



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Golfkentän rakentamisen ympäristöoikeudellinen sääntely

Mari Leinonen, 32517112

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Kandidaatin tutkielma ja seminaari,
ympäristöoikeus syksy 2022

16.12.2022

Ohjaaja: Hilikka Heinonen

Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Oikeustieteiden laitos

Hallintotieteiden kandidaatin koulutusohjelma, ympäristöoikeus

Leinonen, Mari: Golfkentän rakentamisen ympäristöoikeudellinen sääntely

Opinnäytetutkielma, 32 sivua

Tutkielman ohjaaja, yliopistonlehtori Hilikka Heinonen

Joulukuu 2022

Asiasanat: ympäristönsuojelu, ympäristölliset luvat, ennakkovalvontamenettely, rakentamisen sääntely

Tutkielman tarkoituksena on kartoittaa golfkentän rakentamiseen liittyvät lupajärjestelmät ja tutkia kentän rakentamista ohjaava ympäristöoikeudellinen sääntely. Tutkielma on suunnattu alan toimijoille ja tulevien golfkenttähankkeiden suunnittelijoille ja toteuttajille. Tutkimuksessa selvitetään mitä lupia tulee hakea ja selvityksiä laatia rakennushankkeen yhteydessä.

Golfkentän rakentamista ohjaavat ympäristönsuojelulain yleiset normit ja sektorilainsäädännön mukaiset säännökset luvanvaraisista toiminnoista. Golfkentän rakentamisessa haettavat luvat määräytyvät hankkeen ominaisuuksista riippuen. Ympäristöllisillä luvilla hanke saatetaan viranomaisten ennakkovalvonnan alaiseksi ja lupamääräyksillä voidaan ohjata toimintaa siten, että luvan myöntäminen on mahdollista edellytysten täytyessä.

Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki ja se luo pohjan toiminnassa noudatettaville yleisille periaatteille. Tutkimuksessa käsitellään ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa ja siihen liittyvä luvanvaraisuuden arviointi.

Muita käsiteltäviä lupia ovat vesilain mukainen vesilupa veden ottamiseen vesistöistä ja maankäyttö- ja rakennuslain mukainen toimenpidelupa. Lisäksi käsitellään golfkentän kaavoitukseen liittyviä näkökohtia, ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltumista golfkenttähankkeeseen.

SISÄLLYS

Lähteet.....	iv
Lyhenneluettelo	viii
1 Johdanto.....	1
2 Golf Suomessa.....	2
2.1 Golf lajina.....	2
2.2 Golf ja ympäristö	2
2.3 Golfkentän ympäristöjärjestelmä ja vastuullisuus.....	4
3 Ympäristöoikeudellinen ohjausjärjestelmä.....	7
3.1 Toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet	7
3.2 Ympäristölliset luvat osana ennakkovalvontamenettelyä	8
3.3 Ympäristöllisten lupien jaottelua	9
3.4 Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen	10
4 Ympäristönsuojelulaki ja ympäristölupa.....	11
4.1 Ympäristönsuojelulain tavoitteet	11
4.2 Ympäristön pilaantuminen	12
4.3 Ympäristöluvan tarve	14
4.4 Vesistön pilaantuminen	15
4.5 Jätevesien johtaminen.....	16
4.6 Eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n mukainen kohtuuton rasitus.....	17
5 Ympäristövaikutusten arviointimenettely.....	18
6 Vesilaki ja vesitalouslupa	19

6.1	Vesilain tavoitteet	19
6.2	Vesiluvan tarve.....	20
6.2.1	Yleinen luvanvaraisuus.....	20
6.2.2	Aina luvanvaraiset vesitaloushankkeet.....	21
6.3	Veden ottaminen kasteluvedeksi	22
6.3.1	Pintaveden ottaminen.....	22
6.3.2	Pohjaveden ottaminen.....	23
7	Maankäyttö- ja rakennuslaki ja rakennuslupa.....	25
7.1	Rakentamisen luvanvaraisuus.....	25
7.2	Golfkentän toimenpidelupa ja suhde kaavoitukseen.....	26
7.3	Uusi rakentamislaki	29
8	Yhteenveto ja johtopäätökset	30

Lähteet

Kirjallisuus

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. WSOYpro Oy 2010.

Heinilä, Aleks, Lumenvarastointipaikkojen ympäristöoikeudellinen ohjaus. Edilex 8.9.2020. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/21366>]

Kaivosoja, Ilkka – Laukkanen, Kristiina – Walden, Harri – Saarinen, Osmo – Laihonen, Kimmo, Golfkentän rakentamisopas. Kolmas, uudistettu painos. Suomen Golfliitto ry 2011.

Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden perusteet. Edita 2017.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. 2. uudistettu painos, 2013. Alma Talent Fokus, päivitetty 25.9.2022. (Kuusiniemi ym. 2013)

Kuusniemi, Kari (toim.) - Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija – Leinonen, Jukka. Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita Publishing Oy 2015. (Kuusniemi ym. 2015).

Laukkanen, Kristiina – Saarinen, Osmo – Walden, Harri, Golfkentän ympäristökäsikirja. 2. painos. GreenIt Oy 2009.

Lehtonen, Satu, Suotuisissa oloissa nurmi sitoo hiilidioksidia 40 kiloa hehtaaria kohti tunnissa – määrän, joka vastaa keskimäärin noin 260 kilometrin ajoa polttomoottoriautolla. Uutinen. Maaseudun tulevaisuus 13.10.2021. [<https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/maatalous/5a23226b-28de-57e4-bae8-b512c326f3e0>] (10.12.2022)

Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.

Wallgren, Matias, KHO:2005:4: Asemakaavoitus ja golfkenttätöiminta, Edilex 7.3.2005. [<https://www.edilex.fi/lakikirjasto/2569>]

Suomen Golfliitto, Suomen Golfliiton vuosikertomus 2021. 2022. [<https://golf.fi/wp-content/uploads/2022/03/Vuosikertomus-2021.pdf>] (2.11.2022)

Suomen Golfliitto. Vastuullinen Golfliitto. 2021. [<https://golf.fi/wp-content/uploads/2022/06/Golfin-vastuullisuusohjelma.pdf>] (18.11.2022)

Tarmio, Janne, Golfkentistä hiilinieluja?. Golflehti 4.5.2022. [<https://golflehti.fi/2-2022/golfin-lumo/ymparisto/golfkentista-hiilinieluja/>] (4.11.2022)

Virallislähteet

HE 164/2003 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta.

HE 277/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 81/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 214/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 259/2016 vp, Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 139/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Ympäristöministeriö, Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisen toimintamalliviranomaisille. 3.6.2020.

Ympäristöministeriö, Vesiympäristölle vaarallisia ja haitallisia aineita koskevan lainsäädännön soveltaminen, Kuvaus hyvistä menettelytavoista, Ari Kangas (toim.). Ympäristöministeriön raportteja 19/2018.

Ympäristöministeriö, Hallitus antoi eduskunnalle rakentamisen päästöjä vähentävät ja digitalisaa-
tiota edistävät lakiesitykset. Ympäristöministeriön tiedote 15.9.2022.

Internetlähteet

Suomen Golfliitto. Golfkausi 2021 lukuina – Uusi jäsenmääräennätys ja golfarit nuorentuivat.
[<https://kokosuomigolfaa.fi/golfkausi-2021-lukuina-uusi-jasenmaaraennatys-ja-golfarit-nuorentuivat/>] (2.11.2022)

Suomen Golfliitto. Golfin olosuhteet. [<https://golf.fi/seuroille/golfin-olosuhteet/>] (15.11.2022)

Suomen Golfliitto. Ympäristö. [<https://golf.fi/seuroille/golfliitto/ymparisto/>] (15.11.2022)

Suomen ympäristökeskus. Miksi pohjavesi on tärkeää? [<https://www.vesi.fi/pohjavesitilanne/>]
(22.11.2022)

Yhdistyneet kansakunnat, Ilmastonmuutos, Sports for climate action. [<https://unfccc.int/climate-action/sectoral-engagement/sports-for-climate-action>] (18.11.2022)

Golfin edistämissätiö, Climate Fund Golf. [<https://www.xn--golfinedistmissti-0qbea49a.fi/climate-fund-golf>] (20.11.2022)

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2003:2

KHO 2005:4

KHO 2005:26

KHO 2005:77

KHO 24.11.2008 t. 2952 (LRS)

KHO 10.11.2014 t. 3466 (LRS)

KHO 27.10.2015 t.3043 (muu päätös)

Aluehallintoviraston päätökset

ESAVI 31.3.2016 dnro 3/04.09/2013

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökset

LOS 28.8.2009 dnro LOS-2009-J-32-53

Kunnan päätökset

Lempäälän kunta, ympäristö- ja rakennusjaosto 10.5.2006 dnro 1160/13-135056

Lyhenneluettelo

dnro	diaarinumero
ESAVI	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
LRS	lyhyt ratkaisuseloste (KHO:n 30.9.2002 jälkeen julkaisema muu kuin vuosi- kirjapäätös)
LOS	Lounais-Suomen ympäristökeskus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
t.	taltio
VL	vesilaki 587/2011
YM	ympäristöministeriö
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014
YVAL	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017

1 Johdanto

Tutkielman tarkoituksena on kartoittaa golfkentän rakentamiseen liittyvät lupajärjestelmät ja tutkia kentän rakentamista ohjaava ympäristöoikeudellinen sääntely. Tutkielma on suunnattu alan toimijoille ja tulevien golfkenttähankkeiden suunnittelijoille ja toteuttajille. Tutkimuksessa selvitetään mitä lupia tulee hakea ja selvityksiä laatia rakennushankkeen yhteydessä. Lainopilliset perusteet koostuvat voimassa olevasta sääntelystä. Maankäyttö- ja rakennuslain osalta tarkastellaan voimassa olevaa sääntelyä kaavoituksen ja rakennusluvan osalta. Uuden maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen mukanaan tuomat muutokset menettelyyn käsitellään hallituksen esityksen pohjalta suppeasti.

Tutkimusaihetta avataan lain esitöiden, oikeustapausten, viranomaispäätösten ja oikeuskirjallisuuden avulla. Tutkimuksessa systematisoidaan rakentamista ohjaava sääntely siten, että siitä muodostuu kokonaiskuva golfkentän rakentamista ohjaavasta sääntelystä ja huomioon otettavista yleisistä periaatteista. Tutkimuksessa tiivistetään ympäristöoikeudellinen sääntely ja avataan sääntelyn taustalla olevat ympäristönsuojelulliset tavoitteet. Lupajärjestelmät ja yleiset normit ohjaavat rakentamisen ympäristöoikeudellisia vaatimuksia, joista alan toimijoiden tulee olla tietoisia.

Ympäristönsuojelulain lähtökohtana on ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen. Tässä tutkimuksessa keskitytään ympäristöllisten lupien ennakkovalvonnalliseen rooliin golfkenttien rakentamisen ohjauksessa ja luvanvaraisuuden arviointiin. Jälkivalvontaa ja valvontamenettelyjä sivutaan aihepiirin laaja-alaisuuden vuoksi vain aiheittain ilman tarkempaa kuvausta menettelyistä.

Tutkimuksessa keskitytään toimintojen luvanvaraisuuden arviointiin ja ennakkovalvontaan. Keskeisimpänä oikeuslähteenä on voimassa oleva oikeus. Muita oikeuslähteitä ovat lain esityöt, joilla tarkennetaan lainsäätäjän tarkoitusta. Lisäksi kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännöstä ja viranomaispäätöksistä on otettu esimerkkejä golfkenttien rakentamiseen liittyvän normisto tulkinnasta.

2 Golf Suomessa

2.1 Golf lajina

Golf on pelinä varsin selkeä. Golfpallo lyödään golfmailalla aloituslyöntipaikalta 100–550 metrin päässä viheriöllä olevaan reikään. Tarkoituksena on käyttää tähän mahdollisimman vähän lyön-
tejä. Täysimittaisella kentällä on yleensä 18 reikää. Kenttiä voi olla myös 9, 27 ja 36 reikäisiä.¹

Golf on urheilulaji, jossa yhdistyvät liikunta, luonto ja sosiaalisuus. Harrastajamäärä lähti ko-
ronavuosina räjähdysmäiseen kasvuun ja parin viime vuoden aikana uusia tai lajin pariin palan-
neita pelaajia on tullut 45 000. Vuonna 2021 golfilla oli 157 175 harrastajaa.²

Golf on merkittävä aikuisväestön liikuttaja. Golfliiton mukaan kaudella 2021 pelattiin yhteensä
3,75 miljoonaa kierrosta ja yhden 18 reikäisen kenttäkierroksen aikana pelaaja kävelee keski-
määrin 10 kilometriä ja kuluttaa jopa 2000 kilokaloria. Tämä edistää sydän- ja verisuoniterveyttä
ja auttaa painonhallinnassa. Hyvässä seurassa ja kauniissa ympäristössä luonnon keskellä liikku-
minen rentouttaa ja virkistää mieltä.³

2.2 Golf ja ympäristö

Vuonna 2021 Suomen Golfliiton alaisia golfkenttiä oli Suomessa 185⁴ kenttää. Täysimittaisen
kentän maa-alue on noin 55–85 hehtaaria. Ruohopeitteen lisäksi kentällä voi olla hiekka- ja ve-
siesteitä, metsää ja metsiköitä, niittyjä, vesialueita ja luonnon vesistöjä.⁵

¹ Laukkanen– Saarinen – Walden 2009, s. 7.

² Suomen Golfliitto, Golfkausi 2021 lukuina – Uusi jäsenmääräennätys ja golfarit nuorentuivat, <https://kosuomigolfaa.fi/golfkausi-2021-lukuina-uusi-jasenmaaraennatys-ja-golfarit-nuorentuivat/>.

³ Suomen Golfliitto, Golfkausi 2021 lukuina – Uusi jäsenmääräennätys ja golfarit nuorentuivat, <https://kosuomigolfaa.fi/golfkausi-2021-lukuina-uusi-jasenmaaraennatys-ja-golfarit-nuorentuivat/>.

⁴ Suomen Golfliitto 2022, s. 7.

⁵ Kaivosoja ym. 2011, s. 6.

Kenttäsuunnittelussa tulee ottaa huomioon riittävän pinta-alan lisäksi riittävä pelaajamäärä. Pelaajat tulevat noin 40-60 kilometrin säteellä kentästä ja pelaajamäärän turvaamiseksi tarvitaan noin 40 000 asukkaan väestöpohja. Kentät eivät yleensä sijaitse yleisten liikennevälineiden ulottuvissa, joten kentälle joudutaan tulemaan omilla autoilla.⁶

Täysimittainen kenttä tarvitsee noin 25 000 m³ kasteluvettä kaudessa ja veden tulee olla hyvälaatuista. Yleensä kasteluvesi pumpataan vesistöistä, useimmiten järvestä tai joesta. Myös pohjavettä käytetään, mutta pohjaveden rautapitoisuus on yleensä korkea, joka saattaa aiheuttaa putkien ja suuttimien tukkeutumista. Kasteluvettä voidaan ostaa myös kunnan verkosta, mutta sitä käytetään yleensä hintavuutensa vuoksi varajärjestelmä täydentämään muuta vedensaintia. Joillain kentillä käytetään veden varastointiin niitä varten rakennettuja varastoaltaita tai padotettuja purouomia. Altaiisiin voidaan kerätä sulamisvesiä ja sadevettä. Altaita voidaan käyttää kentän sisäiseen vedenkierrätykseen, jolloin niitä voidaan hyödyntää myös ravinteiden kierrätyksessä. Altaat toimivat samalla vesiesteinä ja voivat parantaa myös maisemallista kokonaisuutta.⁷

Nurmialueet jakautuvat hoitotason mukaan eri alueisiin ja niitä leikataan, kastellaan, lannoitetaan ja niiltä torjutaan kasvitauteja. Viheriöt ovat suurimman hoitotason kohteena ja niitä hoidetaan sesongin aikana päivittäin. Lannoitemäärät viheriöillä ovat puhtaana typpenä 100–220 kg/ha kasvukaudella, kaliumia käytetään, 110–250 kg/ha ja fosforia 20–50 kg/ha. Lyöntipaikoilla lannoitemäärät ovat puhtaana typpenä 80–150 kg /ha ja väylillä kasvualustasta ja ravinnetilanteesta riippuen 0–80 kg/ha. Typpilannoitteena käytetään hitaasti tai kontrolloidusti liukenevia lannoitteita, jolloin huuhtoutuvan nitraattityypen pitoisuus kasvualustassa jää pieneksi.⁸

Hyvän golfkentän ominaisuuksiin kuuluu tiheä ja hitaasti kasvava nurmikko. Toisin kuin kasvinuotannossa, tavoitteena on mahdollisimman vähäinen kasvu. Lannoitus ja kasvinsuojeluaineiden käyttö kuuluvat golfkentän hoitoon ja tarkasti suunnitellulla hoito-ohjelmalla varmistetaan hoitotöiden säännöllisyys ja oikea-aikaisuus. Liuksena käytettävissä lannoitteissa ravinnemää-

⁶ Kaivosoja ym. 2011, s. 6.

⁷ Kaivosoja ym. 2011, s. 56.

⁸ Laukkanen– Saarinen – Walden 2009, s. 9.

rät ovat pieniä ja niillä voidaan tarkasti säädellä nurmikon kasvua ja sen tarvitsemaa lannoitemäärää. Lannoitemäärät perustuvat kentällä tehtäviin viljavuustutkimuksiin. Vesistöjen läheisyyteen ja vesiesteiden ympärille jätetään lannoittamattomia suojavyöhykkeitä pintavaluntariskin minimoimiseksi.⁹

2.3 Golfkentän ympäristöjärjestelmä ja vastuullisuus

Suomen Golfliiton alaiset seurat ja järjestöt ovat sitoutuneita noudattamaan Suomen Golfliiton ympäristöjärjestelmää ja ympäristöpolitiikkaa. Suomen Golfliiton ympäristöjärjestelmä on laadittu vuonna 1995 yhteistyössä ympäristöviranomaisten kanssa. Golftoimijoiden tulee huomioida ympäristönäkökohdat oleellisena osana hyvää golfkentän hoitoa. Ympäristönäkökulma huomioidaan nurmilajien ja -lajikkeiden valinnassa, leikkuussa, kentän hoitomenetelmissä, lannoitteiden käytössä, kasvinsuojelussa sekä kentän kastelussa ja kuivatuksessa. Ympäristöjärjestelmän toimenpiteiden toteuttamisessa toimijat noudattavat golfkentän ympäristökäsikirjaa sekä laativat oman kenttäkohtaisen ympäristöjärjestelmän. Ympäristökäsikirjassa kuvataan toimintamenettelyt golfkentän ympäristöasioiden hallitsemiseksi. Uusilta kenttähankkeilta vaaditaan Golfliiton jäsenyyden edellytyksenä luonto- ja maisemaselvityksen tekeminen ja sitoutuminen ympäristökäsikirjan periaatteisiin.¹⁰

Vuodesta 2018 lähtien Suomen Golfliiton ympäristöpolitiikassa on käytetty kansainvälisen GEO Foundation -järjestön GEO OnCourse- ohjelmaa, jonka avulla yhteisö voi saavuttaa GEO sertifikaatin. GEO sertifikaatti on golfalan arvostetuin ja luotettavin tunnustus ympäristötyöstä.¹¹ GEO sertifioituja kenttiä on Suomessa 10 kenttää ja 49 kenttää on mukana GEO OnCourse -ohjelmassa, jossa kirjataan tietoja järjestelmään toiminnan kehittämiseksi.¹²

⁹ Laukkanen– Saarinen – Walden 2009, s. 43–55.

¹⁰ Laukkanen– Saarinen – Walden 2009, s. 6–15.

¹¹ Suomen Golfliitto, Golfin olosuhteet, <https://golf.fi/seuroille/golfin-olosuhteet/>.

¹² Suomen Golfliitto, Ympäristö, <https://golf.fi/seuroille/golfliitto/ymparisto/>.

Golfliitolla on useita hankkeita, joilla edistetään ja kehitetään alan ympäristövastuullisuutta. Golfliiton vastuullisuusohjelmaan kuuluu yhtenä osa-alueena ympäristö- ja ilmasto toimenpiteitä, joilla kannetaan vastuu ympäristönsuojelusta, yhteiskuntavastuusta ja ilmastonmuutoksen torjunnasta. Golfkentillä edistetään luonnon monimuotoisuutta sekä luodaan ja ylläpidetään biodiversiteettiä rikastavia ekosysteemejä. Kentillä suositaan kierrätystä ja uusiutuvia energianlähteitä. Golfyhteisöjä kannustetaan dokumentoimaan toimintaansa OnCourse-ympäristöohjelmaan ja tavoittelemaan GEO-ympäristösertifikaattia sekä lisäämään päästövähennystoimia ja vahvistamaan hiilinieluja. Golfyhteisöt osallistuvat Hiilineutraali golfkenttä -hankkeeseen, jonka tavoitteena on saavuttaa golftoiminta hiilineutraaliksi vuoteen 2030 mennessä.¹³

Hiilijalanjälkihankkeeseen on perustettu ilmastorahasto Climate Fund Golf vuonna 2019, jonka tarkoituksena on golfurheilun edistäminen ja sen olosuhteiden aiheuttaman hiilijalanjäljen pienentäminen suuntaamalla varoja kohteisiin, jotka edistävät golfharrastuksen hiilineutraaliutta. Tällä tavoitellaan hiilineutraaliutta vuoteen 2030 mennessä ja hiilinegatiivisuutta sen jälkeen.¹⁴ Suomesta löytyy jo golfkenttiä, joiden hiilinielut ovat kentän päästöjä suuremmat. Yksi näistä on Hirsala Golf, jonka hiilijalanjälki oli vuonna 2020 peräti 180 tonnia negatiivinen. Tähän on päästy pitkäjänteisellä toiminnan kehittämällä. Kentällä käytetään uusiutuvaa dieseliä, aurinkopaneeleja, robottileikkureita ja omia innovaatioita. Tällä hetkellä kehitteillä on leikkuujätteen hyödyntäminen biokaasutuotantoon. Hirsala Golf on saavuttanut Suomen Golfliiton ympäristöpalkinnon kolme kertaa esimerkillisesti tehdystä ympäristötyöstä.¹⁵

Suomen Golfliitossa ymmärretään ympäristötyön merkitys liittotasolla. Suomen Golfliitto on ensimmäisen lajiliittona Suomessa laskenut hiilijalanjälkensä vuodesta 2019 lähtien ja liiton toiminnan ympäristövaikutuksia arvioidaan systemaattisesti. Liitto on osaltaan sitoutunut Suomen tavoitteeseen olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä ja tavoitteena on saavuttaa Ekokompassi-

¹³ Suomen Golfliitto. Vastuullinen Golfliitto, s. 11.

¹⁴ Golfin edistämissätiö. Climate Fund Golf. <https://www.xn--golfinedistmissti-0qbea49a.fi/climate-fund-golf>.

¹⁵ Tarmio, Janne, Golfkentistä hiilinieluja?. Golflehti 4.5.2022. s. 94. <https://golflehti.fi/2-2022/golfin-lumo/ymparisto/golfkentista-hiilinieluja/>.

ympäristösertifikaatti.¹⁶ Lisäksi Suomen Golfliitto on sitoutunut kansainväliseen Sports for Climate Action -hankkeen periaatteisiin, joiden avulla ohjataan golfalaa kohti hiilineutraalia toimintaa. Yhdistyneiden kansakuntien alaisen hankkeen tavoitteena on tukea ja ohjata urheilun toimijoita globaalien ilmastonmuutostavoitteiden saavuttamisessa. Sports for Climate Action tarjoaa urheiluorganisaatioille foorumin, jonka osallistujat sitoutuvat harjoittamaan ilmastotoimia johdonmukaisesti ja tukemaan toisiaan. Foorumin avulla jäsenet voivat oppia toisiltaan, jakaa hyviä käytäntöjä ja opittuja kokemuksia sekä kehittää uusia menetelmiä tekemällä yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa.¹⁷

¹⁶ Suomen Golfliitto 2021, s.1.

¹⁷ Yhdistyneet kansakunnat, Ilmastonmuutos, Sports for climate action, <https://unfccc.int/climate-action/sectoral-engagement/sports-for-climate-action>.

3 Ympäristöoikeudellinen ohjausjärjestelmä

3.1 Toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet

Ympäristönsuojelulaissa (527/2014, YSL) 5.1 §:n 8 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta.¹⁸ Ympäristönsuojelulain mukaan toiminnanharjoittajan on oltava selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (selvitysovelvollisuus) (YSL 6 §). Toiminnanharjoittajan tulee ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista ja toiminta on järjestettävä siten, että ympäristön pilaantumista voidaan ehkäistä ennakolta tai rajoittaa ja torjua aiheutunut pilaantuminen mahdollisimman vähäiseksi (YSL 7 §). Jos toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua ympäristön pilaantumista tai terveyshaittaa, on toiminnanharjoittajan velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimiin pilaantumisen tai sen vaaran ehkäisemiseksi tai pilaantumisen rajoittamiseksi mahdollisimman vähäiseksi (YSL 14 §). Toiminnanharjoittajalla on ennaltavaraautumisvelvollisuus onnettomuuksien estämiseksi ja ympäristölle haitallisten seurausten rajoittamiseksi (YSL 15 §).

Toiminnassa on myös huomioitavat YSL 20 §:n mukaiset yleiset periaatteet. Varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen mukaan toiminnassa tulee menetellä toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä ottaa huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen. Toiminnassa tulee noudattaa ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatetta, eli noudatettava ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita eri toimien yhdistelmiä.

¹⁸ Ks. myös YVAL 2.1 §:n 5 kohta, jossa hankkeesta vastaavalla tarkoitetaan toiminnanharjoittajaa tai sitä, joka muutoin on vastuussa YVA-laissa tarkoitettua hankkeen valmistelusta tai toteuttamisesta.

3.2 Ympäristölliset luvat osana ennakkovalvontamenettelyä

Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus perustuu oikeusnormeihin ja niitä konkretisoivat hallinnolliset päätökset. Ympäristölliset luvat ovat hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen välineitä.¹⁹ Lupa mahdollistaa asianmukaisen toiminnan ja lupaehdoin voidaan ohjata hanketta, suojata ympäristöä ja myös muita kuin hakijan ympäristöön liittyviä yksityisiä intressejä. Luvat ratkaistaan hakemuksesta. Ensin arvioidaan luvan tarve ja lupakynnys, jonka jälkeen tutkitaan luvan myöntämisen edellytykset ja määritellään luvan ehdot ja määräykset. Jos lain asettamat edellytykset täyttyvät, on lupa oikeusharkinnan²⁰ perusteella myönnettävä. Lupaehdoilla voidaan ohjata toimintaa siten, että luvan myöntäminen on mahdollista edellytysten täytyessä. Lupaehdoilla konkretisoidaan toiminnanharjoittajan vastuut luvanvaraisessa toiminnassa.²¹

Ympäristölliset luvat ovat ennakkovalvontapäätöksiä, joissa asetetaan tulevaisuuden varalle normeja, joita toiminnassa tulee noudattaa. Luvilla ohjataan toimintaa tai hanketta ennen hankkeen aloittamista. Jälkivalvonta kohdistuu käynnissä olevaan toimintaan, sen ympäristövaikutuksiin ja hankkeen lainmukaisuuden arviointiin. Viranomaisen ennakkovalvontaratkaisulla säännellään ympäristövaikutuksia aiheuttavaa toimintaa. Luvat ovat siis hallinnollista ennakkovalvontaa ympäristön ja terveyden suojelemiseksi. Viranomainen sallii luvalla jotain, joka olisi ilman lupaa kielletty ja arvioi lupahakemuksen perusteella etukäteen, ennen toiminnan käynnistämistä tai sen muutoksen toteuttamista, täyttääkö toimenpide asetetut vaatimukset. Lupa ei kuitenkaan tuo hakijalle erityisiä uusia oikeuksia, vaan lupamenettelyssä toimenpiteen lainmukaisuus saatetaan viranomaisen ennakkollisen valvonnan alaiseksi.²²

¹⁹ Ekroos ym. 2010, s. 29–31.

²⁰ Mäenpää 2017, s. 282–283; Viranomaisen harkintavalta on jaettu hallinto-oikeusdoktriinissa oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaa. Oikeusharkintaa kutsutaan myös laillisuusharkinnaksi. Oikeusharkinta on sidottu lain soveltamiseen, jossa tietty oikeussäännös määrää kuinka asia tulee ratkaista.

²¹ Kokko 2017, s. 320.

²² Kuusiniemi ym. 2013. (Luku I Perusteet, 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana, Käsitteet)

3.3 Ympäristöllisten lupien jaottelua

Keskeisiä ympäristöoikeudellisia lupia ovat:

1. Ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa, ilmoitus ja rekisteröinti
2. Vesilain mukaiset luvat vesitaloushankkeissa
3. Maankäyttö- ja rakennuslain rakennuslupa, toimenpidelupa, maisematyölupa, poikkeamislupa, purkamislupa, rantarakentamista koskevat luvat ja suunnittelutarveratkaisu
4. Maa-aineslain mukainen lupa itsenäisenä lupana ja osana yhteiskäsittelyssä myönnettävää ympäristölupaa
5. Kemikaalien ja räjähteiden turvallisuuteen liittyvät luvat
6. Kaivoslain kaivoslupa, malminetsintälupa, kullanhuuhdontalupa ja kaivosturvallisuuslupa
7. Metsästyslain pyyntilupa
8. Lunastuslain lunastuslupa

Luvissa voi muodostua yhteyksiä muihin lupiin ja niiden harkinnassa otetaan huomioon myös muiden lakien sääntely, kuten esimerkiksi kaavoitusta ja luonnonsuojelua koskeva sääntely. Ympäristöllisiä lupia koskee lupakonkurrenssi, jolla tarkoitetaan sitä, että yksi lupa ei korvaa toista. Toiminnassa on haettava kaikki ne luvat, joiden lupakynnys ylittyy. Luvat ovat myös sektorisidonnaisia, eli lupa myönnetään toimivaltaisen viranomaisen toimesta sektorilakien perusteella.²³ Viranomaisen on otettava huomioon toisen viranomaisen lupa, jos laissa on asiasta erikseen säädetty.²⁴

Tässä tutkimuksessa keskitytään ympäristönsuojelulain, vesilain ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin ympäristöllisiin lupiin, jotka ovat golfkenttähankkeen kannalta olennaisimmat hanketta ohjaavat säännökset.

²³ Kokko 2017, s. 330.

²⁴ Kuusiniemi ym. 2015, s. 51.

3.4 Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen

Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) mahdollistaa usean ympäristöllisen luvan yhtäaikaisen sähköisen vireille laiton ja käsittelyn. Lain 1 §:n mukaan sen tavoitteena on sovittaa yhteen ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Lupaprosessi voidaan näin toteuttaa ns. yhden luukun periaatteella.

Yhteensovittamisen edellytyksenä on lain 3 §:n mukaan, että hankkeelle haetaan ympäristönsuojelulain, vesilain tai maa-aineslain mukaista luvan lisäksi luonnonsuojelulain mukaista poikkeamislupaa, maankäyttö- ja rakennuslain, kaivoslain tai vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaista lupaa. Yhteensovittavissa hankkeissa AVI tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii yhteensovittavana viranomaisena ja koordinoi hankkeeseen liittyvien lupaviranomaisten ja hakijan yhteistyötä. Eri käsittelyvaiheet sovitellaan ajallisesti yhteen ja hoidetaan mahdollisuuksien mukaan kerralla. Yhteiskäsittelyn etuna on lupahakemusten saaminen vireille samaan aikaan, lisäksi mahdolliset lupahakemusten täydennykset pyydetään samalla kertaa ja lausunnot ja kuulemiset voidaan järjestää samalla kertaa. Hakija voi antaa selitykset kuulemispalautteista yhdellä kertaa ja viranomaisten lupapäätökset voidaan saada samaan aikaan.²⁵

Lain 8 §:n mukaan yhteensovittava viranomainen arvioi yhteensovittavien lupahakemusten tavoitteellisen käsittelyajan. Lupien yhteiskäsittelyssä tulisi huomioida eri lupamenettelyjen käsittelyajat siten, että laajempaa selvittelyä vaativat lupahakemukset eivät tarpeettomasti viivästytä muiden lupapäätösten saamista. Esimerkiksi rakennuslupa tai toimenpidelupa voi vaatia pitkän käsittelyajan, joka voisi viivästyttää vesilain mukaisen luvan saamista ja siten vaikuttaa hankkeeseen ja sen etenemiseen. Luvat voidaan edelleen hakea erikseen.

²⁵ Ympäristöministeriö 2020, s. 4–7.

4 Ympäristönsuojelulaki ja ympäristölupa

4.1 Ympäristönsuojelulain tavoitteet

Ympäristönsuojelulaki muodostaa keskeisen ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevan sääntelyn. Ympäristönsuojelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on:

- 1) ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja;
- 2) turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävää kehitystä sekä torjua ilmastonmuutosta;
- 3) edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia;
- 4) tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena; sekä
- 5) parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki. Se sisältää säännökset muun muassa ympäristönsuojelua koskevista yleisistä periaatteista, velvollisuuksista ja kielloista, ympäristönsuojelun ennakovalvontajärjestelmistä sekä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta.²⁶

Ympäristönsuojelulain tavoitteena on ympäristön pilaantumisen torjunnan lisäksi ihmisten terveyden suojelu. Terveyshaittoja pyritään ehkäisemään estämällä ihmisten elinympäristöön haitallisesti vaikuttavia muutoksia. Ihmisten terveyden turvaaminen suojaa myös luontoa ja lailla pyritään ehkäisemään muutoksia, joista on haittaa luonnolle. Lain tavoitteena on myös ilmaston-

²⁶ HE 277/2009 vp, s. 13.

muutoksen torjuminen, kestävän kehityksen tukeminen ja luonnonvarojen kestävän käytön edistäminen. Kestävän käytön edistäminen toteutuu lupamääräyksin esimerkiksi silloin, kun pohjavesiintymän hyödyntämistä vedenhankintakäyttöön rajoitetaan luvassa määritellyin ehdoin.²⁷

4.2 Ympäristön pilaantuminen

Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan YSL 5 §:n mukaan sellaista ihmisen toiminnasta johtuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä, johtamista tai jättämistä yhdestä tai useammasta kohdasta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään. Tällaisen päästön seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa laissa yksilöity haitallinen seuraus. Haitallinen seuraus voi olla YSL 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan:

- terveyshaitta, jolla tarkoitetaan terveydensuojelulain 1 §:n 2 momentin mukaan ihmisessä todettavaa sairautta tai terveyshäiriötä sekä sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi aiheuttaa elinympäristön terveellisyyden vähenemistä. Terveyshaitta käsittää konkreettisen haitan lisäksi myös vaaran tai riskin haitan ilmenemisestä.
- haitta luonnolle ja sen toiminnoille, joka voi ilmetä haitallisina vaikutuksina eliöissä, populaatioissa, ekosysteemissä tai biosfäärissä.
- luonnonvarojen käyttämisen estyminen tai melkoinen vaikeutuminen, esimerkiksi veden laadun heikentyminen ja siitä seurauksena veden käytön vaikeutuminen.
- ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentyminen. Haitta voi olla esimerkiksi hajua tai melua, joka aiheuttaa ympäristön yleisen viihtyisyyden vähentymistä.
- ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentyminen, esimerkiksi veden laadun heikkenemisen vuoksi. Melu tai haju voivat myös vähentää alueiden soveltuvuutta virkistyskäyttöön.

²⁷ Kuusiniemi ym. 2015, s. 2–3.

- vahinko tai haitta omaisuudelle taikka sen käytölle. Ilman epäpuhtauksista voi aiheutua korroosioaurioita tai ne voivat hidastaa metsän kasvua. Haju- ja meluhaitoista voi aiheuta kiinteistön arvon alentumista ja kiinteistön käytön vaikeutumista. Veden laadun heikentymisellä voi olla vaikutusta kalastuksen tuottoon tai se voi haitata rantakiinteistön virkistyskäyttöä.
- muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.

Ympäristönsuojelulaki sisältää erityiset kiellot maaperän ja pohjaveden pilaamisesta. YSL 16 §:n mukaan maahan ei saa jättää tai päästää jätettä eikä muutakaan ainetta taikka eliöitä tai pieneliöitä siten, että seurauksena on sellainen maaperän laadun huononeminen, josta voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, viihtyisyyden melkoista vähentymistä tai muu niihin verrattava yleisen tai yksityisen edun loukkaus. Pohjaveden pilaamiskiellon mukaan (YSL 17 §) ainetta, energiaa tai pieneliöitä ei saa panna, päästää tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että:

1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka pohjaveden laatu voi muutoin olennaisesti huonontua;

2) toisen kiinteistöllä olevan pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka tehdä pohjaveden kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää; tai

3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua (pohjaveden pilaamiskielto).

Pohjaveden pilaamiskielto on ehdoton ja siitä poikkeamiseen ei voi saada lupaa. Pilaamiskielto koskee päästöjä riippumatta siitä, onko aine tai energia päässyt pohjaveteen vahingossa, tahallisesti tai huolimattomuuden seurauksena.²⁸ Pilaamiskieltoon sisältyy myös vaarantamisen kieltö ja tätä on sovellettu oikeuskäytännössä varsin tiukasti. Golfkentän vaikutuksista pohjaveteen ja

²⁸ Ympäristöministeriö 2018, s.24.

pilaantumisen vaaran aiheutumista on arvioitu KHO:n tapauksessa 2005:4, jossa suunniteltu golfkenttähanke sijaitsi I luokan pohjavesialueella. KHO:n mukaan kaavoituksen yhteydessä tehdyn ympäristövaikutusselvityksen mukaan kenttähankeesta aiheutui pohjaveden pilaantumisen riski, vaikka tehdyt selvitykset eivät KHO:n mukaan olleet riittäviä. KHO siis katsoi, että hankkeesta ei ollut tehty riittäviä selvityksiä, mutta tehtyjen selvityksien perusteella oli olemassa riski pohjaveden pilaantumiselle, eikä kaava siten täyttänyt MRL 39.2 §:n turvallisuutta ja terveellistä elinympäristöä koskevia vaatimuksia.

4.3 Ympäristöluvan tarve

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaville toiminnoille tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa. Ympäristöluvalla tarkoitetaan ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaista lupaa. Luvan tarve ilmenee suoraan lain perusteella tai tapauskohtaisessa harkinnassa. Ympäristönsuojelulain 27.1 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, joista säädetään kyseisen lain liitteen 1 taulukossa 1 (direktiivilaitokset) ja taulukossa 2 tarvitsevat aina ympäristöluvan. Direktiivilaitoksella tarkoitetaan teollisuuden päästöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU (teollisuuspäästädirektiivi) liitteessä I lueteltuja ja direktiivin soveltamisalaan kuuluvia toimintoja. Liiteluettelon lisäksi tapauskohtaista harkintaa sovelletaan YSL 27.2 §:n mukaisesti:

- 1) toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista, mutta jotka eivät tarvitse vesitalouslupaa
- 2) jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun noron pilaantumista
- 3) toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasisitusta.

Golfkentän tai muun liikuntapaikan rakentaminen ei ole YSL 27.1 §:n mukainen ympäristöluvanvarainen hanke eikä siihen sovelleta ympäristölupamenettelyä suoraan lain nojalla kuten liitteen mukaisista luvanvaraisista toiminnoista. Sen sijaan YSL 27.2 §:n mukaiset harkinnanvaraisuutta koskevat säädökset tulee ottaa huomioon golfkentän luvanvaraisuutta arvioidessa.

4.4 Vesistön pilaantuminen

Ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan vesistön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan vesitalousasiaan, joka ei edellytä vesilain mukaista lupaa, sovelletaan ympäristönsuojelulakia ja siihen tarvitaan tällöin ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Hanke käsitellään ympäristönsuojelulain mukaisessa järjestyksessä ympäristölupa-asiana, jolloin lupaharkintaan ja lupamääräysten antamiseen sovelletaan ympäristönsuojelulain säännöksiä.²⁹

Vesistön pilaantumisen vaaran ei tarvitse johtua varsinaisesta päästöstä vesistöön, vaan pilaantumista voi tapahtua myös muista toiminnoista. Pilaantumisseuraamus voisi ilmetä esimerkiksi kuivatusvesien johtamisesta vesistöön ojituksessa, jonka seurauksena vastaanottavan vesistön ravinnekuormitus lisääntyisi tai vesistö happamoituisi. Samentumista tai kiintoaineen kulkeutusta kuivatusvesien mukana ei katsota pilaantumiseksi.³⁰

Golfkentän osalta tällainen tilanne voisi olla kasteluvesien purkautuminen vesistöön, jossa kasteluvesien mukana olisi vesistölle haitallisia aineita tai ravinteita. Vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) ja vanhan vesilain (264/1961) aikaisesta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä KHO 24.11.2008 t. 2952 (LRS) mukaan ympäristölupa golfkentän kuivatusvesien johtamisesta vesistöön ilmenee, että lupa-asia tulee käsitellä vesilain mukaisena vesitalousasiana:

Lupahakemus koski yhteensä 135 hehtaarin suuruisten golfkenttäalueiden kuivatusvesien johtamista vesistöön. Toiminta sisälsi kentän eri osien lannoittamista niiden käytön vaatimusten mukaisesti. Vesilain 1 luvun 19 §:n 1 momentin mukaisen luvan tarve koskee muun ohella lain 6 luvun 2 §:ssä tarkoitettua ojitusta silloin, kun siitä voi aiheutua ympäristönsuojelulain mukaista ympäristön pilaantumista vesialueella. Kentän kuivatusvesien vesistöön johtamista koskeva lupa-asia katsottiin tämän vuoksi vesilain 14 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi vesitalousasiaksi, jossa kuitenkin on vesilain 2 luvun 1 a §:n nojalla soveltuvin osin noudatettava ympäristönsuojelulain 41-44, 46, 55, 57 ja 58 §:n säännöksiä. Ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa ei näin ollen ollut asiassa tarpeen.

²⁹ HE 277/2009 vp, s. 15.

³⁰ HE 277/2009 vp, s. 91.

Tapausta voidaan edelleen pitää validina. Nykyisen vesilain (587/2011, VL) esitöiden mukaan ojituksen voi aiheutua ympäristönsuojelulaissa kiellettyjä seurauksia, jolloin ojitus lähtökohtaisesti vaatisi ympäristöluvan. Hallituksen esityksen mukaan ojitusasioihin liittyy kuitenkin käyttöoikeuksia ja osallistumisvelvollisuutta koskevia kysymyksiä, joiden käsittely ympäristönsuojelulain järjestelmässä ei ole tarkoituksenmukaista. Näiden hankkeiden säätely vesilain järjestelmässä katsotaan perustelluksi ja menettelyyn sovelletaan siten vesilain aineellisia ja menettelyllisiä säännöksiä sekä sovelletaan soveltuvin osin ympäristönsuojelulain lupakynnystä ja lupamääräyksiä koskevia säännöksiä.³¹

4.5 Jätevesien johtaminen

YSL 27 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan ympäristölupa on oltava jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai VL 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun noron pilaantumista. Jätevesi on YSL 5 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan käytöstä poistettua vettä, pilaantuneelta alueelta johdettavaa vettä tai ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan käytetyltä alueelta johdettavaa vettä, josta voi aiheutua ympäristön pilaantumista. Jätevetenä pidetään esimerkiksi varastoalueilta johdettua hulevettä, kaivosalueilta, turvesoilta, lentoasemilta ja hautausmailta johdettavia vesiä. Tavanomaisia hulevesiä tai pellon salaojavesiä ei tavallisesti pidetä jätevetenä, mutta säännöksessä tarkoitetun johtamisen tarkoituksena voi olla myös alueen kuivatus. Luvanvaraisuuden edellytyksenä on jätevesien tietoinen johtaminen, eli käytännössä jätevesien purkaminen putkea pitkin avo-ojaan. Luvanvaraisen jäteveden johtaminen edellyttää myös, että jätevedestä voisi aiheutua ympäristön pilaantumista.³²

Golfkentän salaojavesien johtaminen rinnastuu peltojen salaojavesien käsittelyyn. Golfkenttien salaojituksessa käytetään enimmäkseen pintasalaojitusta ja pintavesikaivoja. Salaojitusjärjestelmät pyritään suunnittelemaan ja rakentamaan kenttäalueen sisäisiksi siten, että pintavedet kerätään kasteluvedeksi kasteluvesilampiin ja käytetään kentän kastelussa.³³

³¹ HE 277/2009 vp, s. 91.

³² Kuusiniemi ym. 2015, s. 82–83.

³³ Laukkanen ym. 2009, s.78.

4.6 Eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n mukainen kohtuuton rasitus

Ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan ympäristölupa on haettava, mikäli toiminnasta voi aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920, naapuruussuhdelaki) 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.³⁴ Naapuruussuhdelain 17 §:n 1 momentissa säädetään, että kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista (immissiokielto). Immissiokielto tarkoittaa kieltoa aiheuttaa kohtuutonta rasitusta naapureille tai lähikiinteistöille. Naapuruussuhdelain 17 §:n 2 momentissa tarkennetaan kohtuuttomuuden arviointiperusteita. Sen mukaan rasituksen kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajan kohta sekä muut vastaavat seikat.

Golfkentän osalta immissiokielto on tullut sovellettavaksi golfkentän toiminnoista johtuvan meluhaitan vuoksi Lempäälässä. Lempäälän kunnan ympäristö- ja rakennusjaoston päätöksessä 17.5.2006 dnro 1160/13-135/056 on arvioinut lyöntiharjoittelupaikan aiheuttamaa kohtuutonta meluhaittaa lähinaapureille. Ympäristöluvassa on määritellyt toiminta-aikoja siten, että lyöntiharjoituspaikkaa saa käyttää harjoituslyöntitarkoitukseen klo 09:00 - 21:00 välisenä aikana ja että välttämättömiä huoltotoimia (pallojen keruu, siivous ja nurmikonleikkaus) saa tehdä 07:30-21:30 välisenä aikana. Lisäksi luvassa määrätään melusta, että golfharjoituskentän ja lyöntiharjoituspaikkojen käytöstä ei saa laitoksen toiminta-aikana aiheutua lähimmässä häiriintyvässä kohteessa keskiäänitasoltaan 55 dB:n melutasoa ja lyöntiharjoituspaikkojen käytöstä ei saa aiheutua enimmäistasoltaan yli 65 dB:n (LAI max) melutasoa lähimmässä häiriintyvissä kohteissa ulkona. Melumääräysten vuoksi puu- ja driver-mailoilla tapahtuva lyöntiharjoittelu on ohjattu lyöntikatokseen, joka vaimentaa lyönnistä lähtevää ääntä.

³⁴ Ekroos ym. 2010, s. 563.

5 Ympäristövaikutusten arviointimenettely

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, YVAL) hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä arvioitavat hankkeet on lueteltu lain liitteessä (YVAL 3 §). Golfkenttä ei ole lain liitteen mukainen arviointimenettelyä edellyttävä hanke eikä siihen sovelleta arviointimenettelyä suoraan lain liitteen hankeluetteloon perustuen. Lounais-Suomen ympäristökeskus on golfkenttähankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tarvetta koskevalla päätöksellään 28.8.2009 dnro LOS-2009-J-32-53 todennut, että ottaen huomioon hankkeen ominaisuudet, sijainti ja vaikutusten luonne, hanke ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia ja hanke ei siten ole rinnasteinen YVAL hankeluettelon hankkeisiin. Päätöksen mukaan hankkeen vaikutukset tulee kuitenkin arvioida riittäväällä tavalla muiden lupamenettelyiden yhteydessä.

YVAL 31 §:ssä säädetään selvilläolovelvollisuudesta, jonka mukaan myös muusta kuin YVAL 3 §:ssä tarkoitettusta hankkeesta vastaavan on oltava riittävästi selvillä hankkeen ympäristövaikutuksista siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää. Tällä tarkoitetaan, että myös muissa kuin lain edellyttämässä hankkeissa ympäristövaikutukset arvioitaisiin riittävästi. Hankkeesta vastaavalla on yleinen velvollisuus olla selvillä hankkeen ympäristövaikutuksista ja vaikutusten selvittämisessä voidaan soveltaa YVAL arvioinnin yleisiä periaatteita.

6 Vesilaki ja vesitalouslupa

6.1 Vesilain tavoitteet

Vuonna 2012 voimaan tullut vesilaki (587/2011, VL) ohjaa vesien käyttöä ja suojelua. Vesilain 1:1 mukaan 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.

Lain tarkoituksena on vesivarojen ja vesiympäristön käytön edistäminen, järjestäminen ja yhteensovittaminen niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä. Lain tarkoituksena on myös ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja ja vesivarojen ja vesiympäristön tilan parantaminen.³⁵

Lailla turvataan vesivarojen tarkoituksenmukainen ja järkevä käyttö ja siinä otetaan huomioon erilaisten intressien yhteensovittaminen (intressivertailu). Vesivaroilla tarkoitetaan pintavesiä sekä maaperään varastoituneita pohjavesiä. Vesiympäristöllä tarkoitetaan vesistön ja rantavyöhykkeen kokonaisuutta ja siihen katsotaan kuuluvan myös erilaiset ekologiset elementit, vesiympäristön maisemakuva ja siihen rakennetut kohteet. Vesivarojen käytössä tulee huomioida vesivarojen uudistumiseen liittyvät näkökohdat, luonnon monimuotoisuus, ympäristön laatu ja tulevien sukupolvien tarpeet.³⁶

Vesilaki on vesitalousasioiden yleislaki, jolla säännellään erilaisista vesiympäristöön vaikuttavista rakentamistyyppisistä hankkeista ja hankkeiden toteuttamisedellytyksistä. Vesitaloushankkeella tarkoitetaan vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä,

³⁵ HE 214/2013 vp, s. 14.

³⁶ HE 277/2009 vp, s. 41.

joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön (VL 1:3.1,9). Vesitalousasia voi kuulua myös muun ympäristöoikeudellisen säädöksen toimialaan.³⁷ Esimerkkinä tästä jo aiemmin käsitelty ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 1 kohta vesistön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta vesitalousasiasta, joka ei edellytä vesilain mukaista lupaa. Tällöin sovelletaan ympäristönsuojelulakia ja siihen tarvitaan tällöin ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Ympäristönsuojelulain ja vesilain välisiä suhteita tarkennettiin molempien lakien viimeisissä uudistuksissa. Ympäristönsuojelulain katsotaan olevan pilaantumisen torjunnan yleislaki ja vesilaki vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä koskeva ja eri intressejä yhteen sovittava yleinen vesitalouslaki.

6.2 Vesiluvan tarve

6.2.1 Yleinen luvanvaraisuus

Vesien käyttöä ohjataan vesilain mukaisella lupajärjestelmällä ja käytön ohjaus perustuu ennakkovalvontaan. Lupaviranomaisena toimii aluehallintovirasto ja annettujen päätösten ja määräysten noudattamista valvovat ELY-keskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset (VL 1:7).

Vesitaloushankkeiden luvanvaraisuudesta säädetään vesilain 3 luvun 2 ja 3 §:ssä. Vesilain 3:2 :n mukaan yleisesti luvanvaraisia ovat hankkeet, jotka voivat muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä tai pohjaveden laatua tai pohjaveden määrää ja tämä muutos voi:

- 1) aiheuttaa tulvan vaaraa tai yleistä vedenvähyyttä;
- 2) aiheuttaa luonnon ja sen toiminnan vahingollista muuttumista taikka vesistön tai pohjavesiesiintymän tilan huononemista;
- 3) melkoisesti vähentää luonnon kauneutta, ympäristön viihtyisyyttä tai kulttuuriarvoja taikka vesistön soveltuvuutta virkistyskäyttöön;
- 4) aiheuttaa vaaraa terveydelle;

³⁷ HE 277/2009 vp, s. 41-42.

- 5) olennaisesti vähentää tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesiesiintymän antoisuutta tai muutoin huonontaa sen käyttökelpoisuutta taikka muulla tavalla aiheuttaa vahinkoa tai haittaa vedenotolle tai veden käytölle talousvetenä;
- 6) aiheuttaa vahinkoa tai haittaa kalastukselle tai kalakannoille;
- 7) aiheuttaa vahinkoa tai haittaa vesiliikenteelle tai puutavaran uitolle;
- 8) vaarantaa puron uoman luonnontilan säilymisen; tai
- 9) muulla edellä mainittuun verrattavalla tavalla loukkaa yleistä etua.

Yleinen luvantarve perustuu hankkeen vaikutuksiin vesistössä tai ympäristössä. Vesitaloushanke on luvanvarainen, mikäli siitä aiheutuu laissa yksilöityä muutosta vesistössä tai ympäristössä ja lisäksi lain luettelossa yksilöityä haitallista seurausta joko yksityiselle tai yleiselle edulle.³⁸

6.2.2 Aina luvanvaraiset vesitaloushankkeet

Vesilain 3:3:ssä säädetään vesitaloushankkeista, jotka ovat aina luvanvaraisia. Näitä ovat suuremmat vesitaloushankkeet, kuten valtaväylien muuttamiseen liittyvät hankkeet, kuten patojen ja siltojen rakentaminen sekä vesihuoltolaitosten vedenotto ja tekopohjaveden tekeminen. Pohjaveden osalta säädetään, että pohjaveden ottamiseen tarvitaan lupa, kun otettava määrä ylittää 250 m³ /vrk. Lupa tarvitaan myös sellaiseen hankkeeseen, jonka seurauksena pohjavesiesiintymästä poistuu muutoin kuin tilapäisesti pohjavettä vähintään 250 m³ /vrk (VL 3:3.1:n 2 kohta). Tällainen toimenpide voi olla esimerkiksi maaleikkauksen tekeminen tai ojitus, josta aiheutuu pohjaveden purkautumista.³⁹

³⁸ Kuusiniemi ym. 2015, s. 508.

³⁹ Kuusiniemi ym. 2015, s. 506.

6.3 Veden ottaminen kasteluvedeksi

6.3.1 Pintaveden ottaminen

Pintaveden ottamisella tarkoitetaan veden ottamista vesistöistä sekä norosta, ojasta ja lähteestä (VL 4:1). Veden ottamiseen omistamaltaan vesialueelta ei tarvita lupaa tavanomaista talouskäyttöä varten. Tavanomaisuudella viitataan käytettävän veden määrään ja se sisältää veden ottamisen kohtuullisuusvaatimuksen. Tavanomaisena kotitarvekäyttönä pidetään puutarhan kastelua mutta ei esimerkiksi peltojen kastelua yleisesti.⁴⁰

Golfkentän kasteluveden ottaminen vesistöistä on vesilain 3:2.1:n mukaisesti yleisesti luvanvarainen vesitaloushanke. Yleinen luvantarvekynnys perustuu hankkeen aiheuttamiin vaikutuksiin vesistöissä tai ympäristössä. Peruste luvan tarpeellisuudelle voidaan jakaa kolmeen tasoon. Kasteluveden ottaminen on vesitaloushanke, jossa vettä otetaan vesialueelta ja se voi vaikuttaa pintatai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön (VL 1:3.1,9). Golfkentän kasteluveden määrä voi vaihdella kentästä riippuen kastelukauden⁴¹ aikana 8 000–40 000 m³ välillä.⁴² Tällaisen määrän voidaan katsoa aiheuttavan muutosta vesistöissä, esimerkiksi joen virtaaman pienenemistä. Tästä voidaan katsoa aiheutuvan haitallinen seuraus yleiselle tai yksityiselle edulle, esimerkiksi muiden vesialueen käyttäjien vedensaannin vaikeutuminen.⁴³ Myös sellaisesta pintaveden ottamisesta on tehtävä ilmoitus valvontaviranomaiselle, jossa otettava määrä on yli 100 kuutiometriä vuorokaudessa, ja ottaminen ei vesilain 3 luvun 2 tai 3 §:n mukaan edellytä lupaa (VL 2:15.1,3).

⁴⁰ HE 277/2009 vp, s. 78.

⁴¹ Laukkanen ym. 2009, s. 71. Kastelukausi alkaa tavallisesti toukokuun lopussa tai viimeistään kesäkuun alussa ja jatkuu elokuun puoliväliin.

⁴² Laukkanen ym. 2009 s. 71.

⁴³Kuusiniemi ym. 2015, s. 508–509.

6.3.2 Pohjaveden ottaminen

Pohjaveden ottaminen golfkentän kastelukäyttöön vaatii vesilain mukaisen luvan, mikäli otettava määrä on yli 250 kuutiometriä vuorokaudessa. Luvanvarainen on myös sellainen muu toimenpide, jonka seurauksena pohjavesiesiintymästä poistuu muutoin kuin tilapäisesti pohjavettä vähintään 250 kuutiometriä vuorokaudessa (VL 3:3.1,2). Myös vähäisemmästä määrästä (yli 100 kuutiometriä vuorokaudessa) on tehtävä ilmoitus valvontaviranomaiselle, kuten edellä pintaveden ottamisessa.

Vesilaki sisältää säännökset eräiden vesiluontotyyppien suojelusta. VL 2:11:n 1 momentin mukaan luonnontilaisen enintään kymmenen hehtaarin suuruisen fladan, kluuvijärven tai lähteen taikka muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevan noron tai enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilan vaarantaminen on kielletty. Lähteiden vesi on yleensä pohjavettä ja lähde on paikka, jossa pohjavettä tulee maanpinnan yläpuolelle.⁴⁴

Pohjaveden käyttämisestä golfkentän kasteluvetenä ja sen aiheuttamaa luonnontilaisen lähteen luonnontilan vaarantamista on käsitelty ratkaisussa KHO 10.11.2014 t. 3466 (LRS). Vesilain 2:11.1 §:n mukaan luonnontilaisen lähteen vaarantaminen on kiellettyä. Säännöksen 2. momentin mukaan poikkeus voidaan myöntää, mikäli vesiluontotyyppin suojelutavoitteet eivät vaarannu. Golfkentän vedenotto sijaitsi Natura 2000 -alueella luonnontilaisen lähteen läheisyydessä pohjavesialueella. Golfkentän kasteluun käyttämän veden määrä oli alle 250 m³ /vrk yhtiön ilmoituksen mukaan. ELY-keskuksen tekemän tarkastuksessa havaittiin, että lähdealueella oli merkkejä sen kuivumisesta ja että vedenotto vaarantaa alueen luonnonarvoja merkittävästi. Lähde ja lähdesuo ovat luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteen I mukaan suojeltavia luontotyyppisiä ja alueella ja alueella kasvoi uhanalaista lähdesaraa (*Carex paniculata*) sekä uhanalaista harsosammalta (*Trichocolea tomentella*). Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka vedenotto oli alle ehdottoman luvanvaraisuuden rajan 250 m³ /vrk, se vaikutti lähteen vesitalouteen siten, että lähteen säilyminen luonnontilaisena vaarantui. Tällaiseen vedenottoon katsottiin tarvittavan vesilain 2:11.2 §:n mukainen poikkeuslupa ja yhtiö määrättiin uhkasakon uhalla lopettamaan vedenotto vedenottamostaan. Etelä-Suomen aluehallintovirasto

⁴⁴ Suomen ympäristökeskus, Pohjavesitilanne, Miksi Pohjavesi on tärkeää? <https://www.vesi.fi/pohjavesitilanne/>.

on antanut asiasta päätöksen ESAVI 31.3.2016 dnro 3/04.09/2013, jossa todetaan, että vedenotto vaarantaisi lähteen luonnontilan ja hakemus hylättiin.

7 Maankäyttö- ja rakennuslaki ja rakennuslupa

7.1 Rakentamisen luvanvaraisuus

Maankäyttö ja rakennuslain 18 luvussa määritellään luvanvaraisiksi rakennuksen rakentaminen, erilaiset toimenpiteiden suorittaminen, rakennuksen purkaminen ja erilaiset maisemaan vaikuttavat työt. Hankkeet vaativat kunnan rakennusvalvontaviranomaisen myöntämän luvan silloin, kun luvanvaraisuutta koskevat kriteerit täyttyvät.⁴⁵ Rakentamisen ja muiden toimenpiteiden kriteereistä ja luvanvaraisuudesta säädetään MRL 125–129 §:ssä. Lupamenettely on MRL:n mukaan pääsääntö, mutta lupamenettelyn sijaan voidaan käyttää MRL 129 §:n mukaista ilmoitusmenettelyä silloin, kun kunnan rakennusjärjestyksessä on määräys, että merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäiseen rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan ryhtyä ilman rakennus- tai toimenpidelupaa. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi kuitenkin ilmoituksen sijasta edellyttää rakennus- tai toimenpideluvan hakemista, jos yleinen etu tai naapurien oikeusturva tätä vaatii (MRL 129.2 §).

Rakennuksen rakentamiseen tarvitaan MRL 125.1 §:n mukainen rakennuslupa. Rakennuksella tarkoitetaan MRL 113 §:n mukaan uuden, asumiseen, työntekoon, varastointiin tai muuhun käyttöön tarkoitetun kiinteän tai paikallaan pidettäväksi tarkoitetun rakennelman, rakenteen tai laitoksen, joka ominaisuuksiensa vuoksi edellyttää viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisyyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin tai muihin MRL:n tavoitteisiin liittyvistä syistä.

Toimenpideluvasta säädetään MRL 126 §:ssä. Toimenpidelupa voidaan hakea rakennusluvan sijasta sellaisten rakennelmien ja laitosten, kuten maston, säiliön ja piipun pystyttämiseen, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei kaikilta osin edellytä rakentamisessa muutoin tarvittavaa ohjausta. Toimenpidelupa tarvitaan lisäksi sellaisen rakennelman tai laitoksen pystyttämiseen ja

⁴⁵ Ekroos ym. 2010, s. 380.

sijoittamiseen, jota ei pidetä rakennuksena, jos toimenpiteellä on vaikutusta luonnonoloihin, ympäröivän alueen maankäyttöön taikka kaupunki- tai maisemakuvaan (MRL 126 §). Maankäyttö- ja rakennuslakiin on lisätty pykälä 126 a §, jossa säädetään toimenpideluvanvaraisista toimenpiteistä (Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 958/2012). Luettelo toimenpideluvanvaraisista toiminnoista sisältyi aiemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 62 §:ään. Perustuslaillisen tarkastelun johdosta katsottiin, että luettelo luvanvaraisista toiminnoista tulisi olla selkeämmin perussäännöksen muodossa tai luettelo toimenpideluvanvaraista toimenpiteistä on säädettävä laissa asetuksen sijasta.⁴⁶

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 luku sisältää säännökset myös rakennuksen purkamisluvasta, maisematyöluvasta ja rakennusjärjestyksen määräyksestä vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta. Golfkentän rakentamisessa voi tulla kysymykseen maisematyöluvasta tarpeellisuus, mutta maisematyöluva ei ole tarpeen, jos hankkeelle on myönnetty rakennus- tai toimenpidelupa.⁴⁷

7.2 Golfkentän toimenpidelupa ja suhde kaavoitukseen

Golfkentän luvanvaraisuus määräytyy MRL 126 a §: 1 momentin 2 kohdan mukaan. Säännöksen mukaan toimenpidelupa tarvitaan urheilu- tai kokoontumispaikan, muun kuin ulkoilulaissa tarkoitettun asuntovaunualueen tai vastaavan alueen sekä katsomon, yleisöteltan tai vastaavan perustamiseen tai rakentamiseen (yleisörakennelma). Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentin 1–10 kohdassa tarkoitettu lupa ei ole tarpeen muun muassa, jos toimenpide perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan. Golfkentän toimenpideluvan tarvetta ja sen suhdetta oikeusvaikutteiseen kaavaan on arvioitu oikeuskäytännössä.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa 2009:47 arvioitiin, voitiinko yleiskaavassa VU-1 ja VU-2 kaavamerkinnällä merkityille alueille rakentaa golfkenttä ilman toimenpidelupaa. Tämä oli silloisen maankäyttö- ja rakennusasetuksen 62 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan mahdollista, kun toimenpide perustui oikeusvaikutteiseen kaavaan. Oikeusvaikutteinen kaava oli suhteellisen yksityiskohtainen, mutta kaavakartta, kaavaselostus tai muut kaava-asiakirjat eivät sisältäneet golfkentän

⁴⁶ HE 81/2012 vp, s. 31.

⁴⁷ Ekroos ym. 2010, s. 384.

rakennussuunnitelmaa tai muita rakentamiseen liittyviä yksilöityjä selostuksia. KHO katsoi, että golfkentän rakentamisen ei voitaisi katsoa perustuvan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 62 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla oikeusvaikutteiseen kaavaan ja kentän rakentaminen edellytti toimenpidelupaa.⁴⁸

Golfkentän rakentamisen katsotaan olevan maankäytöllisiltä ja ympäristöllisiltä vaikutuksiltaan merkittävä toimenpide ja vaikutuksiltaan verrattavissa rakentamiseen. Golfkentän (perustamista/rakentamista koskevan) toimenpideluvan myöntäminen voi edellyttää poikkeusta oikeusvaikutteisen yleiskaavaan. Toimenpideluvan myöntämisen edellytyksenä voi olla poikkeamispäätöksen tai suunnittelutarveratkaisun saaminen.⁴⁹

KHO 2003:2 tapauksessa oli kyse golfkenttähankkeesta, joka oli suunniteltu sijoittuvan yleiskaavassa MU (maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on ulkoilun ohjaamistarvetta ja/tai ympäristöarvoja), A (asuntoalue) ja PT (yritystoiminnan alue) -alueiksi varatuille alueille. Kunnan lupa- ja valvontajaosto oli myöntänyt hankkeelle toimenpideluvan. KHO katsoi, että toimenpidelupa edellyttää poikkeusta oikeusvaikutteisen yleiskaavan ehdottoman rakentamisrajoituksen sisältävästä kaavamääräyksestä.

Golfkenttähankkeen vaikutukset ympäristöön tulee selvittää kaavoituksen yhteydessä. MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan laatimisen yhteydessä on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Osayleiskaavan hyväksymistä koskevan valituksen ratkaisussa KHO 27.10.2015 t. 3043 (muu päätös) arvioitiin, oliko golfkenttähankkeesta esitetty riittävät selvitykset kaavoituksen yhteydessä. Golfkenttähankkeesta kaavaselostuksen liitteenä ovat muun muassa luonto- ja liito-oravaselvitys, maisemaselvitys ja golfsuunnitelma. Valituksen tekijän mukaan selvityksestä puuttui valumavesien vaikutusten arviointi läheiseen vesistöön. Asiassa oli tullut selvitettyksi, että alueella ei ole vedenhankintaan

⁴⁸ Vrt. KHO 2005:26.

⁴⁹ HE 164/2003 vp, s. 4.

soveltuvia pohjavesialueita ja että hanke oli toimenpideluvanvarainen. KHO katsoi, että hanke ei ollut lainvastainen golfkentän valumavesiä tai muita vesistövaikutuksia koskevilla perusteilla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 43.1 §:n mukaan lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Tämä koskee myös toimenpideluvanvaraisia golfkenttähankkeita.

Golfkenttähankkeen vaikutusta kaavoitukseen on arvioitu vuosikirjaratkaisussa KHO 2005:77, jossa oli haettu poikkeuslupaa rakentaa golfkenttä oikeusvaikutteisissa yleiskaavoissa maa- ja metsätaloustalouksiltaan osoitetuille alueille (M-4, M-7), joilla oli sallittu maa- ja metsätaloutta palveleva rakentaminen. MRL 172 § 1 momentin mukaan poikkeaminen ei saa: 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; eikä 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Saman pykälän 2 momentin mukaan poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Suunnittelussa hankkeessa oli kysymys golfkentän rakentamisesta alueelle, jota oli pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuna suunnittelutarvealueena. Poikkeuslupaa ei myönnetty, koska hankkeen katsottiin aiheuttavan ilman kaavallista tarkastelua haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Tapauksesta KHO 2005:77 ilmenee myös toimenpideluvanvaraisten hankkeiden suhde MRL 137 §:n mukaiseen suunnittelutarveratkaisuun. Suunnittelutarvealueella on lähtökohtaisesti tarpeen suunnitella rakentamista ja maankäyttöä kaavoituksen avulla ja alueella tapahtuva rakentaminen ei saa vaikeuttaa alueen tulevaa suunnittelua. Golfkenttien vaatimat suuret maa-alueva-
raukset, maankäytölliset vaikutukset ja rakentamiseen rinnastuvat merkittävät toimenpiteet ovat sellaisia hankkeita, jotka voisivat vaikuttaa alueen tulevaa suunnittelua ja siten vaativat MRL 137 §:n mukaisen suunnittelutarveratkaisun.⁵⁰

⁵⁰ Heinilä 2020, s. 55.

7.3 Uusi rakentamislaki

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on tätä kirjoittaessa valmisteilla. Hallitus on antanut 15.9.2022 eduskunnalle esitykset rakentamislainsäädännön, laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Lakien on tarkoitus astua voimaan 1.1.2024. Uuteen lakiin tulee sääntelyä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi: rakentamista ohjataan vähähiiliseksi ja kiertotalous tulee osaksi rakentamisen lainsäädäntöä. Muita tavoitteita ovat digitalisaation edistäminen, rakentamisen sujuvoittaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen.⁵¹

Lakiesityksen mukaan rakennuslupa ja toimenpidelupa korvataan rakentamisluvalla ja lupaa edellyttävien rakennushankkeiden lupakynnys nousisi. Lakiin tulee uusi määritelmä rakennuskohde, joka käsittää nykyisen lain 113 §:n mukaiset varsinaiset rakennukset (asuin-, liike-, teollisuus- ja varastorakennukset) ja rakennusten lisäksi rakennelmat ja sellaiset erityistä toimintaa varten rakennettavat alueet, joilla voi olla ympäröivään alueen käyttöön liittyviä vaikutuksia. Rakennusten lisäksi rakennuskohteita olisivat esimerkiksi katos, masto, piippu, energiakaivo, valaistu mainoslaite tai golfkenttä.⁵²

Golfkentän rakentamisen osalta uusi rakentamislaki selkiyttää golfkentän rakentamisen luvanvaraisuutta. Rakentamislupa tarvitaan sellaiselle erityistä toimintaa varten rakennettavalle alueelle, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle. Alue voisi olla esimerkiksi kaato- paikka, aurinkopaneelikenttä tai urheilualue, kuten golfkenttä. Alue vastaisi nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n 2 kohtaa (toimenpidelupa tarvitaan mm. urheilu- ja kokoontumispaikalle), jonka mukaan golfkentän luvanvaraisuus nykyään muodostuu. Luvanvaraisuuden harkinnassa arvioidaan alueen rakentamisen aiheuttamat vaikutukset sitä ympäröivään alueiden käyttöön esimerkiksi liikenteen tai häiriön aiheutumisen kannalta.⁵³

⁵¹ Ympäristöministeriö 2022, <https://ym.fi/-/hallitus-antoi-eduskunnalle-rakentamisen-paastoja-vahentavat-ja-digitalisaatiota-edistavat-lakiesitykset>.

⁵² HE 139/2022 vp, s. 129.

⁵³ HE 139/2022 vp, s. 169.

8 Yhteenveto ja johtopäätökset

Ympäristönsuojelulainsäädäntö perustuu ensisijaisesti ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan ennakkovalvontaan. Ennakkovalvonnan alaiset hankkeet on lueteltu ympäristönsuojelulain liitteissä. Golfkenttähankkeet eivät ole suoraan lain hankeluetteloiden perusteella luvanvaraisia toimintoja, mutta luvanvaraisuus tulee arvioitavaksi hankkeesta aiheutuvien taupauskohtaisten vaikutusten perusteella. Ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa voi tulla kyseeseen, jos hankkeesta saattaa aiheutua YSL 27.2 §:n mukaista vesistön pilaantumista tai toiminnasta voisi aiheutua ojan, lähteen tai noron pilaantumista. Toiminnasta ei saa aiheutua kohtuutonta rasitusta naapureille esimerkiksi melun vuoksi. Ympäristövaikutusten arviointimenetelmästä annetun lain mukaan golfkenttä ei ole lain liitteiden mukainen arviointimenettelyä edellyttävä hanke, eikä golfkentästä katsota aiheutuvan sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, jotka vaatisivat ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

Toiminnanharjoittajia sitovat ympäristönsuojelulain yleisnormit riippumatta hankkeen ympäristöluvanvaraisuudesta. YSL 16 §:n mukainen maaperän pilaamiskielto ja YSL 17 §:n mukainen pohjaveden pilaamiskielto ovat ehdottomia kieltoja, joiden rikkomiseen ei voi saada lupaa. Toiminnanharjoittajan tulee olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista (YSL 6 §) ja järjestettävä toiminta siten, että pilaantumista voidaan ehkäistä ennakolta ja rajoittaa sekä torjua pilaantumista mahdollisimman vähäiseksi (YSL 7 ja 14 §). Lisäksi toiminnanharjoittaja tulee varautua jo ennakkoon mahdollisten onnettomuuksien ehkäisemiseksi (YSL 15 §).

Ennakkovalvontamenetelmistä golfkenttähankkeita koskevat yleisimmin vesilain mukainen vedenottolupa ja maankäyttö- ja rakennuslain mukainen toimenpidelupa. Golfkentän tarvitsema kasteluveden määrä voi olla huomattava ja tällaisella vedenotolla voi olla vaikutusta vesistön tilaan. Vaikutus voi olla sen suurempi mitä pienempi vesistö on kyseessä. Veden ottaminen on luvanvaraista, mikäli se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, ranta- tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää siten, että muutoksesta seuraa yleisen tai yksityisen edun loukkaus. Ilmoituksenvaraisuus ylittyy, jos otettava määrä on yli 100 kuutiometriä vuorokaudessa.

Maankäyttö- ja rakentamislain 126 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan urheilupaikan rakentamiseen tarvitaan toimenpidelupa. Lain 2 momentin mukaan lupaa ei tarvita, jos rakentaminen perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan. Korkein hallinto-oikeus on arvioinut toimenpideluvan tarvetta golfkentän osalta. KHO totesi, että golfkentän rakentaminen on maankäytöllisiltä ja ympäristöllisiltä vaikutuksiltaan niin merkittävä, että rakentaminen ei voi perustua pelkästään kaavaan, vaan vaatii MRL:n mukaisen toimenpideluvan. Toimenpideluvan myöntämisen edellytyksenä voi olla poikkeamispäätöksen tai suunnittelutarveratkaisun saaminen, mikäli golfkenttää ei ole nimenomaisesti kaavoitettu urheilu- ja virkistyspalvelujen alueeksi ja toiminta saattaisi vaikeuttaa alueen tulevaa kaavoitusta tai suunnittelua. Kaavoituksen yhteydessä tulee tehdä riittävät selvitykset golfkenttähankkeesta ja sen toteuttamisen ympäristövaikutuksista, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset (MRL 9 §).

Golfkenttää verrataan usein ympäristövaikutuksiltaan peltoviljelyyn. Oikeustapausten yhteydessä tehtyjen selvitysten mukaan golfkentän aiheuttamasta kuormituksesta on todettu, että se on korkeintaan maanviljelyksestä aiheutuvan kuormituksen suuruinen. Suurimpana erona lienee golfkentän viherpeitteen ympärivuotisuus verrattuna peltojen muokkaukseen. Golfkentän ruoho pyritään pitämään tiheänä, tasaisena ja hitaasti kasvavana, kasvintuotannossa taas pyritään nopeaan ja suureen kasvuun. Ympärivuotinen nurmi sitoo hiiltä maaperään ja suotuisissa oloissa nurmi sitoo hiiltä 40 kiloa tunnissa hehtaaria kohden.⁵⁴

Golfkentän ympäristövaikutuksiin voidaan vaikuttaa kentän vesienhallinnalla. Yhtenä erityisenä keinona on sulamis- ja sadevesien kerääminen kentällä sijaitseviin altaisiin, jotka toimivat samalla vesiesteinä. Salaojituksella voidaan ohjata vedet altaisiin, josta se saadaan kastelujärjestelmän käyttöön ja veden sisältämät ravinteet kentän käyttöön. Näin vähennetään myös valumavesien kulkeutumista vesistöihin. Toimivan vesienhallinnan ansiosta ympäristökuormitusta on mahdollista vähentää.

⁵⁴ Lehtonen, Maaseudun tulevaisuus, <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/maatalous/5a23226b-28de-57e4-bae8-b512c326f3e0>.

Golfkentän huolellisella ja asiantuntevalla suunnittelulla saadaan golfkenttähankkeesta ekologisesti, taloudellisesti ja luonnon monimuotoisuuden kannalta toimiva kokonaisuus. Ympäristön kannalta on tärkeää, että sen istuvuus ympäröivään luontoon arvioidaan jo suunnitteluvaiheessa. Hyvällä suunnittelulla mahdollistetaan kentän hyvät peliominaisuudet ja luonnonmaise-
man säilyttäminen. Yhteistyö eri viranomaisten kanssa jo hankkeen suunnitteluvaiheessa tuo mukaan huomioitavat ympäristönsuojelunäkökulmat ja oikeilla valinnoilla saavutetaan myös taloudellista säästöä. Valinnoilla voidaan ohjata toimintaa kohti hiilineutraalia tavoitetta ja toiminnasta voidaan saavuttaa jopa hiilinegatiivinen kokonaisuus.