



10.10.2023

Dnro 20332/03.04.04.04.20/2021

Asia

Muu vesitalousasia

Muutoksenhakija

Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry

Luvan hakija

Kouvolan kaupunki

Päätös, josta valitetaan

Etelä-Suomen aluehallintovirasto 5.2.2021 nro 44/2021

Aluehallintovirasto on myöntänyt Kouvolan kaupungille oikeuden poiketa luonnontilaisen lähteen vaarantamiskiellosta Kouvolan kaupungissa.

Perustelut

Lähdealueen vaarantamiskiellosta poikkeamisen tarve

Hanke liittyy yhdeksi Kouvolan kaupungin kärkihankkeeksi nimetyn Kouvolan rauta- ja maantietermiinalin (RRT) rakentamiseen. Terminiäli on määritelty Euroopan Unionin asetuksessa n:o 1315/2013 Suomen ainoaksi sisämaan ja TEN-T-ydinverkon RailRoad-termiinaliksi ja nostettu EU:n mittakaavassa tärkeäksi liikenteen solmupisteeksi. Hankkeen suunnitteluun on saatu osarahoitusta EU:lta.

Suoria rakentamistoimia ei Sammalsuon lähdealueelle tehdä. Sammalsuon lähdealue sijoittuu laajan konttiliikenteen termiinalialueen keskelle, asemakaavoissa suojaviheralueeksi osoitettavalle alueelle. Lähdealueen läheisyydessä tehtävät toimenpiteet voivat kuitenkin vaarantaa Sammalsuon lähdealueen, sillä konttiliikenteen termiinalialueen toteuttaminen voi muuttaa paikallisesti purkautuvan pohjaveden määrää, alentaa pohjaveden tasoa ja vaikuttaa siten Sammalsuon lähteen hydrologisiin olosuhteisiin sekä pienilmastoon. Siitäkin huolimatta, että konttiliikenteen termiinalialueen suunnittelussa lähteen lähiympäristöön kohdistuvia maankäytön toimenpiteitä on muutettu mahdollisimman vähän vaikutuksia aiheuttavaksi, on olemassa

riski siitä, että lähteen vesitalous voi muuttua niin, että luontoarvot heikkenevät merkittävästi.

Tässä hakemusasiassa on kyse vesilain 2 luvun 11 §:n mukaisen luonnontilaisen lähteen vaarantamiskiellosta poikkeamisesta. Poikkeus luonnontilaisen lähteen luonnontilan vaarantamisesta voidaan myöntää, mikäli kyseisen vesiluontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu.

Sammalsuo ja luonnontilaisten lähteiden yleisyys

Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen marraskuussa 2018 tekemän maastokartoituksen mukaan noin viiden aarin Sammalsuon lähteikkö muodostuu norolähteistä, lähdenorosta, hetteikkölähteestä ja tihkupinnoista. Lähteikkö ja sen purkunoro, ja mahdollisesti myös sen yläpuolelta virtaava biologisilta ominaispiirteiltään luonnontilaisen kaltainen lähdenoro ja lähteen vesitalous on arvioitu luonnontilaisen kaltaiseksi. Pohjavesivaikutuksen alueella kasvillisuus ja luontotyyppi erottuvat selvästi laajemmasta ympäristöstä ja ilmentävät pohjavesivaikutusta. Havaittujen lajien perusteella kyse on riittävän edustavasta kohteesta ollakseen merkittävä lähteikkö. Tätä arviota tukee harsosammalen runsas esiintyminen alueella.

Sammalsuon lähteikkö sijaitsee Tornionmäen (0528601) pohjavesialueen rajalla. Alue on vedenhankintaa varten tärkeä pohjavesialue, jonka pohjavedestä pinta- tai maaekosysteemi on suoraan riippuvainen (1E). Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen pohjavesialueiden maastokartoituksessa Kouvolan alueelta löydettiin yhteensä 27 pohjavesialuetta, jotka täyttivät E-luokan kriteerit. Sammalsuon lähteikön läheisyyteen 10 km:n säteellä sijoittuu kuusi E-luokan pohjavesialueen kriteerit täyttävää lähteikköä.

Kouvolan kaupungin teettämässä luonnontilaisiin tai luonnontilaisen kaltaisiin lähteikköalueisiin keskittyvässä paikkatietoanalyysissä 20 km:n säteellä Sammalsuon lähteestä löytyi yksityismetsien alueelta 13 metsälain 10 §:n mukaisiksi erityisen tärkeiksi elinympäristöiksi luokiteltua lähdetta, 5 lähteikköä, 12 noroa ja 4 tihkupintaa. Peruskartalle merkittyjen lähteiden lukumäärä on kuitenkin huomattavasti edellä esitettyä suurempi.

Ekologinen kompensatio

Ympäristöministeriö on osana luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista aloittanut vuonna 2020 selvityksen mahdollisuudesta soveltaa ekologista kompensatiota tapauksissa, joissa haittoja ei voida estää tai lieventää. Tässä hallitusohjelman mukaisessa ekologista kompensatiota koskevassa selvityksessä ei käsitellä vesilain mukaan suojeltuja vesiluontotyyppisiä, ja niihin liittyvää mahdollista kompensatiota. Nykyisellään vesilaki ei tunnista kompensatiota.

Kouvolan kaupunki osti toukokuussa 2020 noin 2,3 ha:n kokoisen määrään Lautakorven alueelta. Kiinteistötietojärjestelmästä saadun tiedon (lainhuuto 23.9.2020) mukaan määrään on muodostettu Harsosammal 286-425-8-6

niminen kiinteistö, jonka omistaa Kouvolan kaupunki. Tälle alueelle sijoittuvat Lautakorven lähteikköalueen edustavimmat osat ja yksi Kymenlaakson edustavimmista meso-eutrofisista lähteiköistä. Kouvolan kaupunki on hakenut alueelle luonnonsuojelun perustamista Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta lähteiden suojelun suotuisan tason säilyttämiseksi Kouvolan kaupungin alueella.

Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on arvioinut Lautakorven lähteikköalueen suojelukompensaatioon hyvin soveltuvaksi sekä Kouvolan kaupungin omistuksessa olevan alueen saattamisen suojelun alueeksi hyväksi kompensaatioksi Sammalsuon lähdealueella tapahtuvien luontoarvojen heikennysten osalta.

Yhteenveto

Poikkeuksen myöntäminen mahdollistaa alueelle laadittujen ja laadittavana olevien kaavojen toteuttamisen.

Kompensaatiolla ei ole vesilaisissa lainsäädännöllistä pohjaa. Harkittaessa mahdollisuutta myöntää poikkeus eräiden vesiluontotyyppien suojelusta ei kompensaatiota näin ollen voida suoraan ottaa huomioon. Aluehallintovirasto katsoo kuitenkin, että hakijan toteuttama Lautakorven lähteikköaluetta koskeva vapaaehtoinen suojelu varmistaa osaltaan lähteiden suojelutavoitteen varmistumisen Kouvolan kaupungin alueella.

Kun otetaan huomioon edellä esitetty lähteitä koskeva tilanne Kouvolan kaupungin alueella, ei hanke kokonaisuutena arvioiden vaaranna luonnontilaisten lähteiden suojelutavoitetta ja hankkeelle voidaan myöntää poikkeuslupa lähteen luonnontilan vaarantamiskiellosta.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry on vaatinut, että päätös poikkeamisluvasta kumotaan ekologisen kompensaation osalta ja asia palautetaan uudelleen käsiteltäväksi.

Yhdistys on ilmoittanut, että vaatimus kohdistuu päätöksen kohtaan ”Sammalsuo ja luonnontilaisten lähteiden yleisyys”, ”Ekologinen kompensaatio” ja ”Yhteenveto” (s. 13–15), eli päätöksen tapaan toteuttaa ekologista kompensaatiota, eikä poikkeusluvan myöntämiseen muutoin haeta muutosta.

Sammalsuon lähteikön ja harsosammalesiintymän mahdollinen hävittäminen tulee kompensoida palauttamalla samantyyppistä luonnon monimuotoisuutta toisaalla. Tämä voi tapahtua esimerkiksi ennallistamalla kohde tai kohteita, joissa lähteikön luonnontilaa on muutettu ja luontoarvot ovat heikentyneet tai hävinneet, mutta niiden palauttamiselle on edellytykset.

Aluehallintovirasto ei ole perustellut, miksi erittäin uhanalaisen lähteikköluontotyyppin mahdollinen hävittäminen ei vaaranna luonnontilaisten

lähteiden suojelutavoitetta. Lautakorven lähteikön suojelu ei paranna Kouvolan alueen luonnon monimuotoisuutta kokonaisuutena, koska poikkeamislupapäätöksen seurauksena monimuotoisuus toisaalla vähenee.

Päätöksen seurauksena luonnon monimuotoisuus kokonaisuutena vähenee, kun olemassa oleva monimuotoisuuskohde voidaan hävittää poikkeamisluvalla. Eräänä perusteena päätöksessä oli, että häviäminen korvataan säilyttämällä olemassa oleva monimuotoisuuskohde toisaalla. Kahdesta nykyisestä monimuotoisuuskohteesta jää jäljelle vain yksi. Toisen kohteen säilyttäminen suojelemalla ei siten riitä korvaamaan toisen kohteen häviämistä.

Sammalsuon lähteikön ja sen harsosammalsiintymän mahdollinen heikentyminen tai häviäminen on esitetty korvattavaksi suojelemalla Lautakorven lähteikköaluetta noin 2,4 hehtaarin kokoinen ala.

Sammalsuon ja Lautakorven lähteikköjä sekä niiden sisältämiä luontoarvoja ei saa hävittää tai heikentää. Tähän ohjaavat luonnonsuojelulaki, vesilaki ja metsälaki. Lautakorven lähteikön luontoarvot eivät siten ole uhattuna muutoin kuin mahdollisen poikkeamislupamenettelyn kautta. Alueen suojelu ei ole keino, jolla alueen luontoarvot turvataan, koska lainsäädäntö joka tapauksessa ohjaa maankäytössä säilyttämään Lautakorven lähteikön luontoarvot.

Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018 -arvion mukaan lähteiköt ovat Etelä-Suomessa erittäin uhanalainen (EN) luontotyyppi. Koko maassa lähteiköt on arvioitu uhanalaisuudeltaan vaarantuneiksi (VU). Tästä voidaan päätellä, että yhtäkään lähteikköelinympäristöä ei tule hävittää tai heikentää.

Harsosammal on viimeisimmässä Suomen lajien uhanalaisuus -tarkastelussa luokiteltu uhanalaisuudeltaan vaarantuneeksi (VU). Harsosammal on myös luonnonsuojeluasetuksella rauhoitettu.

Päätöksessä on viitattu Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen maastokartoitukseen, jossa on lueteltu 27 Kouvolan seudulla tavattua pohjavedestä suoraan riippuvaista pinta- tai maaekosysteemiä (1E). Kouvolan kaupungin teettämässä paikkatietoanalyysissä 20 km säteellä Sammalsuon lähteestä 13 metsälain 10 §:n mukaisiksi erityisen tärkeiksi elinympäristöiksi luokiteltua lähdettä. Voi päätellä, että mainituilla kohteilla lähdeluontotyyppin luontoarvot ovat pääosin säilyneet.

Luontoarvonsa riittävässä määrin säilyttäneet lähteiköt ylläpitävät monimuotoisuutta kyseisen luontotyyppin osalta Kouvolan alueella. Yhdenkin niistä hävittäminen vähentää monimuotoisuutta. Poikkeamislupa mahdollistaa tämän Sammalsuon lähteen osalta.

Kaupunki ei ole esittänyt suorittavansa ennallistamistoimia Lautakorven suojelualueella, eikä ELY-keskus suojelupäätöksessään ole niitä edellyttänyt, vaikka kohdetta ei voida yksiselitteisesti pitää edustavana, koska alue on voimakkaasti ojitettu.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus on tiedottanut valituksesta julkisella kuulutuksella. Tieto kuulutuksesta on julkaistu Kouvolan kaupungissa.

Asianosaiselle, jota asia erityisesti koskee, sekä Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle, Kouvolan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle, Kouvolan kaupungin kaavoitusviranomaiselle ja Kouvolan kaupungille luvan hakijana on varattu tilaisuus vastineen antamiseen valituksesta.

Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on ilmoittanut, että se ei anna vastinetta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on lausunnossaan ensisijaisesti vaatinut, että valitus jätetään tutkimatta, koska siinä ei vaadita aluehallintoviraston ratkaisun muuttamista vaan se kohdistuu vain päätöksen perusteluihin.

Mikäli valitus kuitenkin tutkitaan, aluehallintovirasto on katsonut, että valituksessa on ymmärretty väärin päätöksen perustelut. Päätöksessä ei ole myönnetty poikkeusta suojellun luontotyypin suojelusta hakemuksessa esitetyn kompensaation perusteella. Päinvastoin perusteluissa on todettu, että nykyisellään vesilaki ei tunnista kompensaatiota ja harkittaessa mahdollisuutta myöntää poikkeus eräiden vesiluontotyyppien suojelusta ei kompensaatiota näin ollen voida ottaa huomioon.

Poikkeusluvan saajan toteuttama Lautakorven lähteikköaluetta koskeva vapaaehtoinen suojelu varmistaa osaltaan lähteiden suojelutavoitteen varmistumisen Kouvolan kaupungin alueella. Tällä on tarkoitettu, että vapaaehtoinen suojelu varmistaa kyseisen lähteikköalueen säilymisen luonnontilaisena, mikä puolestaan varmistaa osaltaan lähteiden suotuisan suojelun tason alueella. Suojelu myös tekee erittäin epätodennäköiseksi mahdollisesti haettavan vesilain mukaisen poikkeamisen myöntämisen kyseiselle alueelle.

Poikkeaminen vähentää luonnon monimuotoisuutta Sammalsuon alueella, mutta väheneminen ei kokonaisuudessaan vaaranna lähteiden luonnontilaa alueellisesti ja juuri se on poikkeamisen myöntämisen edellytys. Aluehallintovirasto on perustellut poikkeuksen myöntämistä luonnontilaisista lähteistä tehdyillä selvityksillä, joiden perusteella voitiin todeta, että lähteiden yleisyys alueella mahdollisti poikkeamisen myöntämisen.

Poikkeaminen vähentää luonnon monimuotoisuutta Sammalsuon alueella, mutta tämä väheneminen ei kokonaisuudessaan vaaranna lähteiden luonnontilaa alueellisesti.

Kouvolan kaupungin tekninen lautakunta on kaupungin kaavoitusviranomaisena vastineessaan lausunut muun ohella, että Sammalsuon lähde sijoittuu alueelle, jolle on laadittavana asemakaava Kullasvaara 3, joka on ollut julkisesti nähtävillä 7.7.–31.8.2021.

Kullasvaara 3 -asemakaavan tavoitteena on laatia alueelle asemakaava, joka noudattaa voimassa olevan oikeusvaikutteisen Kouvolan keskeisen kaupunkialueen osayleiskaavan ja Kullasvaaran logistiikka-alueelle laaditun kaavarungon periaatteita. Julkisesti nähtävillä olleessa kaavaehdotuksessa lähdealueen ympäristö on merkitty suojaviheralueeksi, jolla ympäristö tulee säilyttää (EV/s) ja suojaviheralueen sisällä lähdealue on merkitty luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeäksi alueeksi (luo-1). Lähdealueelle ei siis kaavaehdotuksen mukaisesti olisi mahdollista rakentaa. Tavoitteena on, että alueen lähdeympäristöön liittyvät luontoarvot mahdollisuuksien mukaan säilyisivät, vaikka alueen ympäristössä lähdealueen ulkopuolella muutoin tehdään rakentamista.

Lähdealueen eteläpuolella RRT-alueen 2. vaiheen asemakaava on tullut voimaan 30.3.2020. Lähdealueesta noin 100 metrin säteelle merkittiin asemakaavaan lähteen vaikutusalueen rajaus, vaikka varsinainen lähdealue sijoittui RRT-alueen 2. vaiheen asemakaavan ulkopuolelle. Merkinnän tarkoituksena on varmistaa, että alueella ei ennen poikkeusluvan käsittelyä tehdä sellaisia maata muokkaavia toimenpiteitä, joilla voisi olla vaikutusta lähdealueen luonnontilaan.

Kouvolan kaupunki on vastineenaan valituksesta, lausunnosta ja kaavoitusviranomaisen vastineesta todennut muun ohella, että poikkeamisluvan myöntämiselle olisi ollut perusteet myös ilman kompensatioksi rauhoitetun luonnonsuojelualueen perustamista. Kaupunki on vaatinut ensisijaisesti, että valitus jätetään tutkimatta ja toissijaisesti, että valitus hylätään.

Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry on antanut vastaselityksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus hylkää valituksen tutkimatta jättämistä koskevat vaatimukset ja tutkii valituksen.
2. Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

1. Valituksen tutkiminen

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Jos valituksessa vaaditaan muutosta vain päätöksen perusteluihin, se on jätettävä tutkimatta, koska perustelut eivät sisällä hallintoasian ratkaisua.

Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry on valituksessaan ilmoittanut, että se ei hae muutosta vesilain 2 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun poikkeuksen myöntämiseen. Yhdistys on kuitenkin vaatinut, että asia palautetaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi ekologisen kompensaation osalta. Yhdistys on myös vaatinut, että Sammalsuon lähteikön ja harsosammalesiintymän mahdollinen hävittäminen tulee kompensoida palauttamalla samantyyppistä luonnon monimuotoisuutta toisaalla ja että Lautakorven suojelualuetta ei tule hyväksyä kompensaatioksi.

Hallinto-oikeus katsoo, että vaatimus asian palauttamisesta ja kompensaation toteuttamisesta valituksessa vaaditulla tavalla merkitsevät vaatimusta muuttaa valituksenalaisella päätöksellä tehtyä ratkaisua, eivät vain ratkaisun perustelua. Tämän vuoksi hallinto-oikeus on hylännyt lausunnossa ja vastineissa esitetyt tutkimatta jättämistä koskevat vaatimukset.

2. Vaatimus asian palauttamiseksi kompensaatiosta määräämistä varten

Aluehallintovirasto ei ole valituksenalaisella päätöksellään määrännyt kompensaatiota toteutettavaksi ehtona Sammalsuon lähteikön luonnontilan vaarantamisen kiellosta poikkeamiselle. Luvan hakija Kouvolan kaupunki on hakemuksessaan esittänyt, että kaupunki on kompensaatiotarkoituksessa hankkinut sittemmin suojellun Lautakorven lähteikön alueen, ja tämä on todettu päätöksessä.

Vesilain 2 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan luonnontilaisen lähteen luonnontilan vaarantaminen on kielletty. Saman pykälän 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi yksittäistapauksessa hakemuksesta myöntää poikkeuksen 1 momentin kiellosta, jos momentissa mainittujen vesiluontotyyppien suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu.

Oikeuskäytännön mukaan vesilain 2 luvun 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua suojelutavoitteiden vaarantumista on tulkittava samalla tavoin kuin luonnonsuojelulain (1096/1996) 31 §:ssä, jossa säädetään luontotyyppien suojelusta poikkeamisesta. Uusi luonnonsuojelulaki (9/2023) on tullut voimaan 1.6.2023. Uuden lain 66 §:ssä säädetään poikkeuksen myöntämisestä luontotyyppin hävittämis- ja heikentämiskiellosta vastaavin edellytyksin kuin kumotussa laissa.

Kompensaatiosta poikkeuksen edellytyksenä ei ole säädetty vesilaissa eikä luonnonsuojelulaissa.

Asiassa saadun selvityksen perusteella hallinto-oikeus katsoo, että aluehallintovirasto on voinut myöntää poikkeuksen Sammalkorven lähteikön luonnontilan vaarantamisen kiellosta eikä asiaa ole valituksen johdosta palautettava uudestaan käsiteltäväksi.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Julkinen kuulutus

Päätös on annettu julkisella kuulutuksella.

Päätöksestä ilmoittaminen

Kouvolan kaupunginhallituksen on viipymättä julkaistava tieto tätä päätöstä koskevasta kuulutuksesta yleisessä tietoverkossa kuntalain 108 §:n mukaisesti. Tiedon kuulutuksen julkaisemisesta tulee olla nähtävillä vähintään sen ajan, jonka kuluessa päätökseen voi hakea muutosta valittamalla.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista eli viimeistään **16.11.2023**.

Valitusosoitus on liitteenä HallJK (01.20).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet asessori Natalia Buddén, lainoppinut hallinto-oikeustuomari Sinikka Kangasmaa ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Jaakko Tuhkanen. Asian on esitellyt Sinikka Kangasmaa.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös ja maksu Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry
(sähköinen todisteellinen tiedoksianto)
oikeudenkäyntimaksu 260 euroa
*(Oikaisuvaatimusohje ilmenee hallinto-oikeuden päätöksen
oikeudenkäyntimaksua koskevasta liitteestä.)*

Jäljennös maksutta

Kouvolan kaupunki

Kouvolan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Kouvolan kaupungin kaavoitusviranomainen

Kouvolan kaupunginhallitus

Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus /
Ympäristö ja luonnonvarat

Etelä-Suomen aluehallintovirasto,
Ympäristölupavastuualue

Suomen ympäristökeskus

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>