

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XXXVII

2004

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

*Toimittaja*

Leena Halila

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-238-X

ISBN 978-951-855-734-3 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

**Leila Suvantola**

**VAARAN VYÖHYKKEELLÄ –  
LUONNONSUOJELUN JA  
YMPÄRISTÖNKÄYTÖN  
KONKURRENSSISTA**



---

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	437
1.1	Tutkimuksen kysymyksenasettelu ja rakenne .....	437
1.2	Ympäristönkäyttöön liittyvät kilpailutilanteet .....	439
2	LUPIEN VÄLISESTÄ KILPAILUSSISTA .....	445
2.1	Kilpailu ja hallinnon lainalaisuusperiaate .....	445
2.2	Riippumattomuussuhde .....	446
2.3	Edellytysuhde .....	449
2.4	Käyttöoikeus .....	453
3	KILPAILU LUONNONSUOJELULAIN JA YMPÄRISTÖNKÄYTTÖLAIN SÄÄDÄNNÖN VÄLILLÄ .....	456
3.1	Ympäristönkäyttölainsäädännön viittaukset luonnonsuojelulakiin .....	456
3.1.1	Viittaussäätöjen muoto .....	456
3.1.2	Luonnonsuojelulain vastaisuus .....	460
3.2	Kilpailu Natura 2000 -sääntöjen osalta .....	462
3.2.1	Päätöksentekomenettely .....	462
3.2.2	Lupamenettelyn yhteys korvaussäätöihin .....	468
3.3	Kilpailu luonnonsuojelulain muiden sääntöjen osalta ..	471
3.3.1	Kilpailun merkitys .....	471
3.3.2	Viranomaisen asiantuntemus ja toimivalta .....	475
3.3.3	Ehtojen asettamiseen liittyvät näkökohdat .....	478
3.3.4	Mahdollisuus poiketa suojelusäätöksistä .....	480
3.3.5	Korvaussäätöjen soveltamiseen liittyvät näkökohdat .....	483
3.3.6	Asiainmukainen päätöksentekomenettely kilpailutilanteissa .....	487
3.3.7	Edellytysuhde kumuloidumisen sijasta .....	489
3.4	Kilpailu viittaussäätöjen puuttuessa .....	490
4	KILPAILU LUONNONSUOJELULAIN ERI SÄÄNTÖJEN VÄLILLÄ .....	492

5	VIITTAUSSÄÄNNÖSTEN VAIKUTUS	
	VIRANOMAISTEN PAKKOKEINOTOIMIVALTAAN .....	493
5.1	Alueellisen ympäristökeskuksen pakkokeinotoimivalta	
	luonnonsuojelulain vastaisuuden perusteella .....	493
5.2	Metsäkeskuksen pakkokeinotoimivallasta	
	luonnonsuojelulain vastaisuuden perusteella .....	495
6	HAVAINTOJA VALITUSOIKEUDESTA	
	KONKURRENSSITILANTEESSA .....	499
7	YHTEENVETO .....	501
	LÄHTEET .....	502
	OIKEUSTAPAUKSET .....	507
	LYHENTEET .....	508
	CONCURRENCE OF NATURE CONSERVATION	
	AND LAND AND RESOURCE USE .....	509

---

# Vaaran vyöhykkeellä – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista<sup>1</sup>

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Tutkimuksen kysymyksenasettelu ja rakenne

Luonnonsuojelulain (1069/1996, LSL) ja sillä kansallisesti implementoidun luontotyyppejen sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin (92/43/ETY, luontodirektiivi) tavoitteena on turvata luonnon monimuotoisuuden säilyminen. Luonnonsuojelulainsäädäntö on vain osa ympäristölainsäädäntöämme, jolla pyritään soveltamaan yhteen erilaiset maankäyttötarpeet, minimoimaan ihmisen toiminnan ympäristöön ja luontoon kohdistuvat haittavaikutukset ja turvaamaan luonnonvarojen kestävä ja säästävä käyttö. Käytän tässä artikkelissa käsitettä *ympäristönkäyttö* sellaisesta ympäristöstä muuttavasta toiminnasta, jolla voi olla välittömiä haitallisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden säilymiseen. Ympäristönkäyttöä säädellään mm. maankäyttöä ja rakentamista ohjaavassa,<sup>2</sup> uusiutuvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen käyttämistä koskevassa, sekä ympäristönsuojelua koskevassa lainsäädännössä. Käytän vastaavasti mainitusta lainsäädännöstä käsitettä *ympäristönkäyttölainsäädäntö*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Kiitän artikkelin varhaisemmista versioista saamistani arvokkaista kommentteista Joensuun yliopiston ympäristöoikeuden professori *Tapio Määttä*, hallinto-oikeuden professori *Marja Sutelaa* ja julkisoikeuden lehtori *Tarmo Miettistä*, ympäristöministeriön luonnonsuojelujohtaja *Ilkka Heikkistä* ja hallitusneuvos *Hannu Karjalaista* sekä Oikeustiede – Jurisprudentialian nimeämää referenttiä. Lopullisesta tekstistä kannan luonnollisesti vastuun yksin.

<sup>2</sup> Rakentamista koskevalla lainsäädännöllä on välittömiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, mutta näin voi katsoa olevan myös maankäytön suunnittelua koskevalla lainsäädännöllä sikäli, että kaavalla voidaan muuta päätöksentekoa sitovasti päättää, millaista rakentamista alueelle voidaan sallia.

<sup>3</sup> Ks. ympäristöoikeuden osa-alueista *Kuusiniemi* 2001a s. 56–57. Huomattakoon, että Kuusiniemi ei käytä yläkäsitettä ympäristönkäyttölainsäädäntö.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen<sup>4</sup> 10 artikla velvoittaa sopimusosapuolet ryhtymään mahdollisuuksien mukaan biologisten luonnonvarojen käyttöä koskeviin toimenpiteisiin välttääkseen tai minimoidakseen haitalliset vaikutukset biologiseen monimuotoisuuteen. Luonnonsuojelunäkökohdat on tarpeen linkittää ympäristönkäyttölainsäädäntöön siten, että kaikessa ympäristöä koskevassa päätöksenteossa otetaan huomioon ympäristönkäytön vaikutukset luonnon monimuotoisuuden säilymiseen. Kuten *Määttä* toteaa, ”suojelu toteutuu käytännössä suhteessa mahdolliseen käyttöön”.<sup>5</sup> Linkittäminen liittyy yleisemmin ympäristölainsäädännön yhtenäistämiseen. Ihmisen toiminnasta aiheutuvia, ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia ei voida eristää toisistaan, vaan niitä tulee tarkastella kokonaisuutena. Tästä syystä myös Suomessa on viime vuosikymmenen aikana yhtenäistetty aiemmin sektorikohtaista ympäristölainsäädäntöä säättämällä ensin ympäristölupamenettelylaki (735/1991), sittemmin ympäristönsuojelulaki (86/2000, YSL). Vastaavasti ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia ei voida tarkastella erillään luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvista haitoista. Tähän haasteeseen on osittain vastattu sisällyttämällä ympäristönkäyttölainsäädäntöön sisällöllisiä luonnonsuojeluun liittyviä päätöksenteon edellytyksiä, kuten maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) kaavojen sisältövaatimukset ja ympäristönsuojelulain lupaedellytykset.

Luonnonsuojelutavoitteisiin liittyvien lupa- tms. edellytysten ohella useisiin ympäristönkäyttöä säänteleviin lakeihin kirjattiin luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 1996 yleinen viittaus luonnonsuojelulakiin. Viittaussäännösten merkitys käytännön päätöksenteossa ei ole yksiselitteinen. Viittaussäännösten soveltaminen vaikuttaa lupien keskinäisen myöntämisyjärjestyksen ohella myös lupien epäämisen johdosta mahdollisesti maksettavia korvauksia koskevien säännösten soveltamiseen. Esiin nousee myös kysymys viittaussäännösten vaikutuksesta viranomaisten toimivaltaan sekä lupa-asian käsittelyssä että pakkokeinotilanteissa. Tämän artikkelin keskeinen tavoite on selkeyttää säännösten tulkintaa (*de lege lata*) ja päätöksentekoa tilanteissa, joissa tulevat sovellettaviksi sekä ympäristönkäyttölainsäädännön säännökset että luonnonsuojelulain säännökset.

Analysoin artikkelin johdannoksi yleisesti konkurrenssin eri merkityksiä ja konkurrenssia ympäristöoikeudessa (luku 1.2). Viittaussäännösten käsittelemisen pohjaksi käyn läpi yleisten oppien tasolla lupien konkurrenssia (luku 2). Konkurrenssin merkityksen hahmottaminen yleisten oppien tasolla on heuristisesti tarpeen, sillä se normatiivisesti ohjaa käytän-

<sup>4</sup> SopS 78/1994.

<sup>5</sup> *Määttä* 2001 s. 318.



nön ratkaisutoiminnassa yksittäistapauksellista päätöksentekoa.<sup>6</sup> Tämän jälkeen käyn yksityiskohtaisesti läpi ympäristönkäyttölainsäädäntöön kirjatut viittaukset luonnonsuojelulakiin (jakso 3.1). Sen jälkeen tarkastelen viittaussäännösten tulkintaa ja vaikutusta Natura 2000 -verkostoa koskevien luonnonsuojelulain säännösten osalta (jakso 3.2). Tarkastelen myös päätöksentekomenettelyn vaikutuksia korvauksiin, joita ei kuitenkaan tässä artikkelissa tarkastella kuin välttämättömässä laajuudessa. Tämän jälkeen käyn läpi viittaussäännösten tulkinnan ja vaikutukset muiden luonnonsuojelulain säännösten osalta (jakso 3.3). Päätöksentekomenettelyyn liittyvien epäselvyyksien vuoksi on tarvetta arvioida myös kysymyksiä viranomaisen asiantuntemuksesta ja toimivallasta, ehtojen asettamisesta sekä päätöksentekomenettelyn vaikutuksista korvaussäännösten soveltamiseen. Konkurensin tarkastelun pohjalta argumentoin, että yleisten oppien tasolla viittauksilla luonnonsuojelulakiin on luotu edellytyssuhde luonnonsuojelulain säännösten hyväksi. Tarkastelen myös lyhyesti konkurensia viittaussäännösten puuttuessa (jakso 3.4). Lupien välinen konkurrensi ilmenee myös luonnonsuojelulain sisällä sen eri säännösten välillä (luku 4). Artikkelin lopussa teen eräitä huomioita viittaussäännösten vaikutuksista viranomaisten pakkokeinoimivaltaan lainvastaisen toiminnan estämiseksi (luku 5) sekä valitusoikeuksiin (luku 6). Lopuksi teen koontavia havaintoja artikkelissa käsitellyistä kysymyksistä (luku 7).

## 1.2 Ympäristönkäyttöön liittyvät konkurensitilanteet

Ympäristölainsäädännön keskeinen tehtävä on järjestää erilaisten ympäristön käyttötärpeiden välisiä suhteita: ratkaista, kuka saa tehdä, mitä, miten ja missä. Ympäristöoikeus onkin tästä johtuen usein määritelty perusluonteeltaan konfliktioikeudeksi.<sup>7</sup> Ympäristön käytössä kilpaillaan sekä tiettyä aluetta samaan käyttötarkoitukseen tavoittelevien tahojen että saman alueen käyttämistä eri tarkoituksiin haluavien välillä. Tällaisista kilpailutilanteista on käytetty käsitettä *konkurrensi*<sup>8</sup>.

Konkurensilla on kielellisesti kaksoismerkitys *yhtäaikaisuus* ja *oikeuksien välinen kilpailutilanne*.<sup>9</sup> Konkurensin käsite rinnakkaisuutta ilmai-

<sup>6</sup> Ks. Tuori 2002 s. 6–7.

<sup>7</sup> Ks. mm. ensimmäisessä ympäristöoikeuden yleisesityksessä Hollo 1991 s. 6 ja viimeisimmässä Kuusiniemi 2001a s. 54.

<sup>8</sup> Westerlund 1975 s. 264.

<sup>9</sup> Kielellisesti lähtökohtana on ruotsinkielinen termi *konkurrera* eli kilpailla, ja englanninkielinen *concurrance*.

sevana on rikosoikeudessa vakiintunut tarkoittamaan rikosten yhtymistä.<sup>10</sup> Esineoikeudessa käsitteellä puolestaan on ollut vakiintuneesti toisenlainen, kilpailuun<sup>11</sup> liittyvä merkitys.<sup>12</sup> Ympäristöoikeudessa konkurrenssilla tarkoitetaan sekä varsinaista kilpailua tietyn alueen käyttötarkoituksesta että lupien yhtäaikaaisuutta eli tilannetta, jossa samaa ympäristönkäyttöhanketta koskee usean eri lain lupavaatimus tai rajoitus.

*Westerlundin*<sup>13</sup> mukaan konkurrenssi esiintyy erilaisten ympäristönkäyttöhankkeiden välillä taulukossa 1 esitetyllä tavalla kilpailuna

- a) alueesta eli siitä, mihin tarkoitukseen mitäkin aluetta käytetään,
- b) resursseista eli siitä, miten (ja kuka) resursseja saa käyttää (ristiriita esimerkiksi vedenottamisen ja jäteveden päästämisen välillä), sekä
- c) resipientistä eli siitä, kuka saa käyttää vesialuetta päästöjen kohteena<sup>14</sup> sulkien ainakin osan päästöihin halukkaista pois.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Ks. *Honkasalo* 1947 s. 7–14. Käsite on kuitenkin merkittävästi vanhempi rikosoikeudessa, sillä *Forsman* (1930 s. III ja 546–550) luennoi jo vuosina 1889–1892 rikoskonkurrenssista. Vaikka rikosoikeuden uudistuksessa vuonna 1992 luovuttiin erottelusta reaali- ja ideaalikonkurrenssimuotoihin, konkurrenssin käsitettä käytetään edelleen oikeuskirjallisuudessa. Ks. *Koskinen* 2001 s. 81–83.

<sup>11</sup> Ks. esineoikeuksien välisestä konkurrenssista jo *Wrede* 1899 s.158–168.

<sup>12</sup> Esineoikeudellisen suojan osalta konkurrenssin käsitettä käytetään kollisiotilanteiden ratkaisemiseen *geneerisesti* eli vain laadun ja määrän mukaan määriteltyn oikeuksien toteuttamisessa. Ks. *Zitting* 1951 s. 76–85. Käsitteen tämä merkitys oli vakiintunut jo ennen Zittingin väitöskirjaa, jossa hän toi suomalaisen oikeuskeskusteluun *Rossin* omistusoikeuden dynaamisen ja staattisen suojan käsitteet. *Zitting* (1951 s. 85) toteaa *Vinding Kruseen* viitaten, että ”pitkäaikaisen kokemuksen perusteella on havaittu tarkoituksenmukaiseksi soveltaa individuaalisesti määrättyyn esineeseen kohdistuvien oikeuksien kollisiossa prioriteettiperiaatetta ja geneerisesti määrättyyn objektiin suuntautuvien oikeuksien kollisiossa konkurrenssiprinsiippiä”. Sittemmin konkurrenssista esineoikeudessa ks. *Zitting – Rautiala* 1982 s. 7–8, *Zitting* 1989 s. 11–12, *Tuomisto* 1993 s. 46 ja *Kartio* 2001 s. 254–255.

<sup>13</sup> *Westerlund* 1975 s. 271.

<sup>14</sup> *Vihervuori* (1983a s. 179–180) on käyttänyt konkurrenssin käsitettä tässä merkityksessä eli kuvaamaan taulukon 1 tilannetta c, jossa kaksi kuormittajaa kilpailee saman rajallisen resurssin käytöstä kuten saman vesialueen käytöstä resipientinä.

<sup>15</sup> *Westerlund* (1975 s. 272) erottaa resipienttikilpailusta tilanteen, jossa myöhempi päästöoikeutta hakeva suljetaan aiemmalla luvalla tosiasiallisesti luvan saamisen ulkopuolelle. Tämä poissulkeva piirre on kuitenkin ominainen resipienttiperiaatteelle, jos lisäpäästöistä aiheutuisi resipientin kuormituksen sietokyvyn ylitys (ks. *Hollo* 1993 s. 6). Esimerkiksi ratkaisussa KHO 6.3.2001 t. 391 haetun luvan aiheuttama kuormitus olisi lisännyt kriittisesti resipientin kuormitusta, mistä johtuen vesilain (264/1961, VL) 10:24.1 §:n nojalla lupa evättiin.

Olemassa oleva toiminto Uusi toiminto	Ympäristönkäyttö	Luonnonsuojelu
Ympäristönkäyttö	a) Aluekonkurrenssi (samaa aluetta käytettäisiin eri tarkoituksiin) b) Resurssikonkurrenssi (samoja resursseja käytettäisiin eri tarkoituksiin) c) Resipientikonkurrenssi (toiminnot eri alueella, mutta sama resipientti)	Resurssikonkurrenssi: f) Sama alue poissulkevasti toiminnan tai suojelun kohteena – Suojeltu maa-alue, jota heikentäisi alueella harjoitettava ympäristönkäyttö – Suojeltu maa-alue, jonka luonnonarvoja toiminta alueen ulkopuolella heikentäisi – Suojeltu vesialue resipientinä g) Samaa aluetta koskevat sekä suojelu- että ympäristönkäyttö: metsätalousalueella LSL 49.1 §:ssä tarkoitettu lajien lisääntymis- ja levähdyspaikka
Luonnonsuojelu	Resurssikonkurrenssi: d) Luonnonsuojelualueen perustaminen ja olemassa olevien oikeuksien pysyvyys ilman käytön rajoitusta e) Luontotyyppin / erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajaamispäätöksen oikeusvaikutukset olemassa olevalle maankäytölle	—

**Taulukko 1 . Ympäristönkäytön konkurrenssitilanteet.**<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Taulukko on kilpailevien ympäristökäyttötarkoitusten osalta mukailtu *Westerlundin* (1975 s. 271) konkurrenssianalyysistä. Lisäksi siinä esitetään ympäristönkäytön ja luonnonsuojelun väliset kilpailutilanteet.

Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön välillä syntyy kilpailutilanteita ensinnä silloin, kun olemassa olevaan ympäristönkäyttötoimintaan voi kohdistua uusia rajoituksia ennestään suojelemattoman<sup>17</sup> luonnonarvon suojelemisen vuoksi. Rajoitus tulee voimaan viranomaisen päätöksen (kuten yksityisen luonnonsuojelualan perustamisen) tai lain voimaantulon (kuten kansallispuiston perustamisen) seurauksena (taulukon tilanne d). Lähtökohtaisesti tällaiset rajoitukset edellyttävät omistajan ja ympäristönkäyttäjän hyväksyntää. Esimerkiksi LSL 24.1 §:n nojalla yksityisen luonnonsuojelualan perustaminen edellyttää, että alueellinen ympäristökeskus ja maanomistaja sopivat rauhoitusmääräyksistä. Jos luonnonsuojelualueeksi perustettavaa aluetta perustetun rasiitteen, vuokraoikeuden tai muun vastaavan oikeuden nojalla käytävä vastustaa käyttöön kohdistuvia rajoitteita, tällaiseen oikeuteen kohdistuva rajoitus on LSL 71 §:n mukaan mahdollista asettaa vain lunastamalla oikeus lunastusmenettelyssä.<sup>18</sup> Luonnonsuojelualue voidaan perustaa yksityismaalle LSL 24.3 §:n nojalla myös ilman maanomistajan suostumusta, jos kyseinen alue kuuluu valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan. Tällainen päätös ei myöskään LSL 71 §:n nojalla rajoita erityisen oikeuden haltijan oikeuksia ilman, että ne hankitaan tai viime kädessä lunastetaan valtiolle LSL 52.2

---

<sup>17</sup> Suoraan lain nojalla voimaan tuleva suojeleminen on ikään kuin piilevänä olemassa, kunnes joku ryhtyy sitä vaarantavaan toimintaan. Esimerkiksi lajisuojelusäännökset, mukaan lukien LSL 49.1 §:ssä tarkoitettu luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojeleminen, ovat olleet voimassa 1.1.1997 lähtien. Tästä johtuen katson, että niiden osalta konkurrenssitilanteessa on kyse jo suojellusta luonnonarvosta, jota kilpailutilanteessa uusi ympäristönkäyttöhanke saattaa vaarantaa. Sama tilanne koskee vesilain suojaamia luontotyyppisiä, joiden suojeleminen on voimassa suoraan lain nojalla, eikä siten edellytä toteuttavaa viranomaispäätöstä. Ks. esim. KHO 2001:8, jonka mukaan VL 1:15 a §:ssä tarkoitettua fladaa koskevassa, tiepenkereen ja sillan rakentamista tarkoittavassa lupa-asiaassa tuli VL 1:15 a §:n (1105/1996) mukaisesti ensin tutkia, vaarantaako kyseessä oleva toimenpide enintään 10 hehtaarin suuruisen fladan säilymistä luonnontilaisena. Jos toimenpide vaarantaa fladan säilymistä luonnontilaisena, on toimenpide pykälän 1 momentin mukaan kielletty. Tämän jälkeen oli tutkittava, voidaanko tästä kiellosta myöntää mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettu poikkeus. Harkittaessa mahdollisuutta myöntää poikkeusta VL 1:15 a §:n mukaisesta kiellosta on pykälän 2 momentin mukaisesti selvítettävä, aiheutuuko tiehankkeen toteuttamisesta seuraus, joka vaarantaa huomattavasti kyseisen fladatyyppin suojelutavoitteet. Koska tiepenkereen ja sillan rakentaminen vaaransi fladan säilymistä luonnontilaisena, oli sanottu rakentaminen kiellettyä ilman VL 1:15 a.2 §:ssä tarkoitettua poikkeusta. Kun tiehankkeen toteuttamisesta aiheutui kyseisen fladatyyppin suojelutavoitteiden huomattava vaarantuminen, ei poikkeusta voitu myöntää eikä lupahakemukseen voitu suostua.

<sup>18</sup> Ks. *Vihervuori* 2000 s. 358. Luonnonsuojelualan perustaminen ei välittömästi estä saavutettujen oikeuksien käyttämistä, joten joissain tilanteissa alueelle on syytä asettaa toimenpidekielto tai panna oikeuden lunastaminen vireille, jotta alueen luonnonarvojen heikentyminen voidaan estää.

§:n nojalla. Maanomistajan oikeuksia päätös rajoittaa välittömästi, ja hänellä on oikeus LSL 53.2 §:n nojalla korvaukseen, mikäli päätös aiheuttaa hänelle merkityksellistä haittaa.

Rajoituksia on mahdollista asettaa ilman maanomistajan tai käyttöoikeuden haltijan suostumusta (taulukon tilanne e) myös alueellisen ympäristökeskuksen tekemällä LSL 30 §:n mukaisella päätöksellä luontotyyppin tai 47.3 §:n mukaisella päätöksellä erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajojen määrittämisestä, jolloin rajoitukset tulevat välittömästi voimaan kaikkia – myös erityisen oikeuden haltijaa – kohtaan riippumatta käyttöoikeuden perusteesta<sup>19</sup>.

Toisenkaltainen, tässä artikkelissa keskeisesti tarkasteltava luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön välinen kilpailutilanne muodostuu, kun vireille tulee uusi ympäristönkäyttöhanke, joka vaarantaa jo suojeltua luonnonarvoa. Kyseessä on aina kilpailu resurssien eli luonnonvarojen eri käyttötarkoitusten välillä. Kilpailu on toisen käyttötarkoituksen poissulkevaa (taulukon tilanne f), jos yhden käyttötarkoituksen toteutuminen tekee toisen mahdottomaksi, kuten saman alueen vanhan metsän suojelu ja metsätalouskäyttö. Kilpailu voi olla myös osittaista (taulukon tilanne g), kuten LSL 29 §:n mukaisen luontotyyppin tai LSL 47.3 §:n mukaisen erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelun yhteydessä, sillä suojelu estää taloudellisen toiminnan ainoastaan silloin, kun se aiheuttaisi laissa kielletyjä seurauksia eli *luontotyyppin ominaispiirteiden muuttumista* tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan hävittämisen tai heikentämisen *kyseisen lajin kannalta*. Vastaavasti suoraan lain nojalla voimassa olevan

<sup>19</sup> *Similä* 1997 s. 258. *Vihervuori* (2000 s. 362) tulkitsee, että LSL 71 §:n säännös saavutettujen oikeuksien, kuten rasite- ja vastaavien oikeuksien pysyvyydestä ulottuisi myös luontotyyppien esiintymien rajaukseen. Tulkinta on kuitenkin säännöksen sanamuotoa laajentava, sillä siinä puhutaan *luonnonsuojelualueesta*. Säännöksellä ylläpidettiin vanhan luonnonsuojelulain (27/1923) 8 §:n mukaista tilannetta, jota hallituksen esityksen mukaan ollut tarkoitusta muuttaa (Ks. *HE 79/1996 vp* yksityiskohtaiset perustelut 71 §). Näin ollen säännös ei sovellu luontotyyppien esiintymien rajaamispäätökseen, kuten ei myöskään erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajauspäätökseen LSL 47.3 §:n nojalla. Päinvastainen tulkinta johtaisi tilanteeseen, että rajauspäätös ei sinänsä estäisi ominaispiirteiden muuttamista tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan hävittämistä tai heikentämistä, jos ympäristönkäyttö perustuisi perustettuun oikeuteen. Laissa suoraan säädetty suojelu ei tulisikaan voimaan alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä, vaan edellyttäisi lisäksi toimenpidekiellon asettamista ja esim. maa-ainesten otto-oikeuden lunastamista. Sanamukaista tulkintaa tukee myös se, että lain korvaussäännökset koskevat näissä kahdessa tilanteessa myös erityisen oikeuden haltijaa. Sen sijaan korvaussäännös ei koske erityisen oikeuden haltijaa tilanteessa, jossa LSL 24.3 §:n nojalla perustetaan luonnonsuojelualue ilman maanomistajan suostumusta. Perusteena on se, että LSL 71 §:n mukaisesti päätös ei voi rajoittaa kyseisiä oikeuksia ilman toimenpidekieltoa ja lunastusta.

LSL 49.1 §:ssä tarkoitetun luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- tai levähdyspaikan hävittämisen ja heikentämiskielto estää taloudellisen toiminnan ainoastaan kyseisen lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan osalta ja *lajin kannalta*, ei laajan alueen käyttämistä metsätaloustoimintaan tai lajia haittaamatonta toimintaa.

Kolmantena kilpailutilanteena voidaan tunnistaa suojelemattoman, mutta arvokkaaksi todetun luonnonarvon mahdollinen vaarantuminen uuden ympäristönkäytön vuoksi, kuten kaavoitettaessa aluetta, jossa esiintyy luonnonsuojelulain 29 §:ssä tarkoitettu suojeltu, mutta vielä viranomaispäätöksellä rajaamaton luontotyyppi. Ympäristönkäyttölainsäädännössä on sisällöllisiä luonnonsuojelutavoitteisiin liittyviä säännöksiä,<sup>20</sup> joiden kautta näissä konfliktitilanteissa suojelutavoitteet voivat tulla huomioetuiksi.<sup>21</sup>

*Lupien välisessä konkurrenssissa* on kyse siitä, että sama hanke tai suunnitelma edellyttää useita eri lupia, niihin rinnastuvia päätöksiä laissa säädetystä kiellosta poikkeamisesta tai muita viranomaispäätöksiä, jotka perustuvat ainakin olennaisilta osiltaan eri syihin ja menevät limittäin.<sup>22</sup> Sama asia käsitellään eri viranomaisissa eri näkökulmista. Kyse ei ole *normiritiriidasta*, jossa samaan tapaukseen soveltuvat useammat säännökset olisivat keskenään loogisesti ristiriitaisia siten, että niitä ei voitaisi samanaikaisesti noudattaa.<sup>23</sup> Pikemminkin ympäristönkäyttölakien lupajärjestelmät ovat *päällekkäisiä*<sup>24</sup> tai *rinnakkaisia*<sup>25</sup>.

Luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten ja ympäristönkäyttöön liittyvän lainsäädännön välisessä suhteessa on kyse sekä resurssikilpailusta eli luonnon käytön ja suojelun välisestä kilpailusta että lupien tarpeen yhtäaikaaisuudesta. Tässä artikkelissa keskityn

<sup>20</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2002 s. 38.

<sup>21</sup> Ks. *Hollo* 2001 s. 13, 284–285.

<sup>22</sup> Ks. *Kuusiniemi* (1985 s. 44), joka antaa kunnian konkurrenssin käsitteen liittämistä puheena olevaan yhteyteen *Jatkolalle*. Ks. myös *Kuusiniemi* 1992 s. 720, *Kuusiniemi* 1995 s. 4–5, 374 ja *Kuusiniemi* 2001a s. 95. Käsitettä ei ole meillä tässä merkityksessä ympäristöoikeudessa kattavasti omaksuttu käyttöön, vaikkakin sitä on jossain määrin käytetty ja sen käyttö on viime vuosina lisääntynyt. Ks. *KM* 1989:52 s. 27, *KM* 1996:11 ja 12 s. 46, *Similä* 1997 s. 77 ja *Marttinen* 2001 s. 28, 119.

<sup>23</sup> Ks. normiritiriidasta esim. *Aarnio* 1989 s. 169–170 ja *Laakso* 1990 s. 134–139.

<sup>24</sup> Ks. mm. *Vihervuori* 1983b s. 319–320 av. 13 ja *Vihervuori* 1984 s. 51. Myös *Hollo* (mm. 1998 s. 255) on käyttänyt ilmaisua päällekkäisten ennakkovalvontakeinojen järjestelmä. Samoin hallinto-oikeudellisissa kirjallisuudessa puhutaan *päällekkäisyydestä* (ks. *Mäenpää* 1992 mm. s. 185).

<sup>25</sup> Ks. mm. *Vihervuori* 1989 s. 132, 135. Ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 296 ss. ja *Hollo* 2001 s. 271.

ainoastaan tarkastelemaan lupien<sup>26</sup> – eli ympäristönkäyttöön tarvittavan luvan tai muun viranomaispäätöksen ja luonnonsuojelulain kiellon ja siitä tarvittavan poikkeuksen – välistä konkurrensia.

## 2 LUPIEN VÄLISESTÄ KONKURRENSSISTA

### 2.1 Konkurrenssi ja hallinnon lainalaisuusperiaate

Lupien välinen konkurrensi liittyy kiinteästi *hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen*, sillä ympäristönkäyttöön liittyvää lainsäädäntöä sovelletaan käytännössä pääosin eri viranomaisten hallintopäätöksiä koskevassa päätöksentekomenettelyssä.<sup>27</sup> Hallinnon lainalaisuusperiaate rajoittaa viranomaisen päätöksen alaa viranomaisten välisenä toimivaltajakona ja siihen liittyvänä päätöksenteon asiallisena rajoituksena.<sup>28</sup> Kukin viranomainen päättää luvan myöntämisestä sille lainsäädännössä myönnetyn toimivaltan rajoissa, eikä se voi ratkaista toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa asiaa.<sup>29</sup> Tästä johtuen viranomainen on ratkaisua tehdessään riippumaton toisten viranomaisten aiemmin tekemistä hallintopäätöksistä.<sup>30</sup> Toimivaltajakoon liittyy päätöksenteon asiallinen rajoitus, sillä tiukan säädoskohtaisen normatiivisen alan tulkinnan mukaan viranomainen ei saa soveltaa lupapäätöstä tehdessään muuta kuin kyseistä lupa-asiaa koskevia säännöksiä.<sup>31</sup> Hallinto-oikeudessa ympäristönsuojelupäätökset mursivat 1970-luvulla tämän periaatteen jäljempänä edellytysuhdetta koskevassa jaksossa (2.3) selostettavalla tavalla, kun KHO alkoi soveltaa lakiin eräistä naapuruussuhteista (26/1920, NaapL) sisältyviä immisiosäännöksiä rakentamis- ja perustamislupaharkinnan yhteydessä.

Kun hankkeen toteuttaminen edellyttää usean eri lain säännösten mukaista päätöstä, asiaa koskevan yhden säännöksen perusteella annettu aiempi

<sup>26</sup> Lupa ymmärretään tässä edellä esitetyllä tavalla laajasti eli tarkoittaen myös päätöstä poiketa laissa asetetusta kiellosta.

<sup>27</sup> Todettakoon, että päätöksenteossa on otettava huomioon myös muut hallinnon oikeusperiaatteet eli yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet, joista säädetään hallintolain (434/2003, HalL) 6 §:ssä.

<sup>28</sup> Ks. *Mäenpää* 2003a s. 79.

<sup>29</sup> Ks. *Mäenpää* 2003a s. 79 ja *Mäenpää* 2003b s. 103, 366 sekä hallintolakia edeltävältä ajalta *Mäenpää* 1992 s. 193, 199, *Kuusiniemi* 1995 s. 250 ja *Hollo* 2001 s. 298–299.

<sup>30</sup> Ks. *Mäenpää* 2003b s. 387.

<sup>31</sup> Ks. *Mäenpää* 1992 s. 196, *Mäenpää* 2003b s. 350.

myönteinen päätös (esim. tiesuunnitelma tai kaavan hyväksyminen) ei perusta hakijalle *luottamuksensuojaa*,<sup>32</sup> jonka vastainen asiaan soveltuvan toisen lain säännöksen nojalla annettu myöhempi kielteinen päätös (kuten maa-aineksen ottamispäätös tai ympäristölupapäätös) voisi olla. *Luottamuksensuojaperiaate* suojaa luvanhaltijan luottamusta julkisen vallan nojalla hänelle myönnetyn luvan pysyvyyteen sekä vallitsevan tulkintalinjan noudattamiseen, mikäli olosuhteet eivät ole olennaisesti muuttuneet tai aiempi tulkintalinja ollut lainvastainen.<sup>33</sup> Se ei kuitenkaan suojaa hakijan luottamusta siihen, että hänellä olisi yhden lain nojalla myönnetyn luvan perusteella oikeutettu odotus saada toisen lain nojalla harkittava, saman hankkeen toteuttamisen edellyttämä lupa.

## 2.2 Riippumattomuussuhde

Ilman nimenomaista asiaa koskevaa säännöstä lupien välillä on *riippumattomuussuhde*.<sup>34</sup> Riippumattomuus ilmenee viidellä tavalla, jotka osittain ovat saman periaatteen muunnelmia:

- 1) yhdessä laissa oleva ehdotonkaan kieltä toimintaan ei estä luvan myöntämistä toisen lain nojalla;<sup>35</sup>
- 2) yhden lain mukaisen luvan puuttuminen ei estä luvan myöntämistä toisen lain nojalla;
- 3) yhden lain nojalla myönnetty lupa ei tee monilupaista toimintaa sallituksi;
- 4) hankkeen säätäminen luvanvaraisuuden ulkopuolelle tietyssä lainsäädännössä ei tarkoita, ettei siihen saatettaisi edellyttää lupaa toisen lain nojalla;<sup>36</sup> ja

<sup>32</sup> Ks. yleisesti *Niemivuo – Keravuori* 2003 s. 123, 126 ja ympäristöoikeudessa *Kuusiniemi* 2001b s. 233–235.

<sup>33</sup> Ks. *Niemivuo – Keravuori* 2003 s. 126, *Mäenpää* 2003a s. 95–96 ja *Mäenpää* 2003b s. 393–394. *Mäenpää* (ibid. s. 88 ja 2003b s. 271) liittyy tulkintalinjan johdonmukaisuuden myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

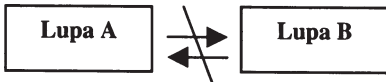
<sup>34</sup> Ks. KM 1989:52 s. 27 ja *Hollo* 2001 s. 271. Todettakoon, että Ruotsissa *Westerlund* (1975 s. 57) on luokitellut lupien välisiä suhteita viiteen eri kategoriaan: *uteslutande prövning*: toinen laki syrjäyttää toisen mukaisen harkinnan; *supplerande prövning*: harkinta kaikki aspektit huomioon ottaen itsenäisesti molempien normien nojalla; *helt sektoriserad prövning*: lupaharkinta jaetaan eri säädösten mukaisiin osiin; *eksklusiv prövning*: harkinta vain toisen lain nojalla, mutta valvottava, ettei toisen lain säännöksiä rikota; ja *kombinerad prövning*: harkinta yhden nojalla yleisesti, muttei estä antamasta toisen nojalla kieltoa. Ks. niistä myös *Kuusiniemi* 1985 s. 48.

<sup>35</sup> Ks. *Similä* 1997 s. 75.

<sup>36</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1985 s. 54–55. Ojituksen liittyvien ongelmien osalta ks. *Vihervuori* 1987 s. 68–69.



5) myönnetty lupa ei sido myöhempää, toisen lain nojalla tapahtuvaa lupapäätöksentekoa.<sup>37</sup>



**Kuvio 1.** Lupien välinen riippumattomuus.

Lähtökohtaisesti yksi lupa ei korvaa toista, sillä niillä pyritään erilaisiin tavoitteisiin.<sup>38</sup> Luonnonsuojelulain osalta se tarkoittaa, että muulla lainsäädännöllä ei voida antaa lupaa poiketa luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen päätösten määräyksistä.<sup>39</sup> Lupien ollessa toisistaan riippumattomia hakija voi hankkia eri luvat tai poikkeukset lain kiellosta vapaassa järjestyksessä.<sup>40</sup> Useaa lupaa edellyttävää toimintaa saa kuitenkin ryhtyä toteuttamaan vasta, kun kaikki tarvittavat luvat on saatu.<sup>41</sup> Seuraavat tapaukset ilmentävät edellä esitettyjä riippumattomuusvaikutuksia:

**KHO 1983 A II 154:** KHO hylkäsi maanomistajan valituksen tie- ja vesirakennushallituksen päätöksestä, jolla maantien parantamissuunnitelman yhteydessä oli perustettu oikeus tienpitoaineen ottamiseen suunnitelman toteuttamisen ajaksi rajoitettuun määrään päätöksessä mainitulta alueelta. Ratkaistaessa, oliko tiesuunnitelmaa laadittaessa kiinnitetty huomiota ympäristönsuojelunäkökohtiin yleisistä teistä annetun lain (243/1954, YITieL) 10 §:ssä edellytetyllä tavalla, otettiin huomioon myös, ettei tällä päätöksellä perustettu oikeutta poiketa maa-aineslain säännöksistä eikä ratkaistu kysymystä sanotun lain mukaisen luvan myöntämisen edellytyksistä tai lupaehdoista.

**KHO 1987 A 89:** Opetusministeriön antamalla kirkkolain (635/1964) 338 ja 342 §:n mukaisella luvalla hautausmaan laajentamiseksi ei ollut ratkaistu kysymystä muinaismuistolain (295/1963, MuinaisML) edellyttämästä luvasta asiassa. Kun otettiin huomioon hautausmaan laajennuksen pinta-ala (12,2 ha) ja se, että hautausmaan laajennus esti toteu-

<sup>37</sup> Ks. *KM 1989:52* s. 30 ja *Mäenpää 1992* s. 196 sekä luonnonsuojelulain osalta *Vihervuori 2000* s. 372.

<sup>38</sup> *Kuusiniemi 2001a* s. 95. Samoin toteaa *Vihervuori (2001* s. 589) maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain välisestä suhteesta.

<sup>39</sup> Näin totevat jo vanhan LSL:n (71/1923) aikana *Vihervuori (1989* s. 140) maa-ainesten ottoluvan osalta ja yleisesti uuden LSL:n osalta *Similä (1997* s. 74).

<sup>40</sup> Näin toteavat yleisesti *Kuusiniemi (1985* s. 111–112) ja häneen viitaten *Vihervuori (1989* s. 138). Ks. myös *KM 1989:52* s. 31 ja *Hollo 2001* s. 271.

<sup>41</sup> Ks. *KM 1989:52* s. 27, *Mäenpää 1992* s. 194, *Marttinen 2001* s. 119 ja *Mäenpää 2003b* s. 366.

tettuna hakemuksen tarkoittamalla alueella muinaisjäännöksen tutkimisen, kysymyksessä oleva hanke edellytti MuinaisML 13 §:n mukaista menettelyä.

**KHO 1.11.2001 t. 2701 (Irs<sup>42</sup>):** Rantakaava-alue käsitti mantereella olevan palstan ja kolme saarta, joista kahteen oli osoitettu rakentamista. Mantereella oleva osa-alue rajoittui Natura 2000 -kohteeseen ja saaret sijaitsivat sen alueella. Rakennuskortteleita oli osoitettu mannerpalstalle sekä kahteen saareen. Uutta rakentamista oli osoitettu vain mantereelle ja toiseen saareen. Laaditun luontoselvityksen mukaan toisessa saarista oli merenlahti, jota mahdollisesti voitiin pitää VL 1:15a §:ssä tarkoitettuna fladana, ja hirvenjuuren (*Inula salicina*) esiintymiä. Toisessa saarista oli hiekkarantojen esiintymiä. Rakentamista oli osoitettu osalle fladamaisen merenlahden ranta-alueutta. Hirvenjuuren esiintymisalue, hiekkarannat sekä kortteleiden ulkopuolinen osa lahden ranta-alueesta oli varattu SL-alueeksi.

Ympäristökeskus oli jättänyt kaupunginvaltuustossa hyväksytyt rantakaavan vahvistamatta mannerpalstan osalta ylittöituksen perusteella ja saarten osalta sillä perusteella, ettei kaava edistänyt luonnonsuojelun kannalta arvokkaiden luontotyyppien sekä luonnonvaraiselle kasvistolle ja eläimistölle tärkeiden luonnon ominaispiirteiden säilymistä.

KHO katsoi, ottaen huomioon kaava-alueen rakennusoikeuden kokonaisuudessaan, ettei mannerpalstalle osoitettu rakennusoikeus ollut ylittöitetty. KHO katsoi niinkään, että kaavassa oli riittävästi edistetty luonnonsuojelun kannalta arvokkaiden luontotyyppien sekä luonnonvaraiselle kasvistolle ja eläimistölle tärkeiden luonnon ominaispiirteiden säilymistä, ottaen muun ohella huomioon, että alueella mahdollisesti olevan fladan koskemattomuutta turvasi VL 1:15 a §, eikä kaavassa perustettu oikeutta vesilaissa luvanvaraisiksi säädettyihin toimenpiteisiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kaavaa ollut voitu jättää ympäristökeskuksen päätöksestä ilmenevillä perusteilla rakennuslain (370/1958, RakL) vastaisena vahvistamatta. KHO kumosi ympäristökeskuksen päätöksen, jolla valtuuston päätös oli jätetty vahvistamatta ja palautti asian ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi (äänestys 4–1).

**KHO 12.12.2002 t. 3293:** KHO hylkäsi asemakaavaa koskevan valituksen, koska asemakaavan muutoksella ei oltu ratkaistu eikä ole voitukaan ratkaista toiminnan mahdollisesti edellyttämän ympäristöluvan tarvetta tai sen myöntämisen edellytyksiä eikä muutoinkaan toiminnan sallittavuutta ja lainmukaisuutta ympäristönsuojelulain ja kemikaalilain sekä niiden nojalla annettujen säännösten tai määräysten kannalta.

---

<sup>42</sup> Artikkelissa käytetään KHO:n ilmaisua lyhyt ratkaisuseloste (Irs) yksinkertaisuuden vuoksi kaikista sellaisista KHO:n internet-sivulla (<http://www.kho.fi>) ja Valtion säädöstietopankki FINLEXissä (<http://www.finlex.fi>) julkaistuista ratkaisuista, jotka eivät ole vuosikirjaratkaisuja sekä kaikista FINLEXissä ja oikeuslaitoksen internetsivulla (<http://www.oikeus.fi/11680.htm>) julkaistuista hallinto-oikeuksien ratkaisuista.

Jonkin luvan myöntäminen voi tosiasiallisesti myötävaikuttaa toisen luvan saamiseen.<sup>43</sup> Ympäristöllisissä valvontajärjestelmissä jollekin laille on annettu *ratkaisuprioriteetti* eli jonkin seikan oikeudellisen merkityksen lopullinen arviointivalta. Esimerkiksi kaavoituksessa voidaan muuta päätöksentekoa sitovasti ratkaista, millaisia toimintoja tietylle alueelle voidaan sijoittaa.<sup>44</sup>

Ennen luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista voimassa ollut luonnonsuojelulaki (71/1923) ja ympäristönkäyttöä koskevat lait olivat konkurrenssitilanteessa riippumattomuussuhteessa toisiinsa, kuten seuraava ratkaisu osoittaa:

**KHO 1984 A II 85:** Lääninhallitus pyysi KHO:een tekemässään hakemuksessa rakennuslautakunnan mainostaulun pystyttämistä koskevan päätöksen purkamista, koska mainostaulu sijaitsi LSL 19 §:ssä tarkoitettuna taajaan rakennettuna alueen ulkopuolella, jossa luvan myöntäminen mainostaulun pystyttämiseen kuului lääninhallituksen toimivaltaan. KHO hylkäsi hakemuksen, koska rakennuslautakunnan päätös (ns. rakennustöiden lupa) ei ollut esteenä lääninhallituksen luonnonsuojelulakiin perustuville toimenpiteille eikä päätöksen purkaminen siten ollut tarpeen.

Toisen lain nojalla annettu lupa ei siten vaikuttanut luonnonsuojelulain soveltamiseen rajoittavasti, vaan sen lupavaatimuksia sovellettiin purkuhakemuksen kohteena olleesta päätöksestä huolimatta.

## 2.3 Edellytyssuhde

Keskenään konkurrenssissa olevien lupien välillä voi vallita *edellytyssuhde*. Tällöin luvan saanti edellyttää toista lupaa eli niiden hakeminen on kytketty *aikajärjestykseen*.<sup>45</sup> *Kuusiniemi* katsoo, että edellytyssuhde on olemassa *jos ja vain jos* luvan a myöntäminen (ennen lupaa b) on luvan b myöntämisen edellytys.<sup>46</sup> *Hollo* kuvaa tilannetta ympäristönsuojeluasioissa eräänlaisen perusluvan ajatuksen kautta, johon liittyy oikeuskäytännössä sijoitusluvalle annettu ajallinen etusija.<sup>47</sup>

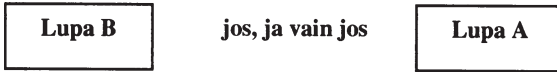
<sup>43</sup> Ks. *KM* 1989:52 s. 30.

<sup>44</sup> Ks. *Hollo* 2001 s. 298.

<sup>45</sup> Ks. mm. *Vihervuori* 1989 s. 134, *Mäenpää* 1992 s. 200 ja *Kuusiniemi* 2001a s. 95.

<sup>46</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1985 s. 95.

<sup>47</sup> Ks. *Hollo* 2001 s. 272.



**Kuvio 2.** Lupien välinen edellytysuhde.

Edellytysuhteen olemassaolo edellyttää pääsääntöisesti asiaa koskevaa säännöstä. Ympäristönkäyttölainsäädäntö koordinoi vain poikkeuksellisesti eri lakien lupajärjestelmiä asettamalla tietyn luvan saamisen toisen luvan myöntämisedellytykseksi.<sup>48</sup> Esimerkiksi rakennuslupahakemus voidaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 134.5 §:n (muut. 99/2000) mukaisesti lykätä, kunnes ympäristölupa-asia ratkaistu, jos se on rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen perusteltua. Tämä on lähtökohtaisesti vain poikkeuksellisesti tarpeen, eikä säännöksellä ole tarkoitettu muutettavaksi sitä, että periaatteessa rakennusluvan ja ympäristöluvan myöntäminen ovat toisistaan riippumattomia.<sup>49</sup>

Maa-aineslain (555/1981, MAL) 3.1,4 §:n mukaan maa-aineslupaa ei voida myöntää, jos sen takia aiheutuu tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantumista, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa. Maa-aineslupa-asia voidaan maa-ainesasetuksen (91/1982, MAA) 5.1 §:n (muut. 465/1997) mukaisesti lykätä, kunnes vesilupa-asia ratkaistu lainvoimaisesti.

**KHO 19.03.2003 t. 587 (Irs):** V:n ympäristölautakunta oli myöntänyt hakijoille A ja B maa-aineslain mukaisen luvan ottaa aineksia yhteensä 20 000 m<sup>3</sup> V:n kunnan V:n kylässä sijaitseviin kahteen tilaan kuulualta pinta-alaltaan noin 10 200 m<sup>2</sup>:n suuruiselta purolaaksossa sijaitsevalta ottamisalueelta. Lupa oli myönnetty muun ohella pohjaveden suojelua ja padon rakentamista koskevin lupamääräyksin. HaO oli hylännyt mm. hankkeen naapuritilan omistajien lupapäätöksestä tekemät valitukset. KHO kumosi HaO:n ja ympäristöltk:n päätökset ja palautti asian ympäristöltk:lle uudelleen käsiteltäväksi. KHO katsoi ottamisalueella olevan puron olevan kokonaisuutena arvioiden VL 1:17 a §:ssä tarkoitettu uoma. Puron uomalaakson laajentamisesta kysymyksessä olevan kaltaisen soranoton seurauksena voi noissa ympäristöolosuhteissa aiheutua puron luonnontilaisuuden vaarantumista. Kun hakijat eivät ole esittäneet VL 1:17 a.2 §:ssä tarkoitettua asianomaisen ympäristölupaviraston myöntämää poikkeusta saman pykälän 1 momentissa säädetystä kiellosta, MAL 2.3 §:n ja VL 1:17 a §:n nojalla ympäristölautakunta ei ollut tässä tilanteessa toimivaltainen ratkaisemaan ottamislupa-

<sup>48</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1995 s. 6 ja *Kuusiniemi* 2001a s. 95.

<sup>49</sup> Ks. *Kumpula* 2001 s. 1245.

pahakemusta kyseisen puron uoman vesialueen osalta. Muilta osin toimivaltaisen ympäristöltk:n olisi pitänyt MAA 5.1 §:n nojalla osoittaa hakijat hakemaan ympäristölupavirastolta edellä tarkoitettua poikkeusta ja samalla lykätä maa-aineslupa-asian käsittelyä siksi, kunnes poikkeusta koskeva vesiasia on tullut lainvoimaisesti ratkaistuksi, koska hakijan ottamissuunnitelman käyttökelpoisuus riippui kyseiseen puroon kohdistuvista toimista. Ympäristöltk:n oli annettava uusi ratkaisu hakijoiden nyt vireille panemassa maa-aineslupa-asiassa, kun hakijoiden mahdollisesti vireille panema vesiasia oli tullut lainvoimaisesti ratkaistuksi.

Oikeuskäytännössä on jossain tilanteissa edellytysuhteen tavoin edellytetty tiettyä luvanhakemisjärjestystä ilman nimenomaista säännöstä.<sup>50</sup> *Kuusiniemi* on eritellyt kriteerejä, joiden perusteella tällainen edellytysuhte voi syntyä ilman säännöstä. Se voi ensinnä perustua siihen, että erityisviranomaisella ei ole käytössään pakkokeinoja valvoa lainsäädännön noudattamista, joten yleisviranomaisen tulisi tukea erityislain toteutumista, toiseksi se voi perustua siihen, että toisen luvan tarve on ilmeinen, ja kolmanneksi siihen, että lupien välillä on materiaallinen yhteys, jolloin erityisviranomaisen lupapäätös on dominoiva eli sisältää jälkimmäistä lupaharkintaa määrääviä aineksia, ja sillä on laaja harkintavalta.<sup>51</sup>

KHO teki 1970-luvun alussa lukuisia ratkaisuja, joissa naapurussuhdelain (26/1920, NaapL) säännökset otettiin huomioon muun lainsäädännön soveltamisessa esteenä antaa lupa mm. melun aiheutumisen takia (ks. ampumaratoja koskevat ratkaisut KHO 19.6.1972 t. 2471 (Irs), KHO 1973 A II 101, KHO 1973 A II 102 ja tanssihallia koskeva ratkaisu KHO 1974 A II 74).<sup>52</sup> Edellytysuhteen tulkitseminen perustui siihen, että lupahakemuksen kohteena olevalla toiminnalla oli välitön ja suoranainen asiayhteys immisioiden syntymiseen.<sup>53</sup> Nytemmin immissiokiello sisältyy ympäristönsuojelulain mukaiseen lupaharkintaan YSL 42.1,5 §:n viittauksen kautta.

*Tarukannel* on todennut oikeuskäytännössä sittemmin ennen 1990-lukua vakiintuneen, että terveydenhoitolain (469/1965, kumottu terveydensuojelulalla 763/1994) 26.2 §:n mukainen lainvoimainen lupa oli oltava olemassa, jotta rakennuslautakunta saattoi myöntää rakennusluvan.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> *KM 1989:52* (s. 32) todetaan, että rakennusluvan katsottiin edellyttävän sijoitusluvan ja immisioiluvan myöntämistä. Ks. myös *Mäenpää* 1992 s. 200–201.

<sup>51</sup> *Kuusiniemi* 1985 s. 104.

<sup>52</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1985 s. 103–104 sekä *Tarukannel* 1990 s. 266 ja *Vihervuori* 2002 s. 352–353.

<sup>53</sup> Ks. *Mäenpää* 1992 s. 196–197.

<sup>54</sup> *Tarukannel* 1990 s. 260 av. 53.

Oikeuskäytännössä edellytysuhde on tulkittu olevan olemassa myös seuraavassa rakennuslainsäädännön ja vesilain konkurrenssitapauksessa:

**KHO 1983 A II 104:** Yhdistyksen hakemus saada rakentaa 120 m pituinen pienvienelaituri koski sellaista rakentamista vesistöön, josta voi aiheutua VL 1:15 §:ssä tarkoitettu muutos tai seuraus. VL 2:2.1 §:n mukaan rakentamiseen oli siis hankittava vesioikeuden lupa. Rakennusasetuksen (266/1959, RakA) 121.1,6 §:ssä sanottua lupaa ei voitu myöntää ennen kuin hakija oli esittänyt selvityksen siitä, että se oli saanut rakentamiseen vesioikeuden luvan. KHO hylkäsi hakemuksen.

Kyseistä ratkaisua kritisoitiin oikeuskirjallisuudessa, sillä ratkaisu oli vallinneen riippumattomuusperiaatteen vastainen.<sup>55</sup> *Kuusiniemi* näkee ratkaisun rationaliteetin siinä, että rakennuslupa oikeusharkintaisena oli lähinnä muodollisuus, kun taas hankkeen sallittavuus riippui ensisijaisesti erityislain lupaharkinnasta, jonka tarpeellisuudesta kyseisessä tapauksessa oli ollut virheellinen käsitys.<sup>56</sup> Lopputulosta on pidetty poikkeuksellisenä.<sup>57</sup>

Joihinkin lakeihin – kuten muinaismuistolakiin – sisältyy säännöksiä, joiden mukaan kilpailutilanteet eri käyttötarpeiden välillä ratkaistaan:

**KHO 1973 A II 125:** Kunnan pohjavedenottamohankkeen toimeenpääntö saattoi tulla koskemaan lähdeä, joka oli muinaismuistolaisa tarkoitettu kiinteä muinaisjäännös. Ennen vesioikeudellisen luvan myöntämistä oli sen selvittämiseksi, ettei hanke ollut muinaismuistolain vastainen, hakijalle varattava tilaisuus esittää selvitys museoviraston kanssa käydyn neuvottelun tuloksesta tai valtioneuvoston ratkaisu asiassa.

Muinaismuistoa vaarantavaa hanketta koskevaa lupahakemusta ei ole mielekästä suoralta kädeltä hylätä, koska hankkeiden eräänlainen etusijajärjestys ratkaistaan MuinaisML 13 §:n mukaisissa neuvotteluissa tai valtioneuvoston päätöksellä.

*Mäenpää* on todennut, että oikeuskäytännössämme on noudatettu hyvin formaalia tulkintakäytäntöä tilanteissa, joissa lupahakemus olisi edellyttänyt toisen luvan myöntämistä. Mikäli edellytysuhde olevaa lupaa ei ole vielä joko myönnetty tai haettu, hakemus on hylätty sillä perusteella, että hakemuksen ratkaisemiseksi ei ole vielä riittäviä edellytyksiä.<sup>58</sup> Täl-

<sup>55</sup> Ks. *Kuusiniemen* (1985 s. 102) selostus esitetystä kritiikistä.

<sup>56</sup> *Kuusiniemi* 1985 s. 104.

<sup>57</sup> Ks. *KM 1989:52* s. 33. Myös *Vihervuori* (1985 s. 112) pitää ratkaisua ongelmallisena, koska luvat olivat tarpeen toisistaan riippumatta ja rakennusasiassa jouduttiin ottamaan kantaa vesilain kielto-säännöksiin.

<sup>58</sup> Ks. *Mäenpää* 1992 s. 194–195.

löin hakija on joutunut panemaan edellytysuhteessa olevan luvan vireille, ja vasta saatuaan siihen myönteisen päätöksen panemaan uudelleen vireille ensi vaiheessa hylätyksi tulleen hakemuksen. Mäenpää pitää perustelumpana hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti pyytää tarvittavia lisäselvityksiä tai ohjata luvanhakija panemaan vireille samanaikaisesti muut tarvittavat luvat, sekä pyytää tarvittavat lausunnot muilta viranomaisilta.<sup>59</sup> Nähdäkseni tällaista menettelytapaa edellyttää myös Hall 7 §, jonka mukaan asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.<sup>60</sup> Menettelyn asianmukaisuuden kannalta asian selvittäminen ja sisällöllisesti oikean ratkaisun tekeminen ovat vähintään yhtä merkittäviä tavoitteita kuin menettelysäännösten noudattaminen tai hyvä palvelu.<sup>61</sup> Hallintomenettelyn joustamattomuus, kohtuuton vaikeus ja byrokraattisuus ovat esimerkkejä epäasianmukaisesta asian käsittelystä.<sup>62</sup> Epäasianmukaista on myös asian käsittelyajan pitkittyminen siitä, mitä ”riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttävät asian erityispiirteet huomioon ottaen”.<sup>63</sup> Edellä selostettu formaalinen menettely, jossa hakemus hylätään, koska edellytysuhteessa olevaa lupaa ei ole vielä haettu, on epäasianmukaisen byrokraattinen hakijan kannalta. Se myös pitkittää asian kokonaiskäsittelyaikaa, johon on laskettava koko menettelyn kesto ensimmäisestä hakemuksesta asian uudelleen vireillepanon johdosta annettavaan lopulliseen ratkaisuun.

## 2.4 Konsumoituminen

Konkurrenssista on erotettava sellaiset tilanteet, joissa luvat tai päätökset *konsumoituvat*, eli joissa yksi lupa tai päätös tekee toisen luvan tarpeettomaksi.<sup>64</sup> Konsumoituminen edellyttää aina nimenomaista säännöstä.<sup>65</sup>

<sup>59</sup> Näin jo aiemman hallintomenettelylainsäädännön aikaan *Mäenpää* 1992 s. 196.

<sup>60</sup> Todettakoon, että säännöstä on moitittu normatiivisesta ohuudesta. Ks. *HaVM 29/2002 vp* ja siitä *Niemivuo – Keravuori* 2003 s. 128.

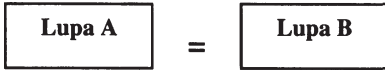
<sup>61</sup> Ks. *Mäenpää* 2003a s. 78, 190.

<sup>62</sup> Ks. *Mäenpää* 2003a s. 100, 149.

<sup>63</sup> Ks. *Mäenpää* 2003a s. 149.

<sup>64</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1985 s. 45–46 sekä *Vihervuori* 1989 s. 134.

<sup>65</sup> Ks. *Vihervuori* 1984 s. 51 ja *Kuusiniemi* 1985 s. 45 av. 6 viitteineen, s. 46, 54. Ks. myös *Vihervuori* 1989 s. 134.



**Kuvio 3.** Lupien konsumoituminen.

Eräissä ympäristönkäyttölajeissa on säännöksiä, joiden mukaan kyseisen lain edellyttämää lupaa ei tarvita, jos hankkeeseen on saatu jonkin tietyn lain edellyttämä lupa. Esimerkiksi maa-ainesten ottaminen vesialueelta ei edellytä ottamislupaa MAL 2 §:n mukaan, jos hankkeeseen on saatu vesilain mukainen ympäristölupaviraston lupa tai kyse on rakentamiseen liittyvästä maa-aineksen ostopaikkaan, johon on toisen lain nojalla annettu lupa.<sup>66</sup> Asiatyhteyden edellyttää, että ottaminen tapahtuu vain konsumoivassa luvassa tarkoitettuun tarkoitukseen kuten tienrakentamiseen, eikä se ei mahdollista muuta maa-aineksen ottamista.<sup>67</sup> Konsumoitumissäännöksiä onkin tulkittava suppeasti.<sup>68</sup>

Aiemmassa oikeuskäytännössä (KHO 18.1.1984 t. 161) on katsottu rakennuslain nojalla annetulla päätöksellä voitavan poiketa lailla perustetun kansallispuiston rauhoitusmääräyksistä. Voimassa ollut RakL 133 § velvoitti maanomistajan sallimaan rasitetyyppisesti johtojen sijoittamisen maalleen tietyin edellytyksin. Säännöksen mukaan rakennuslautakunta saattoi määrätä johtojen sijoittamisesta, mikäli asianomaiset eivät päässeet asiassa sopimukseen.<sup>69</sup> Kyseisessä tapauksessa rakennus oli rakennettu kokonaan puiston ympäröimälle kiinteistölle vasta puiston perustamisen jälkeen ja tarve johtojen sijoittamiseen oli syntynyt tässä yhteydessä. KHO katsoi, että hanke ei sen vähäisyyden ja johtojen vetämistavan vuoksi vaikuttanut epäedullisesti kansallispuiston luonnonoloihin, maisemaan tai eläin- ja kasvilajien säilymiseen ja oli olennaisesti vähäisempää, kuin Kolin kansallispuistoa koskevassa asetuksessa (674/1991) tarkoitettu ojittaminen. Tapausta mutkisti se, että kansallispuiston perustamista koskevassa asetuksessa oli kielletty mm. maaperän vahingoittaminen, eikä säännösten mukaan alueen hallinnasta vastaavalla metsäntutkimuslaitoksella ollut valtuuksia antaa lupaa suunniteltuun toimenpiteeseen. Näin katsoi myös ratkaisusta eri mieltä ollut KHO:n jäsen. Päätöstä onkin kirjallisuudessa perustellusti kritisoitu virheelliseksi, sillä siinä rakennuslautakunnan pää-

<sup>66</sup> Ks. myös *Vihervuori* 1989 s. 132.

<sup>67</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1985 s. 84.

<sup>68</sup> Ks. *Tarukannel* (1990 s. 250), joka käsitteli RakL:n 5.2 §:n poikkeuslupaa. Luvalla voitiin korvata tietyissä tapauksissa asema- ja rakennuskaava, mutta se ei syrjäyttänyt terveydenhoitolain sijoituslupaa.

<sup>69</sup> Vastaava säännös sisältyy nykyisin MRL 161 §:ään.



tökselle annettiin toinen merkitys, kuin mikä sillä lain mukaan oli: se miellettiin *julkisoikeudelliseksi luvaksi* poiketa kansallispuiston rauhoitussäännöksistä. Oikeudellisesti se kuitenkin korvasi maanomistajan puuttuvan tahdonilmaisun eli suostumuksen johtojen asettamiseen tiettyyn paikkaan, mitä maa-alueen hallinnasta vastannut viranomainen ei kansallispuiston rauhoitussäännösten nojalla voinut antaa.<sup>70</sup> Yksinkertaistaen siis rakennuslautakunnan päätöksellä voitiin poiketa lailla perustetun kansallispuiston asetuksella annetuista rauhoitusmääräyksistä. Ilman nimenomaista konsumointisäännöstä rasitteiden asettamista koskevat viranomaispäätökset ovat kuitenkin konkurrenssitilanteessa riippumattomuussuhteessa muihin edellytettyihin lupiin. Rakennuslautakunnan päätöksen ohella johtojen asettaminen olisi edellyttänyt poikkeusta rauhoitussäännöksistä, jonka myöntäminen olisi itse asiassa edellyttänyt kansallispuiston rauhoitussäännöksiä koskevan asetuksen muuttamista.

Yllä esiteltyä KHO:n ratkaisua on tulkittu kolmella vaihtoehtoisella tavalla. Ensinnä KHO saattoi katsoa, että kyseessä ei ollut kansallispuistoa koskevan lainsäädännön kieltämä hanke. Tämä ei kuitenkaan ole kestävä tulkinta, koska maaperän vahingoittaminen on sinänsä kansallispuistoa koskevassa asetuksessa kielletty.<sup>71</sup> Vaihtoehtoisesti on esitetty, KHO otti kantaa ainoastaan rakennuslain säännöksen tulkintaan, eikä rakennuslain ja kansallispuiston perustamislain väliseen kilpailutilanteeseen.<sup>72</sup> Tällainen tulkinta on oikeudellisen ratkaisutoiminnan vaaran vyöhykettä: jos viranomainen jättää konkurrenssitilannetta koskevassa päätöksessä lausumatta, että hanke edellyttää annetun päätöksen lisäksi luvan poiketa päätösharkinnassa tarkastellun toisen lain säännöksistä, voi syntyä sellainen mielikuva, että tällaista tarvetta ei olisi. *Kuusiniemi* pitääkin tulkintaa vaarallisena sikäli, että luonnonsuojelulliset kysymykset ovat eräänlaisia maankäyttöpäätöksen esikysymyksiä. Tulkintaa ei myöskään tue se, että KHO:n päätös ”näyttää sisältävän sallivan kannan hankkeeseen kokonaisuutena”<sup>73</sup>. Kolmas ja todennäköisin tulkinta onkin, että ratkaisu on yksittäistapauksellinen kohtuusratkaisu eikä tulkintalinjan ilmaisu, mitä tukee se, että ratkaisua ei löydy KHO:n vuosikirjasta tai atk-rekisteristä.<sup>74</sup>

Sittemmin luonnonsuojelulain uudistamisen yhteydessä rakennuslakiin ja sittemmin maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytetyn viittaussäännök-

<sup>70</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1994 s. 14 ja *Similä* 1997 s. 77.

<sup>71</sup> Ks. tarkemmin *Kuusiniemi* 1994 s. 15, 18.

<sup>72</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1994 s. 19.

<sup>73</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1994 s. 19 ja *Tarukannel* 1990 s. 260–261.

<sup>74</sup> Näin *Kuusiniemi* 1994 s. 15.

sen johdosta yllä esitetty ratkaisu ei jäljempänä esitettävällä tavalla ole enää mahdollinen. Kilpailutilanne kansallispuiston rauhoitusmääräysten ja muun maankäytön välillä nousi esiin uudelleen Kolin kansallispuistossa vuonna 1997 yksityistien peruskorjausta koskevan hankkeen yhteydessä. Korkein oikeus päätyi kyseisessä tapauksessa jäljempänä (luku 3.3.1) selostettavalla KHO:n yllämainitusta ratkaisusta poikkeavaan lopputulokseen.

### 3 KONKURRENSSI LUONNONSUOJELULAIN JA YMPÄRISTÖNKÄYTTÖLAINSAADÄNNÖN VÄLILLÄ

#### 3.1 Ympäristönkäyttölainsäädännön viittaukset luonnonsuojelulakiin

##### 3.1.1 Viittaussäännösten muoto

Luonnonsuojelulain uudistamisen (1096/1996) yhteydessä lukuisiin ympäristönkäyttölakeihin kirjattiin erisisältöisiä viittaussäännöksiä, joiden mukaan kyseisiä lakeja sovellettaessa on otettava huomioon luonnonsuojelulain säännökset. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan on ”nimitään järkevää ja tarkoituksenmukaista, että luonnonsuojelulain vaatimukset otetaan huomioon jo lupamenettelyissä sen sijaan, että lupa mahdollisesti ensin myönnetään ja myöhemmin havaitaan, että luonnonsuojelulaki asettaa esteitä sen toteuttamiselle”<sup>75</sup>. Kuten *Vihervuori* on todennut, olisi ”absurdia” tehdä turhia luparatkaisuja, joita ei voitaisi toteuttaa.<sup>76</sup>

Ympäristönkäyttölainsäädännössä viitataan luonnonsuojelulakiin kolmella eri tavalla:

- a) yleisesti kaikilta osin;
- b) vain tiettyjen säännösten osalta; tai
- c) edellisestä erotuksena Natura 2000 -säännösten osalta.

Yleinen viittaus luonnonsuojelulakiin sisällytettiin MAL 1.2 §:ään (muut. 1098/1996), erämaalain (62/1991) 2 §:ään (muut. 1104/1996) ja VL 1:23 c §:ään (muut. 1105/1996). Niiden mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa tai muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa

---

<sup>75</sup> HE 76/1996 vp perustelut ”Yleistä muista lakiehdotuksista”.

<sup>76</sup> *Vihervuori* 2000 s. 371.

tai sen nojalla säädetään. YltieL 19 §:n (muut. 1100/1996) mukaan tiesuunnitelmaa valmisteltaessa ja vahvistettaessa, ja yksityistielain (358/1962, YksitTL) 51 b §:n (muut. 1101/1996) mukaan tietoimituksessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään.<sup>77</sup>

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (607/1977, LunL) 5.4 §:n (muut. 1102/1996) mukaan lunastuslupahakemuksen koskiessa sellaista hanketta, jolla ilmeisesti on luonnonsuojelulaissa tarkoitettuja vaikutuksia, on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Viittaus oli tarpeen, koska mm. rautatien, kaasujohdon ja maakaasuputken rakentamista koskevat hankkeet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voivat haitallisesti vaikuttaa luonnonsuojelulailla suojeltuihin luonnonarvoihin.<sup>78</sup>

Rakennuslakiin (muut. 1097/1996) ja ympäristölupamenettelylakiin (muut. 1099/1996) tehtiin myös yleinen viittaus luonnonsuojelulain noudattamisesta lupa-asioita ratkaistaessa ja muita viranomaispäätöksiä tehtäessä. Samansisältöiset säännökset sisältyvät kyseiset säädökset kumoneiden MRL 197.1 §:ään ja YSL 41.3 §:ään.

Luonnonsuojelulakiin viitataan ainoastaan tiettyjen säännösten osalta metsälain (1093/1996, MetsäL) 2 §:ssä, jonka mukaan metsän hoitamisessa ja käyttämisessä on metsälain lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään luonnonsuojeluohjelmien oikeusvaikutuksista (9 §), suojelluista luontotyypeistä ja maisemansuojelusta (29–35 §), eläinten ja kasvien rauhoitussäännöksistä (39 ja 42 §), erityisesti suojeltavista lajeista (47–49 §) ja toimenpidekielloista (55 ja 56 §) sekä Natura 2000 -verkostosta (10 luku). Säännöksessä vielä viitataan luonnonsuojelun alueen perustamisen, alueen luonnonsuojelun alueeseen liittäminen ja luonnonmuistomerkin rauhoittamisen osalta luonnonsuojelulain säännöksiin.

Edelleen kaivoslain (503/1965) 71.2 §:n (muut. 1103/1996) mukaan lupasiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä sekä muutoin kaivoslain mukaista toimenpidettä suorittaessa noudatetaan kaivoslain lisäksi luonnonsuojelulain Suomea velvoittavia kansainvälisiä luonnonsuojelua koskevia sopimuksia (4 §), luonnonsuojeluohjelmien oikeusvaikutuksia (9 §), suojeltuja luontotyyppisiä (4 luku), maisemansuojelua (5 luku), eläinten ja kasvien rauhoitussäännöksiä (39 ja 42 §), erityisesti suojeltavia lajeja (47–49 §) ja toimenpidekielloja (55 ja 56 §) sekä Natura 2000 -verkostoa (10 luku) koskevia säännöksiä sekä niiden nojalla annet-

<sup>77</sup> Vastaava säännös yleis- ja tiesuunnitelman osalta sisältyy ehdotetun maantielain (*HE 17/2004 vp*) 17.4 §:ään.

<sup>78</sup> *HE 79/1996 vp* yksityiskohtaiset perustelut LunL 5 §:n osalta. Ks. myös *Kuusiniemi 1997* s. 38.

tuja säännöksiä. Luonnonsuojelualueella on niin ikään noudatettava, mitä erikseen on säädetty tai määrätty. Keskeisiä kaivoslain mukaisia viranomaispäätöksiä ovat valtaushakemuksen hyväksyminen ja kaivospiirin määrittäminen. KHO onkin palauttanut 30.1.1997 tehdyn valtauskirjojen myöntämispäätöksen kauppa- ja teollisuusministeriölle, joka yhtäältä oli riittävästi selvittänyt ja harkinnut asiaa poronhoitolain (848/1990) 2.2 §:n ja poronhoidon turvaamisen kannalta, ja toisaalta jättänyt huomiotta luonnonsuojelulain voimaantulon ja kaivoslain 71.2 §:n muutoksen merkityksen asian ratkaisun kannalta (KHO 1999:14).

Konkurrensin kannalta metsälakiin ja kaivoslakiin tehtyjen viittaus-säännösten rajoituksilla ei ole tosiasiallista merkitystä, koska asiallisesti konkurrensi ilmenee juuri viitattujen säännösten soveltamisen yhteydessä. Niiden ulkopuolelle ei jää luonnonsuojeluviranomaisen sallivaa päätöstä edellyttävistä toimista mitään ympäristönkäyttöön sinänsä liittyviä toimia.<sup>79</sup> Teoriassa metsälain ja kaivoslain nojalla voitaisiin antaa viittaus-säännöksen ulkopuolelle jääneen luonnonsuojelulain säännöksen kanssa ristiriitainen päätös. Luonnonsuojelulain säännöksen kieltämän toiminnan toteuttaminen kuitenkin edellyttäisi poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä (ks. jäljempänä luku 3.4).

MRL 197.1 §:ssä viitataan kaavoituksen osalta ainoastaan Natura 2000 -säännöksiin. Säännöksen sanamuodon ja hallituksen esityksen perustelujen mukaan kaavapäätöksissä ei tarvitse noudattaa luonnonsuojelulakia muutoin kuin Natura 2000 -säännösten osalta, eli esim. lain 49.1 §:n mukaista luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien kuten liito-oravien tai pienlepakkojen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskieltoa ei tarvitse noudattaa kaavan hyväksymisessä. Asiallisesti kaavoituksen sisällölliset vaatimukset MRL 28 §:ssä, 39 §:ssä, 54 §:ssä ja 73 §:ssä edellyttävät luonnonsuojelunäkökohtien huomioon ottamista kaavan laatimisessa. Oikeuskäytännössä suoraan lain nojalla voimassa olevan suojelun ja uuden kaavahankkeen välinen konkurrensi on ratkaistu luonnonsuojelulain hyväksi sillä perusteella, että kaavan laatimisessa tehdyt selvitykset eivät ole olleet riittäviä silloisen rakennuslain mukaisesti arvioiden:

**KHO 2002:78:** KHO katsoi, että LSL 49.1 §:n vaatimukset tiettyjen lajien eläinten luonnossa selvästi havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto on RakL 1.4 §:n mukaan otet-

---

<sup>79</sup> Viitattujen säännösten ulkopuolelle jäävät luonnonsuojeluviranomaisen lupapäätöksistä LSL 36 §:n mainos- ja kieltotaulusäännökset ja 44–45 §:n maahantuonti- ja maastavientisäännökset sekä 43 §:n vierasperäisten eläin- ja kasvilajien luontoon päästämistä koskeva säännös, jonka soveltamisen ulkopuolelle on säännöksessä itsessään rajattu metsätalous.

tava huomioon kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa sekä muun muassa asemakaavaa alueelle hyväksyttäessä ja rakennuslupia myönnettäessä. RakL 22.2 §:n mukaan yleiskaavalla on myös edistettävä luonnonsuojelun kannalta arvokkaiden luontotyyppien sekä luonnonvaraiselle eläimistölle ja kasvistolle tärkeiden luonnon ominaispiirteiden säilymistä. KHO katsoi, että laajojen ja muusta asutuksesta erillään olevien alueiden osoittaminen asuntorakentamiseen silloin, kun alueilla on tehty liito-oravahavaintoja, edellyttää liito-oravalle tarpeellisten kulkureittien selvittämistä ja selvitystä vielä siitä, miten liito-oravan selvästi luonnossa havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilyminen kaavaa toteutettaessa voidaan turvata ja sovittaa yhteen liito-oravan suojele muiden maankäyttötarpeiden kanssa. Kaavaa laadittaessa ei kuitenkaan ollut tarpeellisessa määrin selvitetty edellä tarkoitettuja seikkoja. Näissä oloissa ei ollut myöskään riittäviä edellytyksiä arvioida sitä, täytävätkö aluevaraukset RakL 22.2 §:n vaatimukset.

*Hallberg et al.* katsovat, että myöskään kaavaa ei voida vahvistaa, jos se johtaa luonnonsuojelulain suojeluelvoitteiden rikkomiseen.<sup>80</sup> KHO on samoin seuraavassa ratkaisussaan edellä esitettyyn nähden yllättävästi ja viittaussäännöksen vastaiseksi katsottavalla tavalla ottanut kannan, että luonnonsuojelulain muutkin kuin Natura 2000 -säännökset on otettava kaavaa hyväksyttäessä huomioon:

**KHO 25.10.1999 t. 2853 (Irs):** Ympäristökeskus oli jättänyt rantakaavan osittain vahvistamatta kolmen rakennuspaikan osalta sillä perusteella, että mainitut rakennuspaikat sijaitsivat luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin isoapollon (*Parnassius apollo*) lisääntymispaikkana, jota koskee luonnonsuojelulain 49.1 §:ssä tarkoitettu lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto. Ympäristökeskuksen päätöksen perustelujen mukaan rakentaminen vahvistamatta jätetyille rakennuspaikoille vaarantaisi isoapollon lisääntymispaikan säilymistä. Isoapollon toukkia oli havaittu eri puolilla selvityksen kohteena ollutta aluetta (yhteensä noin 40–45 hehtaaria), josta noin 16 hehtaaria oli kyseisellä kaava-alueella. Rantakaavassa oli isoapollon suojelemista varten kaavamääräys (sl), jonka mukaan tietyillä alueilla kasvillisuus ja eläimistö on säilytettävä, ja joilla ennen kuin mahdollisia toimenpiteitä oli mainitun hankittava ympäristönsuojeluviranomaisen lausunto. Vahvistamatta jätettyjen rakennuspaikkojen ohjeelliset rakennusalat sijaitsivat isoapollon lisääntymispaikka-alueella. Muuta osaa rakennuspaikkojen alueesta koski kokonaan tai osittain edellä mainittu suojelumääräys (sl). Rakennuspaikat olivat kooltaan keskimäärin noin 5 000–6 000 neliometriä. KHO katsoi, että LSL 49.1 §:n vaatimukset on otettava huomioon jo rantakaavaa vahvistettaessa. Kun kuitenkin otettiin huo-

<sup>80</sup> Ks. *Hallberg et al.* 2000 s. 649.

mioon isoapollon lisääntymispaikkojen sijainti alueella ja näiden alueiden koko, mahdollisuus määrätä tarkemmin rakennusalojen sijoittamisesta rakennuspaikalla sekä kaavassa jo annettu suojelumääräys (sl), KHO katsoi, ettei rakennuspaikkoja ollut voitu jättää vahvistamatta ympäristökeskuksen päätöksessä mainituilla perusteilla, joten se kumosi ympäristökeskuksen päätöksen ja palautti asian tältä osin ympäristökeskuskelle uudelleen käsiteltäväksi.

Kaavoituksen toteuttaminen tapahtuu rakennuslupien tai muiden viranomaispäätösten kautta, jolloin myös muut luonnonsuojelulain säännökset on otettava päätöksenteossa huomioon. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 14.5.2002 t. 1106 tarkoitetussa tapauksessa on olemassa vuonna 1986 vahvistettu asemakaava, jossa LSL 49.1 §:ssä tarkoitetun liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan alue on osoitettu asuinrakennusten korttelialueeksi. Kaavan perusteella ei kuitenkaan voida myöntää rakennuslupaa, jos rakentaminen aiheuttaisi LSL 49.1 §:ssä kiellettyjä seurauksia. Ratkaisussaan KHO totesi, että alueen lunastamista koskeneen aloitteen hylkäämisellä ei ollut ratkaistu tai voitu ratkaista, mitä rajoituksia luonnonsuojelulain nojalla kohdistuu kyseisen alueen maankäyttöön tai rakentamiseen.

### 3.1.2 Luonnonsuojelulain vastaisuus

Luonnonsuojelulain vastaisuus liittyy lain velvoittaviin säännöksiin, joita pääsääntöisesti tehostavat luonnonsuojelulaissa tai rikoslain (39/1889, RL) 48:5 §:ssä (1108/1996) annetut sanktiosäännökset. Luonnonsuojelulain vastaisuus liittyy myös Natura 2000 -verkostoa koskeviin säännöksiin. On kuitenkin huomattava, että LSL 65 §:n mukaisen arviointivelvollisuuden laiminlyönti ei ole rikoslain nojalla rangaistavaa, sillä RL 48:5 teonkuvaus koskee ”hävittämistä” tai ”turmelemista” eli lainsäännösten rikkomista aktiivisella toiminnalla.<sup>81</sup> Myöskään LSL 58 §:n rangaistussäännökset eivät ulotu henkilön passiivisuuteen, vaikka lain sanamuodosta niin saattaisi voida päätellä.<sup>82</sup> Arvioinnin suorittamisen laiminlyönti ei siten ole rangaistavaa, mutta siitä voi seurata uhkasakon asettaminen ja sen tuomitseminen maksettavaksi, jos laiminlyöntiä ei korjata asetetussa määräajassa. Natura 2000 -verkoston säännökset kohdistuvatkin viranomaispäätöksen-

---

<sup>81</sup> Ks. *Pirjattaniemi* (2001 s. 129), jonka mukaan teonkuvaus täyttyy, jos esim. laji häviää esiintymispaikasta jonkin ”toimenpiteen” seurauksena.

<sup>82</sup> Vrt. *Kokko* (2003 s. 270), joka katsoo, että ”mikäli LSL 65 §:n mukainen arviointivelvollisuus jätetään suorittamatta, tai LSL 66.1 §:n mukaista päätöstä” (luvan epäämisestä) ”rikotaan tahallaan tai huolimattomuudesta, voi näistä laiminlyönneistä aiheutua LSL 58.2 §:n 1 kohdan mukaisesti luonnonsuojelurikkomus”.

tekoon,<sup>83</sup> ja sääntelevät konkurrensia päätöksentekomenettelynä. Luonnonsuojelulain ei-velvoittavia säännöksiä ei oteta huomioon päätöksen luonnonsuojelulain vastaisuutta arvioitaessa. Esimerkiksi LSL 5 §:n suotuisan suojelutason vastaisuus yleisesti arvioiden ei muodosta estettä luvan myöntämiselle, koska kyseiseen tavoitteelliseen säännökseen ei liity oikeusvaikutuksia.<sup>84</sup>

Luonnonsuojelulain vastaisuutta arvioitaessa nousee esiin myös luonnonsuojelun alueellinen ulottuvuus. Luonnonsuojelualueiden suojelusään-  
nökset kieltävät suojelun kannalta haitallisten toimien tekemisen *alueella*, vaikka merkittäviä haitallisia vaikutuksia voidaan saada aikaan alueen ulkopuolisilla toimilla.<sup>85</sup> Sen sijaan moderneiksi luonnehdittavat Natura 2000 -verkostoa, suojeltuja luontotyyppettä sekä erityisesti suojeltavien lajien ja luontodirektiivin liitteen IV a lajien esiintymispaikkoja koskevat säännökset eivät rajaudu mihinkään fyysiseen rajaan haitallisia vaikutuksia aiheuttavien toimien suorittamisen osalta. Osoitettavissa oleva raja koskee ainoastaan haitallisten vaikutusten ilmenemistä eli toisaallakin suoritettavat toimet ovat kiellettyjä, jos ne aiheuttavat osoitetulla alueella suojelluille luonnonarvoille kiellettyjä seurauksia.<sup>86</sup> Osittain luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräysten ulottuvuuden rajaa koskeva ongelma on ratkennut sitä kautta, että valtion luonnonsuojelualueet kuuluvat pääosin Natura 2000 -verkostoon, joten alueiden valinnan perusteena olevia luonnonarvoja heikentävät toimet tulevat LSL 65–66 §:n mukaisessa päätöksenteossa arvioiduiksi, vaikka ne suoritettaisiin alueen ulkopuolella. Sen sijaan Natura 2000 -verkostoon kuulumattomien alueiden ja Natura 2000 -verkostoon valittujen alueiden muut kuin alueen valinnan perusteena olevat luonnonarvot eivät saa luonnonsuojelulain suojaa alueen ulkopuolella suoritettavia toimia vastaan. Niiden osalta suojelualueen ulkopuolella suoritettavien hankkeiden osalta kyseessä ei ole luonnonsuojelulain vastaisuus, eikä tässä artikkelissa käsiteltävä konkurrensi tule kyseeseen.

**KHO 2004:52:** Tekopohjavesihankkeen varsinaiset toimenpiteet eli veden pumppaaminen suoritettiin Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen ulkopuolella, mutta vaikutukset aiheutuivat Natura 2000 -verkoston alueella.

<sup>83</sup> Ks. mm. *Kuusiniemi* 2000 s. 27–28, 37. Vrt. *Pirjatanniemi* (2001 s. 122), joka virheellisesti katsoo, että Natura 2000 -alueilla olisi toimenpiderajoitus valtioneuvoston päätöksensä lähtien.

<sup>84</sup> Ks. *Tolvanen* 1998 s. 242 ja *Hallberg et al.* 2000 s. 649.

<sup>85</sup> Ks. *Vihervuori* 2000 s. 364–365.

<sup>86</sup> Ks. keskustelusta *Suvantola* 2003b s. 670 alaviitteineen.

Mikäli kyseessä olisi luonnonsuojelualue, olisi hankkeen suorittamisalueen tulkinnalla ratkaiseva merkitys sille, pitäisikö veden pumppaamista koskevassa lupa-asiassa arvioida luonnonsuojelulain vastaisuutta. Nähdäkse- ni tekopohjavesihankkeen toteuttaminen olisi syytä ymmärtää tekoaltai- den tavoin siten, että koko vaikutusalue, jolla (pohja)vedenpintaa noste- taan, on hankkeen suoritusalue, eikä ainoastaan pumppauspaikka, joka rinnastuu padon sijaintiin. Sekä patoaminen että pumppaaminen nostaa vettä koko alueelle (tekopohjavesihankkeessa maan pinnan alapuolella), jolloin koko vaikutusalue on pidettävä hankkeen suorittamisalueena. Näin ollen myös hankkeen vaikutusalueella sijaitsevan luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä aiheutuva luonnonsuojelulain vastaisuus tulisi ar- vioida tekopohjavesihanketta koskevassa päätöksenteossa. Esimerkiksi LSL 13 §:n mukaisten kansallis- ja luonnonpuistojen rauhoitussäännösten mu- kaan on kiellettyä vahingoittaa kallio- tai maaperää, tai ryhtyä muihin- kaan kuin säännöksessä lueteltuihin toimiin, jotka vaikuttavat epäedulli- sesti mm. alueen luonnonoloihin. Maaperän kosteustasapaino on olennai- nen osa luontotyyppien ominaisuuksia, ja sen horjuttaminen saattaa vai- kuttaa haitallisesti luontotyyppin ja siitä riippuvaisen lajiston säilymiseen.

## 3.2 Konkurrenssi Natura 2000 -säännösten osalta

### 3.2.1 Päätöksentekomenettely

Natura 2000 -verkoston suojelusäännösten ja ympäristönkäyttöhankkeiden tai -suunnitelmien välistä konkurrenssia koskevat luontodirektiivin 6.3–6.4 artiklan selkeät menettelysäännökset, jotka on implementoitu LSL 65 ja 66 §:ssä. Ne sääntelevät päätöksentekoa tilanteissa, joissa jokin hanke tai suunnitelma voi merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon ehdotetun tai sisällytetyn SCI-alueen (site of community interest, luontodirek- tiivin perusteella ehdotettu yhteisön tärkeänä pitämä alue) tai SPA-alueen (special protection area, Euroopan yhteisöjen neuvoston luonnonvaraisten lintujen suojelusta antaman direktiivin [79/409/ETY, lintudirektiivi] pe- rusteella ilmoitettu erityinen suojelualue) niitä luonnonarvoja, joiden pe- rusteella alue on valittu verkostoon. Säännökset soveltuvat täysin vain sel- laisiin hankkeisiin tai suunnitelmiin, jotka edellyttävät viranomaisen lupaa tai hyväksyntää. Sellaisiin hankkeisiin tai suunnitelmiin, jotka edellyttävät ennakkollista ilmoitusta viranomaiselle, säännökset soveltuvat ainoastaan vaikutusten arvioinnin osalta, ja muihin ne eivät käytännössä sovellu.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Ks. laajemmin mm. Suvantola 2003a s. 38–43 viitteineen sekä vesilain ja metsälain *de lege ferenda* -suositukset s. 167.



Natura 2000 -verkostoon ehdotetun tai sisällytetyt alueen valinnan perusteena olevia luonnonarvoja todennäköisesti merkittävästi heikentävän hankkeen tai suunnitelman vaikutukset on LSL 65.1 §:n nojalla arvioitava asianmukaisesti.<sup>88</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on ratkaisussaan 7.9.2004 (C-127/02) katsonut, että harkinnassa on noudatettava varovaisuusperiaatetta. Sen mukaan hankkeen vaikutukset Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen koskemattomuuteen voidaan jättää arvioimatta ainoastaan sellaisessa tilanteessa, että ”ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä”.<sup>89</sup> Valvovana viranomaisena toimii LSL 65.1 §:n mukaan lupaviranomainen tai suunnitelman hyväksyvä tai vahvistava viranomainen.<sup>90</sup> LSL 66.1 §:n mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos lain 65 §:ssä tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa, että hanke tai suunnitelma heikentää merkittävästi<sup>91</sup> niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.<sup>92</sup> Ratkaisun hankkeen tai suunnitelman aiheuttamien heikentävien vaikutusten merkittävydestä tekee lupaviranomainen tai suunnitelman hyväksymis- tai vahvistamispäätöksen tekävä viranomainen. Viranomaisiksi katsotaan valtion ja kunnan lupaviranomaiset, mutta myös tuomioistuimet, jotka käsittelevät lupa- tai suunnitelman hyväksymis- tai vahvistamisasioita sekä julkista valtaa käyttävät yhteisöt ja toimielimet kuten metsäkeskukset.<sup>93</sup> Ratkaisun on perustuttava arviointi- ja lausuntomenettelyyn.<sup>94</sup>

<sup>88</sup> Ks. laajemmin *Suvantola* 2003a s. 52–54 viitteineen.

<sup>89</sup> EYTI 7.9.2004, asia C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddensee ja Nederlandse Vereniging tot Besherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (<http://curia.eu.int/jurisp>, 28.9.2994).

<sup>90</sup> Ilmoitusvelvollisen hankkeen tai suunnitelman osalta ilmoituksen vastaanottava viranomainen eli esim. metsäkeskus ryhtyy toimivallassaan oleviin toimenpiteisiin hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen keskeyttämiseksi ja tiedottaa metsänkäsittelyilmoituksesta alueelliselle ympäristökeskukselle, jos hankkeella on 65.1 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia.

<sup>91</sup> Luonnonnsuojelulakia muutettiin Natura 2000 -verkoston luvan myöntämis- ja suunnitelman hyväksymis-/vahvistamiskynnyksen sekä tarkasteltavia luontotyyppejä ja lajeja koskevien säännösten osalta lailla 371/1999, joka tuli voimaan 1.4.1999. Tässä yhteydessä en käsittele laajemmin muutosta tai sen taustaa, vaan viittaan *Kallion* (2001 s. 187) ja *Kuusiniemen* (2000 s. 32) asiasta lausumaan.

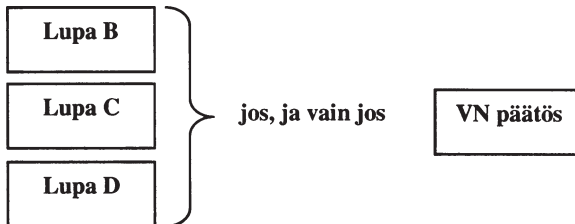
<sup>92</sup> Vrt. *Belinskij* (2004 s. 52, 66–67), joka katsoo, että päätöksentekomenettelyssä tehdään lupaviranomaisen heikentämiskieltopäätös, mikäli lupa olisi myönnettävissä hankkeeseen soveltuvan ympäristönkäyttölainsäädännön nojalla, mutta LSL 66.1 §:n säännöksen johdosta lupaa ei voitaisi myöntää. Hän katsoo, että tällaisen päätöksen tulisi olla valituskelpoinen.

<sup>93</sup> Ks. *HE 79/1996 vp* yksityiskohtaiset perustelut 66 § ja *Kuusiniemi* 2000 s. 28.

<sup>94</sup> Ks. *Similä* 1997 s. 244 ja *Kuusiniemi* 2000 s. 29.

Kun kyseessä on erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä toteutettava hanke tai suunnitelma, jolle ei ole olemassa vaihtoehtoa, se voidaan kuitenkin sallia LSL 66.2 §:n nojalla. Tämä edellyttää, että valtioneuvosto yleisistunnossaan tekee asian luonnetta koskevan periaatteellisen päätöksen (jäljempänä valtioneuvoston Natura 2000 -suojelusta poikkeamisen edellytykset toteava päätös). Valtioneuvosto voi arvioida vain osan hankkeesta olevan luonteeltaan yhteiskunnallisesti riittävän merkittävä suojelusta luopumiseen, ja todeta joltain osin, että hanke ei ole riittävän merkittävä.<sup>95</sup>

Menettelysäännökset asettavat Natura 2000 -verkostoa merkittävästi heikentävän hankkeen tai suunnitelman hyväksymisen edellytykseksi sen, että valtioneuvosto tekee ensin päätöksen LSL 66.2 §:n nojalla. Vasta sen jälkeen voidaan tehdä päätös sovellettavan aineellisen lainsäädännön nojalla. Kyseessä on siis *edellytysuhde* LSL 65–66 §:ien hyväksi. Valtioneuvosto arvioi hankkeen merkittävyyttä vain kerran periaatteellisena ratkaisuna koko hankkeen tai suunnitelman osalta, vaikka hankkeeseen tarvittaisiin useita eri lupia tai esimerkiksi kaavallisia ratkaisuja. Valtioneuvoston Natura 2000 -suojelusta poikkeamisen edellytykset toteava päätös on edellytysuhteessa kaikkiin tarvittaviin ympäristönkäyttöpäätöksiin.



**Kuvio 4.** LSL 66 §:n mukainen Natura 2000 -alueen valinnan perusteena oleviin luonnonarvoihin merkittävästi haitallisesti vaikuttavien hankkeiden ja suunnitelmien edellyttämien lupien (luvat B, C, D) edellytysuhde valtioneuvoston 66.2 §:n mukaiseen päätökseen (VN päätös).

Valtioneuvoston harkittavaksi ei ole mielekästä viedä sellaista hanketta tai suunnitelmaa, jonka osalta LSL 66 §:ssä säädettyjä edellytyksiä hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen sallimiselle ei ole olemassa. Tällaisia ovat esimerkiksi ainoastaan yksityistä etua palvelevat hankkeet tai suunnitelmat (yksityistie, yksityinen asuinrakennus) tai hankkeet, joiden osalta on

<sup>95</sup> Ks. *Similä* 1997 s. 248.

tiedossa toteutettavissa oleva vaihtoehto.<sup>96</sup> Päätöksentekijäviranomainen voi evätä luvan tai jättää suunnitelman hyväksymättä, mikäli hanke tai suunnitelma heikentää merkittävästi Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen luonnonarvoja, ja mikäli heikentämiskiellosta ei voida myöntää poikkeusta, koska hankkeelle on olemassa vaihtoehto tai koska se on luonteeltaan vain yksityiseen etuun liittyvä.<sup>97</sup> Lähtökohtaisesti ratkaisevaa asian viemiselle valtioneuvoston käsiteltäväksi on hakijan tahto saada asiassa valtioneuvoston ratkaisu. Viranomaisen tulisi kuulla asianosaista ennen asian käsittelyn siirtämistä valtioneuvostolle.<sup>98</sup> Mikäli hakija ei halua saada valtioneuvoston Natura 2000 -suojelusta poikkeamisen edellytykset toteavaa päätöstä, viranomaisen on annettava päätös luvan epäämisestä heikentämiskiellon vuoksi.

Luontodirektiivin perusteella verkostoon ehdotettujen alueiden eli SCI-alueiden osalta valtioneuvoston päätökselle on lisäedellytyksiä, mikäli hankkeen tai suunnitelman haitalliset vaikutukset kohdistuisivat alueelle, jolla on ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppisiä tai lajeja.<sup>99</sup> Tällaisessa tilanteessa hankkeen tai suunnitelman on liityttävä ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituihin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin. Muusta yleisen edun kannalta pakottavasta syystä toteutettavien hankkeiden tai suunnitelmien – kuten energiahuolto- tai liikennehankkeiden – osalta on komissiolta pyydettävä lausunto sen arvioimiseksi, onko hanke erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä toteutettava. Komission lausunto ei sido valtioneuvostoa, mutta se ohjanee vahvasti päätöksentekoa.

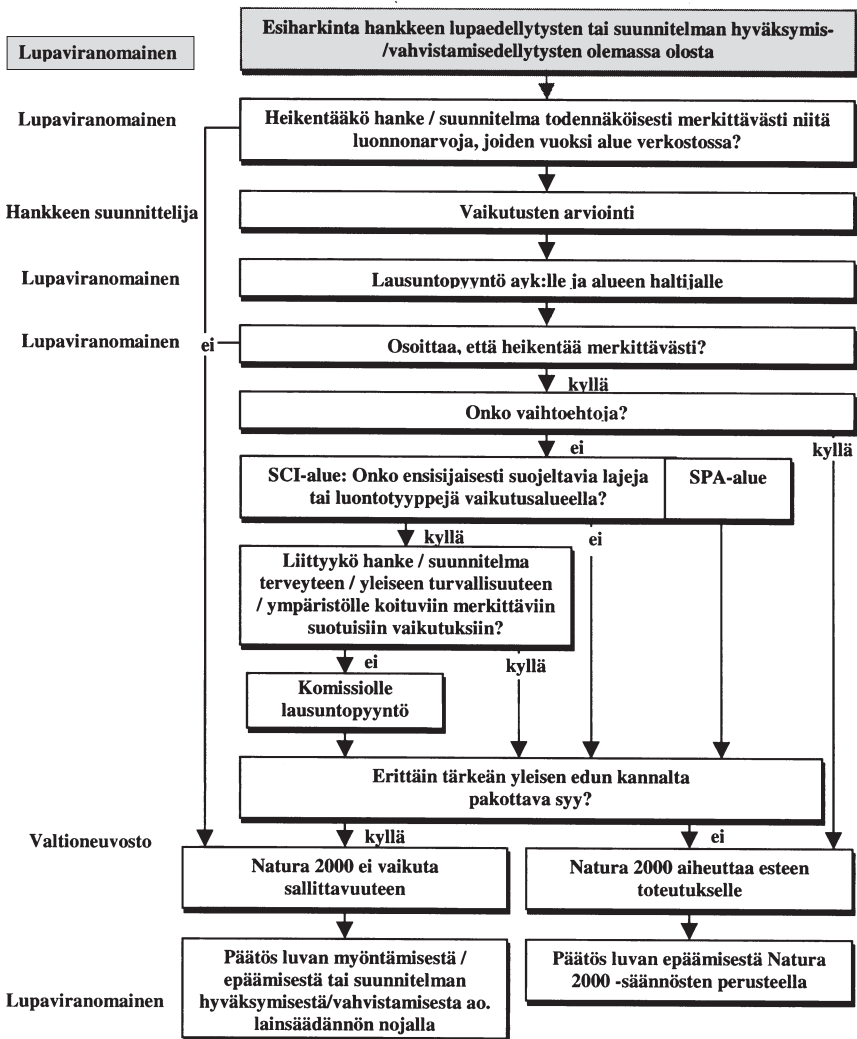
<sup>96</sup> Ks. oikeudellisten edellytysten osalta *Suvantola* 2003b s. 684, 686.

<sup>97</sup> Ks. *Suvantola* 2003a s. 59.

<sup>98</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2000 s. 30. Vrt. *Belinskij* (2004 s. 57), joka ilmeisesti katsoo, että kyseessä olisi kaksi erillistä lupaprosessia, ja jotka molemmat panee vireille luvanhakija, sen sijaan, että lupaviranomainen siirtäisi alkuperäisen lupa-asian käsittelyn valtioneuvostolle.

<sup>99</sup> LSL 66.3 §:n sanamuodon mukaan säännöstä sovelletaan, jos alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji. Koska Natura 2000 -verkoston alueiden koko saattaa olla satoja neliökilometrejä ja vaikutukset saattavat kohdistua vain muihin kuin ensisijaisesti suojeltaviin lajeihin tai luontotyypeihin, ei ole mielekäästä, että säännöstä tulkittaisiin sanamuodon mukaisesti. Sen on katsottava tarkoittavan, että merkittävien haitallisten vaikutusten alueella on ensisijaisesti suojeltavia lajeja tai luontotyyppisiä. *Komission* (Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö 2000 s. 48) tulkinnan mukaan on kohtuullista katsoa, että säännöstä ei sovelleta, mikäli suunnitelma tai hanke ei vaikuta millään tavoin ensisijaisesti suojeltavaan lajiin tai luontotyyppiin. Säännöstä on kuitenkin nähdäkseni sovellettava tilanteeseen, jossa merkittävät heikennykset kohdistuvat muihin kuin ensisijaisesti suojeltaviin lajeihin tai luontotyypeihin, mutta jonkinlaisia heikennyksiä kohdistuu myös ensisijaisesti suojeltaviin lajeihin tai luontotyypeihin.

Valtioneuvoston päätöksen jälkeen asia palaa päätöksentekijäviranomaiselle. Jos valtioneuvosto ei pidä hankkeen tai suunnitelman yhteiskunnallista merkitystä riittävänä, viranomainen epää luvan tai jättää suunnitelman hyväksymättä tai vahvistamatta. Jos valtioneuvosto katsoo hankkeen yhteiskunnallisen merkityksen riittäväksi, viranomainen käsittelee hakemuksen tai suunnitelman muun lainsäädännön asettamien edellytysten osalta.



**Kuvio 5.** Natura 2000 -verkostoon mahdollisesti vaikuttavia hankkeita tai suunnitelmia koskeva päätöksentekomenettely.

Päätöksentekomenettelyn rationaalisuus edellyttää, että hankkeeseen tai suunnitelmaan soveltuvan lainsäädännön asettamien edellytysten olemassaolo on täytynyt harkita jo ennen asian siirtämistä valtioneuvostolle, vaikka muodollisesti niihin otetaan kantaa vasta lopullisessa päätöksessä (ks. kuvio 5).<sup>100</sup> Olisi epämieliekästä, että ensinnä hakija velvoitettaisiin teettämään vaikutusarvio ja toiseksi valtioneuvosto tekisi LSL 66.2 §:ssä tarkoitetun päätöksen, mutta lupa lopulta evättäisiin tai suunnitelma hylättäisiin sillä perusteella, että sovellettavan lainsäädännön asettamia edellytyksiä luvan myöntämiselle tai suunnitelman hyväksymiselle tai vahvistamiselle ei ole olemassa. Seuraavissa tapauksissa sovellettavan lainsäädännön lupaedellytykset päätökselle eivät täytyneet, joten Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset eivät tulleet harkittaviksi.

**KHO 6.3.2001 t. 391:** Turvetuotantoalueen kuivatusvesien johtaminen Natura 2000 -verkostoon ehdotettuun vesistöön olisi heikentänyt merkittävästi luonnonarvoja sekä vesistön kala- ja rapukantoja. Toimenpiteestä aiheutuvaa haittaa ei voitu katsoa saatavaan etuun verrattuna suhteellisen vähäiseksi eikä toimintaa voitu harjoittaa vastaanottavan vesistön kannalta riittävän haitattomasti eikä hakemukseen VL 10:24.1 §:n nojalla voitu näin ollen suostua.

**KHO 2002:86:** Pohjois-Suomen vesioikeus katsoi, ettei yhteensä 242 km<sup>2</sup> suuruisen Vuotoksen tekoaltaan ja voimalaitoksen rakentamisesta ja vesistön säännöstelystä aiheutunut sellaisia VL 2:5 §:ssä (467/1987) tarkoitettuja seurauksia, että lupa olisi evättävä. Suoritettuaan VL 2:6 §:ssä (264/1961) tarkoitetun intressivertailun, vesioikeus myönsi luvan hakemukseen liitetyn suunnitelman mukaisesti. Vaasan HaO kumosi vesioikeuden päätöksen ja hylkäsi lupahakemuksen, koska kokonaisuutena arvioiden hankkeen vaikutukset olivat sellaisia VL 2:5 §:ssä tarkoitettuja huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa ja vesiluonnossa ja sen toiminnassa, jotka estivät luvan myöntämisen. KHO katsoi, että hankkeen vaikutuksia, kun otettiin huomioon niiden laaja-alaisuus sekä erityisesti niiden syvälekäyvyys ja pysyvyys allasalueella ja allasalueella olevat luontoarvot, oli pidettävä VL 2:5 §:ssä tarkoitettuina huomattavina ja laajalle ulottuvina vahingollisina muutoksina ympäristön luonnonsuhteissa ja vesiluonnossa ja sen toiminnassa. KHO pysytti HaO:n päätöksen lopputuloksen. Koska asia ratkaistiin VL 2:5 §:n nojalla, ei VL 2:6 §:ssä tarkoitettua intressivertailun suorittamista ollut tarpeen (äänestys 6–1).

**KHO 3.12.2002 t. 3186:** Poikkeus RakL 6 a §:n kiellosta olisi tuottanut huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle ja vaikeuttanut vähäistä

<sup>100</sup> Myös *Belinskij* (2004 s. 55) pitää tarpeellisenä ensin harkita lupahakemusta siihen sovellettavan ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla.

enemmän luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista, kun rakennus olisi sijoitettu ainoalle tilaan kuuluvalla kovan maan paikalle, joka on kokonaisuudessaan suo- ja vesialueiden ympäröimä, ja 6 metrin etäisyydelle Kurjenrahkan kansallispuiston rajasta. Seutukaavassa tila ja lähes kaikki saman järven ranta-alueet on osoitettu suojelualueeksi, joiden suojele oli tarkoitus toteuttaa perustamalla luonnonsuojelualueeksi luonnonsuojelulain nojalla (SU 1–400). Alue kuului Natura 2000 -verkostoon ehdotettuun alueeseen. KHO hylkäsi hakemuksen poikkeuksesta RakL 132.1 §:n nojalla.

Valtioneuvoston Natura 2000 -suojelusta poikkeamisen edellytykset toteava päätös ei ensin mainitussa tapauksessa KHO 6.3.2001 t. 391 olisi mahdollistanut hankkeen toteuttamista, koska vesilain säännökset eivät salli luvan myöntämistä. Vuotosta koskevassa tapauksessa KHO 2002:86 todettiin, että riippumatta siitä, onko direktiivillä välitön vaikutus, yhteisöoikeudellisesti merkityksellistä kansallista lainsäädäntöä on tulkittava direktiivin sanamuodon ja päämäärän valossa, ja että myös sellaiselle kansalliselle oikeudelle, joka on säädetty jo ennen direktiivin voimaantuloa, tai jonka säätämällä ei ole tavoiteltu direktiivin mukaista oikeustilaa, on mahdollisuuksien mukaan annettava direktiivin sanamuodon ja päämäärän mukainen sisältö.<sup>101</sup> Tästä lausumasta huolimatta KHO ei joutunut ottamaan kantaa luontodirektiivin soveltamiseen, sillä lupa-asia ratkesi suoraan vesilain säännösten perusteella.

### 3.2.2 Lupamenettelyn yhteys korvaussäännöksiin

Valtion korvausvelvollisuudesta Natura 2000 -verkoston suojelusäännösten aiheuttamista haitoista säädetään LSL 53.4 §:ssä. Erikseen asiasta on säädetty yksityistielaisissa (muut. 371/1999) sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Valtio korvaa LSL 53.4 §:n mukaan maanomistajalle<sup>102</sup> tai erityisen oikeuden haltijalle kiinteistön käytön rajoituksesta aiheutuvan haitan täysimääräisesti, jos se ylittää merkityksellisen haitan kynnyksen, eikä luvan myöntämiselle muutoin olisi estettä. Valtion korvausvelvollisuutta ei siten ole, jos lupaa ei voitaisi myöntää hankkeeseen sovellettavan lainsäädän-

---

<sup>101</sup> KHO 2002:86 ratkaisun perustelujen kohta 6.2.2.2.

<sup>102</sup> Valtion korvausvelvollisuuden ulkopuolelle on rajattu haitankärsijöistä valtio, kunnat ja kuntayhtymät. Säännöstä tulkittaneen ahtaasti, koska se on poikkeus pääsäännöstä, joten oikeus korvaukseen ilmeisesti on esimerkiksi kirkolla ja seurakunnilla, sekä valtioemismistöisillä yhtiöillä tai valtion liikelaitoksilla kuten esimerkiksi Metsähallituksella. Ks. myös *Kuusiniemi* 1998b s. 32.

nön asettamien edellytysten puuttumisen takia.<sup>103</sup> Viranomaisen päätöksestä, jolla lupa evätään tai suunnitelma hylätään tai jätetään vahvistamatta, pitäisikin käydä ilmi, olisiko lupa voitu myöntää tai suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa riippumatta sen vaikutuksista Natura 2000 -verkkoon kuuluvaan alueeseen. *Kuusiniemi* toteaa, että korvauksen määräämismenettelyssä toimitusmiesten asiantuntemus ei ole ”paras mahdollinen” sen arvioimiseksi, olisiko lupa voitu myöntää, jos aluetta eivät koskisi Natura 2000 -verkkoston suojelusäännökset.<sup>104</sup>

Korvausvelvollisuus ei koske tilanteita, joissa haitta aiheutuu vesilaissa tarkoitettujen pilaamis-, muuttamis- tai sulkemiskiellosta haetun poikkeuksen epäämisestä, ympäristöluvan epäämisestä, kaivospiirin määräämishakemuksen hylkäämisestä tai lunastusluvan epäämisestä. Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulain ja yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta Natura 2000 -verkostoa koskevien säännösten tarkistamiseksi todetaan, että korvausten ulkopuolelle selvyuden vuoksi rajataan tilanteet, joissa korvauksen maksaminen olisi vastoin voimassa olevassa lainsäädännössä hyväksyttyä periaatetta luvan epäämisestä aiheutuvan menetyksen korvattavuudesta.<sup>105</sup> Tällä tarkoitettiin muun muassa vesilain pilaamis-, muuttamis- ja sulkemiskieltoa koskevia poikkeamislupia, ympäristölupamenettelylain mukaisia lupia ja kaivoslain mukaista kaivospiirin myöntämislupaa. Säännös on hallituksen esityksen mukaan tältä osin toteava, eikä sillä ole tarkoitus muuttaa olemassa olevaa korvausjärjestelmää. Lunastusluvan epäämisen korvauksettomuutta perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että niissä tilanteissa tarkoituksenmukaisuusharkinnan osuus hankkeen lupaharkinnassa on merkittävä. Hakijalla ei siten ole *oikeutta* luvan saamiseen. *Vihervuori* ja *Kuusiniemi* ovat pitäneet säännöstä asiayhteydessä vaikeasti ymmärrettävänä, koska korvauksen maksaminen lunastusluvan hakijalle siitä, että hän ei saa lunastaa itselleen toisen omaisuutta on oikeusjärjestelmällemme täysin vieras ajatus.<sup>106</sup> *Kuusiniemi* on kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi lunastuslupaan tarkoituksenmukaisuusharkintaisena rinnastuvaa mannermaajalustalakia (149/1965) ei ole rajattu korvausvelvollisuuden ulkopuolelle.<sup>107</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain sekä maa-aineslain mukaisten lupien epäämisestä aiheutuvien haittojen korvaamisessa noudatetaan Natura 2000

<sup>103</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1998b s. 31 ja *Kuusiniemi* 2000 s. 48.

<sup>104</sup> *Kuusiniemi* 1998b s. 32.

<sup>105</sup> HE 236/1998 vp yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>106</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1998b s. 31 ja *Vihervuori* 2000 s. 368–369.

<sup>107</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1998b s. 32.

-verkoston vaikutusten osalta yksinomaan näiden lakien asianomaisia säännöksiä. Perusteluna ratkaisulle hallituksen esityksessä esitetään se, että kyseisissä säädöksissä on omat luvan myöntämiseen liittyvät ympäristölliset rajoituksensa, joihin liittyvät korvausjärjestelmät tulevat sovellettaviksi, jos aluetta luvan epäämisen jälkeen ei enää voida käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Tarkoituksena oli välttää tilanne, jossa Natura 2000 -alueilla noudatettaisiin korvausten osalta toisenlaista periaatetta kuin Natura 2000 -verkkoon kuulumattomilla alueilla.<sup>108</sup>

MRL 197.2 §:ään sisältyy Natura 2000 -verkoston suojelusta aiheutuvien haittojen korvaamissäännös. Jos rakennus- tai toimenpidelupahakemus on hylätty LSL 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi eikä luvan myöntämiselle olisi ollut muutoin estettä, maanomistajalla joka luvan epäämisen johdosta ei voi käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, on oikeus saada haitasta valtiolta korvaus. Tällaiset tilanteet ovat ilmeisesti hyvin harvinaisia, sillä maankäyttö- ja rakennuslain luonnonympäristön säilyttämistä edellyttävät säännökset pääsääntöisesti estäisivät rakentamisen myös ilman Natura 2000 -säännöksiä.<sup>109</sup> Korvausvelvollisuutta arvioitaessa ei oteta huomioon kiinteistöjaotuksessa tai omistussuhteissa 20.8.1998 jälkeen tapahtuneita muutoksia. Jos alue on rakennuslain nojalla ennen mainittua päivää vahvistetussa seutu- tai yleiskaavassa osoitettu suojelutai virkistysalueeksi, korvausvelvollisuutta arvioitaessa ei oteta myöskään huomioon kiinteistöjaotuksessa tai omistussuhteissa seutu- tai yleiskaavan vahvistamisen jälkeen tapahtuneita muutoksia.

MAL 8 §:n mukaan maanomistaja voi maa-aineksen ottamista koskevan lupahakemuksen tultua lainvoimaisesti evättyä vaatia maa-alueensa lunastamista, mikäli maata ei voida käyttää maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen. Säännöksen mukaan korvausvelvollisuus on valtiolla, jos alueella on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista merkitystä. Natura 2000 -verkkoon sisällytetyt ja ehdotetut alueet ovat luonteeltaan valtakunnallisesti merkityksellisiä, joten lunastusvelvollisuus on aina valtiolla.

Yksityisistä teistä annetun lain ja Natura 2000 -verkoston suojelusäännösten välisten konkurrenssitilanteiden varalta YksitTL 7a.1 §:ään sisällytettiin yhteistyötä ja päätöksentekoa koskevat menettelysäännökset, joita noudattamalla tien tekemisestä Natura 2000 -alueelle aiheutuvat haitat pyritään minimoimaan. Jos tien tekeminen laissa säädetyn edellytyksin ei olisi mahdollista, tietoimitus jätetään sikseen. Valtio on säännöksen mu-

<sup>108</sup> HE 236/1998 vp yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>109</sup> Ks. myös *Ekroos – Majamaa* 2000 s. 686.



kaan vaadittaessa velvollinen korvaamaan tien tekemisen estymisestä aiheutuvan haitan tai lunastamaan alueen, jonka hyväksi tieoikeutta on haettu perustettavaksi.<sup>110</sup>

Lienee kuitenkin hyvin poikkeuksellista, että valtion lunastusvelvollisuutta koskeva säännös tulisi sovellettavaksi. Natura 2000 -verkoston suojelusäännös nimittäin estää vain sellaisen hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen, joka merkittävästi heikentäisi verkostoon ehdotetun tai sisällytetyn alueen valinnan perusteena olevia luonnonarvoja. YksitTL 7.2 §:n mukaan puolestaan tietä ei saa tehdä, jos siitä voisi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista. Natura 2000 -verkoston luonnonarvoja merkittävästi heikentävän tien tekeminen estyisikin ilmeisesti suoraan yksityistielain nojalla.<sup>111</sup>

Jos yksityistien tekemisestä toiseen kuin suunniteltuun paikkaan aiheutuu Natura 2000 -verkoston suojelusta johtuen lisäkustannuksia, tieoikeuden hakija vastaa niistä kohtuullisilta osin, ja kohtuullisen osuuden ylittävät kustannukset valtio joko maksaa tai lunastaa alueen,<sup>112</sup> jonka hyväksi tieoikeutta on haettu perustettavaksi. Myös tämän säännöksen soveltaminen jäänee poikkeukselliseksi, koska vaihtoehtoisen linjauksen etsiminen on pääsääntö silloin, kun tien tekeminen haettuun paikkaan olisi YksitTL 7.2 §:n vastaista. Korvaus- ja lunastusasia käsitellään LSL 53 §:n mukaisesti.

### 3.3 Konkurrenssi luonnonsuojelulain muiden säännösten osalta

#### 3.3.1 Konkurrenssin merkitys

Ympäristönkäyttölakeihin sisällytetty viittaussäännös luonnonsuojelulakiin varmistaa, että konkurrenssitilanteet ratkaistaan jo ympäristönkäyttöä koskevan luvan harkinnassa, ei vasta sen jälkeen.<sup>113</sup> Tämä myös varmistaa, että luvansaaja ei käytännössä ryhdy luonnonsuojelulain vastaiseen toimintaan siinä uskossa, että ympäristönkäyttöä koskeva lupa sinänsä sallisi luonnonsuojelulain kieltämän toiminnan.

<sup>110</sup> Tämä säännös on täysin poikkeuksellinen lainsäädännössämme, sillä missään muussa yhteydessä ei ole valtiolle säädetty lunastusvelvollisuutta sen perusteella, että joku ei saa puuttua toisen henkilön omaisuuteen hakemallaan tavalla. Ks. *Vihervuori* 2000 s. 369.

<sup>111</sup> Ks. myös *Kuusiniemi* 1998b s. 34 ja *Vihervuori* 2000 s. 369.

<sup>112</sup> Hallituksen esityksen (*HE 236/1998 vp*) perusteluiden mukaan valtio saa ratkaista, korvaako se haitan vai lunastaako se alueen.

<sup>113</sup> Ks. *Tolvanen* 1998 s. 239–240.

Viittaussäännöksen johdosta luonnonsuojelulain vastaisuus muodostaa oikeudellisen esteen luvan myöntämiselle tai muun viranomaispäätöksen tekemiselle,<sup>114</sup> kuten seuraavista tapauksista ilmenee:

**KHO 25.06.2003 t. 1541 (Irs):** F:n ympäristölautakunta oli myöntänyt yhtiölle maa-aineslain mukaisen luvan ottaa kalliokiviaineksia yhteensä 130 000 m<sup>3</sup> noin 2,3 ha suuruiselta ottamisalueelta. Päätökseen liitettyjen lupamääräysten mukaan ennen ottamistoiminnan aloittamista luvan haltijan oli varmistettava, ettei ottamisalueella ollut liito-oravan pesäpuuta tai -puita; jos ottamisalueella oli liito-oravan pesäpuu tai -puita, oli noudatettava LSL 49 §:n määräyksiä; LSL 49 §:n ja MAL 3.2 §:n nojalla määrättiin, että maa-ainesta sai ottaa alueella vuosittain 1.1.–28.2. välisenä aikana HaO, ottaen huomioon myös MAL 1.2 §:n, kumosi päätöksen LSL 49.1 §:n vastaisena. HaO:n päätöksen perustelujen mukaan muun muassa ottamisalueen sisäpuolella oli useita liito-oravan jätöksillä merkittyjä puita, joissa oli liito-oravalle soveltuva kolo. Jätöksistä voitiin päätellä, että ne ovat liito-oravan jatkuvassa käytössä. Kun tällaisia kolopuita oli myös ottoalueen sisäpuolella, merkitsisi suunniteltu maa-ainesten ottaminen liito-oravan LSL 49.1 §:ssä tarkoitettujen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä tai heikentämistä. Ympäristölautakunnan päätös on tämän vuoksi lainvastainen. KHO hylkäsi luvanhakijan tekemän valituksen lausumalla ”ei muutosta lopputulokseen”. KHO katsoi MAL 1.2 §:stä seuraavan, että LSL 49.1 §:ssä tarkoitettua kielto estää maa-ainesluvan myöntämisen kiellon kohteena olevalle alueelle.

**Turun HaO 19.03.2002 n:o 02/0156/1 (Irs) (lainvoimainen ratkaisu):** Kaupunki oli teettänyt alueesta A kasvillisuusinventoinnin, jossa alue oli todettu kasvillisuudeltaan rikkaaksi. Yleiskaavaselostuksen mukaan arvokkain osa alueesta oli osoitettu lähivirkistysalueeksi, jolla ympäristö säilytetään (VL/s). Alueelle oli merkitty myös rivitalojen alue (AR) sekä kirkkojen ja muiden seurakunnallisten rakennusten alue (YK). Yleiskaavan laatimisen ollessa vireillä alueellinen ympäristökeskus oli valmistellut luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen suojellun luontotyypin rajojen vahvistamista alueelle. Ympäristökeskus katsoi, että alueella oli luontaisesti syntynyt, merkittäviltä osin jaloista lehtipuista koostuva metsikkö ja vahvasti suojellun luontotyypin rajat kolme päivää ennen kuin kaupunginvaltuusto hyväksyi yleiskaavan. Yleiskaavan mukainen AR-alue oli osittain luontotyyppirajauksen sisällä. HaO katsoi, että jo lähellä jalopuumetsikköä oleva asutus saattaa vaarantaa luontotyypin ominaispiirteiden säilymisen. Kun suppeahkon luontotyyppirajauksen sisälle oli osoitettu rivitaloasutusta, kaavassa ei ollut riittävästi otettu huomioon luonnonarvojen vaalimista. Valtuuston päätös kumottiin AR-alueen osalta.

---

<sup>114</sup> Ks. Tolvanen 1998 s. 242.

Korkeimman oikeuden seuraavassa Kolin kansallispuiston alueella olevaa yksityistietä koskevassa tapauksessa 2000:47 tulkittiin, onko kyseessä olemassa olevan oikeuden ja uuden suojelun vai perustetun suojelun ja uuden hankkeen välinen kollisiotilanne. Lähtökohtaisesti luonnonsuojelualan perustaminen ei LSL 71 §:n<sup>115</sup> mukaan rajoita olemassa olevan oikeuden – kuten perustetun yksityistieoikeuden – käyttämistä, mutta uusi yksityistiehanke ei saa olla luonnonsuojelulain tai sen nojalla annetun päätöksen tai määräyksen vastainen.

**KKO 2000:47:** Kolin kansallispuiston alueella osittain kulkeva yksityistie oli perustettu ennen kansallispuiston perustamista. Tiekunta päätti tien peruskorjauksesta, jossa mm. kuivatuksen tehostamiseksi asennettaisiin uusia muoviputkia ja rumpuputkia, puhdistettaisiin eräillä paaluilla rumpujen päät ja laskuojat, tehtäisiin tien leikkauksia ja pengertämistä sekä tien kantavuuden parantamista kantavalla kerroksella 12–17 m. tiealueen rajoissa. Lieksan kaupungin maaseutulautakunnan tiejaosto katsoi, että maaleikkaukset ja pengertämiset, rakennekerroksien tekeminen, tien leventäminen, siirtäminen ja uuden tien tekeminen eivät kuulu kunnossapidon piiriin eikä näitä töitä voinut tehdä kansallispuiston alueella ilman ympäristöministeriön lupaa. Itä-Suomen MO kumosi tiejaoston päätöksen sikäli kuin sillä oli muutettu tiekunnan päätöstä ja jätti tiekunnan päätöksen voimaan. KKO kumosi MO:n tuomion ja jätti voimaan Lieksan kaupungin maaseutulautakunnan tiejaoston päätöksen yksityistiellä tehtävien maaleikkausten, pengertämisten ja tien rakennekerrosten huomattavan parantamisen osalta. Tiekunnan päätös jäi voimaan tierumpuihin ja laskuojiin liittyvien toimenpiteiden, tien kantavuuden ja kulutuskerroksen vähäisen parantamisen, maakivien hautaamisen ja tien maisemoinnin osalta. YksitTL 7.4 §:n mukaan tie on pidettävä sellaisessa kunnossa kuin sen tarkoitus ja siitä tuleva hyöty edellyttävät. KKO katsoi, että tien kuivatusta varten suoritettavat rumpuputkien uusiminen, korjaaminen ja puhdistaminen, laskuojien puhdistaminen, tien kantavuuden ja kulutuskerroksen vähäinen parantaminen sekä tien rakennusaikaisten maakivien hautaaminen ja tien maisemointi kuivatus- ja kantavuustöiden yhteydessä ovat tien kunnossapitoon liittyviä toimenpiteitä, joilla pyritään tien pysyttämiseen sen tarkoitusta vastaavassa kunnossa. Ottaen huomioon YksitTL 7.4 §:n velvoite, tällaiseen tien kunnossapitoon siltä osin kuin kunnossapitotyöt suoritetaan vahvistetun tiealueen puitteissa ei tarvita metsäntutkimuslaitoksen lupaa, koska Kolin kansallispuistosta annetun asetuksen 3 §:n säännös ei LSL 71 §:n mukaan rajoita sellaisen oikeuden käyttämistä, joka ennen sen voimaantuloa perustettuna oikeutena kohdistuu luonnonsuojelualueeseen. Maanpinnan leikkaukset, pengertämiset ja tien rakennekerroksien huomattava parantaminen eivät puolestaan johdu tien pitämisestä alkupe-

<sup>115</sup> Kumotun LSL (71/1923) 8 §.

räistä tarkoitustaan vastaavassa kunnossa vaan tähtäävät tien tason parantamiseen. Tien parantaminen tällä tavalla rinnastuu sellaiseen tien rakentamiseen, joka on kielletty Kolin kansallispuistosta annetun asetuksen 1.1,1 §:n mukaan ja on siten sallittu vain ympäristöministeriön saman asetuksen 5.2 §:n nojalla antamalla luvalla (äänestys 3–2).<sup>116</sup>

KKO tulkitsi perusparannustoimet tien tekemiseksi, eikä tien ylläpitämiseksi tarkoitustaan vastaavassa kunnossa, joten kyseessä oli uusi hanke, eikä LSL 71 §:n tarkoittama olemassa olevan oikeuden käyttäminen. Konkurenssi ratkaistiin luonnonsuojelulain hyväksi, eikä yksityistielain mukainen päätös saanut olla luonnonsuojelulain vastainen.<sup>117</sup>

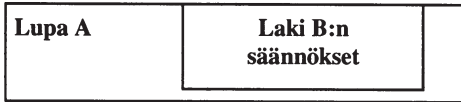
Ympäristönkäyttölainsäädäntöön kirjatulla viittauksilla luonnonsuojelulakiin näyttäisi syntyneen uudenlainen konkurrenssisuhde luonnonsuojelulain ja muun ympäristönkäyttölainsäädännön välille. Viittaussäännöksellä ei ole suoraan lausuen muodostettu säännösten välille edellytysuhdetta, vaan luonnonsuojelulain rauhoitussäännökset näyttävät edellä esitellyn oikeuskäytännön valossa *kumuloituvan*<sup>118</sup> (ks. kuvio 6) ympäristönkäyttöluvan myöntämisen edellytyksiin. Luvan saaminen yhden (ympäristönkäyttöä koskevaan lupahakemuksen sovellettavan, kuviossa 6 lupa A) lain nojalla ei ole mahdollista, jos hakemus on toisen lain (luonnonsuojelulain, kuviossa 6 laki B:n säännökset) vastainen. KHO on ratkaissut edellä esitellyn tapauksen 25.6.2003 t. 1541 (Irs) suoraan todeten maaineslain nojalla myönnetyn luvan olevan luonnonsuojelulain vastainen sen sijaan, että olisi palauttanut asian takaisin lupaviranomaiselle uutta käsittelyä varten, kuten edellytysuhteen vallitessa olisi tehtävä.

---

<sup>116</sup> Äänestyksessä vähemmistöön jääneistä kaksi olisivat kumonnet MO:n päätöksen kokonaisuudessaan (yksi viimeisessä äänestyksessä kuulunut olisi jättänyt MO:n päätöksen voimaan kokonaisuudessaan). Kirjoittaja edusti ympäristöministeriötä kyseisessä valitusprosessissa.

<sup>117</sup> Vastaavasti tulkittiin kaivosasiassa (KHO 6.10.1999 t. 2720), ettei kansallispuiston perustaminen rajoittanut LSL (71/1923) 8 §:n nojalla sellaista yksityisen oikeutta, joka ennen rauhoittamista oli saavutettu, kuten kullankaivuultausten käyttämistä kullankaivamiseen. Nämä oikeudet eivät kuitenkaan laajentuneet koskemaan myöhempiä kaivostoimintaa palvelevia toimintoja, jotka kansallispuistossa olivat kansallispuistoa koskevassa laissa kiellettyjä, kuten huoltoreitin perustamista kaivospiirin apualueeksi. KHO kumosi kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksen ja kaivospiiritoimituksen toimitusmiesten päätöksen apualueen määräämistä koskevalta osalta. Perustettuja oikeuksia tulkitaan suppeasti, ja niiden laajentamista koskeva päätös rinnastuu uuteen kaivospiirin määräämiseen, jonka tekeminen edellyttää, että se ei ole luonnonsuojelulain vastaista.

<sup>118</sup> *Tarukannel* (1990 s. 266–267) käytti ilmaisua *kumuloituminen* kuvatakseen NaapL ja RakL välistä suhdetta niissä tilanteissa, joissa katsottiin NaapL 17 §:n kohtuuttoman pysyvän rasituksen kiellon suoraan estävän rakennusluvan myöntämisen. Vrt. jakso 2.3 edellytysuhde. Kyse ei ole täsmälleen *Westerlundin* (1975 s. 57) tarkoittamasta *eksklusiv prövning* -harkinnasta.



### **Kuvio 6.** Lupaedellytysten kumuloituminen.

Ympäristönkäyttölainsäädännön nojalla myönnettävien lupien ja luonnonsuojelulaisissa säädettyjen kieltojen ja niistä tarvittavien poikkeusten konkurressien hahmottamiseksi ja ratkaisemiseksi on välttämätöntä ymmärtää yleisellä tasolla kyseisten säädösten välinen suhde ottaen huomioon oikeusjärjestelmän koherenssivaatimus.<sup>119</sup> Tarkastelen seuraavassa, miten viittaussäännöksen tulkitseminen vaihtoehtoisesti lupaedellytykset kumuloivaksi tai edellytysuhteen muodostavaksi vaikuttaa päätöksentekomenettelyyn ja sen vaikutuksiin. Kun viittaussäännöksistä ei selkeästi käy ilmi, miten konkurrenssitilanteet on määrä ratkaista, on viittaussäännösten merkitystä arvioitaessa otettava huomioon eri vaihtoehtojen vaikutus käytännössä.<sup>120</sup>

#### *3.3.2 Viranomaisen asiantuntemus ja toimivalta*

Lähtökohtaisesti viranomainen ei voi ratkaista toisen viranomaisen toimivaltaan liittyviä kysymyksiä.<sup>121</sup> Ympäristönkäyttölainsäädännön viittaukset luonnonsuojelulakiin kuitenkin murtavat tätä periaatetta, sillä ympäristönkäyttölupahakemusta käsittelevä viranomainen ei ainoastaan voi, vaan sen täytyy hylätä lupahakemus, jos luvan myöntäminen olisi vastoin luonnonsuojelulain säännöksiä. Muutos liittyy myös asiasidonnaisuuden periaatteeseen. Ympäristönkäyttöön liittyvää lupahakemusta käsittelevän viranomaisen harkintaan sisältyviä tekijöitä on laajennettu viittaussäännöksellä sen toimivaltaan pääsääntöisesti kuuluvasta lainsäädännöstä luonnonsuojelulainsäädäntöön liittyviin tekijöihin. Viranomainen ei kuitenkaan asiallisesti ratkaise lupa-asiaa luonnonsuojelulain osalta, vaan ainoastaan toteaa lainvastaisuuden. Ongelma kiteytyy viranomaisen kykyyn arvioida asia luonnonsuojelulain kannalta.

Jonkin ympäristönkäyttöhankkeen luonnonsuojelulain vastaisuus ei ole yksiselitteistä. Ensinnä hankkeen vaikutuksia voi olla vaikea arvioida ni-

<sup>119</sup> Tolonen (2003 s. 157–160) käyttää ilmaisua systeemivaade eli ratkaisun yleistettävyyksivaatimus. Ks. myös Tuori 2002 s. 11.

<sup>120</sup> Ks. Tolonen 2003 s. 157–164.

<sup>121</sup> Ks. Mäenpää 1992 s. 193.

menomaan suojeltavan luonnonarvon osalta. Toiseksi eräät luonnonsuojelulain säännökset eivät kiellä tiettyjä toimia sinänsä vaan tietynlaiset vaikutukset suojeltuihin luonnonarvoihin. LSL 29 §:ssä tarkoitettujen, ympäristökeskuksen päätöksellä rajattujen luontotyyppien esiintymien suojele kieltää niiden *ominaispiirteiden* muuttamisen. Erityisesti suojeltavien lajien LSL 47 §:n mukainen suojele puolestaan kieltää rajatun esiintymispaikan hävittämisen tai heikentämisen *suojellun lajin* kannalta. Samoin LSL 49.1 §:n mukaisen luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto suojelee paikkaa *kyseisen lajin kannalta*, ei kokonaisuudessaan, kuten käy ilmi seuraavasta KHO:n tapauksesta.

**KHO 2003:38:** Maanomistaja C:n metsäkeskukselle tekemässä metsälain mukaisessa metsänkäyttöilmoituksessa oli esitetty metsänkäsittelytoimenpiteitä kolmelle eri hakkuukuviolle siten, että kuviolla 1 (1,0 ha) toteutettaisiin kasvatushakkuu, kuviolla 3 (2,5 ha) suojuspuuhakkuu ja kuviolla 2 (2,5 ha) uudistus- eli avohakkuu. Alueellinen ympäristökeskus oli päätöksellään hylännyt C:n naapurien A:n ja B:n LSL 57.2 §:ssä tarkoitettuina haittaa kärsivinä henkilöinä samoin kuin alueellisen luonnonsuojeluyhdistyksen X ry:n tekemät vaatimukset, että ympäristökeskus ryhtyisi LSL 57.1 §:ssä säädettyihin pakkokeinoihin estääkseen C:tä hakkaamasta tilansa metsää tekemänsä metsänkäyttöilmoituksen mukaisesti. HaO hylkäsi A:n ja B:n sekä X ry:n ympäristökeskuksen päätöksestä tekemät valitukset, joissa oli vaadittu hakkuun kieltämistä kaikilla kuvioilla 1–3. Kuitenkin HaO määräsi, että ympäristökeskuksen on merkittävä hakattavalla alueella selvästi havaittavissa olevat liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat eli käytössä olevat pesä-, kolo-, suoja- ja ravintopuut kulkuyhteyksineen. Hakkuuta ei saanut aloittaa ennen tuota merkitsemistä. KHO hylkäsi A:n, B:n ja X ry:n vaatimukset C:n metsänkäyttöilmoituksen mukaisten hakkuiden kokonaan kieltämiseksi, mutta hyväksyi vaatimukset hakkuiden toteuttamistavan osalta muuttamalla HaO:n päätöstä kuvioiden 1 ja 3 osalta siten, että hakkuu sallittiin metsänkäyttöilmoituksen mukaisesti niin, että sanotuilla kuvioilla olevat liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat eli pesäpuut, muut kolopuut näitä ympäröivine suoja- ja ravintopuineen sekä tarpeellisine kulkuyhteyksineen jätettiin riittävän laajoina hakkuun ulkopuolelle. Yksityiskohtainen raja-alue oli ennen hakkuun aloittamista laadittava yhteistyönä ympäristökeskuksen ja metsäkeskuksen kesken. Hakkuuta ei saanut toteuttaa liito-oravan lisääntymisaikana. KHO kumosi HaO:n ja ympäristökeskuksen päätöksen kuvion 2 osalta, ja kielsi metsänkäyttöilmoituksen mukaisen uudistus(avo)hakkuun kuitenkin samalla todeten, että mainitun määräyksen estämättä C voi tehdä metsäkeskukselle uuden metsänkäyttöilmoituksen siten, ettei liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikoja kuviolla hävitetä tai heikennetä sekä että kysymys LSL 49.1 §:ssä säädetyn kiellon noudattamisesta tältä osin voidaan tarvittaessa saattaa erikseen hallintopakkoasiana käsiteltäväksi.

Kuten päätöksessä todetaan, lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusäännös ei estä metsänkäyttötoimia alueella kokonaisuudessaan vaan ainoastaan siltä osin, kun ne vaikuttavat kielteisesti lajin säilymisedellytyksiin.

LSL 48 §:ssä on puolestaan säädetty tilanteista, joissa eläin- ja kasvilajien rauhoitussäännöksistä ei tarvita poikkeusta. Säännöksen merkitys on lain rakenteesta johtuen niin epäselvä, että kyseisen säännöksen soveltaminen yksittäistapauksessa olisi syytä varmistaa luonnonsuojeluviranomaiselta.<sup>122</sup>

Edellä selostetusta päätöksestä KHO 2003:38 käy ilmi myös se, miten vaikeaa voi olla arvioida, onko hanke luonnonsuojelulain säännösten vastainen. Ympäristönkäyttöön liittyvän luvan myöntämisen ratkaisevalla viranomaisella ei välttämättä ole riittävää asiantuntemusta ratkaista asiaa luonnonsuojelulain vastaisuuden osalta, joten käytännössä asiallisesti keskeinen merkitys on alueellisen ympäristökeskuksen asiasta antamalla lausunnolla.<sup>123</sup> Lupaviranomainen on oikeutettu luottamaan luonnonsuojeluviranomaisen tulkintaan hankkeen vaikutuksista, kuten siitä, että luonnonsuojelulaissa tai sen nojalla annetut suojelusäännökset eivät muodosta estettä luvan myöntämiselle.<sup>124</sup>

Lainsäädännössä on viranomaiselle asetettu velvollisuus tietyissä tapauksissa pyytää lausunto esimerkiksi alueelliselta ympäristökeskukselta (ks. YSL 36 §). Käytännössä on todettu tarpeelliseksi hankkia alueellisen ympäristökeskuksen lausunto sellaisissa tilanteissa, joissa ympäristönkäyttölainsäädännön nojalla ratkaistava asia liittyy luonnonsuojelulain mukaiseen suojeluun, vaikka laissa tällaista velvoitetta ei ole asetettukaan.<sup>125</sup> Tämä on välttämätöntä myös Hall 31 §:ssä säädetyn selvittämisvelvollisuuden<sup>126</sup> toteuttamiseksi, jotta viranomaisella on edellytykset tehdä asiassa päätös. Asianosaisellahan ei itsellään ole mahdollisuutta velvoittaa toista viranomaista antamaan asian ratkaisemisen edellyttämää selvitystä.<sup>127</sup> Hall 10 §:n viranomaisten välistä yhteistyötä koskevalla säännöksellä onkin pyritty siihen, että päätöksenteossa tarvittava asiantuntemus välittyy sen hallitsevalta viranomaiselta sitä tarvitsevalle viranomaiselle.<sup>128</sup>

<sup>122</sup> Ks. *Suvantola* 2001 s. 42–43, 45–46 ja *Suvantola* 2003b s. 577.

<sup>123</sup> Ks. *Tolvanen* 1998 s. 428.

<sup>124</sup> Ks. *Hollo* 2001 s. 286.

<sup>125</sup> Ks. *Tolvanen* 1998 s. 243–244.

<sup>126</sup> Hallintolaki ei asiallisesti muuta hallintomenettelylain (598/1982) 17 §:n mukaan viranomaiselle asetettua velvollisuutta selvittää asia. Ks. *Mäenpää* (2003a s. 191), joka toteaa, että viranomaisen on hankittava lisää selvitystä tarvittaessa.

<sup>127</sup> Ks. *Mäenpää* 2003a s. 197–199.

<sup>128</sup> Ks. *Niemivuo – Keravuori* 2003 s. 138.



### 3.3.3 Ehtojen asettamiseen liittyvät näkökohdat

Luonnonsuojelulain vastaisuuden aiheuttama este myöntää lupa ympäristönkäyttöön on joissain tilanteissa ehkäistävissä asettamalla ympäristönkäyttölupapäätöksessä tarvittavat ehdot<sup>129</sup> tai käyttämällä jotain vaihtoehtoista ratkaisua, kuten rakennuspaikan sijoittamista tai vaihtoehtoista yksityistien linjausta.<sup>130</sup> Ehtojen asettamisella voidaan jopa välttää luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan tarve, mikä edellyttää sekä oikeudellista luonnonsuojelainsäädännön että sisällöllistä luonnonsuojelun tuntemista. Näihin kysymyksiin luonnonsuojeluviranomainen voi yksittäistapauksen osalta ottaa kantaa siltä pyydettyssä lausunnossa.

Suhteellisuusperiaatetta rikkomatta voidaan päätöksessä asettaa sellaisia ehtoja, joita ilman ei ole oikeudellisia edellytyksiä luvan myöntämiselle. Näin rajoittava ehto voi korjata luvan myöntämisedellytysten puutteita.<sup>131</sup> *Vihervuori* on todennut erityisesti maa-aineslain osalta, että kun lupamääräyksiä asettamalla luodaan puuttuvia MAL 3.1 §:n ehdottomia tai MAL 3.4 §:n sisällöllisiä luvan myöntämisedellytyksiä, syntyy teoriassa ristiriita MAL 11.4 §:n kanssa, jonka mukaan luvanhakijalle ei saa aiheuttaa lupamääräyksillä kohtuutonta haittaa ja vahinkoa suhteessa hänen saamaansa hyötyyn. Mitään vahinkoa tai haittaa luvanhakijalle ei kuitenkaan synny, jos ilman kyseisiä ehtoja lupaa ei voitaisi myöntää.<sup>132</sup>

YSL 41 §:n nojalla ympäristölupa myönnetään, jos toiminta täyttää lain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset. Viranomaisella ei ole tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaa.<sup>133</sup> YSL 43.1,5 §:n nojalla on kuitenkin annettava tarpeelliset määräykset myös muista toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista, sen vaaraa tai pilaantumisesta aiheutuvia haittoja. *Hollo* pitää tätä ns. ”kaatokohtana”, jolla voidaan kattaa sellaisetkin ohjaustarpeet, jotka eivät sisälly muihin 43.1 §:ssä asetettavaksi säädettyihin lupamääräyksiin.<sup>134</sup> Tämän säännöksen nojalla voidaan antaa lupamääräyksiä myös sellaisista toimista tai rajoituksista, joilla vältetään luonnonsuojelulain vastaisuus. Lupaehtojen asettaminen ja lupaedellytysten täytyminen ympäristönsuojeluasioissa ovatkin kiinteässä keskinäisessä suhteessa toisiinsa, ja niiden erottaminen

<sup>129</sup> Ks. *Similä* 1997 s. 75.

<sup>130</sup> Ks. *Suvantola* 2003b s. 687.

<sup>131</sup> Ks. *Vihervuori* 1981 s. 82–83, *Mäenpää* 1992 s. 224–225, *Hollo* 2001 s. 303 ja *Vihervuori* 2002 s. 358–359.

<sup>132</sup> Ks. *Vihervuori* 1989 s. 292–293 ja *Vihervuori* 2001 s. 602.

<sup>133</sup> Ks. *Hollo* 2001 s. 263–264.

<sup>134</sup> *Hollo* 2001 s. 325.



toisistaan on vaikeaa.<sup>135</sup> Oikeuskäytännössä on jopa katsottu, että viranomaisen ei tulisi hylätä lupahakemusta luvan myöntämisedellytysten puuttumisen perusteella, jos se lupaehtojen asettamisella voi varmistaa edellytysten olemassaolon.<sup>136</sup> Päätös voidaan hallinto-oikeudellisia periaatteita noudattaen tehdä liukuvalla jatkumolla: lupahakemuksen mukainen lupa – osittainen lupa eli myös lupa, jota rajoittavat lupaehdot – ei lupaa.<sup>137</sup>

**KHO 1998:83:** Kunnanhallitus myönsi päätöksellään yhtiölle maa-ainestiluvan kalliokiviaineksen ottamiseen. KHO katsoi, että ottamissuunnitelman mukaisesta, kokonaismäärältään noin 300.000 m<sup>3</sup>:n suuruisesta kalliokiviaineksen ottamisesta, aiheutuisi MAL 3 §:ssä tarkoitettua kauniin maisemakuvan turmeltumista ja huomattavia vahingollisia muutoksia maisemakuvaan. Yhtiö on kuitenkin KHO:n suullisessa käsittelyssä ilmoittanut, että suunniteltu kokonaisottomäärä ja kunnanhallituksen lupapäätöksen mukainen 20 vuoden ottamisaika voitiin tarvittaessa puolittaa ja mikäli asiassa siten harkittiin otettavan kokonaismäärän rajoittamista 150.000 m<sup>3</sup>:iin ja luvan voimassaoloajan rajoittamista 10 vuoteen, voitiin osa koillisuuntaan etenevästä ottamisesta rajata pois. Lisäksi yhtiö ilmoitti olevansa valmis rajaamaan ottoalueen 100 metrin etäisyydelle rannasta ja esitti myös murskevaraston siirtämistä mereltä näkymättömiin.

MAL 6 §:n mukaan lupa maa-ainesten ottamiseen on myönnettävä, jos asianmukainen suunnitelma on esitetty, eikä ottaminen tai sen järjestely ole ristiriidassa 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa. Kysymys siitä, aiheutuuko louhimis- ja murskaustoiminnasta naapureille pysyvää kohtuutonta rasitusta tai terveydellistä haittaa, ratkaistaan erikseen haettavassa ympäristöluvassa. Kuitenkin myös MAL 3.2 §:n mukaan ottamispaikat on sijoitettava ja maa-ainesten ottaminen järjestettävä muun muassa niin, ettei toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa. Asiaa harkittaessa on otettava huomioon myös lupamääräysten vaikutus. Alueen virkistyskäyttö tai se seikka, että kysymyksessä oleva alue vahvistetussa seutukaavassa oli osoitettu virkistysalueeksi, ei maa-ainestiluvan lupaharkinnassa sellaisenaan ole maa-ainestiluvan mukaisen luvan välitön este. Tämän vuoksi ja kun otettiin huomioon se, mitä paikalla toimitetussa katselmuksessa muutoin oli ilmennyt, KHO katsoi, että yhtiön alunperin hakemaa pienimuotoisempi maa-ainesten ottaminen kysymyksessä olevalla paikalla oli järjestettävissä hakemuksen mukaista ottamista ra-

<sup>135</sup> Ks. *Vihervuori* 1981 s. 82–83 ja *Hollo* 2001 s. 269. *Tarukannel* (1990 s. 254) on toisaalta huomauttanut, että rakennuslain ja terveydenhoitolain välisen suhteen osalta ehtojen eriyttäminen toimintaan kohdistuviksi ja rakentamiseen kohdistuviksi ei ole yksinkertaista tai edes mahdollista.

<sup>136</sup> Ks. *Mäenpää* 1992 s. 224–225.

<sup>137</sup> Ks. *Suvantola* 2003b s. 692. Aina edes tiukoilla lupaehdoilla ei voida mahdollistaa luvan myöntämistä. Ks. myös *Hollo* 2001 s. 265.

joitetumpuna siten, ettei siitä aiheutunut MAL 3 §:ssä tarkoitettua kauniin maisemakuvan turmeltumista, eikä huomattavia vahingollisia muutoksia maisemakuvaan edellyttäen, että maa-ainesten ottaminen järjestetään vähintään esitetyt suunnitelman muutokset huomioon ottaen. Asian näin tultua uuteen tilaan, KHO ottamatta asiaa välittömästi enemmälti ratkaistavakseen kumosi ympäristökeskuksen päätöksen ja palautti asian kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Mikäli samaan ympäristönkäyttöhankkeeseen tarvittavissa eri luvuissa on toisistaan poikkeavia ehtoja, niistä tiukimpia on noudatettava. On toki epärationaalista antaa eri päätöksissä toisistaan poikkeavia ehtoja,<sup>138</sup> mutta käytännössä tätä tuskin voidaan välttää.

### 3.3.4 Mahdollisuus poiketa suojelusäännöksistä

Luonnonsuojelulain säännösten vastaisuus ei kategorisesti tarkoita, että ympäristönkäyttöhanketta ei voitaisi toteuttaa, sillä kaikista luonnonsuojelulain rauhoitus- tai kieltoäännöksistä on lähtökohtaisesti mahdollista myöntää poikkeus.<sup>139</sup> Esimerkiksi luontotyypin suojelusta voidaan poiketa, jos poikkeus ei huomattavasti vaaranna luontotyypin suojelutavoitteita, tai jos suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.<sup>140</sup> Luontotyypin suojelutavoitteiden vaarantuminen arvioidaan alueellisella tasolla<sup>141</sup> ja poikkeuksen myöntämisedellytykset on arvioitava yksittäistapauksellisesti.

Konkurrenssitilanteessa olisi perusteltua katsoa, voidaanko kyseinen poikkeus myöntää.<sup>142</sup> Sekä *Similä* että *Tolvanen* esittävät, että mikäli suunnitellun toimenpiteen todetaan olevan luonnonsuojelulain vastainen, haki-

---

<sup>138</sup> *Kuusiniemi* (1985 s. 138, 152–153) toteaa näin rakennuslupiin liittyen.

<sup>139</sup> Tähän kiinnittävät huomiota MRL:n osalta myös *Ekroos – Majamaa* 2000 s. 687.

<sup>140</sup> Ks. *Suvantola* 2003b s. 682, 684.

<sup>141</sup> Ks. *Suvantola* 2003b s. 682–683 viitteineen. Valtakunnallinen arviointi johtaa vääjäämättä harhaan, sillä eri luontotyyppisiä esiintyy alueellisesti hyvin poikkeavasti. Esimerkiksi jaloista lehtipuista koostuvia metsiköitä esiintyy Lounais-Suomessa ja Uudellamaalla, Hämeessä ja Pirkanmaalla melko runsaasti (n. 60–90 esiintymää kartoitettu 1.12.2002 mennessä), mutta ne ovat hyvin harvinaisia esimerkiksi Pohjois-Karjalassa (seitsemän esiintymää kartoitettu 1.12.2002 mennessä). Länsi-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Lapissa ei ollut löydetty yhtään esiintymää). Tervaleppäkorpia tai luonnontilaisia hiekkarantoja puolestaan on kautta maan hyvin vähälukuisesti. Ks. Suojellut luontotyypit, luontotyyppien kartoitus, lakikohteet ympäristökeskuksittain tilanne 1.12.2002, <http://www.vyh.fi/luosuo/tyypit/lakikoht2.htm>, 21.11.2003.

<sup>142</sup> *Hollo* (2001 s. 286) pitääkin luonnonsuojelulain mukaista poikkeusta eräänlaisena ”esilupana”.

jalle tulisi varata mahdollisuus hakea poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä. Muussa tapauksessa hakemus on hylättävä luonnonsuojelulain vastaisena.<sup>143</sup>

Edellä (jakso 3.3.1) selostetussa KHO:n ratkaisussa 25.06.2003 t. 1541 (Irs) ei otettu kantaa mahdollisuuteen saada poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksestä. Poikkeaminen LSL 49.1 §:n säännöksestä edellyttää LSL 49.3 §:n ja luontodirektiivin 16.1 artiklan nojalla, ettei hankkeelle ole vaihtoehtoista ratkaisua, poikkeaminen ei heikennä lajin suotuisaa suojelutasoa, ja että hanke on luonteeltaan sellainen, joka mainitaan luontodirektiivin 16.1 artiklassa.<sup>144</sup> Poikkeaminen on mahdollista luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi; erityisen merkittävien viljelmiin, karjankasvatukseen, metsiin, kalatalouteen sekä vesistöihin ja muuhun omaisuuteen kohdistuvien vahinkojen ehkäisemiseksi; kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskeva tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn takia, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, ja ensisijaisen merkittävä hyöty ympäristölle; poikkeuksen kohteena olevien lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoitukseen ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittaviin lisääntymistoimenpiteisiin, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen; tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamiseen ja hallussa pitämiseen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa. KHO:n ratkaisemassa yksittäistapauksessa oli kyse yksityisen taloudellisesta intressistä, jonka perusteella poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksestä ei siten olisi voinut saada.

Joissain tilanteissa on etukäteen arvioitavissa, että oikeudellisia edellytyksiä poikkeuksen myöntämiselle luonnonsuojelulain säännöksistä ei ole olemassa. Tällaisia kategorisia tilanteita ovat mm. poikkeaminen erityisesti suojeltavan lajin rajatun esiintymispaikan suojelusta LSL 47 §:n nojalla,<sup>145</sup> sekä poikkeaminen LSL 49 §:ssä tarkoitettujen lajien rauhoitus-säännöksistä ja edellä kyseessä olleesta 49.1 §:n lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta, mikäli poikkeaminen ei ole tarpeen yleisen edun takia tai edellä viitattuihin viljelmiin, karjankasvatukseen tms. kohdistuvien erityisen merkittävien haittojen ehkäisemiseksi.

<sup>143</sup> Ks. *Similä* 1997 s. 79 ja *Tolvanen* 1998 s. 244.

<sup>144</sup> Ks. tarkemmin *Suvantola* 2003b s. 678–686.

<sup>145</sup> *Kuusiniemi* 2001b s. 276–277, *Suvantola* 2001 s. 46 ja *Suvantola* 2003b s. 680.

Luonnonsuojelulain säännöksistä ainoastaan Natura 2000 -verkostoa koskevien säännösten osalta luonnonsuojelulain edellyttämä lupaharkinta on yhdistetty osaksi ympäristönkäyttöä koskevaa päätöksentekoa.<sup>146</sup> Muiden luonnonsuojelulain säännösten osalta hakijan on itse osattava hakea tarvittavaa poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä ennen ympäristönkäyttöluvan hakemista.<sup>147</sup> Hakijan on kuitenkin vaikea arvioida, onko poikkeuksen hakeminen tarpeen hankkeen toteuttamiseksi. Hakija voi luonnollisesti tiedustella asiaa alueelliselta ympäristökeskukselta, mutta mittään sitovaa ratkaisua asiaan viranomaisen ei anna. HalL 8 §:n mukainen viranomaisen velvollisuus neuvoa hallintoasioissa ei muodosta *luottamukSENSUOJAA* neuvojen oikeellisuudesta, eikä viranomaisen antama neuvo sido viranomaista ratkaisutoiminnassa.<sup>148</sup>

Ympäristönkäyttölainsäädännön ja luonnonsuojelulain konkurrenssitilanteiden ymmärtäminen siten, että luonnonsuojelulain suojelusäännökset kumuloituisivat ympäristönkäyttöluvan myöntämisedellytyksiin, johtaisi nähdäkseni epäasianmukaisen joustamattomaan hallintomenettelyyn. Ympäristönkäyttölupahakemus hylättäisiin sillä perusteella, että hakijalla ei vielä ole lupaa poiketa luonnonsuojelulain säännöksistä, vaikka oikeudelliset edellytykset poikkeuksen saamiselle saattaisivat olla olemassa, ja asia voitaisiin lykkätä luonnonsuojelulain mukaisen luvan hakemiseksi. Asian käsittelyn lykkääminen on mahdollista ilman, että siitä olisi erikseen säädetty etenkin kun hakija itse siihen suostuu. Hallintolaisissa ei ole ehdotonta määräaikaa, jossa asian käsittely olisi saatettava päätökseen, mutta HalL 23.1 §:n mukaan viranomaisella on yleinen velvollisuus käsitellä hallintoasia ilman aiheetonta viivytystä.

Viivytyksettömyys ja aiheeton viivytys ovat suhteellisia, joustavia käsitteitä, joiden tulkinta riippuu yksittäistapauksellisesti asian luonteesta, vaikeusasteesta ja asian käsittelyn edellyttämistä vaiheista.<sup>149</sup> Asian käsit-

---

<sup>146</sup> Tämä malli on vallitseva Saksan liittovaltion luonnonsuojelulainsäädännössä, jossa suojelusäännökset tulevat sovellettavaksi lupa- ym. muiden viranomaisten päätöksenteossa, eikä ainoastaan luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä. *Kuusiniemi* 2001b s. 261 av. 263 viitteineen.

<sup>147</sup> Ks. KHO 2003:98 ja KHO 2003:99 koskien Turun ja Helsingin välisen E 18 -moottoritien rakentamista välille Muurla–Lohja. Tiehallinnon Uudenmaan tiepiiri haki poikkeusta LSL 49.1 §:n säännöksestä ennen kuin tiehallinnon keskushallinto esitti liikenne- ja viestintäministeriölle tiesuunnitelman hyväksymistä.

<sup>148</sup> Ks. *Mäenpää* 2003a s. 97, 179 ja *Mäenpää* 2003b s. 271. Todettakoon, että virheellisen neuvon antamisesta voi seurata velvollisuus korvata neuvon noudattamisesta aiheutunut vahinko. Kuten edellä on todettu, yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta vallitsevaa tulkintalinjaa koskevillä neuvoilla on sitä kautta mahdollisesti merkitystä.

<sup>149</sup> *HE 72/2002 vp* yksityiskohtaiset perustelut 23 §. Ks. myös samoin *Mäenpää* 2003a s. 150.

telyn joutuisuutta on syytä arvioida kokonaisuutena, sillä joutuisuus käsittelyn yhdessä vaiheessa saattaa aiheuttaa kohtuuttoman viivästyksen asian kokonaiskäsittelyajassa. Ympäristönkäyttöä koskevan lupahakemuksen, kuten maa-aineksen ottamishakemuksen osalta asian lykkääminen luonnonsuojeluviranomaiselta pyydettävän lausunnon saamiseksi pitkittää asian käsittelyä. Hakemuksen hylkääminen suoraan sillä perusteella, että hakijan olisi ensin pitänyt hakea poikkeus luonnonsuojelulain säännöksistä, puolestaan pitkittää asian kokonaiskäsittelyaikaa. Hylkäämispäätöksen jälkeen hakija joutuu panemaan vireille luonnonsuojelulain säännöksistä poikkeamishakemuksen ja saatuaan mahdollisesti siihen myönteisen ratkaisun panemaan uudelleen vireille alkuperäisen hakemuksensa.

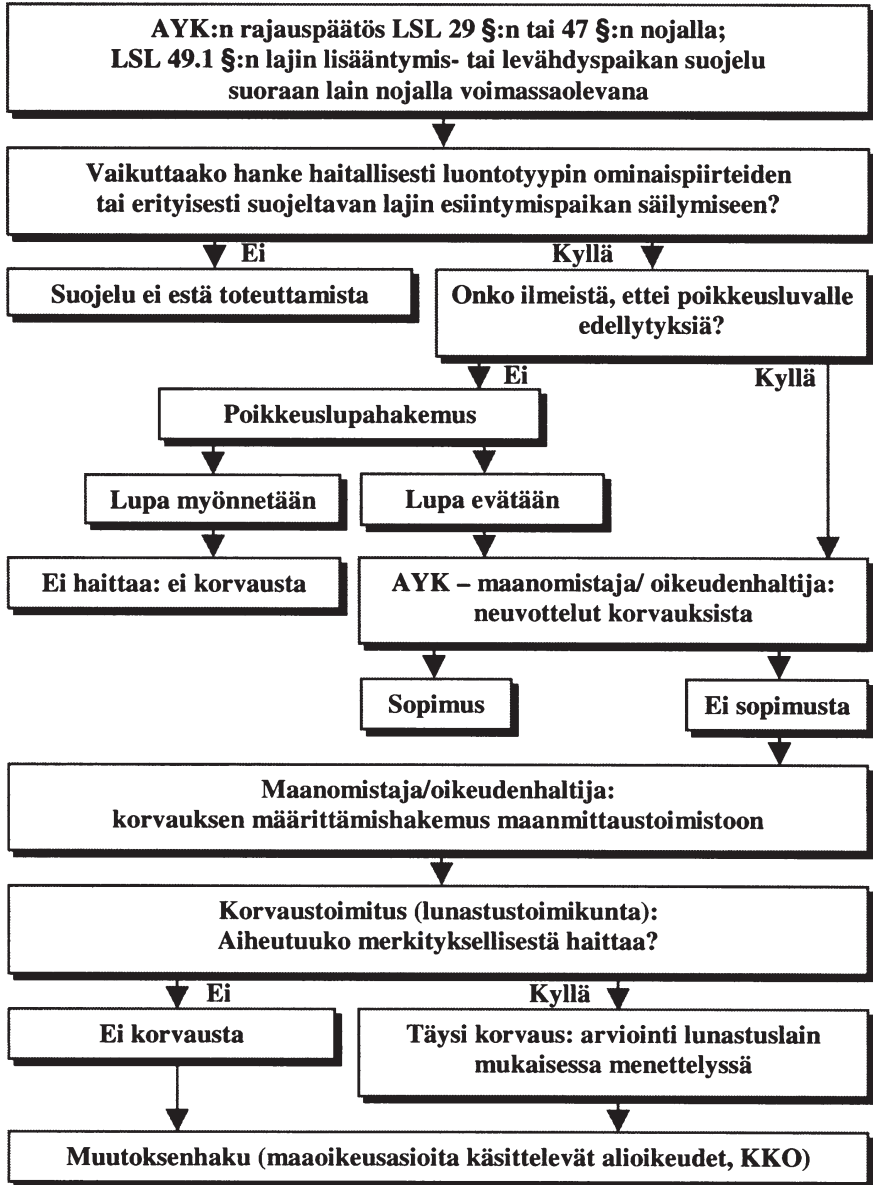
Kysymys asian lykkäämisestä kietoutuu takaisin edellä viitattuun kysymykseen pääasiaan sovellettavan lainsäädännön asettamien oikeudellisten edellytysten täyttymisestä. Kun päätöksentekoprosessissa hakija on osoitettu hakemaan poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä, luonnonsuojeluviranomaisella on oltava esitieto, että haetulle maankäyttöluvalle ei ole muun lainsäädännön asettamaa estettä. Lähtökohta on, että poikkeus luonnonsuojelulain säännöksistä myönnetään vain, kun siihen on todellinen tarve. Luonnonsuojelulain säännöksistä ei ole mielekästä myöntää poikkeusta, jos esimerkiksi maa-aineslain nojalla ei ole edellytyksiä maa-ainesluvan myöntämiselle (kysymykseen palataan jäljempänä luvussa 3.3.6).

### 3.3.5 Korvaussäännösten soveltamiseen liittyvät näkökohdat

Pääsääntöisesti valtion korvausvelvollisuus perustuu siihen säännökseen, jonka perusteella ympäristönkäyttöön haettu lupa on eväty. Mikäli kyseessä olevaan hankkeeseen sovellettavan lainsäädännön perusteella lupaa ei voitaisi myöntää, ja kyseisen lainsäädännön nojalla hakijalla ei ole oikeutta korvaukseen, korvattavuutta ei tule voida johtaa siitä, että hanke on myös luonnonsuojelulain vastainen. Näin kuitenkin *näyttäisi* olevan erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan, suojellun luontotyyppin ja LSL 49.1 §:n lisääntymis- ja levähdyspaikan<sup>150</sup> osalta. Valtion korvausvelvollisuus syntyy näissä tilanteissa LSL 53 §:n nojalla pääsääntöisesti vasta, kun maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija on menestyksettä hakenut lupaa poiketa suojelusäännöksistä (ks. kuvio 7). Poikkeuksen hakeminen ei ole tarpeen, mikäli on ilmeistä, että luvan myöntämiselle ei ole olemassa edellytyksiä. Näissä vaihtoehtoisissa tapauksissa maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija voi käynnistää korvauksen määrittämismenettelyn

<sup>150</sup> LSL 53.1§:n muutos 553/2004.

maanmittaustoimistolle tekemällään hakemuksella, mikäli hän ja alueellinen ympäristökeskus eivät ole päässeet sopimukseen maksettavan korvauksen määrästä.



**Kuvio 7.** Korvausvelvollisuuden määräytyminen LSL 53.1 §:n mukaisesti.

Korvausvelvollisuuden syntyminen perustuu siis evätyyn lupaan poiketa luonnonsuojelulain säännöksistä, tai ilmeiseen poikkeuksen saamisen mahdolluuteen, ja siitä aiheutuvan haitan merkityksellisyyteen. Säännös ei edellytä, että hankkeen tulee olla sallittavissa muun lainsäädännön nojalla, kuten Natura 2000 -verkostoon sovellettavassa korvaussäännöksessä edellytetään.

Esim. 1. Maanomistaja hakee maa-aineksen ottolupaa kiinteistölleen, joka kuuluu harjajensuojeluohjelmaan ja on maisemallisesti erittäin arvokas alue. Kunta epäilee MAL 3.1,1 §:n nojalla maa-aineslupan. Koska maanomistaja voi käyttää kiinteistöä metsätalouteen, hänellä ei MAL 8.1 §:n nojalla ole oikeutta vaatia kuntaa (tai valtiota) lunastamaan kiinteistöä.

Esim. 2. Jos edellä mainitun maa-aineksen ottolupahakemuksen kohteena olevalla alueella olisi alueellisen ympäristökeskuksen LSL 47.3 §:n nojalla antamalla päätöksellä rajattu erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeä esiintymispaikka, maanomistaja voi hakea poikkeusta LSL 48.2 §:n mukaisesti. Poikkeusta ei kuitenkaan voitaisi myöntää, koska poikkeuksen myöntämisen edellytyksenä on, että lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Erityisesti suojeltavat lajit ovat uhanalaisia lajeja. Lisäksi esiintymispaikan rajaamisen edellytyksenä on, että esiintymispaikka on lajin säilymiselle tärkeä.<sup>151</sup> Mikäli haitta maanomistajalle poikkeuksen saamisen epäamisestä olisi merkityksellinen, hänellä olisi oikeus saada korvaus LSL 53.1 §:n nojalla. (Ks. kuitenkin jäljempänä selostettavan luonnonsuojelulain muutoksen (371/1999) vaikutus.)

Maanomistajalla ei kuitenkaan ole oikeutta LSL 53.1 §:n nojalla korvaukseen merkityksellisestä haitasta, mikäli hänellä ei ole voimassa olevaa lupaa sille toiminnalle, jonka perusteella poikkeusta on haettu. Haitta esimerkiksi edellä viitatussa tapauksessa LSL 47.3 §:n mukaisesta suojelusäännöksestä haetun poikkeuksen epäamisestä ei ole merkittävää, koska vaikka se maanomistajalle myönnettäisiin, hän ei voisi sen perusteella ryhtyä maa-aineksen ottamiseen.

Mikäli ympäristönkäyttölupahakemus evättäisiin konkurrenssitilanteessa suoraan luonnonsuojelulain vastaisuuden perusteella ilman, että hakija ohjataan hakemaan poikkeusta, jäisi epäselväksi, olisiko poikkeus voitu saada. Hakijan kannalta tämä saattaisi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, sillä LSL 53.1 §:n korvaussäännöksen mukaan valtion korvausvelvollisuus syntyy pääsääntöisesti vasta, kun poikkeuslupahakemus on eväty.

<sup>151</sup> Ks. laajemmin *Suvantola* 2003b s. 680–681 viitteineen.

Esim. 3. Maanomistaja hakee ympäristönkäyttölupaa esim. ojituslupaa erityisesti 47.2 §:n nojalla suojellun lajin rajatun esiintymispaikan hal-ki. Hakemus hylätään luonnonsuojelulain vastaisena. Maanomistaja hakee päätöksestä aiheutuneen haitan perusteella toimitusta korvausten määrittämiseksi LSL 53.1 §:n nojalla suojelusäännösten aiheuttaman haitan johdosta. Korvausta ei määrätä, koska maanomistaja hän ei ole hakenut poikkeusta, eikä ole ilmeistä, että poikkeusta ei voitaisi myöntää. Tämän seurauksena maanomistaja hakee poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä voidakseen saada myönteisen korvauspäätöksen. Teorias- sa on mahdollista, että luonnonsuojeluviranomainen antaisi poikkeus- lupahakemukseen myönteisen päätöksen. Tällöin hakija ei olisi oikeu- tettu korvauksiin, vaan joutuisi aloittamaan lupahakemusprosessin uu- delleen ilman varmuutta siitä, että ympäristönkäyttölainsäädännössä asetetut lupaehdot täyttyvät.

Korvausvelvollisuus on selkiintynyt luonnonsuojelulakiin Natura 2000 -verkostoa koskevien korvaussäännösten muuttamisen yhteydessä, vaika- kakin ehkä tahattomasti. Luonnonsuojelulain muutoksella (371/1999) 53 §:ään lisättiin 5 momentti, jonka mukaan rakennuslain – nykyisin MRL:n – ja maa-aineslain mukaisten lupien epäämisestä aiheutuvan haitan kor- vaamisesta säädetään erikseen, kun taas MetsäL 10 §:n mukaisen, metsien käyttöä koskevan erityisen velvoitteen kohtuullistamisesta säädetään ky- seisen lain 11 §:ssä. Tarkoituksena oli rajoittaa korvausvelvollisuutta Na- tura 2000 -verkoston suojelun osalta, mutta säännöstä ei rajattu koske- maan ainoastaan kyseisiä tilanteita. Näin ollen säännös koskee yleisesti korvausvelvollisuutta luonnonsuojelulain nojalla, ja korvausvelvollisuus maa-aineksen ottamisen ja rakentamisen osalta kaikista luonnonsuojelu- lain rauhoitusmääräyksistä ratkeaa sen lainsäädännön nojalla, jonka tar- koittamasta luvasta olisi kyse. Edellä esitetty epäselvyys maanomistajan oikeudesta korvaukseen esimerkissä 2 tarkoitettussa tilanteessa on siten yk- siselitteinen: korvausvelvollisuus ratkeaa MAL 8 §:n nojalla.

Sen sijaan metsänkäytölle aiheutuvat haitat poikkeuksen epäämisestä LSL:n 29, 47 tai 66 §:n säännöksistä korvataan luonnonsuojelulain mu- kaisesti.

Esim. 4. Maanomistaja tekee metsänkäyttöilmoituksen alueesta, jolla on rajattu LSL 47 §:n nojalla erityisesti suojeltavan lajin esiintymis- paikka. Metsäkeskus, joka on tietoinen rajauspäätöksestä luonnonsuo- jeluasetuksen (160/1997) 11 §:n johdosta, ilmoittaa maanomistajalle, että metsänkäyttö on LSL 47 §:n mukaan kiellettyä, jos se hävittää tai heikentää lajin esiintymispaikkaa. Korvaus määräytyy luonnonsuojelu- lain nojalla.

Mikäli haettu poikkeus luonnonsuojelulain säännöksistä myönnetään, oi-



keutta korvaukseen ei luonnollisesti ole. Korvauksettomuus aiheutuu myös sillä perusteella, että hankkeelle on olemassa vaihtoehtoinen toteutustapa tai sijoituspaikka. Vaihtoehdon olemassaolo tarkoittaa, että maanomistajalle ei aiheudu haittaa suojelusta, koska hän voi toteuttaa haluamansa hankkeen vaihtoehtoisella tavalla, joka ei ole luonnonsuojelulain säännösten vastainen. Ongelmallisempaa on todeta, milloin vaihtoehto on olemassa. Selvimpiä tilanteita ovat rakentamiskaikan vaihtoehtoinen sijainti kiinteistöllä tai yksityistien toinen linjaus. Poikkeuslupaun liitettävien rajoittavien lupaehtojen asettamisella toimenpide voidaan sallia rajoitetussa muodossa siten, että korvausvelvollisuutta ei synny.<sup>152</sup> Rajanveto sen suhteen, milloin ehdot muodostuvat liian vaativiksi ja asiallisesti muodostavat luvan epäämisen tulee kuitenkin mahdollisesti jossain vaiheessa vastaan.

YksitTL 7.2 § kieltää yksityistien tekemisen, jos siitä voi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista. *Similä* on katsonut, että korvausharkinta luonnonsuojelulain säännöksen, kuten 30 §:n mukaisen rajatun luontotyypin esiintymän suojelun perusteella ei tule kyseeseen, jos kieltö perustuu myös yksityistielakiin.<sup>153</sup> Edellä esitetyllä tavalla myöskään tässä tapauksessa poikkeuksen epääminen luonnonsuojelulain säännöksistä ei aiheuta merkityksellistä haittaa, koska tietä ei saisi yksityistielain tehdä, vaikka poikkeus LSL 29 §:stä myönnettäisiinkin. Mikäli tieoikeus olisi vahvistettu ennen kuin LSL 29 §:ssä tarkoitettu luontotyyppi esiintymä tai LSL 47.2 §:ssä tarkoitettu erityisesti suojeltavan lajin tärkeä esiintymiskaipa rajattaisiin, korvausvelvollisuus olisi selvä, koska silloin konkurrenssissa olisi kyse oikeudellisesti sallitun, vaikkakin toteuttamattoman ympäristönkäyttöhankkeen ja uuden suojelun välillä.

### 3.3.6 Asianmukainen päätöksentekomenettely konkurrenssitilanteessa

Konkurrenssitilanteiden ratkaiseminen kiteytyy siihen, missä järjestyksessä ympäristönkäyttölain lupaviranomainen harkitsee lupaedlytyksiä. Päätöksentekomenettelyssä on kiinnitettävä huomiota lain soveltamisen rationaalisuuteen. Hall 7 §:n mukaan asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Menettelyn asianmukaisuutta on, että menettelyssä vältetään turhia kustannuksia aiheuttavia arviointeja, riippumatta siitä aiheutuvatko kustan-

<sup>152</sup> Ks. laajasti *Suvantola* 2003b s. 687, 692 ja 694.

<sup>153</sup> Ks. *Similä* 1997 s. 193.

nukset luvanhakijalle vai viranomaiselle.<sup>154</sup> Lähes kaikkiin ympäristönkäyttöä koskeviin lakeihin sisältyy lupaedellytyksiä, joiden täytyttyä hakijalla vasta on oikeus saada lupa.<sup>155</sup> Näin ollen konkurrenssitilanteessa on syytä ensisijaisesti harkita, onko lupahakemukseen sovellettavan ympäristönkäyttölainsäädännön nojalla oikeudelliset edellytykset luvan myöntämiseksi olemassa.

Tarkastelen esimerkkinä vireille tulevaa maa-aineslupahakemusta, joka koskee alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä LSL 30 §:n mukaisesti rajattua suojellun luontotyyppin esiintymää. Mikäli ottaminen muuttaisi luontotyyppin ominaispiirteitä, maa-aineksen ottaminen edellyttää poikkeuksen luontotyyppisuojelusta. MAL 1.2 §:n viittaussäännöksen nojalla ei ole mahdollista myöntää ottamislupaa ilman LSL 31 §:n mukaista poikkeusta. Jos kyse olisi luonnontilaisesta hiekkarannasta, oikeudellisia edellytyksiä maa-ainesluvan myöntämiseksi ei mahdollisesti olisi olemassa, koska MAL 3.1,1 §:n mukaan kauniin maisemakuvan turmeltuminen on esteenä luvan myöntämiseksi. Luvan epäämisperuste ei olisi silloin luonnonsuojelulain vastaisuus vaan maa-aineslain vastaisuus. Samoin rakennuslainsäädännön lupaedellytykset voivat estää rakentamisen vastaavalaisessa tilanteessa:

**KHO 16.10.2002 t. 2566:** rakentamisen osoittaminen luonnontilaiselle hiekkarannalle ei sopeutunut rantamaisemaan, joten ympäristökeskuksen oli tullut jättää kunnanvaltuuston lainvastainen kaava vahvistamatta RakL 29.1 §:n ja 22.2 §:n perusteella.

Tapauksessa ei ollut kyseessä alueellisen ympäristökeskuksen rajaama luontotyyppin esiintymä. Luontotyyppin suojelusäännös ei kuitenkaan olisi asiallisesti muuttanut ratkaisua, koska jo rakennuslain säännökset estivät rakentamisen osoittamisen yleiskaavassa kyseiselle alueelle.

Korkeimman oikeuden edellä selostetussa ratkaisussa KKO 2000:47 todettiin, että YksitTL 7.2 §:n säännöstä, jonka mukaan tietä ei saa tehdä, jos sen tekemisestä voi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista tai ympäristön kulttuuriarvojen vähentymistä tai muu niihin verrattava yleisen edun loukkaus, on kyseisen pykälän 3 momentin nojalla sovellettava

---

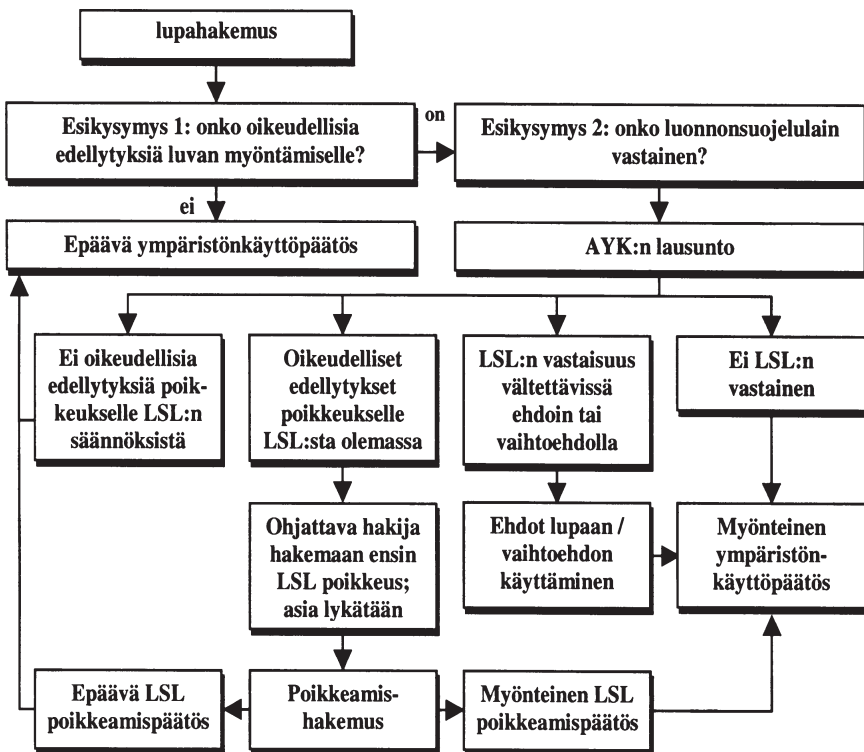
<sup>154</sup> Tämä liittyy myös edellä käsitelyyn Natura 2000 -verkostoa koskevien säännösten soveltamiseen. Olisi perusteetonta edellyttää hankkeen toteuttajalta arvioinnin teettämistä tai kumulatiivisten vaikutusten arviointia, jos lupaa hankkeeseen siihen sovellettavan lainsäädännön nojalla ei voitaisi myöntää.

<sup>155</sup> Poikkeuksen muodostaa mm. metsälaki, jossa ei kuitenkaan ole kyse lupamenettelystä, vaan metsänkäyttöilmoituksen tekemisestä, mutta johon myös liittyy tiettyjä metsälaissa asetettuja edellytyksiä.

myös tien käyttöön. Tien käyttöön liittyvistä kunnostamistoimista katsottiin voivan aiheutua sellaisia seurauksia, jotka saattavat vaikuttaa epäedullisesti kansallispuiston luonnonoloihin, maisemaan tai eläin- ja kasvilajien säilymiseen. Yksityistielain kyseinen säännös useimmissa tapauksissa estää sellaisen tien tekemisen ja käytön, joka olisi luonnonsuojelulain säännösten vastainen. Näissä tilanteissa konkurrensi luonnonsuojelulain säännösten kanssa ratkeaa suoraan yksityistielain nojalla.

### 3.3.7 Edellytyssuhde kumuloitumisen sijasta

Luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä ympäristönsuojelulainsäädäntöön tehtyjen viittaussäännösten tulkitseminen siten, että luonnonsuojelulain suojelusäännökset kumuloituisivat ympäristönsuojeluluvan myöntämisedellytyksiin aiheuttaa edellä esitetyllä tavalla lukuisia ongelmia.



Kuvio 8. Päätöksentekojärjestys konkurrenssitilanteessa.

Lupaedellytysten kumuloimisen sijasta viittaussäännösten on katsottava muodostavan edellytysuhteen luonnonsuojelulain eduksi. Päätöksenteon rationaalisuuden vuoksi päätöksentekomenettelyssä tulee ensin arvioida mahdollisuus myöntää haettu lupa siihen soveltuvan ympäristönkäyttölainsäädännön nojalla (ks. kuvio 8). Mikäli hanke olisi ympäristönkäyttölain aineellisten säännösten vastainen, kysymys luonnonsuojelulain vastaisuudesta ei tule edes arvioitavaksi. Mikäli lupa voitaisiin myöntää, edellytysuhteen vuoksi luonnonsuojelulain edellytykset on harkittava ennen luparatkaisun tekemistä. Tämän vuoksi lupaviranomaisen on pyydettävä alueelliselta ympäristökeskukselta lausunto sekä luonnonsuojelulain vastaisuudesta että mahdollisuuksista välttää luonnonsuojelulain vastaisuus asettavilla lupaehdoilla, vaihtoehtoisilla ratkaisuilla tai poikkeusluvalla. Kuten edellä on todettu, poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä ei myöskään ole mielekästä myöntää ilman, että tiedetään, että ympäristönkäyttölainsäädännössä säädetty oikeudelliset lupaedellytykset ovat olemassa.

### 3.4 Konkurrenssi viittaussäännöksen puuttuessa

Kaikkiin yksittäisiin ympäristönkäyttöä koskeviin lakeihin ei kirjattu viittausta luonnonsuojelulakiin sen säätämisen yhteydessä. Niitä ovat mm. laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten (168/1928), jonka perusteella voidaan lunastaa maa-alue tai sen käyttöoikeus sähkölaitokselle, jolla on yleisehköä merkitystä, kiinteistönmuodostamislaki (554/1995, KML), jonka perusteella voidaan muodostaa rasitteita<sup>156</sup> toisen kiinteistön alueelle pääsääntöisesti sopimuksella, mutta tietyin ehdoin myös ilman maanomistajan suostumusta, ulkoilulaki (606/1973) jonka perusteella voidaan perustaa ulkoilureittejä, ja maastoliikennelaki (1710/1995, MaastoLL) jonka perusteella voidaan perustaa moottorikelkkareittejä, molempien nojalla myös ilman maanomistajan suostumusta.<sup>157</sup>

Ilman viittaussäännöstä edellä mainittujen ja niiden kaltaisten ympäristönkäyttölakien nojalla voidaan myöntää lupa johonkin hankkeeseen, vaikka se olisi luonnonsuojelulain vastaista sen vuoksi, että kyseisessä laissa on tyhjentävästi säädetty luvanedellytyksistä, eikä niihin sisälly luonnonsuo-

<sup>156</sup> Ks. KML 154 §, jossa luetellaan mm. veden johtaminen, viemäri- yms. johdon asettaminen, pysäköinti-, venevalkama, maa-aineksen ottaminen, väestönsuojelurakennelmien, lämpökeskuksen tai jätteiden kokoamispaikan sijoittaminen yms.

<sup>157</sup> Muita vastaavia lakeja ovat esim. merensuojelulaki (1415/1994) ja mannermaajalustalaki (149/1965).

jelulain säännösten huomioonottamisvelvoitetta.<sup>158</sup> Silti, kuten *Tolvanen-kin* huomauttaa, viittaussäännökset ovat sikäli tarpeettomia, että luonnonsuojelulakia on muutenkin noudatettava. Luonnonsuojelulain kanssa ristiriitainen viranomaispäätös ei anna oikeutta toimenpiteen toteuttamiseen luonnonsuojelulain vastaisesti,<sup>159</sup> vaan toteaa ainoastaan, että sovelletun lain mukaan sen toteuttamiseen ei ole estettä. Ympäristönkäyttöluvan ohella on saatava poikkeus luonnonsuojelulain säännöksestä. Ympäristönkäyttöluvassa tämä olisi syytä infomaatioluonteisesti todeta.

Esim. 5. Kiinteistön A maanomistaja hakee KML 154 §:n nojalla toimitusta rasitteen muodostamiseksi kiinteistönsä hyväksi sähköjohtojen vetämistä varten kiinteistön B alueelle, joka on pääosin muodostettu luonnonsuojelualueeksi. Alueen rauhoitusmääräysten mukaan maaperän vahingoittaminen on kielletty. Rasite voidaan KML 154 §:n nojalla muodostaa, mutta siitä huolimatta rasitteen tarkoittaman hankkeen toteuttamiseksi kiinteistön A maanomistajan on saatava poikkeus kiinteistöllä B sijaitsevan luonnonsuojelualan rauhoitusmääräyksistä.

Tällaiseen tilanteeseen rinnastuu myös tilanne, jossa sellaisen ympäristönkäyttölain nojalla, johon sisältyy viittaussäännös, on myönnetty lupa ympäristönkäyttöhankkeeseen ja luvan myöntämisen jälkeen ilmenee, että hanke edellyttää poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksistä. Poikkeuslupa on tällaisessa tapauksessa haettava ennen kuin hanke voidaan toteuttaa siltä osin. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2003:38 todetaan, että ”(T)ielinjauksella mahdollisesti olevia muita sellaisia liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, jotka moottoritien rakentamisella hävitetään tai heikennetään, ei käsitellä tämän poikkeuslupa-asian yhteydessä. Siinä tapauksessa, että tuollaisia tilanteita ilmenee, Tiehallinnon on niiden osalta tehtävä uusi LSL 49.3 §:ssä tarkoitettu poikkeushakemus.”

<sup>158</sup> Ks. *Tolvanen* 1998 s. 239. Mainituista säädöksistä MaastoLL 13 §:n mukaan moottorikelkkareitti valtion luonnonsuojelualueilla perustetaan alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen (Metsähallitus tai Metsäntutkimuslaitos) päätöksellä. Lisäksi laissa on sisällöllinen viittaus luonnonsuojelulakiin yksityisten luonnonsuojelualueiden osalta, mutta viittaus puuttuu uusien luonnonsuojeluinstrumenttien, kuten luontotyyppien suojelun, erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelun ja Natura 2000 -säännösten osalta. Viimeksi mainitun osalta viittaussäännöksen puuttumisella ei ole merkitystä, koska LSL 65–66 §:ien menettelysäännökset kattavat nämäkin konkurrenssitilanteet. Luontotyyppien suojelun osalta on mahdollista, että moottorikelkkareitit niiden lumipeitteisen ajan käytön takia eivät ole omiaan muuttamaan ominaispiirteitä kielletyllä tavalla, joten ristiriitaa ei ole. Sen sijaan erityisesti suojeltavissa lajeissa on mm. lintuja kuten maakotka (*Aquila chrysaetos*), joiden pesintä alkaa jo lumipeitteisenä aikana. Reitin perustamisedellytyksenä MaastoLL 16.2 §:n mukaan kuitenkin on, että siitä ei saa olla mm. luonnolle huomattavaa haittaa.

<sup>159</sup> Ks. yleisellä tasolla konkurrenssista *Kuusiniemi* 1985 s. 103 ja erityisesti luonnonsuojelulain osalta *Vihervuori* 2000 s. 371–372.

## 4 KONKURRENSSI LUONNONSUOJELULAIN ERI SÄÄNNÖSTEN VÄLILLÄ

Luonnonsuojelulain eri säännökset voivat olla konkurrenssissa myös keskenään. Jonkin ympäristönkäyttöhankkeen toteuttaminen voi vaatia useampia kuin yhden luvan poiketa luonnonsuojelulain rauhoitussäännöksistä. Eri-tyisesti tämä koskee Natura 2000 -verkoston suojelusäännöksistä sallittavaa poikkeamista, joka tehdään ympäristönkäyttöä koskevan lain nojalla, mutta jonka mahdollistaa valtioneuvoston LSL 66.2 §:n nojalla antama päätös. Mikäli Natura 2000 -verkostoon kuuluvaa aluetta koskee myös jokin muu luonnonsuojelulain säännös, ne eivät *konsumoidu*. Vaikka valtioneuvosto tekisi Natura 2000 -suojelusta poikkeamisen edellytykset toteavan päätöksen, hankkeen toteuttaminen edellyttää lisäksi poikkeusta muista luonnonsuojelulain soveltuvista säännöksistä. Kyseeseen saattavat tulla säännökset poikkeusten myöntämisestä luonnonsuojelun alueen rauhoitussäännöksistä tai suoraan lain nojalla voimassa olevasta luonnonarvojen heikentämiskiellosta – kuten LSL 49.1 §:n kiellosta hävittää tai heikentää luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkaa – tai luonnonsuojelulain nojalla tehdystä päätöksestä – kuten LSL 29 §:n suojeltavan luontotyypin ominaispiirteiden muuttamiskiellosta tai LSL 47 §:n erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan hävittämis- ja heikentämiskiellosta. Hankkeen toteuttaminen saattaa edellyttää myös esimerkiksi kansallispuiston perustamista koskevan lain tai sen rauhoitussäännöksiä koskevan asetuksen muuttamista.<sup>160</sup>

Tällaisessa konkurrenssitilanteessa luonnonsuojelulaista poikkeamista koskevaa hakemusta käsittelevän viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajoittaa käytännössä se, että toteutettavan hankkeen ja luonnonsuojelun välinen tarkoituksenmukaisuuskysymys on tavallaan jo ratkaistu valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoa koskevista säännöksistä poikkeamista koskevalla periaatteellisella ratkaisulla. Mikäli viranomaisen päätäisi epäämään luvan tarkoituksenmukaisuusperustein, on todennäköistä, että valituksen johdosta valtioneuvosto päätyisi sallimaan poikkeuksen. Poikkeuksen myöntämisen oikeudellisten edellytysten harkintaan valtioneuvoston päätöksellä on merkitystä myös niissä tapauksissa, joissa poikkeaminen voidaan myöntää yleistä etua koskevan hankkeen tai suunnitelman toteuttamiseksi. Natura 2000 -verkoston suojelusta poikkeaminen edellyttää luonnonsuojelulain poikkeussäännöksistä kaikkein korkeinta yleisen edun vaatimusta (erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava

---

<sup>160</sup> Ks. Suvantola 2003a s. 61.

syy), joten vähäisemmän edellytyksen voidaan katsoa aina samalla täyttyvän.<sup>161</sup> Muiden oikeudellisten edellytysten osalta valtioneuvoston päätöksellä ei ole merkitystä. Poikkeaminen erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelusta tai lajin rauhoitussäännöksistä ei lain mukaan ole mahdollista oikeudellisten edellytysten puuttuessa, jos poikkeus heikentäisi lajin suojelutasoa. Lintulajien osalta puolestaan oikeudelliset edellytykset rauhoitussäännöksistä poikkeamiselle ovat lintudirektiivin artiklan 9 nojalla hyvin suppeat, eikä poikkeus tule kyseeseen esimerkiksi työllisyyteen, valtionalouteen tai liikenteellisiin tarpeisiin liittyvin perustein.<sup>162</sup>

Yleisimmin konkurrensi luultavasti ilmenee LSL 66.2 §:n nojalla annettavan Natura 2000 -verkostoa koskevan valtioneuvoston päätöksen ja LSL 49.1 §:ssä säädetyn luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusäännöksen välillä. Poikkeamiselle asetetut edellytykset poikkeavat osittain toisistaan. Molempien edellytyksenä on, että hankkeelle ei saa olla vaihtoehtoa. Sen sijaan LSL 49.1 §:stä myönnettävä poikkeus edellyttää, että lajin suotuisa suojelutaso ei poikkeuksen vuoksi heikkene, sekä että kyseessä on joku luontodirektiivin 16.1 artiklassa luetelluista perusteista (ks. edellä jakso 3.3.4).

## 5 VIITTAUSSÄÄNNÖSTEN VAIKUTUS VIRANOMAISTEN PAKKOKEINOTOIMIVALTAAN

### 5.1 Alueellisen ympäristökeskuksen pakkokeinotoimivalta luonnonsuojelulain vastaisuuden perusteella

Luonnonsuojelulain säännösten vastaisen toiminnan johdosta alueellisella ympäristökeskuksella on toimivalta LSL 57.1 §:n nojalla kieltää luonnonsuojelulain vastaisen toiminnan tai laiminlyönnin jatkaminen tai toistaminen, sekä sakon tai keskeyttämisen uhalla velvoittaa määrääjässä poistamaan oikeudenvastainen tila tai korjaamaan lain velvoitteen laiminlyönti. Ympäristökeskus voi tehostaa velvoittamispäätöstä asettamalla uhan, että määräyksen noudattamatta jättämistilanteessa tarpeelliset toimet teetetään

<sup>161</sup> Muut luonnonsuojelulaissa käytetyt poikkeusperusteet edellyttävät vähäisempinä pidettäviä merkittävyyden vaatimuksia: yleisen edun kannalta *merkittävä* hanke tai suunnitelma, yleisen edun kannalta *tärkeä* hanke tai suunnitelma, *tärkeän* yleisen edun kannalta *välttämätön* hanke, yleisen edun kannalta *erittäin tärkeä* hanke tai suunnitelma. Ks. *Suvantola* 2003b s. 683–685.

<sup>162</sup> Ks. laajemmin *Suvantola* 2003b s. 680, 683, 685.

asianomaisen kustannuksella. Kuten edellä on todettu, muun lain nojalla myönnetty, lainvoimainenaan lupa ympäristönkäyttöön, joka olisi luonnonsuojelulain säännösten vastaista – kuten esimerkiksi maa-ainesten ottoon alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä rajatun luontotyypin esiintymän alueelta –, ei syrjäytä luonnonsuojelulain säännösten noudattamisvelvollisuutta. Myönnetty lupa ei myöskään poista tai rajoita alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaa käyttää pakkokeinoja luonnonsuojelulain säännösten noudattamisen valvonnassa.

Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden heikentämiskielto toteutuu ainoastaan lupa- tai vastaavissa menettelyissä. Kuten todettu, luonnonsuojelulaissa ei Natura 2000 -verkoston suojelun osalta ole kielto­säännöstä, jonka rikkomisesta voisi seurata rangaistus tai jonka perusteella voitaisiin sanoa jonkun tehneen lainvastaisen *teon*. LSL 65.1 §:ssä on kuitenkin säädetty hankkeen toteuttajalle tai suunnitelman laatijalle velvollisuus suorittaa hankkeen tai suunnitelman arviointi, jos merkittävän heikentymisen kynnyks todennäköisesti ylittyy. Arviointivelvollisuus on ilmaistu selkeästi ja se on kohdistettu yksilöidysti hankkeen toteuttajalle tai suunnitelman laatijalle. LSL 57.1 §:n mukainen säännös pakkokeinojen käyttämisestä luonnonsuojelulain säännöksen noudattamisen laiminlyönnin jatkamisen estämiseksi on mahdollista tulkita ulottuvan myös tilanteeseen, jossa hankkeen toteuttaja tai suunnitelman laatija ei suorita lain edellyttämää arviointia.

Kysymys pakkokeinon soveltuvuudesta ei ole merkityksellinen niissä tilanteissa, joissa hankkeen tai suunnitelman toteuttaminen edellyttää viranomaisen sallivaa päätöstä, koska LSL 65.2 §:n mukaan lupa- tms. viranomaisella on velvollisuus varmistaa, että arviointi on suoritettu ja arvioinnin suorittaminen on sallivan päätöksen oikeudellinen edellytys.<sup>163</sup> Mikäli alueellinen ympäristökeskus katsoo, että lupaviranomainen on lainvastaisesti laiminlyönyt arvioinnin edellyttämisen, se voi myöhemmin selostettavalla tavalla valittaa lainvastaisesta päätöksestä. Ongelma kuitenkin aktualisoituu ilmoituksenvaraisten hankkeiden yhteydessä, sillä ne ovat pääsääntöisesti toteutettavissa tietyn määräajan kuluttua ilmoituksen tekemisestä.

Esim. 6. Maanomistaja tekee metsänkäyttöilmoituksen alueesta, joka on ehdotettu tai sisällytetty Natura 2000 -verkostoon alueella esiintyvän boreaalisen luonnonmetsän perusteella. Maanomistaja ei ole suorittanut, eikä alueellisen ympäristökeskuksen otettua yhteyttä suostu

---

<sup>163</sup> Mikäli hankkeeseen ryhdyttäisiin ilman asianmukaista lupaa, siihen luonnollisesti puututaan asianomaiseen hankkeeseen sovellettavan lainsäädännön mukaisilla pakkokeinoilla. Ks. *Vihervuori* 2004 s. 156–157.



suorittamaan LSL 65.1 §:n mukaista arviointia, koska katsoo, että metsänkäyttö ei heikennä merkittävästi alueen valinnan perusteena olevia luonnonarvoja. Mikäli alueellinen ympäristökeskus katsoo hankkeesta aiheutuvan heikentämisen todennäköisesti olevan merkityksellistä, se voi velvoittaa maanomistajan LSL 57.1 §:n nojalla suorittamaan LSL 65.1 §:ssä säädetyn arvioinnin ja asettaa sakon uhan velvoitteen toteuttamisen varmistamiseksi. Vaihtoehtoisesti alueellinen ympäristökeskus voi asettaa alueen väliaikaiseen toimenpidekieltoon LSL 55.1 §:n nojalla, mikäli alue täyttää LSL 10.2 §:ssä säädetty luonnonsuojelun alueen perustamisedellytykset.<sup>164</sup>

Ongelmallista on se, että haitallisten vaikutusten todennäköisyys ja merkittävyys eivät ole kiistattomasti yksittäistapauksessa arvioitavissa, vaikka ne ovat pakkokeinon asettamisen oikeudellisia edellytyksiä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 7.9.2004 tekemän, edellä (luku 3.2.1) viitatus ratkaisun C-127/02 valossa todennäköisyyttä tulkitaan kuitenkin varovaisuusperiaatteen mukaisesti ikään kuin *käänteisesti* siten, että ainoastaan silloin ei ole tarvetta arviointiin, kun ei ole ”mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä” merkityksellisten haitallisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä. Erimielisyys haitallisten vaikutusten merkittävydestä ja todennäköisyydestä ratkaistaan hallintolainkäytössä, sillä alueellisen ympäristökeskuksen tekemästä pakkokeinopäätöksestä voi päätöksen kohteena oleva luonnollisesti hakea muutosta.

## 5.2 Metsäkeskuksen pakkokeinotoimivallasta luonnonsuojelulain vastaisuuden perusteella

Ympäristönkäyttölainsäädäntöön tehtyjen viittaussäännösten merkitystä on pidetty epäselvänä tulkittaessa metsäkeskusten pakkokeinotoimivallan laajuutta. Metsäkeskuksilla on MetsäL 16 §:n nojalla käytettävissään *käsittelykielto*. Käsittelykiellon antaminen edellyttää, että MetsäL 15 §:ssä tarkoitettu neuvottelu metsäkeskuksen ja hakkuuta suunnittelevan välillä metsälain vastaiseksi epäillyn suunnitellun hakkuun tai muun toimenpiteen johdosta ei ole johtanut lain mukaiseen tulokseen, ja että on perusteltua syytä epäillä, että suunniteltu tai aloitettu hakkuu tai muu toimenpide on ”tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen”.<sup>165</sup> Viit-

<sup>164</sup> *Similä* (1997 s. 244) toteaa, että tällaisessa tilanteessa tärkein alueellisen ympäristökeskuksen toimivallassa oleva keino on LSL 55.1 §:n mukaisen toimenpidekiellon asettaminen. Hän ei ole ottanut kantaa, soveltuisiko LSL 57.1 § kyseiseen tilanteeseen.

<sup>165</sup> Ks. käsittelykiellon asettamisesta tarkemmin *Kiviniemi* 2004 s. 339–342.

taussäännöksen mukaan ”metsän hoitamisessa ja käyttämisessä on tämän lain lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 9, 29–35, 39, 42, 47–49, 55 ja 56 §:ssä sekä 10 luvussa taikka muussa laissa säädetään”. Säännösten sanamuodon perusteella teko, joka on luonnonsuojelulain vastainen, ei ole metsälain vastainen teko.<sup>166</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että metsäkeskus voisi antaa käsittelykiellon, mikäli metsänkäyttöilmoituksessa tarkoitetut hakkuut olisivat luonnonsuojelulain säännösten vastaisia, esimerkiksi heikentäisivät merkittävästi Natura 2000 -alueen valinnan perusteena olevia luonnonarvoja, vaikka kyseessä ei olisi Metsäl 10 §:ssä lueteltu ns. avainbiotooppi.<sup>167</sup> *Kuusiniemi* toteaa viittaussäännöksen merkityksestä toimivallan osalta olevan kaksi tulkintalinjaa: kirjaimellinen tulkinta, jonka mukaan toimivaltaa ei ole,<sup>168</sup> ja laajentava, tavoitehakuinen tulkinta, jonka mukaan viranomaisella on toimivalta, joka perustuu tarpeeseen voida estää luonnonarvojen heikkeneminen.<sup>169</sup> *Pappila* tulkitsee toimivaltaa tavoiteationaalisiin perustein laajentavasti sillä perusteella, että muutoin yhdelläkään viranomaisella ei olisi toimivaltaa keskeyttää LSL 65 §:n nojalla arviointia edellyttävää hanketta.<sup>170</sup> *Kuusiniemi* päätyy varovasti tukemaan Natura 2000 -verkostoa koskevien, yksilöityjen velvollisuusnormien osalta tavoitehakuista tulkintaa, jonka mukaan metsäkeskus antaisi käsittelykiellon vaikutusarvioinnin turvaamiseksi ja ratkaisisi sen perusteella, aiheutuuko todella haitallisia vaikutuksia. Näin voitaisiin välttää ”jopa tarpeettomia lunastustilanteita”, joita syntyisi siitä, että ympäristökeskus antaisi toimenpidekiellon LSL 55 §:n nojalla, joka ”lähtökohtaisesti johtaa alueen lunastamiseen”<sup>171</sup>.

*Kokko* tulkitsee metsäkeskuksella olevan toimivalta kieltää hakkuut sillä perusteella, että mikäli metsäkeskus ei tee käsittelykieltopäätöstä Metsäl 16 §:n nojalla, se olisi LSL 66.2 §:ssä tarkoitettuun viranomaisen lupapäätökseen rinnastuva ns. hiljainen hyväksyntä hankkeelle.<sup>172</sup> Kyseinen tulkinta on kuitenkin lain sanamuodon vastainen. LSL 65.3 §:ssä on lisäk-

---

<sup>166</sup> Näin toteavat myös *Kuusiniemi* (1998a s. 101) ja *Kiviniemi* (2003 s. 138 ja sama 2004 s. 229), joista jälkimmäinen toteaa kansalaisiin kohdistuvia pakkokeinoja koskevien säännösten laajentavan tulkinnan olevan hallinnon lainalaisuusperiaatteen vastaista.

<sup>167</sup> Mm. *Similä* 1997 s. 243, *Pappila* 1998 s. 183, *Kokko* 2002 s. 25 ja *Kokko* 2003 s. 239–240.

<sup>168</sup> Ks. mm. *Tolvanen* 1998 s. 244–245 ja *Suvantola* 2003a s. 41 av. 149.

<sup>169</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1998a s. 101. Laajentavan kannan on ensimmäisenä esittänyt *Similä* 1997 s. 243.

<sup>170</sup> Ks. *Pappila* 1998 s. 183.

<sup>171</sup> *Kuusiniemi* 1998a s. 102.

<sup>172</sup> Ks. *Kokko* 2003 s. 239–240.

si nimenomaisesti säädetty ilmoituksenvaraisista toimenpiteistä, joten ilmoitusten vastaanottamisen tulkitseminen viranomaisen ”hiljaiseksi päätökseksi” on säännöksen aiheeton laajennus.

Viranomaisten toimivaltaa koskevia normeja tulkitaan Suomessa perinteisesti suhteellisen tiukasti. Tietyn tehtävän katsotaan kuuluvan vain yhdelle viranomaiselle, eikä toisella samantasoisella viranomaisella ole oikeutta siihen puuttua ilman siihen oikeuttavaa erityistä säännöstä. Tästä periaatteesta poikkeuksena on erityisesti valvontatehtävissä joskus säädetty useammalle viranomaiselle päällekkäinen toimivalta.<sup>173</sup> Toimivallan konstruointi viittaussäännöksen kautta siten, että toisen lain vastaisuus muodostaisi samalla tarkasteltavana olevan lain vastaisuuden ja sitä kautta viranomaisen pakkokeinotoimivallan, ei ole vallitsevan, nimenomaista toimivaltasäännöstä edellyttävän tulkintalinjan mukainen.

Esitetyt tavoiterationaaliset perusteet eivät myöskään tue toimivallan laajentavaa tulkintaa. Edellä (luvussa 5.1) esitetyllä tavalla alueellinen ympäristökeskus voi käyttää LSL 57.1 §:n pakkokeinoja ja velvoittaa korjaamaan laiminlyönnin, mikäli LSL 65.1 §:n mukaista Natura 2000 -verkostoon vaikuttavan hankkeen tai suunnitelman arviointivelvollisuutta laiminlyödään. Alueellisella ympäristökeskuksella on lisäksi toimivalta asettaa väliaikainen toimenpidekielto hakkuiden tai muun toimenpiteen estämiseksi, jos alue täyttää LSL 10.2 §:n yleiset luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset.<sup>174</sup> Pääsääntöisesti Natura 2000 -verkostoon sisällytetyt tai ehdotetut alueet täyttävät nämä edellytykset. Alueiden luonnonarvojen heikkeneminen pystytään siten estämään. Toimenpidekiellosta ei myöskään välttämättä seuraa alueen lunastamista valtiolle. Toimenpidekielto voidaan alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä myös kumota, jos luonnonsuojeluarvot vaarantavan hankkeen osalta löytyy hyväksyttävä ratkaisu tai osoittautuu, että ennakkokäsitys hankkeen luonnonarvot vaarantavasta merkityksestä osoittautuu vääräksi.<sup>175</sup> Mikäli muuta ratkaisua ei löydy, lunastus on joka tapauksessa viimeinen luonnonsuojeluviranomaisen käy-

<sup>173</sup> Ks. *Mäenpää* 2003b s. 101–103.

<sup>174</sup> Alueella elää tai on uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö tai ekosysteemi; alueella on erikoinen tai harvinainen luonnonmuodostuma; alue on erityisen luonnonkaunis; alueella on harvinaistuva perinneluontotyyppi; luontotyyppin tai eliölajin suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen sitä vaatii; tai alue on muutoin niin edustava, tyypillinen tai arvokas, että sen suojelu voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauneuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi.

<sup>175</sup> Ks. esimerkiksi Etelä-Savon ympäristökeskuksen päätös 9.1.1998 Dnro 0596L0203-251, jolla kumottiin LSL (71/1923) 18.2 §:n nojalla annettu toimenpidekielto, kun suunnitellun rakentamisen ei katsottu vaikuttavan vähäistä enempää alueelle asetettuihin luonnonsuojelutavoitteisiin.

tettävissä oleva vaihtoehto konkurrensin ratkaisemiseksi luonnonsuojelutavoitteet turvaavalla tavalla.

Metsäkeskuksen toimivalta kieltää hakkuut tai muu metsälain tarkoittama toimenpide luonnonsuojelulain vastaisuuden perusteella ei ole tarpeen myöskään muiden kuin Natura 2000 -verkostoa koskevien säännösten osalta, sillä kaikki muut luonnonsuojelulain säännökset velvoittavat suoraan maanomistajia ja muita tahoja, ja niihin liittyy myös asianomaiset rangaistus-säännökset. Luonnonsuojelulain vastainen toiminta, kuten alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä rajatun erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan tai luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- tai levähdyspaikan hävittäminen tai heikentäminen metsänhakkuutoimin, on suoraan rangaistava teko. Alueellisella ympäristökeskuksella on toimivalta edellä esitetyllä tavalla tehdä pakkokeinopäätös hakkuiden estämiseksi LSL 57.1 §:n nojalla. Metsäkeskuksen on syytä informatiivisesti todeta metsänkäyttöilmoituksen tekijälle, että suunnitellut hakkuut ovat luonnonsuojelulain vastaisia ja luonnonsuojelurikoksena tai -rikkomuksena rangaistava teko ja siten alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä keskeytettävissä.

Edellä käsitellyssä tapauksessa KHO 2003:38 päätöksen perusteluissa pohdittiin metsäkeskuksen mahdollisuutta antaa käsittelykielto metsälain vastaisuuden perusteella sillä perusteella, että luonnonsuojelulain vastainen toiminta ymmärrettäisiin viittaussäännöksen kautta olevan myös metsälain vastaista:

Perustelut (kohta 2.1): Metsän hoitamiseen ja käyttöön Konikallion alueella sovelletaan lähtökohtaisesti metsälakia lain 2.1–2 §:n nojalla. Metsäl 2.3 §:n mukaan metsän hoitamisessa ja käyttämisessä on metsälain lisäksi noudatettava, mitä momentissa erikseen luetelluissa luonnonsuojelulain säännöksissä, muiden ohella LSL 49 §:ssä, säädetään. Metsäl 5 §:ssä säädetään puuston hakkuusta ja Metsäl 14 §:ssä metsänkäyttöilmoituksesta. Metsän käyttöön Konikallion alueella voivat edelleen tulla sovellettaviksi myös Metsäl 15.1 §:n säännökset metsäkeskuksen ja maanomistajan välisestä neuvotteluelvoitteesta muun muassa, jos on perusteltua syytä epäillä suunnitellun tai aloitetun hakkuun tai muun toimenpiteen olevan metsälain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen, sekä 16 §:n säännökset käsittelykiellosta. Mainitun 16.1 §:n mukaan, jos 15 §:ssä tarkoitettua neuvottelua ei ole muusta kuin metsäkeskuksesta riippuvasta syystä saatu aikaan tai jos neuvottelu ei ole johtanut tulokseen ja jos on perusteltua syytä epäillä, että suunniteltu tai aloitettu hakkuu tai muu toimenpide on metsälain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen, metsäkeskus voi kieltää toimenpiteen toistaiseksi tai määräajaksi. Käsittelykielto voidaan antaa muun muassa myös silloin, kun metsänkäyttöilmoitusta ei ole annettu 14 §:ssä säädettyssä määräajassa.

Päätöksen ratkaisuosassa perustelujen tähän kohtaan ei kuitenkaan liity johtopäätöstä, eikä päätöksestä käy edes *obiter dicta* ilmi, mikä on KHO:n kanta asiaan. Asiassahan oli haettu LSL 57.1 §:n mukaista hallintopakko-päätöstä lain 49.1 §:ssä säädetyn kiellon täytäntöön panemiseksi. Vaikuttaa siltä, että KHO:ssa metsälain mukaista toimivaltakysymystä on pohdittu, mutta ei ole päästy yhteiseen näkemykseen. Edellä esitetyillä perusteilla pakkokeinotoimivalta luonnonsuojelulain vastaisen toiminnan estämiseksi on vain alueellisella ympäristökeskuksella, eikä KHO:n ratkaisun kohteena olleessa tapauksessa ei olisi ollut perusteltua tai edes tarvetta tulkita säännöstä metsäkeskuksen toimivaltaa laajentavasti.

## 6 HAVAINTOJA VALITUSOIKEUDESTA KONKURRESSITILANTEESSA

Ympäristönkäyttöä koskevaa lupahakemusta käsittelevä viranomainen saattaa myöntää luvan sellaiseen toimintaan, joka on luonnonsuojelulain säännösten vastainen. On mahdollista, että asiassa ei ole riittävästi selvitetty tosiasioita, jolloin viranomaisen tietoon ei ole tullut, että asiassa tulisi ottaa huomioon luonnonsuojelulain säännöksiä. Erityisesti tämä on mahdollista, jos suojeluun tähtäävät toimet ja ympäristönkäyttöön haettava lupa ovat vireillä samanaikaisesti. Toisaalta lupaviranomainen saattaa harkita asian eri tavoin kuin luonnonsuojeluviranomainen ja katsoa, että kyseessä ei ole luonnonsuojelulain vastaisuus.

Alueellisella ympäristökeskuksella on LSL 63 §:n nojalla valitusoikeus sellaisesta muun lain nojalla tehdystä päätöksestä, joka on luonnonsuojelulain vastainen. Säännöksen esikuvana on ollut ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (468/1994) 17 §, jossa on säädetty alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeudesta tilanteessa, jossa lain edellyttämää arviointia ei ole suoritettu. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan säännöksen olevan sopusoinnussa yhtäaikaisesti lakiesityksen kanssa eduskunnan käsiteltävänä olleen hallintolainkäyttölakiehdotuksen 6.2 §:n kanssa.<sup>176</sup>

Valitusoikeuden käyttäminen käytännössä edellyttää, että alueellinen ympäristökeskus saa tiedon päätöksestä. Hall. 54.1 §:n mukaan viranomaisen on annettava viipymättä päätös tiedoksi asianosaisen lisäksi muulle tiedossa olevalla, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Tämä tarkoittaa, että sellaiset ympäristönkäyttöpäätökset, jotka liit-

<sup>176</sup> Ks. HE 79/1996 vp yksityiskohtaiset perustelut 63 § ja *Similä* 1997 s. 227.

tyvät luonnonsuojelulain soveltamiseen, on toimitettava tiedoksi muun muassa alueelliselle ympäristökeskukselle.<sup>177</sup> Lupaviranomaisen epäietoisuus asiaan liittyvistä luonnonsuojelutekijöistä kuitenkin saattaa aiheuttaa sen, että päätöstä ei anneta tiedoksi alueelliselle ympäristökeskukselle.

Valitusoikeuden säätäminen alueelliselle ympäristökeskukselle luonnonsuojelulain vastaisesta muun lain nojalla tehdystä päätöksestä on johtanut oikeuskäytännössä *e contrario* -tulkintaan siitä, että ympäristöjärjestöillä ei ole tarvetta valitusoikeuteen sellaisten muun lainsäädännön nojalla annettujen päätösten osalta, jotka ovat luonnonsuojelulain vastaisia. Alueellisilla luonnonsuojelujärjestöillä ei ole katsottu olevan valitusoikeutta ratkaisussa KHO 23.2.2000 t. 361 (lrs, ään. 4–1) valtioneuvoston lunastuslupapäätöksestä ja ratkaisussa KHO 2003:99 (ään. 3–2) yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että valittajana olleella luonnonsuojelua edistävällä yhteisöllä ei ollut hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) 6 §:n nojalla valitusoikeutta, ja koska LSL 63 §:n mukaan alueelliselle ympäristökeskukselle on säädetty yksinomainen valitusoikeus muun lain nojalla annetuista päätöksistä, jotka ovat luonnonsuojelulain vastaisia.<sup>178</sup> KHO:n uudessa ratkaisussa (KHO 2004:76, ään. 4–1) valitusoikeudesta metsästysasetuksen 25 a §:ssä tarkoitettujen rauhoittamattomien lintujen rauhoitusajoista poikkeamista koskevassa asiassa on valitusoikeutta tulkittu Suomen perustuslain 20.1–2 §:n mukaisesti laajasti siten, että valitusoikeus katsottiin olevan LSL 61.3 §:ssä tarkoitettuja yhdistyksiä vastaavilla paikallisilla tai alueellisilla järjestöillä kuten seudullisella linnustonsuojelujärjestöllä. Ratkaisu on perusteluiden osalta linjassa edellä mainittujen ratkaisujen kanssa, sillä siinä nimenomaan todettiin, että alueellisella ympäristökeskuksella ei ole kyseisestä päätöksestä valitusoikeutta, koska se ei ole luonnonsuojelulain vastainen päätös.

Alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus ei koske luonnonsuoje-

<sup>177</sup> Ks. myös *Mäenpää* 2003a s. 264 ja *Niemivuo – Keravuori* 2003 s. 350.

<sup>178</sup> Äänestyksessä vähemmistöön jääneet *Kuusiniemi* ja *Tarasti* totesivat, että ”Yleistielaisa on tunnustettu luontoarvojen suoja tiesuunnitelmaa käsiteltäessä. Vuonna 1954 säädettyyn yleistielakiin, jota tosin on monin kohdin myöhemmin muutettu, ei sisälly luonnontai ympäristönsuojelun alalla toimivien kansalaisjärjestöjen valitusoikeutta koskevia säännöksiä. Näin ollen valitusoikeuden olemassaolo ratkaistaan soveltamalla hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin joustavaa yleissäännöstä. Kun otan huomioon Suomen perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännökset ja sen, että rekisteröidyille paikallisille tai alueellisille luonnonsuojeluyhdistyksille luonnonsuojelulaissa on nimenomaisesti annettu valitusoikeus, katson, että Lohjan Seudun Ympäristöyhdistys ry:llä on oikeus saattaa valituksessa tarkoitettua vaatimuksensa muutoksenhaun kohteeksi myös kyseisessä tiesuunnitelman hyväksymisasiassa, vaikka myös alueellisella ympäristökeskuksella luonnonsuojeluviranomaisena on yleistielain 105 §:n 2 momentin ja luonnonsuojelulain 63 §:n mukaisesti oikeus valittaa tiesuunnitelmapäätöksestä muun muassa sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulainsäädännön vastainen.”

lulain nojalla ensi asteessa tehtyjä päätöksiä.<sup>179</sup> Näin ollen sillä ei ole valitusoikeutta esimerkiksi valtioneuvoston LSL 66.2 §:n nojalla tekemästä päätöksestä sallia poikkeaminen Natura 2000 -verkostoa koskevasta suojelusta.<sup>180</sup>

Mikäli alueellinen ympäristökeskus ei joko tiedoksi antamisen laiminlyönnin takia tai muusta syystä hae muutosta päätökseen, luonnonsuojelulain säännökset eivät kuitenkaan syrjäydy. Poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä on silti tarpeen, ja alueellinen ympäristökeskus voi käyttää pakkokeinoja, jos katsoo luvan myöntäneen viranomaisen kannasta poiketen, että kyseessä on luonnonsuojelulain vastaisuus. *Vihervuori* katsoo, että pakkokeinojen käyttäminen voisi olla vaikeasti perusteltavissa tilanteissa, jossa luonnonsuojelulain soveltaminen on ollut nimenomaisesti tuomioistuimen harkittavana ja ympäristöviranomaisen on voinut käyttää LSL 63 §:n mukaista valitusoikeuttaan.<sup>181</sup> Näin toki onkin, mutta oikeudellista estettä myöskään tämä ei muodosta. Kysymys pakkokeinolla estetyn toimenpiteen lainmukaisuudesta tai -vastaisuudesta ratkaistaan silloin alueellisen ympäristökeskuksen pakkokeinopäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

## 7 YHTEENVETO

Olen tässä artikkelissa tarkastellut luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä ympäristönkäyttölainsäädäntöön tehtyjen viittaussäännösten soveltamiseen liittyviä merkittäviä ongelmia sekä lupakonkurrenssin osalta että niihin liittyvien korvaussäännösten osalta. Olen perustellut, miten nämä ongelmat voidaan pääasiassa välttää, jos viittaussäännösten ymmärretään muodostavan edellytysuhteen luonnonsuojelulain eduksi sen sijasta, että viittaussäännösten johdosta tulkittaisiin luonnonsuojelulain suojelusäännösten kumuloituvan haetun ympäristönkäyttöön liittyvän luvan ehtoihin.

<sup>179</sup> Alueellisella ympäristökeskuksella on LSL 62.2 §:n nojalla valitusoikeus sellaisesta hallinto-oikeuden ratkaisusta, jolla sen luonnonsuojelulain nojalla tekemää päätöstä on muutettu. Lakivaliokunnan (*LaVL 12/1996 vp*) esityksestä lakiin lisättiin metsälakiin ehdotetun kaltainen nimenomainen säännös, vaikka luultavasti sillä katsottaisiin ilman nimenomaista säännöstäkin useimmiten tällaisissa tilanteissa olevan valitusoikeus HLL 6.2 §:n nojalla sen valvottavana olevan edun vuoksi.

<sup>180</sup> Valtioneuvoston päätös on varsinaista päätösviranomaista tietyltä osin sitova ratkaisu, joten se on valituskelpoinen päätös. Ks. *Suvantola* 2003a s. 65–66.

<sup>181</sup> Ks. *Vihervuori* 2000 s. 372.

Ympäristönkäyttöä koskevasta lupahakemuksesta ilmenevä luonnonsuojelulain vastaisuus ei sinänsä merkitse ympäristönkäyttöluvan epäämistä. Sen vuoksi on kuitenkin noudatettava päätöksentekomenettelyä, jossa lupaviranomainen pyytää lausunnon alueelliselta ympäristökeskukselta sekä luonnonsuojelulain vastaisuudesta sekä mahdollisuuksista välttää lupaehdoilla, vaihtoehtoisilla ratkaisuilla tai poikkeusluvalla luonnonsuojelulain vastaisuus. Päätöksenteossa on sekä päätöksentekomenettelyn rationaalisuuden että siihen mahdollisesti liittyvien korvaussäännösten soveltamisen kannalta ensisijaisen tärkeätä, että ympäristönkäyttöä koskevaa lupahakemusta käsittelevä viranomainen selkeästi harkitsee ensin omaan toimivaltaansa kuuluvan ympäristönkäyttölain lupaedellytysten täyttymisen, jotta olisi selvää, voitaisiinko lupa myöntää riippumatta hakemuksen vaikutuksista luonnonsuojelulailla suojeltuihin arvoihin. Tämän esikysymyksen ratkaiseminen on edellytys myös luonnonsuojelulain mukaisen korvausvelvollisuuden ratkaisemiselle.

## LÄHTEET

Aarnio 1989

Aarnio, Aulis: *Laintulkinnan teoria*. Aulis Aarnio ja WSOY. Juva 1989.

Belinskij 2004

Belinskij, Antti: Luonnonsuojelulain Natura 2000 -säännösten vaikutus vesilupa-asian käsittelyyn. *Ympäristöjuridiikka* 1/2004, s. 41–68.

Ekroos – Majamaa 2000

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Edita. Helsinki 2000.

Forsman 1930

Forsman, Jaakko: *Anteckningar enligt Professor Jaakko Forsmans föreläsningar öfver straffrättens almänna läror*. Juridiska studentfakultetens förlagsrörelse (3. uppl.). Helsingfors 1930.

Hallberg et al. 2000

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu: *Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki*. Kauppakaari – Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000.

Hallituksen esitykset eduskunnalle

HE 79/1996 vp luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 236/1998 vp luonnonsuojelulain ja yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 17/2004 vp maantielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hollo 1991

Hollo, Erkki: *Ympäristöoikeus*. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1991.

Hollo 1993

Hollo, Erkki: Resipienttiperiaate. Teoksessa *Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet*. Suomen ympäristöoikeustieteen julkaisuja 22. Helsinki 1993, s. 1–22.

Hollo 1998



- Hollo, Erkki: *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Kauppakaari – Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1998.
- Hollo 2001*  
Hollo, Erkki: *Ympäristönsuojeluoikeus*. WSOY. Helsinki 2001.
- Honkasalo 1947*  
Honkasalo, Brynolf: *Rangaistusten yhdistämisestä ja yhteenlaskemisesta*. WSOY. Helsinki 1947.
- Kallio 2001*  
Kallio, Pasi: *Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa*. Edita. Helsinki 2001.
- Kartio 2001*  
Kartio, Leena: *Esineoikeuden perusteet*. Kauppakaari – Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001.
- Kiviniemi 2003*  
Kiviniemi, Matti: Neljäs näkökulma Natura 2000 -suojeluun. *Ympäristöjuridiikka 2–3/2003*, s. 138–139.
- Kiviniemi 2004*  
*Kiviniemi, Matti: Metsäoikeus* (3. painos). Metsälehti Kustannus ja Matti Kiviniemi. Helsinki 2004.
- Kokko 2002*  
Kokko, Kai: Kolme näkökulmaa Natura 2000 -suojeluun. *Ympäristöjuridiikka 3–4/2002*, s. 24–38.
- Kokko 2003*  
Kokko, Kai: *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja 243. Helsinki 2003.
- Komissio 2000*  
Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö – Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg 2000.
- Komiteanmietinnöt*  
*Komiteanmietintö 1989:52: Ympäristölupakomitean mietintö.*  
*Komiteanmietintö 1996:11 ja 12: Ympäristölupatoimikunnan ja ympäristöoikeustoimikunnan mietinnöt.*
- Koskinen 2001*  
Koskinen, Pekka: *Johdatus rikosoikeuteen*. Helsingin yliopisto – Forum iuris. Helsinki 2001.
- Kumpula 2001*  
Kumpula, Anne: Ympäristönsuojelulaki. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: *Ympäristöoikeus*. WSOY Lakitieto, Helsinki 2001, s. 1111–1322.
- Kuusiniemi 1985*  
Kuusiniemi, Kari: *Rakentamiseen tarvittavien lupien keskinäisistä suhteista*. Suomen ympäristöoikeustieteen julkaisuja 6. Helsinki 1985.
- Kuusiniemi 1992*  
Kuusiniemi, Kari: *Ympäristönsuojelu ja immisioajattelu*. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1992.
- Kuusiniemi 1994*  
Kuusiniemi, Kari: Ympäristöä muuttavat hankkeet luonnonsuojelualueilla – katsaus oikeuskäytäntöön. *Ympäristöjuridiikka 1/1994* s. 11–17.

Leila Suvantola

*Kuusiniemi 1995*

Kuusiniemi, Kari: *Ympäristölupa*. Lakimiesliiton Kustannus. 2. uudistettu painos. Helsinki 1995.

*Kuusiniemi 1997*

Kuusiniemi, Kari: *Ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa*. Kauppa-kaari – Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1997.

*Kuusiniemi 1998a*

Kuusiniemi, Kari: Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojele. Teoksessa *Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia 1998*. Suomen ympäristöoikeustieteen julkaisuja 30. Helsinki 1998, s. 7–124.

*Kuusiniemi 1998b*

Kuusiniemi, Kari: Natura ja korvausjärjestelmän tarkistukset, *Ympäristöjuridiikka 2/1998*, s. 28–35.

*Kuusiniemi 2000*

Kuusiniemi, Kari: Natura 2000 -verkoston oikeusvaikutukset. *Ympäristöjuridiikka 2–3/2000*, s. 10–50.

*Kuusiniemi 2001a*

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: *Ympäristöoikeus*. WSOY Lakitieto, Helsinki 2001, s. 45–96.

*Kuusiniemi 2001b*

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojele ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV:2001*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 2001, s. 155–306.

*Kuusiniemi 2002*

Kuusiniemi, Kari: *Pääsykoekirja 1/2002*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 2002.

*Laakso 1990*

Laakso, Seppo: *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta – erityisesti julkisoikeuden alalla*. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.

*Marttinen 2001*

Marttinen, Kari: Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamisen kokonaistavoitteet ja Lupa yksilöllisenä ennakoivalvontamekanismina. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.): *Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö*. Edita. Helsinki 2001, s. 27–42, 113–119.

*Mäenpää 1992*

Mäenpää, Olli: *Hallintolupa* (2. uudistettu painos). Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1992.

*Mäenpää 2003a*

Mäenpää, Olli: *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita. Helsinki 2003.

*Mäenpää 2003b*

Mäenpää, Olli: *Hallinto-oikeus*. (4. laitos). WSOY Lakitieto. Helsinki 2003.

*Määttä 2001*

Määttä, Tapio: Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: näkökulmia ja tulkintoja. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV:2001*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 2001, s. 307–371.

*Niemivuo – Keravuori 2003*

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: *Hallintolaki*. WSOY Lakitieto. Helsinki 2003.

*Pappila* 1998

Pappila, Minna: Metsien käytön sääntely ja biologinen monimuotoisuus. Teoksessa *Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia* 1998. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 30. Helsinki 1998, s. 125–214.

*Pirjatanniemi* 2001

Pirjatanniemi, Elina: *Ympäristöririkokset*. Kauppakaari – Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001.

*Similä* 1997

Similä, Jukka: *Luonnonsuojelulaki*. Kauppakaari – Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1997.

*Suvantola* 2001

Suvantola, Leila: Päänvaivaa lajisuojelussa. *Ympäristöjuridiikka* 1/2001, s. 35–50.

*Suvantola* 2003a

Suvantola, Leila: *Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun valvontakeinona*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 3. Joensuu 2003.

*Suvantola* 2003b

Suvantola, Leila: Lupa tappaa – poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. *Defensor Legis* 2003 s. 668–696.

*Tarukannel* 1990

Tarukannel, Veijo: *Terveystieteellinen sijoituslupa*. Acta Universitatis Tamperensis A 284. Tampereen yliopisto. Tampere 1990.

*Tolonen* 2003

Tolonen, Hannu: *Oikeuslähdeoppi*. WSOY Lakitieto. Helsinki 2003.

*Tolvanen* 1998

Tolvanen, Jukka Pekka: *Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely*. Kauppakaari – Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1998.

*Tuomisto* 1993

Tuomisto, Jarmo: *Tyypipakosta aikaprioriteettiin – Näkökohtia esineoikeudellisen siviilisoijan perusteista*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 192. Helsinki 1993.

*Tuori* 2002

Tuori, Kaarlo: Yleiset opit: Mitä ne ovat, mitä niillä tehdään ja miten niitä kehitetään? Teoksessa Miettinen, Tarmo – Määttä, Tapio (toim.): *III Oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät, 6.–8.6.2002 Savonlinna*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2. Joensuu 2002, s. 1–15.

Valiokuntamietinnöt ja -lausunnot

*LaVL 12/1996 vp* Hallituksen esitys luonnonsuojelulain uudistamiseksi.

*HaVM 29/2002 vp* Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta.

*Vihervuori* 1981

Vihervuori, Pekka: *Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja 153. Vammala 1981.

*Vihervuori* 1983a

Vihervuori, Pekka: *Lupaharkinta ja yhdenvertaisuus*. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 1983 nro 4, s. 169–180.

*Vihervuori* 1983b

Vihervuori, Pekka: *Rantaviiva oikeudellisena ongelmana II*. Lakimies 1983 s. 314–344.

Vihervuori 1984

Vihervuori, Pekka: Vesituomioistuimen toimivallasta vesilain ulkopuolella. *Defensor Legis* 1984, s. 50–78.

Vihervuori 1985

Vihervuori, Pekka: *Rantaoikeuden perusteet*. Suomen lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1985.

Vihervuori 1987

Vihervuori, Pekka: *Vesistön järjestelyn ja ojituksen oikeuskysymykset*. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1987.

Vihervuori 1989

Vihervuori, Pekka: *Maa-ainesten ottaminen ja suojele*. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1989.

Vihervuori 2000

Vihervuori, Pekka: Luonnonsuojelun henkilörelaatiokysymyksiä. Teoksessa Vihervuori, Pekka – Kuusiniemi, Kari – Salila, Jari (toim.): *Juhlajulkaisu – Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000*. Kauppakaari – Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000, s. 353–377.

Vihervuori 2001

Vihervuori, Pekka: Maa-ainekset. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpulainen, Anne – Vihervuori, Pekka: *Ympäristöoikeus*. WSOY Lakitieto, Helsinki 2001, s. 585–614.

Vihervuori 2002

Vihervuori, Pekka: Ympäristönsuojelulaki ja yksityisten oikeussuoja. Teoksessa *Professori Kyösti Holman juhlakirja 11.6.2002*. Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta. Rovaniemi 2002, s. 347–267.

Vihervuori 2004

Vihervuori, Pekka: Kirja-arvostelu teoksesta Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. *LM* 2004 s. 147–158.

Westerlund 1975

Westerlund, Staffan: *Miljöfarlig verksamhet – Rättstekniska studier av de centrala tillätlighetsreglerna i miljöskyddslagen på grundval av teori och praxis*. P A Norstedt & Söners förlag. Lund 1975.

Wrede 1899

Wrede, R. A.: *Anteckningar enligt professor R. A. Wredes föreläsningar öfver inhemsk civilrätt. Sakrätt I* (3. öfversedd upplaga). Lindstedts antikvariska bokhandel. Helsingfors 1899.

Zitting 1951

Zitting, Simo: *Omistajanvaihdoksesta silmällä pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 45. Helsinki 1951.

Zitting 1989

Zitting, Simo: *Sivullissuojasta varallisuus oikeudessa*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B 173. Helsinki 1989.

Zitting – Rautiala 1982

Zitting, Simo – Rautiala, Martti: *Esineoikeuden oppikirja: yleinen osa*. Suomen Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1982.

## OIKEUSTAPAUKSET

### *EY-tuomioistuin*

EYTI 7.9.2004, asia C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddensee ja Nederlandse Vereniging tot Besherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij s. 463, 495

### *KKO, vuosikirjaratkaisut*

KKO 2000:47 s. 473, 488

### *KHO, vuosikirjaratkaisut*

KHO 1973 A II 101 s. 451  
 KHO 1973 A II 102 s. 451  
 KHO 1973 A II 125 s. 452  
 KHO 1974 A II 74 s. 451  
 KHO 1983 A II 104 s. 452  
 KHO 1983 A II 154 s. 447  
 KHO 1984 A II 85 s. 449  
 KHO 1987 A 89 s. 447  
 KHO 1998:83 s. 479  
 KHO 1999:14 s. 458  
 KHO 2001:8 s. 442  
 KHO 2002:86 s. 467, 468  
 KHO 2002:78 s. 458  
 KHO 2003:38 s. 476, 477, 491, 498  
 KHO 2003:98 s. 482  
 KHO 2003:99 s. 482, 500  
 KHO 2004:52 s. 461  
 KHO 2004:76 s. 500

### *KHO, taltiot*

KHO 19.6.1972 t. 2471 (Irs) s. 451  
 KHO 18.1.1984 t. 161 s. 454  
 KHO 6.10.1999 t. 2720 s. 474  
 KHO 25.10.1999 t. 2853 (Irs) s. 459  
 KHO 23.2.2000 t. 361 s. 500  
 KHO 6.3.2001 t. 391 s. 440, 467, 468  
 KHO 01.11.2001 t. 2701 (Irs) s. 448  
 KHO 14.5.2002 t. 1106 s. 460  
 KHO 16.10.2002 t. 2566 s. 488  
 KHO 3.12.2002 t. 3186 s. 467  
 KHO 12.12.2002 t. 3293 s. 448  
 KHO 19.03.2003 t. 587 (Irs) s. 450  
 KHO 25.06.2003 t. 1541 (Irs) s. 472, 474, 481

### *Hallinto-oikeudet*

Turun HaO 19.03.2002 t. 02/0156/1 (Irs) s. 472

## LYHENTEET

EYTI	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
HalL	hallintolaki (434/2003)
HaO	hallinto-oikeus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KML	kiinteistönmuodostamislaki (554/1995)
LSA	luonnonsuojeluasetus
LSL	luonnonsuojelulaki (1096/1996) ja (71/1023, kumottu)
LunL	kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettu laki (607/1977)
MAA	maa-ainesasetus (91/1982)
MaastoLL	maastoliikennelaki (1710/1995)
MAL	maa-aineslaki (555/1981)
MetsäL	metsälaki (1093/1996)
MO	maaoikeus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
MuinaisML	muinaismuistolaki (295/1963)
NaapL	laki eräistä naapuruussuhteista (26/1920)
RakA	rakennusasetus (266/1959, kumottu)
RakL	rakennuslaki (370/1958, kumottu)
RL	rikoslaki (39/1889)
VL	vesilaki (264/1961)
YksTL	laki yksityisistä teistä (358/1962)
YltieL	laki yleisistä teistä (243/1954)
YSL	ympäristönsuojelulaki (86/2000)

*Leila Suvantola*

## CONCURRENCE OF NATURE CONSERVATION AND LAND AND RESOURCE USE

The Convention on Biological Diversity requires that states take action to integrate consideration of the conservation and sustainable use of biological resources into national decision-making and that they adopt measures relating to the use of biological resources to avoid or minimize adverse impacts on biological diversity. Nature conservation point of view has to be taken into account in all environmental decision-making.

This article first analyses *concurrency* in environmental decision-making as a general question of environmental law theory. On the basis of the preliminary examination, the article examines situations where new land and resource use activity would conflict with established nature conservation. The research question is the *de lege lata* interpretation of the significance of references made in the land or resource use legislation (e.g. the Land Use and Planning Act, the Water Act, the Soil Extraction Act and the Environmental Protection Act) to the Nature Conservation Act. The article examines also a situation where the applicable legislation does not refer to the Nature Conservation Act.

The article concludes that the correct way to understand the interaction of the Nature Conservation Act and the land and resource use legislation is to regard the provisions of the Nature Conservation Act as preconditions for the application of other legislation. In the decision-making process, however, it should first be examined whether the conditions set by the relevant land and resource use legislation exist. Secondly, the relevant nature conservation authority should be consulted whether there is a conflict with Nature Conservation Act, and in such a case, whether the conflict could be avoided by setting conditions in a permit. If necessary, the applicant should be directed to apply an exemption from the provisions of the Nature Conservation Act before a decision on the land and resource use permit application is made. The decision-making process has significant implications on the application of the compensation provisions.

The article examines shortly the powers of different authorities to use coercive means to prevent activities that contradict the Nature Conservation Act. Also comments are made on the right of the nature conservation authority to appeal a land and resource use decision contradicting the Nature Conservation Act.