämisyjärjestyksestä ja korvattavuudesta. Helsinki 1998.
- Lappalainen, Juha*: Siviiliprosessioikeus I. Jyväskylä 1995.
- Liedholm Johnson, Eva*: Land ownership and mineral exploration and extraction in Sweden. Mineral Economics, julkaistu 4.3.2024, s. 1–11.
- Länsineva, Pekka*: Muuttuva, muuttumaton omaisuudensuoja. Teoksessa *Länsineva, Pekka* (toim.) – *Viljanen, Veli – Pekka* (toim.): Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933–9/8–1993. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Turku 1993, s. 69–85.

- Länsineva, Pekka:* Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 235. Jyväskylä 2002.
- Länsineva, Pekka:* Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslain uudistaminen. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIX:2006, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2006, s. 97–150.
- Majamaa, Vesa:* Yleinen etu ja ympäristöoikeus. Teoksessa *Wirilander Juhani ym.* (toim.): Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917–4/2–1987. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja N:o 5. Helsinki 1987, s. 259–272.
- Malin, Kimmo:* Toimitusprosessin rajapinnat. Tutkimus kiinteistöoikeuden prosessijärjestelmästä toimitusprosessin näkökulmasta. Joensuu 2022.
- Markkula, Markku:* Oikeudenkäynti maa- ja metsätalouden asioissa – tyypillistä siviiliprosessiako? Edilex. Asiantuntija-artikkeli. 24.4.2002, s. 1–25.
- Markkula, Markku:* Oikeudenkäyntimenettely maa- ja metsätalouden asioissa. Edilex-sarja 2007/10. Asiantuntija-artikkeli 23.2.2007, s. 1–48.
- Mielityinen, Sampo:* Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Helsinki 2006.
- Mikkola, Simo:* Täyden korvauksen periaatteen toteutuminen lunastustilanteissa. Kiinteistöopin ja taloustieteen julkaisuja A 35. Espoo 2003.
- Myhrberg, Olavi:* Raakamaan arvioinnin perusteet. Valtion teknillinen tutkimuskeskus. Tiedotteita 31/1981. Espoo 1981.
- Myhrberg, Olavi:* Arviointimenetelmät. Teoksessa *Suomen kiinteistöarviointiyhdistys ry:* Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Helsinki 1991, s. 131–160. (Myhrberg 1991a).
- Myhrberg, Olavi:* Rakentamattoman kaupunkimaan arviointi. Teoksessa *Suomen kiinteistöarviointiyhdistys ry:* Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Helsinki 1991, s. 178–188. (Myhrberg 1991a).
- Määttä, Kalle:* Oikeustaloustieteen perusteet. Helsinki 2006.
- Määttä, Tapio:* Maanomistusoikeus. Tutkimus oikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 220. Helsinki 1999.
- Määttä, Tapio:* Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. Oikeus 3/2000. Asiantuntija-artikkeli, s. 333–355.
- Määttä, Tapio:* Säädösten välisiä suhteita määrittävät linkkisäännökset vahingonkorvausoikeudessa ja lunastuslainsäädännössä. Teoksessa: *Hakkola, Esa – Kaisto, Janne – Koulu, Risto* (toim.): Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullisuhteita. Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta. Helsinki 2007, s. 323–355.
- Määttä, Tapio:* Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa *Miettinen, Tarmo* (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2015/45. Helsinki 2015, s. 135–222.
- Määttä, Tapio – Soinen, Niko:* Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7–8/2016. Asiantuntija-artikkeli 15.12.2016, s. 1028–1053.
- Ojanen, Ilmari:* Maapakettilait. Lunastuslaki, rakennuslain lunastussäännökset, etuostolaki, maanhankintaoikeuslaki. Suomalainen lakimiesyhdistys, B-sarja, N:o 184. Helsinki 1978.

- Pappila, Minna*: Yritysvastuu ja ekologiset kompensatiot. *Liikejuridiikka* 2/2019. Asiantuntija-artikkeli 25.9.2019, s. 91–108.
- Paulomäki, Hanna – Aulake, Marianne – Herzon, Irina – Jokimäki, Jukka – Kallio, Kirsi Pauliina – Laine, Ilona – Nieminen, Tiina M. – Oksanen, Elina – Pappila, Minna – Silfverberg, Outi – Sinkkonen, Aki – Sääksjärvi, Ilari E. – Kotiaho, Janne S.*: Luonnon monet arvot ja niiden määrittäminen - Hallitustenvälisen luontopaneelin (IPBES) raportin mukautus Suomen kansallisiin olosuhteisiin. Suomen luontopaneelin julkaisuja 1/2023. (*Paulomäki ym.* 2023).
- Peltola, Risto – Väänänen, Juhani*: Asuntotontin hinta. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 105. Maanmittauslaitos – Kehittämiskeskus. 1.3.2007.
- Peltola, Risto – Väänänen, Juhani – Hiironen, Juhana – Eronen, Markus*: Raakamaan hinta. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 109. Maanmittauslaitos – Kehittämiskeskus. 24.6.2009. (*Peltola ym.* 2009).
- Peltomaa, Hannu*: Lunastusyrytyksestä aiheutuva kiinteistön arvon alentuminen ja sen korvattavuus. Helsinki 2001. (*Peltomaa* 2001a).
- Peltomaa, Hannu*: Käyttörajoitus ja pakkolunastus omaisuudensuojan kannalta. Edilex 2001. Asiantuntija-artikkeli. 9.2.2001, s. 1–16. (*Peltomaa* 2001b).
- Pöyhönen, Juha*: Korvausmallit vahingonkorvausoikeudessa. Teoksessa: Suomalainen Lakimiesyhdistys: Oikeustiede–Jurisprudentia XXXII:1999, s. 297–372.
- Rahkila, Pekka – Carlson, Eero – Hiironen, Juhana*: Maisemahaitoista ja niiden käsittelystä maanmittaustoimituksissa. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 99. Helsinki 2006.
- Repo, Matti V.*: Määräämisperiaate oikeudenkäynnissä maa- ja metsäoikeudessa. *Defensor Legis* 1/2004. Asiantuntija-artikkeli, s. 46–56.
- Saari, Ilkka*: Maa-ainesten ottoalue arviointi. Teoksessa *Suomen kiinteistöarviointiyhdistys ry: Kiinteistöjen arviointikäsikirja*. Helsinki 1991, s. 178–188.
- Saarnilehto, Ari*: Vuokraoikeus. Yleiset periaatteet ja erityissääntely. Vantaa 2006.
- Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa*: Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki 2018.
- Saranpää, Timo*: Siviiliprosessuaalista termistöä. Teoksessa *Kuuliala, Matti – Linna, Tuula – Saranpää, Timo: Siviiliprosessi I*. Helsinki 2022. (*Saranpää* 2022a).
- Saranpää, Timo*: Keskeiset siviiliprosessuaaliset periaatteet. Teoksessa *Kuuliala, Matti – Linna, Tuula – Saranpää, Timo: Siviiliprosessi I*. Helsinki 2022. (*Saranpää* 2022b).
- Seppänen, Harri*: Yrityksen arvonmääritys. Helsinki 2017.
- Ståhlberg, Pauli*: Irtaimiin liittyvien tunnearvojen korvaamisesta. *Defensor Legis*. Asiantuntija-artikkeli. 4/2009, s. 579–586.
- Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha*: Suomen vahingonkorvausoikeus. 7. uudistettu painos. Helsinki 2020.
- Soininen, Niko*: Oikeudellisen argumentin rakentaminen kirjoitusprosessissa. Teoksessa *Miettinen, Tarmo* (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisen opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. Edilex kirjat. Kokoomateos. 16.2.2016, s. 51–70.
- Suomen kiinteistöarviointiyhdistys ry*: Kiinteistöarviointisanasto. Helsinki 1986. (*SKAY* 1986).
- Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry*: Kansainväliset arviointistandardit (IVS). Voimassa 31.1.2022 alkaen. (*SKAY* 2022).

- Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry*: Kansainväliset arviointistandardit (IVS).
Voimassa 31.1.2025 alkaen. (SKAY 2025).
- Talas, Onni*: Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I. Helsinki 1924.
- Timonen, Pekka*: Taloustieteen ja sen tulosten käyttö oikeustieteessä. Teoksessa
Kanniainen, Vesa – Määttä, Kalle (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen.
Tampere 1996, s. 129–159.
- Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeuden ratio ja voluntas. Alma Talent Oy 2007.
- Ungern, Henrik*: Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa.
Osa I. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT raportteja ja artikkeleita N:o
156. Helsinki 1998.
- Ungern, Henrik*: Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa.
Osa II. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT raportteja ja artikkeleita N:o
162. Helsinki 1999.
- Vantaan kaupunki*: Vantaan maa- ja asuntoliittisen linjausten seurantaraportti 2020.
21.9.2020.
- Vihervuori, Pekka*: Kiinteistöt ja ympäristö - Lunastus. Teoksessa: *Kuusiniemi, Kari –
Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Helsinki
2013, s. 353–384.
- Viitanen, Kauko – Piispanen, Pekka*: Kiinteistöarvioinnin perusteet. Kiinteistömedia
Oy 2021.
- Viljanen, Mika*: Vahingonkorvauksen määrä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkai-
suja A-Sarja n:o 287. Vammala 2008.
- Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko*: Johdatus prosessioikeuteen. Teoksessa *Helenius
– Dan, Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen,
Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko - Saranpää, Timo
– Turunen, Santtu - Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko*: Prosessioikeus.
Alma Media Finland Oy verkkokirja. Kirjoituksen päivitys 18.6.2021. Viitattu
15.4.2025.
- Virtanen, Pekka V.*: Kiinteistöarvioinnin perusteet. Hämeenlinna 1990.
- Virtanen, Pekka V.*: Kiinteistömarkkinoista. Teoksessa *Suomen kiinteistöarviointiyhdis-
tys ry*: Kiinteistöjen arviointikäsikirja, s. 16–25. Helsinki 1991.
- Wiiala, Arvid*: Pakkolunastus- ja tilikorvaukset. Maanjaon arvioimisoppi II. Vammala
1966.
- Wiiala, Arvid*: Kiinteistömenetysten korvausteoria. Teoksessa *Insinöörijärjestöjen kou-
lutuskeskus*: Vahinkojen arvioiminen pakkolunastus, tiekorvaukset, vesihank-
keista aiheutuvat korvaukset osa I. Julkaisu 12–68. Helsinki 1968.
- Wiiala, Arvid*: Kiinteistöarvioinnin käsikirja. Otaniemi 1976.
- Wilhelmsson, Thomas*: Vakiosopimus ja kohtuuttomat sopimusehdot. Hämeenlinna
2008.
- Zitting, Simo – Rautiala, Martti*: Esineoikeuden oppikirja – Yleinen osa. Helsinki
1976. *Ärölä, Esa – Paananen, Raito*: Metsäomaisuuden arviointi. Teoksessa
Metsäkustannus Oy: Tapion taskukirja. Latvia 2018, s. 307–317.

Verkkolähteet

Maanmittauslaitos: Arviointi- ja korvaustiedot 2025.

[<https://ak.maanmittauslaitos.fi/2025/metsatalous/arviointimenetelmat/suma-arvomenetelma>]. Viitattu. 28.9.2025. (*Maanmittauslaitos* 2025a).

Maanmittauslaitos: Tilastotietoa kiinteistökaupoista.

[www.maanmittauslaitos.fi/asioi-verkossa/tilastotietoa-kiinteistokaupoista]. Viitattu 20.4.2025. (*Maanmittauslaitos* 2025b).

Verohallinto: Verohallinnon ohjeet – Lunastustoimituksissa ja niihin rinnastettavissa tilanteissa saatujen korvausten verotus. Diaarinumero VH/7875/00.01.00/2024. Antopäivä 6.3.2025. [www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet]. Viitattu 15.4.2025.

Virallislähteet

HE 179/1975 II vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lunastuslainsäädännön uudistamisesta.

HE 189/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jakolain ja eräiden muiden asioiden käsittelyä maa- ja metsätaloudessa koskevien lakien muuttamisesta

HE 86/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maa- ja metsätalouden lakkauttamisesta erityistuomioistuimina ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 126/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta.

HE 218/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

MmVM 2/2025 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 218/2024 vp. Valmistunut 10.6.2025.

PeVL 16/2025 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 218/2024 vp. Valmistunut 16.5.2025.

TaVM 49/2010 vp. Talousvaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä HE 273/2009 vp, valmistunut 25.2.2011.

TaVL 7/2025 vp. Talousvaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä HE 218/2024 vp, valmistunut 26.3.2025.

Oikeuskäytäntö

KHO 2025:34
KHO 2025:49
KKO 1987:67
KKO 1987:121
KKO 1990:28
KKO 1990:112
KKO 1990:162
KKO 1992:15
KKO 1992:62
KKO 1992:127
KKO 1993:28
KKO 1993:48
KKO 1994:15
KKO 1994: 31
KKO 1995:214
KKO 1996:98
KKO 1997:210
KKO 1998:126
KKO 1999:61
KKO 2000:19
KKO 2002:69
KKO 2002:93
KKO 1223/2004, annettu 31.5.2004
KKO 2005:116
KKO 2006:57
KKO 2007:31
KKO 2014:23
KKO 2018:56
KKO 2021:63
KKO 2025:19

Oulun käräjäoikeus: Tuomio 5.10.2018 asiassa M17/18328.

Oulun käräjäoikeus: Tuomio 5.5.2021 asiassa M20/2874.

Pohjois-Savon käräjäoikeus: Tuomio 12.8.2024 asiassa M23/70.

Vantaan käräjäoikeus: Tuomio 4.9.2015 asiassa M15/2553.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus: Tuomio 15.11.2011 asiassa M11/4034.

Varsinais-Suomen käräjäoikeus: Tuomio 10.10.2012 asiassa M12/9249.

Lyhenteet

e/m ²	euroa/neliometri
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ent.	entinen
esim.	esimerkiksi
he	hallituksen esitys
IVS	International Valuation Standards (kansainväliset arviointistandardit)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KML	kiinteistönmuodostamislaki (554/1995)
ks.	katso
lunastuslaki	laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
maantielaki	laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005)
maksutalletuslaki	laki rahan, arvo-osuuksien, arvopaperien tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapautumiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta (281/1931)
MmVM	maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö
ns.	niin sanottu
oikeustoimilaki, OikTL	laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929)
OK	oikeudenkäymiskaari (4/1734)
PeVL	perustusvaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SKAY	Suomen kiinteistöarviointiyhdistys
TaVL	talousvaliokunnan lausunto
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
toim.	toimittaja
ym.	ynnä muut
Ympäristövahinkolaki, YVL	laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)
VL	vesilaki (587/2011)
vp	valtiopäivät
vert.	vertaa
ään.	äänestys

Kirjoittajat

Päivi Haapasaari

FT, Dosentti, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus,
paivi.haapasaari@syke.fi

Lauri Rantala

YTM, Iijoen kehittämiskoordinaattori / tohtorikoulutettava,
Iin Micropolis / Oulun yliopisto, lauri.rantala@micropolis.fi

Mia Pihlajamäki

HT, akateeminen koordinaattori, Aalto-yliopisto, mia.pihlajamaki@aalto.fi

Marko Keskinen

Tekniikan tohtori TkT, Professori (associate), Aalto-yliopisto,
marko.keskinen@aalto.fi

Lasse Peltonen

HT (ympäristöpolitiikka), professori, Itä-Suomen yliopisto, Historia- ja
maantieteiden laitos, lasse.peltonen@uef.fi

Mika Marttunen

Tekniikan tohtori, ryhmäpäällikkö, Suomen ympäristökeskus,
mika.marttunen@syke.fi

Veera Salokannel

OTM, tohtorikoulutettava, SYKE ja Lapin yliopisto,
ORCID iD 0009-0006-9460-0008

Minna Hanski

DI, ympäristöpolitiikan päällikkö, Fortum Power and Heat Oy,
minna.hanski@fortum.com

Riina Rahkila

Agrologi (YAMK), ympäristöasiantuntija, ProAgria Pohjois-Suomi ry,
riina.rahkila@proagria.fi

Lauri Ahopelto

Tekniikan tohtori, Tulvakeskuksen päällikkö, Suomen ympäristökeskus,
lauri.ahopelto@syke.fi

Jukka Similä

OTT, Luonnonvaraoikeuden tutkimusprofessori, Lapin Yliopisto,
Jukka.Simila@ulapland.fi

Niko Nesterinen

YTM, Väitöskirjatutkija, Itä-Suomen yliopisto,
Historia- ja maantieteiden laitos, niko.nesterinen@uef.fi

Jakob Donner-Amnell

VTM, projektitutkija, Itä-Suomen yliopisto,
Historia- ja maantieteiden laitos, jakob.donner-amnell(at)uef.fi

Terhi Halonen

OTM, VT, DI, väitöskirjatutkija, Lapin yliopisto, tehalone@ulapland.fi

