

20.6.2012

Dnro 3997/4/10

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen**

## **MOOTTORIKELKKAILUREITTIEIDEN PERUSTAMINEN**

1

### **KANTELUKIRJOITUS**

Puheenjohtaja A arvostelee 4.2.2010 oikeusasiamiehelle omasta ja Kansalaisten Maastoliikennevalvonta ry:n puolesta osoittamassaan kirjoituksessa entistä Pohjois-Savon ympäristökeskusta ja sen projektipäällikköä virheellisestä maastoliikennelain soveltamisesta "Koillis-Savon ulkoilureitistön täydennys" -hankkeen yhteydessä. A:n mukaan kantelu koskee myös Juankosken kaupunginjohtajaa ja kaupunginhallituksen puheenjohtajaa, Kaavin kunnan ympäristösihteeriä, ympäristölautakuntaa ja sen puheenjohtajaa, Nilsian kaupunginjohtajaa ja ympäristösihteeriä sekä ympäristöministeriön ylitarkastajaa ja näiden menettelyä.

*Hankkeen nimittäminen ulkoilureitistön täydennys Hankkeeksi*

A kiinnittää aluksi huomiota siihen, että hankkeessa on puhuttu ulkoilureitistön täydennys Hankkeesta. Kyseessä on tosiasiasa moottorikelkkailureitistön rakentamishanke, sillä 97 % hankkeen rahoituksesta käytetään moottorikelkkailureitteihin. A pitää ulkoilureitti-termin käyttöä tässä yhteydessä harhaanjohtavana.

*Reittitoimitus reitin perustamismenetelmänä*

A arvostelee sitä, että hankkeessa on päätetty käyttää moottorikelkkailureittien perustamismenetelmänä reittitoimitusmenettelyä. Moottorikelkkailureitti voidaan perustaa lainvoimaisen suunnitelman perusteella reitin pitäjän ja maanomistajan välisellä sopimuksella tai reittitoimitusmeneteltyllä. Reittitoimitusmenettely on käytännössä pakkokeino, sillä reittitoimitus voidaan suorittaa ilman maanomistajan suostumusta. A:n mukaan lainsäätäjän lähtökohtana on kuitenkin ollut epäilemättä se, että moottorikelkkareitin perustaminen edellyttää yleensä maanomistajan suostumusta ja että reitti voidaan perustaa vain poikkeustapauksissa vastoin maanomistajan suostumusta.

A:n mukaan Juankoskella ja Kaavilla maanomistajille ei kuitenkaan ole esitetty ollenkaan sitä mahdollisuutta, että virallinen moottorikelkkareitti voitaisiin perustaa sopimuksin. Lain edellyttämää maanomistajien suostumusta (sopimusmahdollisuutta) ei ole missään vaiheessa kysytty kunnan tai ympäristökeskus ELY-keskuksen taholta.

A tiedustelee, ovatko Pohjois-Savon ympäristökeskus/ ELY-keskus ja alueen kunnat menettelleet virheellisesti näin toimiessaan. A kysyy, eikö ensisijaisena keinona tulisi olla maanomistajien suostumuksen kysyminen ja tämän pohjalta tehtävät sopimukset, eikä pakkokeino.

## *Reittien perustamisedellytysten selvittämisen ennen sopimuksentekoa*

A haluaisi kuulla oikeusasiamiehen kannan siihen, toimivatko kunnat virheellisesti, kun ne tekevät ELY-keskuksen kanssa vuonna 2006 sopimuksen reittien suunnittelusta ja rakentamisesta selvittämättä ensin sitä, onko olemassa lain mukaisia perusteita sille, että reitit voidaan perustaa myös vastoin maanomistajan suostumusta. Tämä nimittäin antoi Pohjois-Savon ympäristökeskukselle mahdollisuuden lähteä toteuttamaan reittejä muutoin kuin sopimusmenettelyä käyttäen.

## *Reitistö itse yleisen kulkuyhteyden perusteena*

A arvostelee lisäksi sitä, että moottorikelkkailureitistöä itseään käytetään perusteena yleisen kulkuyhteyden tarpeelle. Lain mukaan moottorikelkkailureitti voidaan perustaa riippumatta maa-alueen tai vesialueen omistajan tai haltijan suostumuksesta, jos reitin perustaminen on tarpeen yleisen kulkuyhteyden luomiseksi tai yleisen virkistyskäytön kannalta. Muun muassa Kaavin kunnan ympäristölautakunta on päätöksellään 13.10.2010 päättänyt perustaa Juankoski-Poutilanmäki -reitit vastoin maanomistajien suostumusta ja todennut päätöksessään seuraavaa:

"Suunnitelmassa on perusteet sille, että reitin perustaminen on tarpeen yleisen kulkuyhteyden luomiseksi. Reitti on osa Koillis-Savon urheilureittien täydennyshanketta, jossa viiden kunnan alueella virallistetaan moottorikelkkareittejä. Suunniteltavalta Koillis-Savon reitistöltä on yhteydet myös viereisiin seutukuntiin. Suunnitelma käsittää reitin Juankoskelta Kaavin ja Tuusniemen rajalle, Poutilanmäelle."

Yleisen kulkuyhteyden tarpeen katsotaan siis syntyvän siitä, että viiden kunnan alueella on menossa "urheilureittien" täydennyshanke, josta kunnat sopivat vuonna 2006. Tältä reitistöltä olisi puolestaan yhteydet läheisiin seutukuntiin.

Lainsäätäjä on kuitenkin mitä ilmeisimmin viitannut "yleisen kulkuyhteyden luomisen tarpeella" Lappiin, missä moottorikelkat ovat yleinen liikumisväline toisin kuin Savossa, missä ne ovat käytännössä kokonaan matkailuteollisuuden ja harvojen harrastajien vapaa-ajan välineitä. Savon metsäisessä luonnossa moottorikelkka ei voi olla yleinen liikenneväline ja autoliikenteen edellyttämä tieverkosto on olemassa. Yleisen kulkuyhteyden tarvetta käytetäänkin siis keksitynä perusteluna sille, että reitit voidaan perustaa vastoin maanomistajien suostumusta reitti-toimitusmenettelyllä. Koska ainoa yleisen kulkuyhteyden tarvetta ei ole, on tarpeen väitetty muodostuvan reitistöä itsestään, mikä on järjetön kehäpäätelmä.

Mikäli käytetty perustelu hyväksytään, on asialla valtakunnallista merkitystä. Yleisen kulkuyhteyden tarpeen nojalla maahan voidaan vastoin maanomistajien suostumusta perustaa koko maan kattava moottorikelkkaväylästä. Tällaisen valtakunnallisen väylästä perustaminen on vireillä ympäristöministeriössä, josta käsin yhtäältä ohjeistetaan ELY-keskusten kautta paikallisia hankkeita ja toisaalta pyritään muokkaamaan lainsäädäntöä. Ylitarkastaja on tilannut selvityksen valtakunnallisesta väylästä ja vetää maastoliikennelain osittaisuudistusta, jolla tähdätään siihen, että maanomistajilla olisi yhä vähemmän keinoja estää reittien rakentaminen maille.

A haluaisi kuulla oikeusasiamiehen kannan siihen, miltä perustalta voi muodostua se yleisen kulkuyhteyden tarve, jonka nojalla moottorikelkkareittejä voi perustaa vastoin maanomistajan suostumusta? Voiko kyseeseen tulla reitti rakentamisen ketjuttaminen, jolloin reitit perustelevat itse itsensä? Tällä kannalla on merkitystä sekä meneillään olevan maastoliikennelain osit-

taisuudistuksen että ympäristöministeriössä ajetun valtakunnallisen väylästön perustamisen suhteen.

### *Ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamatta/ raportoimatta jättäminen*

A arvostelee lisäksi sitä, että ympäristövaikutuksia ei ole joko arvioitu tai sitten niiden tuloksia ei ole raportoitu. Miettinen viittaa maastoliikennelain 16 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan moottorikelkkailureittiä ei saa perustaa, jos sen käyttämisestä aiheutuisi luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinolle, maa- ja metsätaloudelle, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle tai yksityiselle edulle huomattavaa haittaa. Laki siis yksiselitteisesti kieltää reitin perustamisen, mikäli siitä aiheutuu laissa määritetyille tahoille huomattavaa haittaa. Toisaalta kyseisessä lainkohdassa ei säädetä siitä, kuinka mahdolliset haitat tulisi selvittää ja merkittävyytensä suhteen arvioida.

Lain 1 §:ssä todetaan kuitenkin, että "haittojen ehkäisemiseksi ja liikenneturvallisuuden edistämiseksi on noudatettava myös, mitä muualla laissa säädetään." Ympäristöministeriön julkaisemassa raportissa "Moottorikelkkaväylien tavoiteverkosto, Valtakunnalliset suuntaviivat verkon suunnittelun tueksi" (ympäristöministeriön raportteja 3/2009) onkin A:n mukaan todettu, että moottorikelkkareitin perustaminen on katsottava viranomaistoiminnaksi, jota koskee laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista eli ns. SOVA-laki (8.4.2005/200). A luettelee lukuisia SOVA-lain säännöksiä, joita hänen mukaansa Koillis-Savossa on rikottu moottorikelkkailureittejä perustettaessa.

A:n mukaan Koillis-Savossa reittisuunnitelmien valmistelun yhteydessä ei ole riittävässä määrin selvitetty reitin perustamisesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia. Ympäristöarviointia ei ole toteutettu SOVA-laissa säädetyllä tavalla eikä ympäristöselostusta ole laadittu ja julkaistu esimerkiksi reittisuunnitelman yhteydessä. Ympäristökeskuksen projektipäällikön antaman tiedon mukaan vaikutusten arvioinnit on tehty ympäristökeskuksessa. Toisin sanoen, sama taho joka ohjeistaa kuntia reittien rakentamisesta ja suunnittelee reitit, myös arvioi näiden reittien vaikutukset. A:n mukaan on syytä epäillä, ettei tämä organisaatio tuo esille sellaisia vaikutuksia, jotka saattaisivat estää reittien rakentamisen. Huoli on A:n mukaan vakava, sillä maastoliikennelain osittaisuudistuksen valmistelumateriaalissa on esitetty, että jatkossa ELY-keskus tekisi myös reittejä koskevat päätökset.

Reittisuunnitelmia vielä toistaiseksi hyväksyvät ympäristölautakunnat ovat täysin sen varassa, mitä ELY-keskus vaikutuksista sanoo. Esimerkiksi Kaavin ympäristösihteeri on esittelemisensä lautakunnan vastauksissa toistuvasti vedonnut siihen, että heillä "ei ole tiedossaan huomattavia haittoja". Esimerkiksi Juankoski-Poutilanmäki-reittiä koskevassa päätöksessään lautakunta nojaa kokonaan ELY-keskukseseen, vaikka ELY-keskus ei ole vastoin SOVA-lakia esittänyt suunnitelman yhteydessä ulkopuolisen tekemiä raportteja ympäristövaikutusten arvioinneista.

A haluaisi tietää oikeusasiamiehen kannan siihen, ovatko kunnat ja Pohjois-Savon ELY-keskus toimineet maastoliikennelain ja SOVA-lain vastaisesti, kun vaikutusten arviointeja ei ole raportoitu julkisesti, jolloin syntyy epäily siitä, onko niitä edes tehty. A haluaisi lisäksi kuulla oikeusasiamiehen kannan siitä, onko vaikutuksia arvioitu riittävästi, ja myös siihen, mitä on laissa määritelty huomattava haitta. Usean valittajan mukaan reiteistä on huomattavaa haittaa, ELY-keskuksen mielestä ei. A:n oma näkemys on, että maastoliikennelaissa säädetyt edellytykset moottorikelkkareitin perustamiselle eivät toteudu, koska ei ole tietoa siitä, aiheutuuko moottorikelkkailureitin "käyttämisestä (...) luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinolle,

maa- ja metsätaloudelle, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle tai yksityiselle edulle huomattavaa haittaa".

- - -

#### *ELY-keskuksen selvitys A.n kanteluun*

ELY-keskus on ensinnäkin todennut SOVA-lain soveltamisesta reittisuunnitelmiin, että ELY-keskuksen käsityksen mukaan reittisuunnitelmat eivät ylipäätään ole sellaisia suunnitelmia, jotka luovat puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, vaan ne tulisi luokitella hankke/suunnitelma -tarkastelussa nimestään huolimatta pikemminkin hankkeiksi ja niiden hyväksymistä koskeviksi päätöksiksi.

ELY-keskus on esittänyt yleisesti reittisuunnitelmien ympäristövaikutusten ja maastoliikennelain 16 §:ssä tarkoitettujen seikkojen arvioinnista seuraavaa:

"Yleisesti voidaan selvitysten ja vaikutusarviointien osalta todeta, että reittien ympäristövaikutuksia on arvioitu suunnittelun edetessä ja tavoitteena on ollut minimoida reitin rakentamisesta ja reitin myöhemmästä käytöstä aiheutuvat ympäristöhaitat vähintäänkin maastoliikennelain 1 §:n tavoitteiden sekä maastoliikennelain 16 §:ssä asetettujen edellytysten mukaisesti. Suunnitelmaa varten on selvitetty muun ohella luonnonsuojelulain mukaiset suojelualueet ja kaavoihin merkityt luonnonsuojelualuevaraukset, perinnemaisemat, muinaismuistot ja rakennussuojelukohteet. Kaava-tarkastelussa on selvitetty myös mahdolliset tulevat rakentamiskaupat (varaukset) tai muuten reitin sijaintiin vaikuttavat tekijät. Myös reittien vaikutuksia pinta- ja pohjavesiin on arvioitu, ja suunnittelun edetessä on tarkistettu maastossa esimerkiksi yksityisten maanomistajien ilmoittamia, reitin läheisyyteen jääviä lähteitä ja pohjavesialuerajauksia. Suunnittelun yhteydessä on selvitetty uhanalaisten kasvien kasvupaikkoja, Natura 2000 -verkostoon sisältyvät alueet samoin kuin muut luonnonsuojelulain nojalla suojellut ja suojeltavaksi tarkoitetut alueet. Myös liito-oravien esiintymis-, levähdys- ja lisääntymisalueet on selvitetty. Metsäkeskus Pohjois-Savo on puolestaan selvittänyt heille toimitetun reittilinjausaineiston perusteella linjaukselle sijoittuvat metsälain 10 §:n tarkoittamat erityisen tärkeät elinympäristöt, ja myös esimerkiksi Pohjois-Savon riistanhoitopiiri on osaltaan avustanut suunnittelussa ilmoittamalla tiedossa olevat metson soidinpaikat. Moottorikelkasta aiheutuvaa meluhaittaa on arvioitu kirjallisuudesta saadun perusteella ja reittilinjaus on sijoitettu pääosin 150 metrin etäisyydelle pysyvistä asuinrakennuksista. Suunnitelmissa on esitetty keinot meluhaittojen vähentämiseksi siellä, missä reittilinjaus alittaa em. minietäisyyden. Moottorikelkkailusta aiheutuvia muita päästöjä kuten pakokaasupäästöjä on suunnitelmassa arvioitu yleisellä tasolla. Lumi- ja jäätymisen aikana tapahtuva moottorikelkkaliikenne ei tutkimusten mukaan juuri vaikuta alueen maapohjaan. Vaikutusarviointit on raportoitu reittisuunnitelmissa."

#### *ELY-keskuksen aikaisempi selvitys*

Lisäksi käytettävissäni on ollut ELY-keskuksen Jorma Miettisen pitkälti samansisältöisen kantelun dnro 787/4/10 johdosta antama selvitys.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

#### Oikeusasiamiehen tehtäviin kuulumattomat asiat

Suomen perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Sen ohella, että A on kannellut edellä kohdassa 1 mainittujen henkilöiden ja tahojen menettelystä, A on pyytänyt kirjoituksessaan oikeusasiamieheltä yleisellä tasolla kannanottoa maastoliikennelain soveltamista koskeviin kysymyksiin. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei kuitenkaan ole antaa lausuntoja yksityisille kansalaisille tai muillekaan yksityisille tahoille lain soveltamiskysymyksistä. Näin ollen en lausu niiltä osin enempää kuin mitä on tarpeen tässä asiassa kanteluna tutkitun menettelyn arvioimiseksi.

### 3.2

#### Vireillä olevat asiat

Oikeusasiamies ei yleensä puutu toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan tai asiaan, johon voi hakea vielä muutosta. Siltä osin kuin kantelussa on arvosteltu konkreettisia reittisuunnitelmia, kysymys on joko kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa, hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevista asioista. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole ottaa kantaa siihen, miten tuomioistuimen tai muun viranomaisen tulee päättää sen päätäntävaltaan kuuluva asia.

Mikäli kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja valitusviranomaisten käsittelyjen jälkeen vielä aihetta siihen on, harkitsen mahdollisen uuden kantelun perusteella tarvittaessa uudelleen asian tutkimista näiltä nyt vireillä olevilta osin.

### 3.3

#### Yksilöimättömät asiat

A:n kantelua ei ole siinä mainittujen yksittäisten virkamiesten ja luottamushenkilöiden menettelyn osalta riittävästi yksilöity. Kirjoituksessa esitetyillä perusteilla ei ole aihetta epäillä, että asianomaiset virkamiehet ja luottamushenkilöt olisivat menetelleet asiassa lainvastaisesti tai jättäneet velvollisuutensa täyttämättä.

### 3.4

Pohjois-Savon ympäristökeskuksen, nyttemmin ELY-keskuksen, ja kuntien menettely

#### *Reitin perustamisedellytysten selvittäminen*

A on pyytänyt oikeusasiamiestä selvittämään, toimivatko kunnat virheellisesti, kun ne tekivät Pohjois-Savon ympäristökeskuksen kanssa sopimuksen reitin suunnittelusta ja rakentamisesta selvittämättä ensin sitä, onko olemassa lain mukaisia perusteita sille, että reitti voidaan perustaa myös vastoin maanomistajan suostumusta.

A viittaa siihen, mitä yksittäisen moottorikelkkailureitin perustamisedellytyksistä on säädetty. Maastoliikennelain 16 §:n 3 momentin mukaan reitti voidaan perustaa riippumatta maanomistajan suostumuksesta, jos reitin perustaminen on tarpeen yleisen kulkuyhteyden luomiseksi tai yleisen virkistyskäytön kannalta, eikä reitin perustamisesta aiheudu maanomistajalle tai haltijalle eikä poronhoidolle huomattavaa haittaa.

Kunnat ovat tehneet päätöksen osallistua reitistön täydennyshankkeeseen ja sen kustannuksiin. Reittien rakentamisen osalta kyseessä on lähinnä periaatepäätös. Periaatepäätösvaiheessa päätöksenteko ei ole sidottu maastoliikennelaisissa säädettyihin reitin perustamisedellytyksiin. Edellytykset reitin perustamiseksi selvitetään ja ratkaistaan kussakin tapauksessa erikseen asianomaista reittiä perustettaessa. Näin ollen kunnat ja ympäristökeskus eivät ole menettelleet lainvastaisesti tai jättäneet velvollisuuttaan täyttämättä, vaikka ne eivät ole ennen periaatepäätöksiään selvittäneet, täytyvätkö edellä mainitut reitin perustamisedellytykset.

Siltä osin kuin kantelu koskee laadittuja reittisuunnitelmia, kysymys on joko kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa tai valitusviranomaisessa vireillä olevista asioista. Oikeusasiamies ei edellä kohdassa 3.2 esitetyn mukaisesti yleensä puutu toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan tai asiaan, johon voi hakea vielä muutosta. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole ottaa kantaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulisi ratkaista sen päätäntävaltaan kuuluva asia.

#### *Hankkeen nimittäminen ulkoilureitistön täydennyshankkeeksi*

A pitää ulkoilureitti-termin käyttöä tässä yhteydessä harhaanjohtavana. A viittaa siihen, että Koillis-Savon ulkoilureitistön täydennyssuunnitelman mukaan hankkeessa rakennetaan 350 kilometriä moottorikelkkailureittejä ja 14 kilometriä retkeilyreittejä. Moottorikelkkailureittien rakentamiskustannukset ovat yhteensä 871.500 euroa ja retkeilyreittien yhteensä 28.200 euroa. Näin ollen moottorikelkkailureitit muodostavat yli 95 prosenttia rakennettavista reiteistä ja yli 95 prosenttia kustannuksista kohdistuu moottorikelkkailureitteihin.

Todettakoon tämän johdosta, että Koillis-Savon ulkoilureitistön täydennyssuunnitelman mukaan suunnitelma on jatkoa aikaisemmille projekteille. Täydennyssuunnitelmassa on todettu, että ulkoilureittien suunnittelu ja rakentaminen käynnistyi vuonna 1996. Tällöin aloitettiin hanke, jonka yhteydessä suunniteltiin ja rakennettiin kuntia yhdistävä moottorikelkkailu-uraverkosto. Moottorikelkkailu-uraa rakennettiin 430 km. Vuonna 2001 Koillis-Savon ulkoilureitistön kehittämistä jatkettiin suunnittelemalla 300 km retkeilyreitistöä. Edelleen asiakirjoista ilmenee, että Koillis-Savon ulkoilureitistön rakentamista suunniteltu jo 1990 luvun alussa. Tuolloin laadittiin Koillis-Savon ulkoilureittityöryhmän toimesta Koillis-Savon ulkoilureitistön yleissuunnitelma (Pohjois-Savon liitto 1993).

Koillis-Savon ulkoilureitistön täydennyssuunnitelmassa on käytetty samaa terminologiaa kuin edellä mainitussa Koillis-Savon ulkoilureitistön yleissuunnitelmassa. Termi ulkoilureitti on käsitänyt retkeily- ja muiden ulkoilureittien ohessa myös moottorikelkkailureitit. Koillis-Savon ulkoilureitin täydennyssuunnitelma kohdistuu aikaisemmin suunniteltuun ulkoilureittiverkostoon, joka muodostui tasasuhtaisemmin muista ulkoilureiteistä ja moottorikelkkailureiteistä kuin mitä nyt täydennyssuunnitelma. Nämä seikat huomioon ottaen sitä reitistöä, jota suunnitelmalla täydennetään, voidaan kutsua yleisnimikkeellä ulkoilureitistöksi ja suunnitelmaa nimittää ulkoilureitistön täydennyssuunnitelmaksi.

Toisaalta yleisen kielenkäytön perusteella tuskin ensimmäisenä kuitenkaan tulee mieleen, että ulkoilureitti voisi olla myös moottorikelkkailureitti. Lisäksi ulkoilureittien rakentamisesta on säädetty ulkoilulaissa, jonka mukaiset ulkoilureitit eivät ole tarkoitettu moottoriajoneuvoliikenteelle. Kun täydennyssuunnitelma lisäksi käsittää lähes yksinomaan moottorikelkkailureittejä, suunnitelman nimikkeessä käytettyä sanontaa ”ulkoilureitistön täydennyssuunnitelma” voidaan arvostella.

Asiassa ei kuitenkaan ole aihetta epäillä, että suunnitelman nimikkeellä olisi tarkoituksellisesti pyritty harhauttamaan ketään. Kunnissa nimikettä ”Koillis-Savon ulkoilureitistön täydennyssuunnitelma” on käytetty päätettäessä osallistua suunnitelman toteuttamiseen ja rahoitukseen, koska se ollut kyseisen suunnitelman nimi. Suunnitelman sisältö on selvinnyt tarvittaessa asian esittelystä.

Todettakoon vielä, että suunnitelmaa toteutettaessa konkreettisista reittisuunnitelmista on käytetty aina sen mukaista nimikettä kummasta reitistä (retkeily- vai moottorikelkkailureitistä) on ollut kysymys.

#### *Reittitoimitusmenettelyn käyttö*

Kantelussa on myös arvosteltu sitä, että kunnat ja ympäristökeskus ovat päättäneet, että moottorikelkkailureittien perustamisessa käytetään reittitoimitusmenettelyä sen sijaan, että reitin perustamisesta sovittaisiin kunkin maanomistajan kanssa.

Virallisen moottorikelkkailureitin perustaminen on kaksivaiheinen menettely. Siihen kuuluu ensinnäkin aina reittisuunnitelman laatiminen, sen käsittely maastoliikennelainmukaisessa järjestyksessä ja reittisuunnitelman hyväksyminen mahdollisine valitusviranomaisien käsittelyineen, ja toisaalta reitin perustaminen reittisuunnitelman perusteella.

#### Reitin perustaminen reittitoimituksessa

Toimitusmenettely, johon kantelussa on viitattu, liittyy tähän jälkimmäisen vaiheeseen. Sen jälkeen, kun lainvoimaisella reittisuunnitelman hyväksymispäätöksellä on ratkaistu, että lailliset edellytykset reitin perustamiseen ovat olemassa, valittavaksi jää kaksi vaihtoehtoista tapaa reitin perustamiseksi. Maastoliikennelain 16 §:n moottorikelkkailureitti perustetaan lainvoimaisen reittisuunnitelman perusteella joko reittitoimituksessa tai maanomistajan reitin pitäjän välisellä kirjallisella sopimuksella.

Tässä reitin perustamisvaiheessa on periaatteessa kysymys enää lainvoimaisen reittisuunnitelman ”täytäntöönpanosta” ja siihen liittyvistä seikoista ja esimerkiksi korvauksista päättämisestä. Toisaalta, jos perustamistavaksi on valittu sopimusmenettely, maanomistajat voivat vielä tässä vaiheessa kieltäytymisellään estää reitin perustamisen.

Puheena olevassa tapauksessa moottorikelkkailu-urien virallistamiseen maastoliikennelain mukaisiksi moottorikelkkailureiteiksi oli lähdetty ennen kaikkea reittien pysyvyyden varmistamiseksi ja niiden muiden epäkohtien poistamiseksi, mitä on liittynyt sopimusten perusteella tehtyihin moottorikelkkailu-urisiin.

Koillis-Savon ulkoilureitistön täydennyssuunnitelmassa reittien perustamistavaksi on ehdotettu toimitusmenettelyä ja sitä on perusteltu nimenomaan sillä, että toimitusmenettelyllä turvataan reitin pysyvyys omistajanvaihdostapauksissa. Toimitusmenettelyn etuna on myös nähty se, että toimitusmenettely on tasapuolinen kaikille. Muun muassa korvaukset määrää ulkopuolinen. Suunnitelman mukaan toimitusmenettelyn muita etuja ovat säästöt reitistön kunnossapidossa, suunnittelussa ja rakentamisessa sekä se, että reitistön yleinen taso nousee merkittävästi, kun reitti voidaan perustaa suunnitelman mukaisesti. Suunnitelmassa on edelleen todettu, että ”maastoliikennelain mukaisella reittitoimitusmenettelyllä varmistetaan reitin perustaminen suunnitellusti, vaikka maanomistajaneuvotteluissa ei päästä haluttuun tulokseen, mikäli maanomistajalla ei ole esittää huomattavaa estettä reitin perustamiselle”.

Maastoliikennelaissa ei ole säädetty jommankumman perustamistavan, reittitoimitusmenettelyn tai sopimusmenettelyn, ensisijaisuudesta. Reitien perustamistavan valinta on reitinpitäjän harkinnassa. Kunnat ovat tulevana reitinpitäjinä sopineet ympäristökeskuksen kanssa, että moottorikelkkailureitit perustetaan toimitusmenettelyllä. Kunnat ja ympäristökeskus ovat tehneet päätöksensä niille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja sen rajoissa. Asiassa ei ole aihetta epäillä, että kunnat ja ympäristökeskus olisivat näin päättäessään menettelleet lainvastaisesti tai jättäneet velvollisuutensa täyttämättä.

### Reittisuunnitelman merkitys

Reitti siis perustetaan lainvoimaisen reittisuunnitelman perusteella. Reitien perustamisvaiheessa reittiin ei voine enää olennaisesti vaikuttaa ilman reittisuunnitelman muutosta ja muutoksen käsittelyä maastoliikennelain mukaisessa järjestyksessä.

Varsinaisesti se sopiminen, jota kantelussakin on ilmeisesti tarkoitettu, liittyykin reitin alustavasta linjauksesta ja sijoituksesta päättämiseen ja reittisuunnitelman laatimiseen. Tätä vaihetta ei ole laissa mitenkään säädelty. Se, että reitin perustamistavaksi on valittu toimitusmenettely, ei mitenkään sulje pois sopimista reitistä.

Riippumatta reitin tulevasta perustamistavasta reitinpitäjän tai reittisuunnitelman muun laatijan (ympäristö/ELY-keskus) tulisi mielestäni pyrkiä reittisuunnitelmaa laadittaessa sopimaan reitin mahdollisesta sijoituksesta ja reitin sijainnista sekä kenties myös jo korvauksista maanomistajan kanssa. Jos reittisuunnitelma laaditaan sopimuksen mukaan, laaditulla reittisuunnitelmalla on katsottava olevan maanomistajan hyväksyntä jo, kun suunnitelma jätetään maastoliikennelain mukaiseen käsittelyyn. Toki on niin, että aina sopimukseen ei päästä, vaan maanomistajan esittämät näkökohdat voivat joutua väistymään muiden reittisuunnitteluun vaikuttavien näkökohtien edessä. Niin ikään reittisuunnitelman maastoliikennelain mukainen käsittely voi johdattaa muutoksiin jo ehkä sovittuun reittiin nähden.

Huolimatta siitä, mitä edellä on todettu toimitusmenettelyn luonteesta lähinnä reittisuunnitelman täytäntöönpanona, toimitusmenettelyn valinnalla reitin perustamistavaksi lienee vaikutuksia myös jo reitin suunnitteluun. Kuten Koillis-Savon ulkoilureitistön täydennyssuunnitelmassa on todettu, ”maastoliikennelain mukaisella reittitoimitusmenettelyllä varmistetaan reitin perustaminen suunnitellusti, vaikka maanomistajaneuvotteluissa ei päästä haluttuun tulokseen”. Toimitusmenettelyn etukäteen tapahtuneella valinnalla voikin olla vaikutusta sopimushaluk-



kuuteen reitin suunnittelijan puolella, kun tiedossa on, että maanomistajan myötävaikutusta ei enää tarvita reitin perustamisvaiheessa.

Reittitoimitusmenettelyn valinta ei kuitenkaan anna reitin suunnittelijalle ns. vapaita käsiä, koska reitin täytyy aina täyttää maastoliikennelain 16 §:n 2 ja 3 momentin mukaiset edellytykset, joihin kuuluu muun muassa myös se, ettei reitin käyttämisestä saa aiheutua maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Nämä seikat on selvitettävä jo reittisuunnitelmaa hyväksyessä, vaikka lain 16 §:n 2 ja 3 momentin sanamuoto viittaa siihen, että nämä seikat voitaisiin ratkaista vasta reitin perustamisvaiheessa. Reittisuunnitelman hyväksymispäätöksestä voi tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

#### *Ympäristövaikutusten ja muiden vaikutusten arvioinnista*

Maastoliikennelain 16 §:n 2 momentin mukaan moottorikelkkailureittiä ei saa perustaa, jos sen käyttämisestä aiheutuisi luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinolle, maa- ja metsätaloudelle, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle tai yksityiselle edulle huomattavaa haittaa.

A:n mukaan näitä vaikutuksia ei ole selvitetty. Kyse on kuitenkin vireillä oleviin reittisuunnitelmiin liittyvistä asioista, joihin oikeusasiamies ei edellä kohdassa 3.2 esitetyn mukaisesti yleensä puutu.

Siltä osin kuin A on katsonut, että moottorikelkkailureitin perustamiseen tulisi soveltaa lakia viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, ns. SOVA-lakia, totean kuitenkin yleisesti, että SOVA-laki ei koske lainkaan toteuttamista koskevia reittisuunnitelman kaltaisia hanketason suunnitelmia. SOVA-laki koskee ainoastaan sellaisia lakiin, asetukseen tai viranomaisen määräykseen perustuvia viranomaisen suunnitelmia ja ohjelmia, jotka luovat puitteita hanketason päätöksenteolle (SOVA-lain 4 §). Reitin pitäjän yksittäistä moottorikelkkailureittiä varten laadittama reittisuunnitelma ei ole tällainen suunnitelma.

Moottorikelkkailureitit eivät myöskään kuulu niihin hankkeisiin, joihin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994), ns. YVA-lain, ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2006) mukaan olisi säännönmukaisesti sovellettava ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

4

#### YHTEENVETO

Edellä kerrotun perusteella asiassa ei ole aihetta epäillä, että kunnat tai ympäristökeskus/ELY-keskus olisivat menettelleet A:n kirjoituksessa esitetyillä perusteilla lainvastaisesti tai jättäneet velvollisuutensa täyttämättä. Tämän vuoksi A:n kirjoitus ei ole antanut minulle muihin aihetta toimenpiteisiin kuin, että saatan reittisuunnitelmien laadinnasta vastanneelle ELY-keskukselle tiedoksi käsitykseni siitä, että reitin suunnittelussa tulisi pyrkiä sopimaan reitistä maanomistajien kanssa riippumatta siitä, mikä on kulloinkin valittu reitin perustamistavaksi.

Jäljennös tästä päätöksestäni lähetetään tiedoksi myös niille kunnille, joita Koillis-Savon ulkoilureitistön täydennyssuunnitelma koskee.