

**ERÄIDEN YMPÄRISTÖOIKEUDELLISTEN LUPIEN  
EDELLYTYSSUHTEET ENNAKOITAVUUDEN JA KÄSITTELYN  
SUJUVOITTAMISEN NÄKÖKULMASTA**

**TAUSTASELVITYS YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE**

*4.3.2015*

*Niko Soininen*

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	1
2 LUONNON- JA KULTTUURINSUOJELULLISEN POIKKEUSLUVAN JA VARSINAISEN HANKELUVAN EDELLYTYSSUHDE .....	3
2.1 Natura-arvioinnin ja poikkeusluvan sekä varsinaisen hankeluvan edellytyssuhde	3
2.2 Vesilain luontotyyppipoikkeuksen ja varsinaisen hankeluvan edellytyssuhde.....	5
2.3 Luonnonsuojelulain mukaisen luontotyyppi- ja lajisuojelupoikkeuksen sekä varsinaisen hankeluvan edellytyssuhde .....	6
2.4 Muinaismuistolain mukaisen kajoamisluvan ja varsinaisen hankeluvan edellytyssuhde .....	13
2.5 Edellytyssuhteen oikeudellinen arviointi .....	15
3 EHDOTUKSET EDELLYTYSSUHTEEN SÄÄNTELYN KEHITTÄMISEKSI .....	18
4 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	23
LÄHTEET .....	25

## 1 JOHDANTO

Lähtökohtaisesti ympäristöoikeudelliset luvat ovat jo vanhastaan olleet toisistaan riippumattomia.<sup>1</sup> Riippumattomuussuhteen on katsottu edellyttävän muun muassa sitä, että yhden lain ehdottomatkaan kiellot eivät estä luvan myöntämistä toisen lain nojalla ja toisaalta hankkeen jääminen luvanvaraisuuskriteerien ulkopuolelle yhden lain nojalla ei välttämättä tarkoita, ettei hankkeelle tarvittaisi toisen lain mukaista lupaa.<sup>2</sup> Lähtökohtaisesta riippumattomuudesta huolimatta ympäristöoikeudelliseen järjestelmään sisältyy joitakin tilanteita, joissa lupien välillä vallitsee oikeudellinen edellytysuhde.<sup>3</sup> Oikeuskirjallisuudessa lupien välisellä edellytysuhteella on tarkoitettu sitä, että niiden hakeminen on asetettu aikajärjestykseen. Tiukassa mielessä edellytysuhde on olemassa ainoastaan silloin, jos voidaan sanoa, että yhden luvan myöntäminen on jonkin toisen luvan myöntämisen edellytys.<sup>4</sup>

Kategorisen edellytysuhteen olemassaoloa on kritisoitu niin oikeuskirjallisuudessa kuin oikeuskäytännössäkin. Edellytysuhteen on nähty voivan johtaa lupaprosessin pitkittymiseen sen vuoksi, että luvanhakija joutuu pahimmassa tapauksessa odottamaan ensimmäisen luparatkaisun lainvoimaiseksi tulemistä ennen kuin voi hakea muita hankkeelle tarvittavia lupia.<sup>5</sup> On ajateltu, että tilanteessa, jossa luvanhakijalla on mahdollisuus laittaa kaikkia tarvitsemiaan lupia koskevat menettelyt samanaikaisesti vireille toisistaan riippumatta, lupien kokonaiskäsittelyaika on lyhyempi verrattuna tilanteeseen, jossa lupien välillä olisi tiukka aikajärjestys.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1985, s. 54 ja 95; *Kuusiniemi* 1995, s. 368; *Hollo* 2009, s. 108; *Kuusiniemi* 2013, Ympäristöoikeus oikeudenalana/Ympäristöoikeudellisista teorioista/Ympäristölupateoria/Aikajärjestys.

<sup>2</sup> Ks. kokoavasti ympäristöoikeudellisten lupien riippumattomuussuhteista *Suvantola* 2006, s. 110–111.

<sup>3</sup> Suhteellisen selkeä edellytysuhde vallitsee esimerkiksi vesilain (VL, 587/2011) ja maa-ainelain (MAL, 555/1981) mukaisen luvan välillä (valtioneuvoston asetus maa-ainesten ottamisesta, 926/2006, 5 §). Asetuksen 5.1 §:n mukaisesti, jos maa-ainesten ottamiselle tarvitaan vesilain mukainen lupa, *tulee* maa-ainelain mukaisen hakemuksen käsittelyä lykätä, kunnes vesiasia on lainvoimaisesti ratkaistu. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 134.5 §:n nojalla rakennuslupa-asian ratkaisemisesta *voidaan* lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen on perusteltua.

<sup>4</sup> Ennen edellytysuhteen olemassaoloa täytyy olla selvillä, mitä lupia hanke vaatii, jottei hankkeelle myönnetä tai siltä edellytetä turhaan lupia, joita voimassa olevan oikeuden perusteella ei voida vaatia. Ks. tältä osin esim. *KHO 2010:48*, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei tekopohjavesihanke tarvinnut MRL 125.1 §:n mukaista rakennuslupaa eikä MRL 126.1 §:n mukaista toimenpidelupaa.

<sup>5</sup> Ks. oikeuskirjallisuuden osalta esim. *Kuusiniemi* 1985, s. 103; *Kuusiniemi* 1995, s. 6–7. Oikeuskäytännön osalta ks. *KHO 2013:173*: ”Ympäristölainsäädännössä ei ole yleensä säädetty, että ympäristöön vaikuttavan hankkeen toteuttamiseksi vaadittavat luvat tai viranomaispäätökset tulisi hakea tietyssä järjestyksessä. Tällainen edellytys saattaisi johtaa pitkään viranomaismenettelyjen kokonaiskäsittelyaikaan.”

<sup>6</sup> *Kuusiniemi* 1995, s. 368.

Edellytyssuhteen olemassa oloon liittyy joitakin oikeudellisia epäselvyyksiä. Yleisimmin nämä epäselvyydet ovat viime vuosina liittyneet luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) mukaisten poikkeuslupien ja varsinaisen hankeluvan väliseen suhteeseen. Oikeuskäytännössä edellytyssuhteen on toisinaan nähty olevan olemassa luonnonsuojelulain eduksi, toisinaan tällaista edellytyssuhdetta ei ole ollut.<sup>7</sup> Ilman selkeää lainsäädännössä asetettua aikajärjestystä, edellytyssuhteen olemassaolo on arvioitavissa ainoastaan tapauskohtaisten erityispiirteiden valossa.<sup>8</sup>

Nykyisessä tilanteessa voi pahimmassa tapauksessa käydä niin, että varsinaisen hankeluvan myöntämisen yhteydessä edellytyssuhde havaitaan vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja asia voidaan joutua palauttamaan lupaviranomaiselle uuteen käsittelyyn. Oikeudellinen epäselvyys lupien edellytyssuhteesta voi näin olla merkittävä viivästystekijä lopullisen luparatkaisun saamisen näkökulmasta. Kategorinen edellytyssuhde voidaan perustellusti nähdä riskinä luvituksen sujuvoittamisen näkökulmasta, mutta toisaalta edellytyssuhteeseen liittyvä oikeudellinen epävarmuus voi johtaa ennakoitavuuden heikentymiseen ja tämä puolestaan huomattavan pitkiin kokonaiskäsittelyaikoihin.

Seuraavassa analysoidaan ensin lupien välisten edellytyssuhteiden ongelmakenttää. Tavoitteena on tunnistaa, miltä osin voimassa oleva oikeus on epämääräinen edellytyssuhteen osalta. Tarkastelun kohteena ovat luonnonsuojeluun ja muinaismuistoihin liittyvien poikkeuslupien ja arviointivelvoitteiden suhde varsinaiseen hankelupaan.<sup>9</sup> Ongelmakohtien tunnistamisen jälkeen, selvityksen toisena tavoitteena on esittää näkemyksiä edellytyssuhdetta koskevan sääntelyn kehittämiseksi lupakäsittelyn sujuvoittamisen näkökulmasta.

---

<sup>7</sup> Esimerkiksi tapauksissa *KHO 26.1.2009 t. 175 (LRS)*; *KHO 8.3.2011 t. 599*; *KHO 2012:6* korkein hallinto-oikeus katsoi, että luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan ja varsinaisen hankeluvan välillä oli edellytyssuhde. Tätä vastoin esimerkiksi tapauksissa *KHO 2006:35*; *KHO 2007:41*; *KHO 2013:173* korkein hallinto-oikeus totesi, ettei tällaista edellytyssuhdetta ollut. Analysoin jäljempänä, miksi tapauksissa päädyttiin erilaisiin lopputuloksiin edellytyssuhteen osalta.

<sup>8</sup> Näin myös *Kuusiniemi* 1985, s. 103. Tapauskohtaisuus edellytyssuhteen arvioinnissa käy hyvin ilmi myös ratkaisun *KHO 2013:173* perusteluista.

<sup>9</sup> Varsinaisella hankeluvalla tarkoitan tässä esimerkiksi ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014), maanaineslain, kaivoslain (KL, 621/2011), vesilain tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa tai lupia.

## 2 LUONNON- JA KULTTUURINSUOJELULLISEN POIKKEUSLUVAN JA VARSINAISEN HANKELUVAN EDELITYSSUHDE

### 2.1 Natura-arvioinnin ja poikkeusluvan sekä varsinaisen hankeluvan edellytysuhde

Oikeuskirjallisuudessa on nykyisen luonnonsuojelulain säätämisestä lähtien vallinnut melko yksimielinen näkemys siitä, että hankkeella, josta voi aiheutua haitallisia vaikutuksia luonnonsuojelulain suojaamille eliölajeille tai luontotyypeille, tulee olla tarvittava poikkeuslupa ennen varsinaisen lupa-asian ratkaisemista.<sup>10</sup> Edellytysuhteen kategorisuuteen on kuitenkin suhtauduttu jossain määrin epäillen.<sup>11</sup> Luonnonsuojelulain esitöissäkin viitataan ainoastaan siihen, että luonnonsuojelulain vaatimukset olisi järkevää ja tarkoituksenmukaista ottaa huomioon jo varsinaisen hankeluvan käsittelyn yhteydessä.<sup>12</sup>

Pääsääntöisesti edellytysuhteen olemassaolo edellyttää velvoittavaa säännöstä.<sup>13</sup> Kahdessa tilanteessa luonnonsuojelullisen poikkeusluvan ja varsinaisen hankeluvan välistä edellytysuhdetta voidaan poikkeuksellisesti luonnehtia oikeudellisesti selkeäksi ja kategoriseksi: 1) kun kysymys on Natura-arvioinnin ja mahdollisen poikkeusluvan ja varsinaisen hankeluvan välisestä suhteesta<sup>14</sup> ja 2) kun kysymys on vesilain mukaisesta luontotyyppipoikkeuksesta vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaisessa asiassa.

LSL 65.2 §:n mukaisesti luvan myöntävän viranomaisen on valvottava, että Natura-arviointi tehdään ja arvioinnista on pyydettävä lausunto ELY-keskukselta. LSL 66.1 §:n nojalla mahdollinen poikkeaminen suojelusta on ratkaistava ennen pääasiallista luparatkaisua.<sup>15</sup> LSL 65 §:n mukainen Natura-arviointi sekä LSL 66 §:n mukainen

<sup>10</sup> *Similä* 1997, s. 74–79; *Tolvanen* 1998, s. 242; *Suvantola* 2006, s. 154; *Suvantola – Similä* 2011, s. 242. Tässä luonnonsuojelulain mukaisilla edellytyksillä tarkoitetaan ELY-keskuksen tekemää poikkeuspäätöstä luonnonsuojelulain mukaisesta suojelusta. Poikkeuspäätös voi koskea esimerkiksi luontotyyppejä (LSL 31 §) tai eliölajien tai niiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rauhoitusta (LSL 48.2 § ja 49.3 §). Tällöinkin on toki niin, että lupa-asian käsittelyn yhteydessä lupaviranomaisen on ensin arvioitava, olisiko varsinainen hankelupa myönnettävissä, ja jos näin on, ennen päätöksen tekemistä ohjattava toiminnanharjoittaja hakemaan luonnonsuojelulain mukaista poikkeusta, ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 242.

<sup>11</sup> *Kuusiniemi* 2013, Ympäristöoikeus oikeudenalana/Ympäristöoikeudellisista teorioista/Ympäristölupateoria/Aikajärjestys: ”Nykyisin tyypillisin edellytysuhdetilanne *vallinne* luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten ja erinäisten maankäyttölupien välillä. [kurs. –NS]” Varovainen sanavalinta edellytysuhteiden välillä jättää takaportin poikkeuksille. Näin myös *Kuusiniemi* 1985, s. 105.

<sup>12</sup> *HE 79/1996 vp*, Yksityiskohtaiset perustelut/Yleistä muista lakiehdotuksista.

<sup>13</sup> *Kuusiniemi* 1995, s. 6; *Kuusiniemi* 2013, Ympäristöoikeus oikeudenalana/Ympäristöoikeudellisista teorioista/Ympäristölupateoria/Aikajärjestys.

<sup>14</sup> Edellytysuhteen kategorisuus on tältä osin tunnustettu myös ratkaisun *KHO 2013:173* perusteluissa.

<sup>15</sup> Lupaviranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeelle, jos LSL 65 §:ssä tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luontoarvoja, joiden vuoksi alue on sisällytetty Natura-verkoston. Lupa voidaan LSL 66.2 §:n nojalla myöntää ainoastaan silloin, jos valtioneuvosto myöntää poikkeuksen tästä kiellosta.

poikkeuslupa ovat edellytyssuhteessa varsinaiseen hankelupaan nähden. Kanta on vakiintunut myös oikeuskäytännössä. Tapauksessa *KHO 31.8.2000 t. 1785 (LRS)* todettiin, että:

”Luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin mukaan luvan myöntävän viranomaisen on katsottava, että 65 §:n 1 momentissa tarkoitettu hankkeen arviointi on tehty ja hankittava siitä alueellisen ympäristökeskuksen lausunto. Luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentin mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen suunnitelman heikentävän valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai siihen sisällytetyn alueen luonnonarvoja. Vesiylioikeuden, joka vesioikeuden hylättyä hakemuksen pienvenesataman rakentamisesta myönsi hankkeelle ensimmäisenä asteena luvan, tuli asiaa ratkaistessaan ottaa luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n säännökset huomioon, kun se antoi asiassa päätöksensä valtioneuvoston antaman Natura 2000 -verkostoa koskevan päätöksen jälkeen, vaikka vesioikeuden päätös oli annettu ennen valtioneuvoston päätöksen antamista.”

Tapauksessa *KHO 2005:42* oli kysymys vanhan kaivoslain (503/1965) mukaisen valtausluvan myöntämisen edellytyksistä ja edelleen valtausluvan suhteesta LSL 65 §:n mukaiseen Natura-arviointiin. Tapauksessa kauppa- ja teollisuusministeriö oli antanut yhtiölle valtauskirjan 27,9 hehtaarin suuruiseen valtausalueeseen, joka käsitti pelkästään vesialuetta. Valtausalueen läheisyydessä oleva saari ja läheinen niemenkärki oli osayleiskaavassa merkitty luonnonsuojelualueeksi. Valtausalue sijaitsi Natura 2000-verkostoon luontodirektiivin<sup>16</sup> mukaisena SCI-alueena kuuluvan kohteen sisällä, tosin siihen kuulumatta, mutta verkostoon kuuluvien alueen osien välittömässä läheisyydessä. Kauppa- ja teollisuusministeriö oli valtaushakemuksen käsittelyn yhteydessä pyytänyt silloiselta alueelliselta ympäristökeskukselta LSL 65.2 §:n mukaista lausuntoa. Ympäristökeskus arvioi, ettei hankkeen vaikutuksia voitu asianmukaisella tavalla arvioida hakijan esittämien tietojen perusteella ja katsoi, ettei hankkeen vaikutuksia ollut asianmukaisella tavalla arvioitu LSL 65 §:n mukaista arviointi- ja lausuntomenettelyä varten. KHO kumosi ministeriön päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi. KHO:n mukaan ministeriöllä ei ollut riittävää selvitystä sen arvioimiseksi, edellyttikö valtaushanke LSL 65 §:ssä tarkoitettua arviointi- ja lausuntomenettelyä suorittamista. Ennen valtausluvan myöntämistä tuli arvioida, voiko hanke todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura-alueen suojeluarvoja. Vaikka tapauksessa oli pääosin kysymys

<sup>16</sup> Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppeiden sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50).

selvitysten riittävydestä, osoittaa ratkaisu, että LSL 65 §:n mukainen arviointi- ja lausuntomenettely on edellytyssuhteessa varsinaisen hankelupaan nähden.

Vielä selkeämmin edellytyssuhde Natura-arvioinnin ja hankeluvan (tai tässä hankelupaa edeltävän, mutta sitä voimakkaasti määrittävän suunnitelman) välillä on nähtävissä tapauksessa *KHO 2005:69*. Kunnanvaltuusto oli hyväksynyt ranta-asemakaavan noin 45 hehtaarin suuruiselle alueelle. Kaavassa oli osoitettu yhteensä 12 rantarakennuspaikkaa ja kaava-alue sisältyi Natura 2000 -kohteeseen, joka oli kokonaisuudessaan saimaannorpan elinympäristöä. Ennen ranta-asemakaavan hyväksymistä ei ollut tehty LSL 65 §:ssä tarkoitettua Natura-arviointia. Hallinto-oikeus hylkäsi kaavasta tehdyt valitukset. Tätä vastoin korkein hallinto-oikeus totesi, että esitettyjen selvitysten perusteella kaava todennäköisesti merkittävästi heikentäisi Natura-kohteen luontoarvoja ja olisi näin ollen edellyttänyt Natura-arvioinnin tekemistä. Koska arviointia ei ollut tehty, oli kaavapäätös lainvastainen. Edellytyssuhde Natura-arvioinnin ja kaavapäätöksen välillä oli yksiselitteinen.

## **2.2 Vesilain luontotyyppipoikkeuksen ja varsinaisen hankeluvan edellytyssuhde**

Luonnonsuojelullisen poikkeuslupan ja varsinaisen hankeluvan välinen suhde on selkeä myös niissä tapauksissa, joissa hakemus koskee vesilain mukaista lupaa ja vesilain mukaisesta luontotyyppisuojelestusta poikkeamista (VL 2:11.2). Tämä johtuu siitä, että suojelupoikkeusarvioinnin suorittaa lupaviranomainen varsinaisen lupaharkinnan yhteydessä viran puolesta. Tällöin poikkeuksen myöntämismahdollisuuksien puuttuminen johtaa myös hankeluvan hylkäämiseen ellei hanketta ole mahdollista lupamääräyksiin rajata siten, ettei poikkeuslupaa tarvita tai että poikkeuslupa voitaisiin tarvittaessa myöntää.<sup>17</sup> Koska molemmat päätökset tehdään yhdessä, saman viranomaisen toimesta ja samalla päätöksellä, ei edellytyssuhteen osalta pääse muodostumaan tulkinnallista epäselvyyttä eikä lupien välille aikaviivettä.

Edellytyssuhde näyttäisi samoin edellytyksiin vallitsevan myös niissä tilanteissa, joissa VL 2:11.2:n mukainen luontotyyppisuojelelupajoikeus liittyy ympäristönsuojelulain mukaiseen lupaan. Tapauksessa *KHO 2006:7* korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun otettiin

---

<sup>17</sup> *Vihervuori* 2013, 2. Vesitaloushankkeet/Luvantarvesäntely/Luontotyyppisäntely/Menettely: "Kysymys poikkeuksen myöntämisestä (ja siten myös sellaisen tarpeesta) on viran puolesta tutkittava AVI:ssa minkä hyvänsä vesitaloudellisen lupa-asian yhteydessä."

huomioon vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) 41.3 § ja vesilain mukaisten luontotyyppien rinnastuminen LSL 4 luvun mukaisiin luontotyyppeihin, oli ympäristölupa-asian esikysymyksenä ratkaistava vesilain mukaista luontotyyppiä koskevan poikkeuksen tarpeellisuus. Ottaen huomioon, että toimivalta poikkeus- ja hankeluvan osalta kuuluu vesilain mukaisen hankeluvan tavoin samalle viranomaiselle sekä KHO:n tapauksessa antama oikeusohje, voidaan puoltaa kantaa, että ainakin lähes kategorinen edellytysuhde vallitsee vesilain mukaisen luontotyyppi-poikkeuksen ja ympäristönsuojelulain mukaisen luvan välillä edellisen eduksi.<sup>18</sup>

### **2.3 Luonnonsuojelulain mukaisen luontotyyppi- ja lajisuojelupoikkeuksen sekä varsinaisen hankeluvan edellytysuhde**

Luonnonsuojelulain mukaisen luontotyyppi-, maisema-alue- tai lajisuojelusta poikkeamisen ja varsinaisen hankeluvan välinen edellytysuhde on epämääräisempi. Toisinaan edellytysuhteen on katsottu olevan olemassa. Tapauksessa *KHO 26.1.2009 t. 175 (LRS)* oli kysymys vanhan kaivoslain (503/1965) mukaisen valtaushakemuksen hyväksymisen oikeudellisista edellytyksistä ja edelleen valtausluvan ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan välisestä edellytysuhteesta. Toiminnanharjoittajan tarkoituksena oli selvittää, oliko alueella kaivosmineraaleja täysimittaisen kaivostoiminnan mahdollistamiseksi. Valtaushakemuksen mukaisesti toiminnanharjoittaja tulisi suorittamaan alueella helikopterista käsin ja maastossa tehtäviä geofysiikan mittauksia, lapiolla tapahtuvaa pintamaanäytteiden ottamista sekä raskaammalla kalustolla tehtävää kalliopinnan näytteenottoa ja analysointia. Suunnitellut valtausalueet olisivat sijoittuneet suurimmalta osin Natura-alueelle. Valtausalueella tai sen reunalla oli tavattu 11 valtakunnallisesti uhanalaista tai silmälläpidettävää lajia. Näihin kuuluivat muun muassa luontodirektiivin liitteen II lajina tikankontti sekä luontodirektiivin liitteen IV(b) lajina serpentiiniraunioinen. Silloinen alueellinen ympäristökeskus oli edelleen LSL 47.3 §:n mukaisilla päätöksillään määrittänyt kymmenen luonnonsuojelualuetta, joilla oli muun ohella voimassa kielto vahingoittaa kallio- ja maaperää muun muassa serpentiiniraunioisen suojelemiseksi.

Suojeluarvoista huolimatta, työ- ja elinkeinoministeriö myönsi valtausluvan lupaehdoin.

---

<sup>18</sup> Vesilain mukaisen luontotyyppi-poikkeuksen on nähty olevan edellytysuhteessa myös maa-aineslain mukaiseen lupaan nähden, ks. *KHO 19.03.2003 t. 587 (LRS)*. On tosin jossain määrin epäselvää, onko edellytysuhde tältä osin kategorinen vai tapauskohtaisen arvioinnin varassa.



KHO kumosi ministeriön valtauslupaa koskevan päätöksen lainvastaisena niiden valtausalueiden osalta, jotka sisältyivät Natura-verkostoon ja joiden osalta ei ollut suoritettu LSL 65 §:n mukaista Natura-arviointia. Valtaushakemuksen käsittelyssä tuli ottaa myös huomioon, että silloinen alueellinen ympäristökeskus oli tehnyt valtausalueella 47.3 §:n mukaisia erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajauksia.

Edellytysuhteen osalta ratkaisusta voi saada oikeudellisesti harhaanjohtavan kuvan. KHO katsoi edellytysuhteen vallitsevan luonnonsuojelulain 48.2 §:n mukaisen poikkeuspäätöksen ja kaivoslain mukaisen valtausluvan välillä ja toisaalta LSL 65 §:n mukaisen Natura-arvioinnin ja valtausluvan välillä. On kuitenkin epäselvää, missä määrin ratkaisuun vaikutti se, että valtaushakemus koski suurelta osin Natura-alueita eikä tarvittavaa Natura-arviointia ollut suoritettu. Tapauksesta on vaikea erottaa Natura-alueen vaikutusta LSL 48.2 §:n mukaisen poikkeusluvan ja varsinaisen hankeluvan väliseen edellytysuhteen asettamiseen, minkä vuoksi ratkaisun tulkinnallinen vaikutus pelkästään LSL 48.2 §:n mukaisen poikkeusluvan ja varsinaisen hankeluvan väliseen edellytysuhteeseen on tulkinnanvarainen. Ratkaisu vahvistaa selkeästi ainoastaan kategorista Natura-arvioinnin suorittamisen ja mahdollisen poikkeuksen edellytysuhtetta, jota edellä käsiteltiin.

Tapauksessa *KHO 8.3.2011 t. 599* oli kysymys turvetuotantohankkeelle myönnettävän ympäristönsuojelulain mukaisen luvan myöntämisen edellytyksistä ja edelleen ympäristönsuojelulain mukaisen hankeluvan ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan edellytysuhteesta. Silloinen ympäristölupavirasto oli 16.11.2007 tekemällään päätöksellä myöntänyt X Oy:lle luvan 196,7 hehtaarin laajuisen turvetuotantoalueen käyttöönottamiseksi ja hylännyt hakemuksen poiketa vanhan vesilain (VVL, 264/1961) 1:15a:n mukaisesta pienluontotyypin heikentämiskiellosta. Vaasan hallinto-oikeus pysytti pääosin ympäristölupaviraston päätöksen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyssä valituksessa, tai oikeastaan sen täydennyksessä, todettiin, että hankealueella esiintyi luontodirektiivin liitteen IV(a) lajina viitasammakko ja silloisen alueellisen ympäristökeskuksen havainnot tukivat tätä näkemystä. KHO piti viitasammakon esiintymisestä ja sille hankkeesta aiheutuvasta haitasta esitettyä selvitystä luotettavana ja katsoi, että turvetuotannosta aiheutuisi viitasammakolle LSL 49.1 §:ssa tarkoitettu seuraus. Koska hakija ei ollut esittänyt LSL 49.3 §:n mukaista poikkeusta, KHO kumosi Vaasan hallinto-oikeuden ja ympäristölupaviraston päätökset ja palautti asian

nykyiselle aluehallintovirastolle uuteen käsittelyyn.<sup>19</sup> Edellytyssuhteen katsottiin olevan olemassa.<sup>20</sup>

Tapauksessa *KHO 2015:3 (ään. 5–2)* oli kysymys muun muassa vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisen luvan myöntämisen edellytyksistä. Tapauksessa aluehallintovirasto oli myöntänyt yhtiölle ympäristönsuojelulain mukaisen luvan noin 59 hehtaarin suuruisen turvetuotantoalueen käyttöönottamiseksi sekä vanhan vesilain (264/1961) 1:17a.2:n mukaisen poikkeuksen säännöksen tarkoittaman uoman luonnontilan vaarantamiseksi. Hallinto-oikeus kumosi aluehallintoviraston päätöksen, koska hankealueella sijaitti kalasääsken asuttu pesä. Pesäpuu oli LSL 39.2 §:n mukaan rauhoitettu ja lajin häirintä erityisesti lisääntymisaikana oli muutoinkin LSL 39.1 §:n 3 kohdan nojalla kielletty. Hallinto-oikeus totesi, että luonnontieteellisen keskusmuseon rengastustoimiston suositus kalasääsken pesäpuun suojavyöhykkeeksi oli 500–800 m ja Metsähallituksen petolintuvastaavan suositus suojavyöhykkeeksi oli 1,1 km. Jo 500 metrin suojavyöhykettä käytettäessä lähes koko hankealue kuuluisi suojelun piiriin. Tämän johdosta hallinto-oikeus katsoi ympäristöluvan myöntämiselle olevan luonnonsuojelulain mukainen este, minkä johdosta VVL 1:17a.2:n mukaisesta poikkeusluvasta ei ollut tarpeen lausua. Yhtiö vaati korkeimmassa hallinto-oikeudessa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista. KHO hylkäsi yhtiön valituksen. KHO katsoi, ettei hankkeesta aiheutunut LSL 39.2 §:n vastaista seurausta esitetty suoja-alue huomioon ottaen, mutta turvetuotanto olisi aiheuttanut LSL 39.1,3 §:n vastaisen seurauksen, minkä vuoksi luvan myöntämiselle ei ollut edellytyksiä. KHO arvioi säännöksiä yhdessä niiden tavoitteiden toteuttamiseksi.

---

<sup>19</sup> Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyssä valituksessa vedottiin myös muun muassa siihen, että hakemuksen mukaisesta toiminnasta aiheutuisi kuivatusvesien johtamisen vuoksi haitallisia vaikutuksia läheisen, Natura-verkoston sisältyvän järven tilaan. Tältä osin korkein hallinto-oikeus totesi, ettei hakemusta tullut hylätä kuivatusvesistä aiheutuvien vaikutustensa vuoksi. Natura-arvioinnin puuttumisella ei näin ollen ollut vaikutusta ratkaisuun. Tämä seikka on merkityksellinen tarkasteltaessa hankkeita, joissa edellytysuhde on katsottu olevan olemassa luonnonsuojelulain eduksi, mutta asiassa on ollut samaan aikaan kysymys myös LSL 65 §:n mukaisen Natura-arvioinnin tarpeesta. Edellytysuhdetta tarkasteltaessa on erotettava sellaiset ratkaisut, joissa edellytysuhde on liittynyt Natura-suojeluun ja ratkaisut joissa näin ei ole. Tämä johtuu siitä, että Natura-suojelun osalta LSL 65 ja 66 §:ään sisältyy lainsäädännössä asetettu edellytysuhde luonnonsuojelulain eduksi, mikä poikkeaa merkittävästi esimerkiksi LSL 49.3 §:n mukaisen poikkeuksen ja varsinaisen hankeluvan välisen suhteen arvioinnista.

<sup>20</sup> Edellytysuhteen osalta vastaavaan johtopäätökseen päädyttiin myös ratkaisussa *KHO 2012:6*, jossa oli kysymys luonnonsuojelulain 49.3 §:n mukaisen poikkeamisluvan hakemisesta valtakunnallisen päätieverkon eritasoliittymän alueella olevien liito-oravan ja pienlepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämiskiellostä. KHO totesi tapauksessa, että ”[p]oikkeamislupa on edellytys muiden viranomaispäätösten tekemiselle, jotta ne eivät olisi ristiriidassa luonnonsuojelulain kanssa.”

Vaikka tapaus ei varsinaisesti koskenut edellytyssuhdetta, voidaan implisiittisesti päätellä, että ratkaisu olisi ollut toinen, jos hakijalla olisi ollut LSL 48.2 §:n mukainen lupa poiketa LSL 39 §:n suojelusta. Edellytyssuhteen katsottiin olevan olemassa, koska suoja-alue olisi kattanut suuren osan hankealueesta, eikä hanketta ollut mahdollista rajata siten, ettei LSL 39 §:n suojelua olisi vaarannettu. Näin ollen lupaa ei voitu myöntää edes ehdollisena ja hanketta rajaten. LSL 39 §:n mukaisen suojelun määrittäessä tässä tapauksessa voimakkaasti ympäristönsuojelulain mukaisen luvan myöntämisedellytyksiä ympäristönsuojelulain mukainen lupa olisi *edellyttänyt* luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan hankkimista.

Edellytyssuhteen vastaistakin oikeuskäytäntöä löytyy. Tapauksessa *KHO 2006:35* oli kysymys vesilain mukaisen luvan myöntämisen edellytyksistä siirtoviemärin rakentamiseksi ja edelleen vesilain mukaisen hankeluvan ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan välisestä edellytyssuhteesta. Hanke sijaitsi Natura-alueella ja hankealueella esiintyi luontodirektiivin liitteen IV(a) lajina vuollejokisimpukka. Silloinen ympäristölupavirasto myönsi hakijalle vesilain mukaisen luvan todeten, ettei LSL 65 §:n mukaista Natura-arvioita tarvinnut suorittaa, eikä hakea poikkeusta LSL 49.3 §:n mukaisesti. Vaasan hallinto-oikeus hylkäsi asiassa tehdyn valituksen. Korkein hallinto-oikeus pysytti Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen muuttaen kuitenkin lupamääräyksen kolme kuulumaan seuraavasti:

“Luvan saajien on ennen rakentamistöiden aloittamista asianmukaisesti selvitettävä, esiintyykö Mustionjoessa alituskohdalla vuollejokisimpukoita, ja jos se tehdyt havainnot ja rakentamistyössä käytettävä menetelmä huomioon ottaen on tarpeen, haettava niiden siirtämistä varten poikkeuslupa Uudenmaan ympäristökeskukselta. Jos poikkeus on tarpeen, rakentamistyötä ei saa aloittaa ilman lainvoimaista poikkeamispäätöstä.”

Korkein hallinto-oikeus totesi, että siirtoviemäri ei saadun selvityksen perusteella aiheuttaisi sellaisia vaikutuksia vuollejokisimpukalle, että LSL 49.1 §:n mukaisesta kiellosta poikkeaminen olisi tarpeen. Kokonaisuutena KHO kuitenkin arvioi, että vesilain mukainen lupa voitiin myöntää siitäkkin huolimatta, että LSL 49.3 §:n mukainen poikkeuslupa tarvittaisiin. Poikkeuslupaa oli tarvittaessa mahdollista hakea vesilain mukaisen luvan myöntämisen jälkeen. Varsinaisen hankeluvan ja luonnonsuojelulain

mukaisen poikkeusluvan välillä ei nähty tapauksessa olevan edellytyssuhdetta.<sup>21</sup>

Tapauksessa *KHO 2007:41* oli kysymys muun muassa lunastuslain (603/1977) 5.1 §:n mukaisen lunastusluvan ja LSL 49.3 §:n mukaisesta edellytyssuhteesta. Tapauksessa oli havaittu sähkön siirtoa koskevan lunastuslupapäätöksen tekemisen jälkeen, että päätöksen mukaisella johtolinjauksella oli luontodirektiivin liitteen IV(a) lajeihin kuuluvan liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Johdon rakentaminen alkuperäisen suunnitelman mukaisesti olisi merkinnyt LSL 49.1 §:n vastaista lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentymistä. KHO arvioi, että lunastuslupapäätöstä ei tullut kumota lainvastaisena edellyttäen, että lunastuksen kohde oli vahvistettavissa lunastuslain 21 §:n mukaisessa lunastustoimituksessa ilman, että päätöksestä aiheutuu LSL 49.1 §:n vastaisia seurauksia. Lunastuslain 21.1 §:n mukaisesti lunastustoimituksessa voidaan vähäisessä määrin poiketa lunastusluvasta, jos siihen on erityinen syy. KHO toisin sanoen totesi, ettei LSL 49.3 §:n mukaisen poikkeusluvan ja lunastusluvan välillä vallinnut edellytyssuhdetta.

Tätä linjaa voidaan sanoa jatkaneen ratkaisun *KHO 2013:173*. Tapauksessa oli kysymys vanhan vesilain (264/1961) mukaisen voimalaitosluvan ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan välisestä edellytyssuhteesta. Hakemuksen mukaan padotusaltaan pituus olisi tullut olemaan noin 32 kilometriä, padotusaltaan pinta-ala noin 1 265 hehtaaria ja laitoksen nimellisteho noin 44 MW. Uoman sulkevan padon kohdalle olisi muodostunut noin neljän kilometrin mittainen järvimäinen osuus. Hankkeen seurauksena veden alle jäisi maa-aluetta noin 356 hehtaaria. Hankealueella esiintyi muun muassa laaksoarho, joka on luonnonsuojeluasetuksen (160/1997) liitteen 3(a) mukainen, koko maassa rauhoitettu kasvilaji. Tämän lisäksi se on luontodirektiivin liitteen IV(b) mukainen yhteisön tärkeänä pitämä kasvilaji, joka edellyttää tiukkaa suojelua. Hankealueella esiintyi myös erityisesti suojeltavana lajina apilakirjokääriäinen, jonka esiintymispaikan rajat ELY-keskus oli LSL 47.2 §:n mukaisesti määritellyt. Aluehallintovirasto oli myöntänyt hankkeelle vesilain mukaisen luvan, asettaen hankkeen lupaehdoksi muun muassa, että luvanhakijalla tuli olla

---

<sup>21</sup> Oikeuskirjallisuudessa vesilain viittaussäännöksen luonnonsuojelulakiin on nähty tarkoittavan, että vesilain mukainen lupa tulisi hylätä silloin, jos hankkeesta aiheutuu luonnonsuojelulain vastaisia seurauksia, ks. *Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori* 2000, s. 195. Tältä osin edellytyssuhteen on nähty olevan olemassa luonnonsuojelulain eduksi. Tapauksessa ratkaisevana edellytyssuhteen puuttumisen osalta voidaan kuitenkin pitää sitä, että KHO arvioi epätodennäköiseksi, että hankkeesta aiheutuisi Natura-suojelulle tai voallesimpukalle lainvastaisia seurauksia. Tällöin ehdotonta edellytyssuhdetta ei ollut syytä asettaa. Selvää kuitenkin on, ettei vesilain mukaista hanketta voida *toteuttaa* ilman luonnonsuojelulain mukaista poikkeusta, jos sellainen KHO:n ennakoarviosta huolimatta tarvittaisiin.

ennen toiminnan aloittamista LSL 49.3 §:n mukainen poikkeuslupa laaksoarhopopulaatioiden hävittämiseksi sekä LSL 48.2 §:n mukainen lupa apilakirjokääriäisen esiintymispaikan hävittämiseksi tai heikentämiseksi. Vaasan hallinto-oikeus kumosi aluehallintoviraston päätöksen katsoen, että luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut olivat edellytyssuhteessa vesilain mukaisen luvan myöntämiseen nähden. KHO kumosi HaO:n päätöksen ja palautti asian sille uudestaan käsiteltäväksi.

Ratkaisussaan KHO arvioi edellytyssuhteen puolesta ja sitä vastaan puhuvia argumentteja. KHO tunnisti edellä käsitellyssä oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa vakiintuneelta vaikuttaneen linjauksen edellytyssuhteen osalta. KHO totesi aluksi, että vaikka edellytyssuhdetta luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan ja varsinaisen hankeluvan välillä on voitu pitää pääsääntönä, *ei suhde edellytyssuhteen perustavan säännöksen puuttuessa voi olla ehdoton ja täysin kategorinen*. Kategorista edellytyssuhdetta ei voitu perustella yksistään sillä, että vesilaissa oli säädösviittaus luonnonsuojelulakiin. Tältä osin KHO viittasi myös ympäristöoikeudessa yleisesti vakiintuneeseen linjaan lupien välisen riippumattomuussuhteen osalta.

Edellytyssuhteen puuttumista KHO perusteli sillä, ettei edellytyssuhteesta ollut selkeästi säädetty ja edellytyssuhteen vastaistakin oikeuskäytäntöä oli olemassa. Kategorisen edellytyssuhteen olemassaoloa vastaan puhui yleisellä tasolla myös se seikka, että LSL 53 §:n mukaisen korvaussäätelyn tarkoituksenmukainen soveltaminen saattaa toisinaan edellyttää ennen luonnonsuojelulain mukaista poikkeusta tehtävää päätöstä varsinaisen hankeluvan osalta, koska kiinteistön omistajalla tai erityisen oikeuden haltijalla on oikeus korvaukseen suojelusta aiheutuvan merkityksellisen haitan osalta. Korvausvelvollisuus ei kuitenkaan aktualisoidu, jos hanke estyy muun lain säännösten nojalla.<sup>22</sup> Toisin sanoen vesilain estäessä hankkeen toteutumisen, ei LSL 53 §:n mukainen korvaussäätely tule sovellettavaksi. Laajoissa hankkeissa on myös KHO:n mukaan niin, että hankkeen ympäristövaikutuksia voidaan vähentää lupamääräyksin. Näin ollen on mahdollista, että luonnonsuojelulain mukaisen suojelun tavoitteet voidaan turvata ilman, että poikkeusta tarvitaan lainkaan. Näillä perustein *kategorista* edellytyssuhdetta luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan ja vesilain mukaisen luvan välillä ei KHO:n mukaan ole.

---

<sup>22</sup> *YmVM 6/2004*, s. 8.

Tapauksessa KHO eritteli myös reaalisia argumentteja edellytysuhteen puolesta ja sitä vastaan. KHO:n näkemyksen mukaan luonnonsuojelulain mukaisen luontotyypin tai eliölajin suojelusta poikkeamisen ja varsinaisen hankeluvan edellytysuhteen tunnistaminen perustuu tapauskohtaiseen harkintaan, jossa tulee ottaa huomioon luonnonsuojelulain mukaisen rauhoituksen, suojelun ja siitä haettavan poikkeuksen sisältö, hankkeen luonne sekä viranomaisen päätösharkinnan laajuus. Edellytysuhteen olemassaolon kriteerinä KHO piti tapauksessa myös sitä, aiheutuisiko voimalaitoshankkeesta väistämättä kielletty seuraus luonnonsuojelulain mukaiselle suojelulle (hanke johtaisi varmuudella esimerkiksi tietyn lajin häviämiseen). Edellytysuhteen olemassaolon puolesta voisi puhua myös se, ettei ennalta arvioiden vaadittavaa poikkeusta voitaisi todennäköisesti myöntää.<sup>23</sup> Reaalisten argumenttien erittelyllä KHO:n voidaan nähdä korostaneen tapauskohtaisen arvioinnin tarpeellisuutta edellytysuhteen arvioinnin kannalta. Juuri tämä tapauskohtaisuus voi aiheuttaa potentiaalisia ongelmia kokonaiskäsittelyaikojen näkökulmasta, sillä seurausharkinnalle asetetut kriteerit (esimerkiksi hankkeen luonne) ovat oikeudellisesti tulkinnanvaraisia.

Kokonaisuutena Sierilän tapausta voidaan pitää oikeuslähdeopillisena näpytyksenä osin aiemmassa oikeuskäytännössä ja osin oikeuskirjallisuudessa muotoutuneelle käsitykselle kategorisen edellytysuhteen olemassaolosta. Tapauksen oikeudellista ohjetta ei pidä kuitenkaan laventaa liiaksi: edelleenkin edellytysuhte näyttäisi tietyissä tapauksissa olevan olemassa ja sitä voidaan pitää jopa varovaisena pääsääntönä. KHO:n viesti näyttäisi olevan ainoastaan se, että lainsäädännössä asetetun edellytysuhteen puuttuessa, kategoriselle edellytysuhteelle ei ole oikeudellista perustetta. Tälle tulkinnalle saadaan tukea myös aiemmasta oikeuskäytännöstä: edellytysuhteen määrittymisen osalta ainoastaan Natura-arvioinnin ja mahdollisen poikkeusluvan ja toisaalta vesilain mukaisen luontotyyppipoikkeuksen ja varsinaisen hankeluvan väliset suhteet ovat selvät. Muiden luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten osalta edellytysuhte ei ole kategorinen ja oikeuskäytännöstä voidaan löytää tapauksia sekä edellytysuhteen olemassaolon tueksi että sitä vastaan. Edellytysuhteen arviointi on tapauskohtaisen arvioinnin varassa. Ratkaisulla *KHO 2013:173* korkeimman hallinto-oikeuden voidaan ajatella antaneen viestin

<sup>23</sup> Tapauksessa *KHO 2013:173* annettua oikeusohjetta myötäillen Vaasan hallinto-oikeus palautti päätöksellään *VaHaO 8.10.2014 nro. 14/0303/2* ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen yhteiskäsittelyasian aluehallintovirastoon uudelleen käsiteltäväksi sillä perusteella, että AVI oli hylännyt lupahakemuksen luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan puuttumisen perusteella. Vaasan HaO:n mukaan aluehallintoviraston olisi tullut antaa hankkeesta vastaavalle mahdollisuus selvittää vaihtoehtoja toteuttaa hanke siten, ettei hankkeesta aiheutuisi luonnonsuojelulain vastaisia seurauksia.

lainsäätäjälle: jos poikkeusluvan ja varsinaisen luvan välille halutaan muodostaa kategorinen ja oikeudellisesti selkeä edellytyssuhde, tästä tulee säätää lailla. Käsittelen tätä mahdollisuutta käsittelyn joutuisuuden näkökulmasta tarkemmin pääjaksossa kolme.

#### **2.4 Muinaismuistolain mukaisen kajoamisluvan ja varsinaisen hankeluvan edellytyssuhde**

Luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien ohella myös muinaismuistolain (MML, 295/1963) mukainen kajoamislupa on edellytyssuhteen osalta haasteellinen. MML 11 §:n mukaisesti ELY-keskus voi antaa muinaismuistolain mukaiseen muinaismuistoon kajoamisluvan Museovirastoa kuultuaan. Jos päätös tehdään Museoviraston kannan vastaisesti, päätös on alistettava opetus- ja kulttuuriministeriön ratkaistavaksi. Muinaismuistolain nojalla ei yleensä suoraan hylätä hanketta, koska MML 13 §:n mukaan hankkeiden etusijajärjestys ratkaistaan neuvotteluin tai valtioneuvoston päätöksellä.<sup>24</sup>

Perinteisesti hankeluvan saamisen ja MML:n mukaisen poikkeuksen välillä on katsottu olevan edellytyssuhde.<sup>25</sup> Muinaismuistolain mukaisen kajoamisluvan ja varsinaisen hankeluvan välisen edellytyssuhteen on nähty seuraavan viittaussäännöksestä muinaismuistolakiin: ”Kajoamiskielto on näin ollen otettava huomioon eräänlaisena esikysymyksenä. Vesitalouslupa hankkeelle, joka vahingoittaisi kiinteää muinaisjäännöstä, on myönnettävissä vasta sen jälkeen, kun hankkeen sallittavuus muinaismuistolain kannalta on varmistettu.”<sup>26</sup> Tämä edellytyssuhde on laajennettu koskemaan myös esimerkiksi maa-aineslain mukaista lupaa ja rakennuslupaa.<sup>27</sup>

Edellytyssuhteen on nähty koskevan ainoastaan sellaisia hankkeita, joita ei lupaehdoin voida rajata siten, ettei muinaismuistolain mukaista kajoamiskieltoa rikottaisi.<sup>28</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lupaviranomaisen on ensin tutkittava varsinaisen luvan myöntämisedellytykset ja arvioitava, voiko hankkeesta aiheutua vaaraa muinaismuistolle. Tällöinkin on tosin huomautettu siitä, ettei edellytyssuhde ole täysin

<sup>24</sup> *Suvantola 2006*, s. 116.

<sup>25</sup> Ks. *KHO 1973 A II 125*: ”Kunnan pohjavedenottamohankkeen toimeenpano saattoi tulla koskemaan lähdeä, joka oli muinaismuistolaissa 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.” Ks. myös *KHO 1973 A II 76*; *KHO 10.5.1977 t. 1958*; *Seppälä YJ 1996*, s. 46.

<sup>26</sup> *Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori 2000*, s. 309.

<sup>27</sup> *Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori 2000*, s. 309–310.

<sup>28</sup> *Hollo 1991*, s. 288.

kategoriinen: ”Mainittujen viranomaisten [ELY-keskuksen päätös, Museoviraston lausunto ja mahdollinen opetus- ja kulttuuriministeriön päätös] kanta ei sellaisenaan sido muita päätöksentekijöitä. Jos saatu muun lain mukainen lupa joutuu ristiriitaan muinaismuistosuojelun kanssa, lupa saattaa olla merkityksetön, ellei lisäksi saada Muinaismuistolaissa säädettyä kajoamislupaa tai museoviraston suostumusta.”<sup>29</sup>

Kyseinen tulkintasuositus lähtee siitä, että luvat ovat keskenään riippumattomuussuhteessa, mutta toisinaan edellytyssuhde voi olla olemassa. Toisaalta vaikka katsottaisiin, ettei edellytyssuhdetta olisi, ei hankkeen *toteuttaminen* ole mahdollista muinaismuistolain sääntelyn vastaisesti. Tältä osin kajoamisluvan ja varsinaisen hankeluvan edellytyssuhde muistuttaa läheisellä tavalla luonnonsuojelulain mukaisesta luontotyyppi- ja lajisuojelusta sanottua. Muinaismuistolain osalta esitettyyn kajoamisluvan ja hankeluvan väliseen edellytyssuhteeseen voidaan myös suhtautua kriittisesti samoin perustein. Tämä johtuu ensiksi siitä, että tuoreimmat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut kajoamisluvan ja varsinaisen hankeluvan suhteesta ovat verrattain vanhoja ja käytäntö sekä oikeuskirjallisuus näyttää perustuvan pitkälti samanlaisille reaalille argumenteille edellytyssuhteen olemassaolon osalta kuin luonnonsuojelulain järjestelmässään. Näistä syistä edellytyssuhde voi käytännössä olla oikeudellisesti ongelmallisempi kuin aiempi oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus antavat ymmärtää.

Koska KHO on katsonut kategoriisen edellytyssuhteen puuttuvan luonnonsuojelulain mukaisen luontotyyppi- ja eliölajien suojelun osalta, on vaikea nähdä lainsäädäntöteknisesti samanlaisessa tilanteessa olevan kajoamisluvan suhteen meneteltävän eri tavoin vaikka oikeuskirjallisuudessa on verrattain yksiselitteisesti esitetty, että edellytyssuhde kajoamisluvan ja varsinaisen hankeluvan välillä olisi kategoriinen. Ilman suoraa ja nimenomaista lainsäädännön tukea vaatimus perustuu ainoastaan reaalille argumenteille aivan kuten luonnonsuojelulain mukaisten luontotyyppien ja eliölajien suojelusta poikkeamisen osalta.<sup>30</sup> Tältä osin luonnonsuojelulain 48.2 §:n ja 49.3 §:n mukaisia poikkeuslupia koskevat oikeudelliset epäselvyydet vaivaavat suurella todennäköisyydellä myös MML 11 §:n mukaista kajoamislupaa.

<sup>29</sup> *Hollo* 1991, s. 288.

<sup>30</sup> *Suvantola* (2006, s. 116) on esittänyt samansuuntaisesti, mutta eri perustein, ettei muinaismuistoa vaarantavaa hanketta tulisi suoralta kädeltä hylätä, koska suojelun ja käytön etusijajärjestys ratkaistaan viime kädessä MML 13 §:n mukaisilla neuvotteluilla tai valtioneuvoston päätöksellä.



## 2.5 Edellytyssuhteen oikeudellinen arviointi

Kokonaisuutena luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien ja muinaismuistolain mukaisen kajoamisluvan ja varsinaisen hankeluvan osalta voidaan sanoa, että sellaisissa tilanteissa, joissa edellytyssuhdetta ei ole lainsäädännöllisesti asetettu, on edellytyssuhteen toteaminen yleisellä tasolla haasteellista. Arvio nojaa etupäässä seurausharkintaan.<sup>31</sup> Seurausharkintaisen argumentaation perusteella on ehdotettu, että edellytyssuhteen syntyminen olisi mahdollista ilman suoraa normiperustaa silloin, jos 1) erityisviranomaisella ei ole pakkokeinoja erityislain mukaisten määräysten tehostamiseksi<sup>32</sup>; 2) toisen luvan tarve on ilmeinen esimerkiksi niin, että hankkeelle välttämättä tarvitaan esimerkiksi luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa; 3) lupien välillä on voimakas aineellinen kytkentä, jolloin toinen luvista dominoi toisen myöntämistä<sup>33</sup> tai 4) lupaharkinta sisältää laajaa harkintavaltaa.<sup>34</sup>

Ensimmäinen tilanne lienee harvinainen. Tätä vastoin oikeuskäytännössä esiintyy ajoittain tilanteita, joissa hankkeen toteuttaminen edellyttää välttämättä sekä varsinaisen hankeluvan että luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen.<sup>35</sup> Jos hankkeen aiheuttamaa luonnonsuojelullista haittaa ei voida lupamääräyksinkään vähentää, voidaan edellytyssuhdetta perustella sillä, että hankkeen toteuttamiseksi tarvitaan välttämättä luonnonsuojelulain mukainen poikkeus. Tällöin varsinainen hankelupa myönnettäisiin hankkeen toteuttamisen näkökulmasta turhaan, jos luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa ei edellytettäisi ennen varsinaisen hankeluvan myöntämistä ja myöhemmin ilmenisi, ettei hankkeelle ole mahdollista kyseistä poikkeusta myöntää. Tätä vastoin, jos hanketta on mahdollista rajata lupaehdoin siten, ettei poikkeuslupaa ennalta arvioiden välttämättä tarvita, ei edellytyssuhteelle ole yhtä vahvoja perusteita.

<sup>31</sup> Kuusiniemi 1985, s. 103. Ks. myös *KHO 2013:173*.

<sup>32</sup> On ajateltu, että tällöin yleisviranomaisen tulisi tukea erityislain toteuttamista edellyttämällä varsinaiselta luvalta erityislainsäädännön mukaisen luvan olemassaoloa, ks. *Kuusiniemi 1985*, s. 103.

<sup>33</sup> Jos erityisviranomaisen päätös määrittää pääluvan lupaharkinnan lopputulosta voimakkaasti, voidaan tätä pitää yhtenä edellytyssuhteen indikaattoreista. Ks. *Kuusiniemi 1985*, s. 103–104.

<sup>34</sup> *Kuusiniemi 1985*, s. 103–104. On myös esitetty, että lupajärjestelmän tavoitteet vaikuttavat lupien välisten keskinäissuhteiden arviointiin, ks. *Kuusiniemi 1985*, s. 24. Tapauksessa *KHO 2013:173* esitetyt edellytyssuhteen kriteerit muistuttavat läheisesti edellä esitettyjä. Tapauksessa edellytyssuhteen arviointiin vaikuttivat yleisellä tasolla 1) luonnonsuojelulain mukaisen rauhoituksen sisältö, 2) poikkeusluvan mahdollinen sisältö, 3) ratkaistavan hankkeen luonne, 4) viranomaisen päätösharkinnan laajuus ja 5) hankkeen haitallisten luonnonsuojeluvaiikutusten todennäköisyys. *Kuusiniemen* esittämien kriteerien voidaan nähdä useilta osin täsmentävän esimerkiksi *KHO:n* esittämää harkintavallan laajuutta ja asian luonnetta.

<sup>35</sup> Ks. esim. tapaus *KHO 2015:3* edellä.

Poikkeusluvan tarpeen todennäköisyys näyttäisi edellä analysoidun korkeimman hallinto-oikeuden käytännön valossa saavan suhteellisen voimakkaan painoarvon. Edellytysuhde on olemassa sitä kategorisempana, mitä suuremmalla varmuudella hankkeen toteuttamiseksi vaaditaan luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa (esimerkiksi *KHO 8.3.2011 t. 599*). Sen sijaan tapauksissa, joissa lupamääräyksin hanketta on mahdollista muodota sellaiseksi, ettei poikkeusta tarvita lainkaan, ei myöskään kategorisen edellytysuhteen puoltamiselle ole nähty olevan perusteita (esimerkiksi *KHO 2006:35*). Kasuistiselta näyttävä oikeuskäytäntö edellytysuhdetta koskien näyttäytyy tämän valossa suhteellisen ennakoitavana.<sup>36</sup>

Kolmannen kriteerin keskiössä on sen arviointi, kuinka voimakkaasti luparatkaisut määrittävät toisiaan. Tällöin voidaan esimerkiksi kysyä, missä määrin poikkeuspäätöksen sisältö vaikuttaa varsinaista hankelupaa koskevan ratkaisun sisältöön.<sup>37</sup> Kysymykseen ei ole yksiselitteistä vastausta. Voidaan kuitenkin sanoa, että niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa on tullut hakea ja hakemus on hylätty, on tällä merkittäviä vaikutuksia varsinaisen hankeluvan myöntämiseen, koska hanketta ei voida *toteuttaa* luonnonsuojelulain vastaisesti. Tällaisessa tilanteessa varsinaisen hankeluvan myöntäminen ei olisi mielekästä lupien lähtökohtaisesta riippumattomuussuhteesta huolimatta. Luonnonsuojelulakiin sisältyvällä viittaussäännöksellä on tällöin merkitystä siinä, että varsinainen hankelupa voidaan hylätä luonnonsuojelulain vastaisena, vaikka hankelainsäädännöllistä estettä luvan myöntämislle ei olisikaan. Tällöin välttyään tilanteelta, jossa hankkeelle välttämättä tarvittava poikkeuslupa on jo hylätty, mutta hankkeelle myönnettäisiin varsinainen hankelupa turhaan.<sup>38</sup> Tältä osin luonnonsuojelulain sekä muinaismuistolain mukaisen poikkeuksen voidaan nähdä dominoivan varsinaista hankelupaa.

Tätä vastoin siitä, että luonnonsuojelulain mukaista poikkeusta on tullut hakea ja se on myönnetty, ei kuitenkaan seuraa, että varsinainen hankelupa myönnetään. Tällaisessa tilanteessa poikkeusluvan myöntäminen *ei* määritä varsinaisen hankeluvan sisältöä. Kokonaisuutena voidaan siis sanoa, että tässä tarkasteltava poikkeuslupa määrittää

<sup>36</sup> Tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että *ennen* hankkeen käsittelyä hankkeesta vastaavan on ollut vaikea arvioida edellytysuhteen olemassaoloa.

<sup>37</sup> Ks. *Suvantola 2006*, s. 115.

<sup>38</sup> Tämä perustuu kuitenkin ainoastaan reaalille argumenteille. Tiukkaa lainsäädännöllistä estettä hankeluvan myöntämislle tällaisessakaan tilanteessa ei liene.

aineellisesti varsinaisen hankeluvan lopputulosta tilanteessa, jossa poikkeus tarvitaan ja poikkeusluparatkaisu on kielteinen. Jos poikkeusluparatkaisu on myönteinen, sen varsinaista lupaa määrittävä vaikutus vähenee merkittävästi. Edellisessä tilanteessa lupien aineellinen kytkentä on vahva, jälkimmäisessä heikko.<sup>39</sup>

Yhteenvedon voidaan todeta, että yleinen periaate lupien välisestä riippumattomuudesta muuttuu luonnon- ja kulttuurinsuojeluun liittyvissä tapauksissa monilta osin edellytysuhteeksi poikkeusluvan ja varsinaisen hankeluvan välillä.<sup>40</sup> Tästä on kuitenkin lukuisia poikkeuksia, joiden sisältö on arvioitavissa ainoastaan tapauskohtaisen seurausharkinnan avulla. Poikkeuksen tästä muodostavat Natura-suojeluun vaikuttavat hankkeet sekä sellaiset vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset hankkeet, joilla olisi vaikutuksia vesilain 2:11:n mukaiseen luontotyyppisuojeluun. Muiden luonnonsuojelullisten (ja analogisesti myös muinaismuistolain mukaiseen kajoamislupaan liittyviä) seurausharkinnan kriteereitä on kehitetty oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa. Arviointikriteerit ovat kuitenkin luonteeltaan yleisiä ja edellytysuhteen etukäteisarviointi on haasteellista siitäkin huolimatta, että KHO:n ratkaisukäytäntö näyttäisi melko hyvin selittyvän kategoristen edellytysuhteiden ja toisaalta seurausharkintaisten kriteerien kautta. Yleisen tason arvioinnin jäädessä lainsäädännössä asetetun edellytysuhteen puuttuessa vajavaiseksi ja edellytysuhteen arvioinnin tapauskohtaisen seurausharkinnan varaan, voi edellytysuhteen olemassaolosta yksittäistapauksessa jäädä prosessin alkuvaiheessa merkittävä ja aiheellinen epäily. Tapauskohtainen arviointi voi johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen, jolla on potentiaalisesti negatiivinen vaikutus ympäristöllisten lupien kokonaiskäsitelyaikaan.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Harkintavallan laajuuden voidaan nähdä olevan sisäänrakennettu kriteereihin 2) ja 3). Tällöin harkintavallan laajuuden arviointi voi keskittyä poikkeusluvan ja varsinaisen hankeluvan tarpeen arviointiin ja toisaalta harkintavallan laajuuteen lupien myöntämisen osalta. Tällöin voitaneen ajatella, että harkintavallan supistuessa kriteerien 2) ja 3) osalta myös edellytysuhteen olemassaololle voidaan esittää voimistuvat perusteet. Tällöin laaja harkintavalta viittaisi edellytysuhteen puuttumiseen.

<sup>40</sup> Voidaan myös jossain määrin ajatella, että tietyissä tilanteissa edellytysuhte voisi kääntyä toisinkin päin. *KHO 2013:173*: ”Tällöin vasta viranomaisen päätöksen jälkeen voidaan arvioida, onko välttämätöntä edes hakea luonnonsuojelulaissa tarkoitettua poikkeuslupaa tai minkä sisältöisenä poikkeuslupaa haetaan.” Sen sijaan, että luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa olisi edellytys varsinaiselle hankeluvulle, varsinaisesta luvasta voi muodostua edellytys sen arvioimiselle, tarvitaanko luonnonsuojelulain mukaista poikkeusta lainkaan.

<sup>41</sup> Tapauskohtaisen arvioinnin tarpeellisuutta edellytysuhteen toteamisen osalta korkein hallinto-oikeus (*KHO 2013:173*) painottaa toistuvasti: ”Luonnonsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen edellä selostetuissa perusteluissa todetaan, että eri lakeihin perustuvien päätösten välinen edellytysuhte voi perustua asioiden tarkoituksenmukaiseen käsittelyjärjestykseen. Tulkittaessa, mitä tarkoitetaan eri laeissa olevilla viittaussäännöksillä luonnonsuojelulain noudattamisesta muun lain mukaisessa päätöksenteossa, tulee ottaa huomioon muun ohella kysymyksessä oleva luonnonsuojelulain mukainen rauhoituksen tai suojelun sisältö ja siitä haettavan poikkeusluvan mahdollinen sisältö sekä ratkaistavan hankkeen luonne ja

### 3 EHDOTUKSET EDELITYSSUHTEEN SÄÄNTELYN KEHITTÄMISEKSI

Edellytysuhdetta koskeva oikeudellinen epäselvyys koskee oikeuskäytännön perusteella etenkin LSL 48.2 §:n sekä 49.3 §:n mukaisia poikkeuspäätöksiä. Säätelyteknisistä yhdenmukaisuuksista johtuen sama ongelma voidaan nähdä koskevan laajemminkin luonnonsuojelulain ja edelleen muinaismuistolain mukaisen poikkeuksen ja varsinaisen hankeluvan välistä suhdetta. Tällöin ongelmallisia ovat myös LSL 31.1 §:n mukaisen luontotyypisuojelelusta poikkeamisen, 34.2 §:n mukaisen maisema-alueen suojelelusta poikkeamisen, MML 11 §:n mukaisen kajoamisluvan sekä varsinaisen hankeluvan väliset suhteet.

Vaikka edellytysuhdetta koskeva oikeustila on tietyltä osin epäselvä, on kysymys edellytysuhteen lainsäädäntöteitse tehtävästä selkiyttämistä kiperä. Edellytysuhdetta koskevan tapauskohtaisen harkinnan tuoman joustavuuden ja ennakoitavuuden väliseen ongelmaan on vaikea esittää yleispäteviä ratkaisuja. Kategorisen, lainsäädäntöteitse asetettavan edellytysuhteen etuna voidaan pitää sitä, että edellytysuhde poikkeusluvan eduksi poistaisi asiaa koskevan oikeudellisen epäselvyyden ja tapauskohtaiseen arviointiin sisältyvän oikeudellisen epävarmuuden. Jos edellytysuhde asetettaisiin luonnon- tai kulttuurinsuojelellisen poikkeusluvan eduksi, varmistettaisiin tällä, ettei varsinaista hankelupaa myönnettäisi turhaan hankkeelle, jonka toteuttaminen tulisi joka tapauksessa estymään erityislainsäädännön kieltojen vuoksi.

Edellytysuhteen asettamisella voi olla myös lukuisia haittavaikutuksia sujuvoittamisen näkökulmasta. Yleisen edellytysuhteen asettaminen voisi tehdä järjestelmästä joustamattoman eri säätelyjärjestelmien ja yksittäistapausten erityispiirteisiin. Luonnon- tai kulttuurinsuojelellisen poikkeusluvan eduksi asetettava edellytysuhde tarkoittaisi sitä, että toisinaan voitaisiin joutua hakemaan poikkeuslupa sellaiselle hankkeelle, jolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia varsinaisen hankeluvan osalta.<sup>42</sup> Tilanne voi johtaa siihen,

---

*viranomaisen päätösharkinnan laajuus.* – – Luonnonsuojelelain 49 §:n 3 ja 4 momentin mukaan myönnettävää poikkeusta saattaa olla tarkoituksenmukaista edellyttää ennen muuta päätöstä, jos kysymys on sellaisesta hankkeesta, jossa lajiensuojeleluta turvaavia vaihtoehtoja ei käytännössä ole. – – luonnonsuojelelain mukaisen poikkeusluvan ensisijaisuus ei ole aina välttämätön, kun kysymys on laaja-alaisia ympäristövaikutuksia aiheuttavasta hankkeesta, jonka haitallisia ympäristövaikutuksia voidaan lieventää monilla erilaisilla toimenpiteillä. Tällaisen hankkeen luparatkaisuun liittyy usein myös mahdollisuus viranomaisen päätöksessä asetettavilla ehdoilla tai määräyksillä vaikuttaa hankkeen toteuttamistapaan suhteellisen laajasti. [kurs. – NS]”

<sup>42</sup> Yleiseen edellytysuhteeseen on oikeuskirjallisuudessa suhtauduttu kriittisesti, ks. esim. *Kuusiniemi* 1985, s. 105. Kritiikin taustalla on se, että tilanteesta riippuen edellytysuhteesesta voi olla hyötyä tai haittaa.

että poikkeuslupa myönnetään turhaan, jos varsinainen hankelupahakemus hylätään.<sup>43</sup> On myös niin, että usein vasta hankelupaharkinnan jälkeen voidaan arvioida, onko poikkeukselle ylipäänsä tarvetta, ja toisaalta, onko maanomistajalla tai erityisen oikeuden haltijalla oikeutta LSL 53 §:n mukaiseen korvaukseen. Edelleen järjestelmä voisi pahimmillaan johtaa siihen, että poikkeuslupia jouduttaisiin hakemaan varmuuden vuoksi, koska ei olisi selvää, missä määrin hanketta voidaan ja tulee hankeluvan osalta rajata lupamääräyksin.<sup>44</sup>

Lupamenettelyn sujuvoittamisen näkökulmasta vielä suurempi ongelma on kuitenkin se, ettei lupia voi lainsäädännössä asetetun edellytyssuhteen voimassa ollessa hakea samaan aikaan, jolloin lupien valitusajat ja -prosessit eivät myöskään kulu samanaikaisesti. Tämä voi pidentää lupakäsittelyn kokonaisaikaa merkittävästi edellytyssuhteen lupakäsittelyä jouduttavasta tavoitteesta huolimatta. Edellytyssuhteen oikeudellisen ennakoitavuuden parantuminen voi tosiasiallisesti johtaa käsittelyaikojen merkittävään pidentymiseen, kuten oikeuskäytännössäkin on huomautettu.<sup>45</sup> Näistä syistä yleisen edellytyssuhteen asettamiseen lainsäädännössä tulee suhtautua varovaisesti.

Kokonaisuutena arvioiden, lainsäädännössä asetettavan, kategorisen edellytyssuhteen tavoitteena oleva ennakoitavuus ja tätä kautta käsittelyaikojen lyhentäminen voi tosiasiallisesti johtaa tilanteeseen, jossa nämä sujuvoittamistoimenpiteet johtavat kokonaiskäsittelyaikojen kasvamiseen. Yleistä edellytyssuhdetta ei ole tarkoituksenmukaista asettaa, koska se olisi tietyissä tapauksissa sujuvoittamisen vastainen sääntelystrategia vaikka toisikin toisissa tapauksissa sujuvoittamishyötyä. *Tämän johdosta lainsäädännössä asetettua, kategorista edellytyssuhdetta ei nähdäkseni voida suositella*

---

Kategorisen edellytyssuhteen asettaminen voi käytännössä johtaa ongelmallisiin ratkaisuihin, esimerkiksi siten, että eläinsuojalle myönnetään rakennuslupa, mutta ei ympäristölupaa, jolloin suunniteltu eläinsuoja ei voisi toimia tarkoituksensa mukaisesti. Tilanne on yhtä lailla ongelmallinen silloin, jos hankkeelle myönnetään ympäristölupa, mutta ei rakennuslupaa. Tästä näkökulmasta voi olla *toivottavaa*, ettei kategorista edellytyssuhdetta ole.

<sup>43</sup> Tässä yhteydessä on tarpeellista korostaa viranomaisten välisen yhteistyön merkitystä järjestelmässä, jossa eri säädösten mukaisia vastuuta sisältyy eri viranomaisten toimivaltaan, ks. *Kuusiniemi* 1985, s. 41.

<sup>44</sup> Eriteltäessä vanhan terveysuojelulain mukaisen sijoitusluvan ja vanhan rakennuslain mukaisen rakennusluvan edellytyssuhdetta on ajoittain esitetty, ettei edellytyssuhteelle ole oikeudellisia perusteita, jos uusi hanke vähentää ympäristövaikutuksia aiempaan tilanteeseen nähden ja hankkeessa on kysymys esimerkiksi jo ennestään olemassa olevan toiminnan laajentamisesta tai muuttamisesta. Ks. *Kuusiniemi* 1995, s. 372–373. Tätä vastoin luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien ja muinaismuistolain mukaisen kajoamisluvun tapauksessa on väistämättä kysymys hankkeen ympäristövaikutuksen *lisääntymisestä* aiempaan tilanteeseen nähden. Näin ollen esitetty edellytyssuhteen vastainen argumentti on tässä käsiteltyjen poikkeuslupien näkökulmasta merkityksellinen.

<sup>45</sup> Ks. ratkaisun *KHO 2013:173* perustelut.

*ratkaisuksi tässä käsiteltyjen poikkeuslupien ja varsinaisen hankeluvan välisen aikajärjestyksen ongelmiin.*

Ongelman ratkaisu liittyy nähdäkseni ennen kaikkea lupa- ja valvontaviranomaisrakenteen uudelleenorganisoimiseen. Ratkaisuna edellytyssuhteen ongelmiin voidaan esittää, että varsinaisen hankeluvan mukainen lupaviranomainen käsittelisi viran puolesta myös hankkeelle mahdollisesti tarvittavan luonnon- tai kulttuurinsuojelullisen poikkeusluvan tarpeen ja myöntämisen edellytykset. Tälle voidaan esittää edellä tehdystä edellytyssuhteen analyysistä johtuvat perusteet. *Edellytyssuhde on nykyisellään oikeudellisesti selkein niissä tilanteissa, joissa poikkeus- tai arviointipäätöksen ja varsinaisen luparatkaisun tekee sama viranomainen.* Tällainen tilanne vallitsee nykyisin Natura-arvioinnin osalta. ELY-keskus antaa tehdystä Natura-arvioinnista lausunnon (LSL 65.2 §). Myös päätöksen siitä, heikentääkö hanke merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden nojalla hanke on valittu osaksi Natura-verkostoa, kuuluu lupaviranomaiselle.<sup>46</sup> Tältä osin vastaava tilanne on vesilain luontotyyppisuojelelun osalta vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa tapauksissa: luontotyyppipoikkeuksen tarpeen ja myöntämisen arviointi kuuluu vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisen lupaviranomaisen toimivaltaan. Sen sijaan tilanteissa, joissa luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan myöntäminen kuuluu eri viranomaisen (ELY-keskuksen) toimivaltaan, ovat edellytyssuhteen kriteeritkin tapauskohtaiset ja oikeudellisesti epäselvät.

Edellytyssuhteen ongelma näyttäisi olevan aineellista tai menettelyllistä sääntelyä voimakkaammin ympäristöhallintaan liittyvissä organisaatorakenteissa. *Ongelman ratkaisemiseksi on nähdäkseni kolme eri tasoista vaihtoehtoa lupaviranomaisten organisaatorakenteen näkökulmasta: 1) täysintegrointi, 2) osittaisintegrointi ja 3) ei integrointia, mutta muutoksia toimivaltasäätelyyn.* Täysintegroinnilla tarkoitan tässä sitä, että ympäristöasioissa valvontaviranomaisena toimiva ELY-keskus yhdistettäisiin aluehallintovirastoon. Täysintegroinnissa tulisi myös harkittavaksi muun muassa, olisiko TUKES kaivoslain mukaisena lupaviranomaisena yhdistettävissä aluehallintovirastoon ja edelleen muun muassa myös se, missä määrin maa-aineslain mukaisia asioita olisi mahdollista siirtää aluehallintovirastolle kunnallista itsehallintoa loukkaamatta. Täysintegrointi tarkoittaisi Hollannin mallin mukaista organisaatorakennetta, jossa kaikki

---

<sup>46</sup> Natura-arvioinnin osalta on toki niin, että tosiasiallisesti ELY-keskuksen Natura-arvioinnista antamalla lausunnolla on suuri painoarvo päätöksen sisältöön, ks. *Kuusiniemi* YJ 2000, s. 29–30.

tai suurin osa ympäristöllisiä lupia myöntävistä sektoriviranomaisista muodostaisi yhden ympäristöviranomaisen.<sup>47</sup>

Kevyempänä integrointivaihtoehtona voitaisiin ajatella esimerkiksi ainoastaan aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueiden ja toisaalta ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueiden yhdistämistä. Tällöin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupien myöntäminen ja valvonta, mutta toisaalta myös luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain mukaisten poikkeuslupien välistä edellytyssuhdetta koskeva ongelma vyyhti voitaisiin ratkaista ainakin ympäristönsuojelulain ja vesilain osalta.<sup>48</sup> Osittaisintegroinnin heikkoutena on luonnollisesti se, että esimerkiksi kaivoslain ja maa-aineslain mukaiset asiat jäisivät edelleen erillisten lupaviranomaisten toimivaltaan, jolloin poikkeusluparatkaisuiden arviointi kuuluisi erilliselle viranomaiselle niissä tilanteissa, joissa kaivos- tai maa-ainesten ottamishankkeelle ei tarvittaisi ympäristönsuojelulain ja/tai vesilain mukaista lupaa. Suurin sujuvoittamishyöty esimerkiksi luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain poikkeuksen osalta seuraisi näissä hankkeissa useimmiten tarvittavan ympäristöluvan tai vesilain mukaisen luvan kautta, jolloin luonnon- tai kulttuurinsuojelullinen poikkeus arvioitaisiin tämän ”perusluvan” yhteydessä.<sup>49</sup>

Viimeisenä, ja organisatoristen muutosten osalta kevyimpänä kehitysehdotuksena voidaan esittää nykyisen viranomaisrakenteen säilyttämistä, mutta kuitenkin siten, että luonnonsuojelulain (31.1, 34.2, 48.2 ja 49.3 §) ja muinaismuistolain (11 §) mukainen poikkeuslupatoimivalta siirrettäisiin varsinaista hankelupaa käsittelevälle lupaviranomaiselle. Sääntelyllistä analogiaa voitaisiin hakea Natura-arviointijärjestelmästä, jossa arvioinnin tarpeen ja riittävyyden arviointi kuuluu lupaviranomaiselle (LSL 65.2 ja 65.3 §). Arviointiprosessissa kuullaan ELY-keskusta ja tosiasiallisesti ELY-keskuksen lausunnolla on merkittävä vaikutus lupaviranomaisen ratkaisuun. Tämän vaihtoehdon avulla edellytyssuhdetta koskeva ongelma saataisiin pääosin ratkaistua ilman merkittäviä muutoksia olemassa olevaan viranomaisrakenteeseen.

---

<sup>47</sup> Ks. hollannin mallista tältä osin *Ekroos – Warsta* 2014, s. 26–33.

<sup>48</sup> Tässä en ota laajemmin kantaa lupa- ja valvontaviranomaisen yhdistämistä koskevaan problematiikkaan. Yhdistämisen puolesta voidaan yleisellä tasolla esittää muun muassa, että lupaviranomainen todennäköisesti tuntee luvitettavan ja myöhemmin valvottavan hankkeen parhaiten ja on tässä mielessä parhaassa asemassa valvomaan hanketta. Tätä vastoin yhdistämistä vastaan voidaan esittää lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen väliseen riippumattomuuteen liittyviä perusteita.

<sup>49</sup> Ks. perusluvan käsitteestä ympäristöluvan osalta *Hollo* 2001, s. 271–272.

Organisatorinen muutos voidaan ajatella myös asteittaisena siten, että ensin lähdetään liikkeelle vaihtoehdosta 3) (ei integrointia, mutta toimivallan siirtoja) ja siirrytään vähitellen kohti osittaisintegrointia (AVI:n ympäristölupavastuualueiden ja ELY:n ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueiden yhdistäminen) ja edelleen kohti täysintegraatiota tarkoittavaa ”yhden luukun” mallia. Vaihtoehtoa 3) toimivaltasäätelyn kehittämiseksi voidaan kuitenkin pitää nykytilanteessa realistisimpana.

Toimivaltasäätelyn siirtäminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta lupaviranomaiselle voisi aiheuttaa potentiaalisia ongelmia esimerkiksi silloin, jos hankkeelle ei tarvittaisi lainkaan lupaa ja toisaalta silloin, jos hankkeelle tarvittaisiin useita lupia samanaikaisesti. Lupajärjestelmän ulkopuolisten hankkeiden osalta toimivallan säilyttäminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on perusteltua, koska tällöin ei varsinaisen luvantarpeen puuttumisen vuoksi ole oikeustilan epäselvyyteen, ennakoitavuuteen tai sujuvoittamiseen perustuvaa syytä toimivallan siirtämiseksi. Tämän lisäksi ongelmia voisi aiheutua silloin, jos hankkeelle vaaditaan usean eri lain mukainen hankelupa, koska luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain mukaisen poikkeamistoimivallan siirtäminen lupaviranomaiselle johtaisi poikkeusta koskevaan päällekkäistoimivaltaan useiden sektorisäädösten välisten lupaviranomaisten kesken.

Tilanteen ratkaisemiseksi voidaan esittää ainakin kolme vaihtoehtoa. Ensimmäisenä vaihtoehtona olisi *ajallisen etusijan määrittäminen*, jolloin usean hankeluvan vaativassa hankkeessa mahdollisen luonnonsuojelullisen ja/tai muinaismuistolain mukaisen poikkeamisen käsittelisi se viranomainen, jolle varsinaista hankelupaa koskeva hakemus on tehty ensin. Toinen vaihtoehto olisi ainoastaan *yhden poikkeusluvan käsittelevän viranomaisen määrittelemisen* hankkeissa, joille vaaditaan varsinainen hankelupa useamman kuin yhden lain nojalla. Kolmantena vaihtoehtona olisi *jättää asia sääntelemättömään tilaan*, jolloin viranomaiset olisivat pääasiallisen hankeluvan tavoin toisistaan riippumattomia myös luonnonsuojelulain sekä muinaismuistolain mukaisen poikkeusluvan myöntämisen edellytyksiä arvioidessaan. Kaikkiin vaihtoehtoihin sisältyy tiettyjä vahvuuksia ja heikkouksia, joiden tarkempi selvittäminen on tarkoituksenmukaista vasta tarkemman säädösvalmistelun yhteydessä.



#### 4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Selvityksen ensimmäinen johtopäätös on, että luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuspäätösten ja varsinaisen hankeluvan välinen aikajärjestys (edellytyssuhde) on tässä analysoidun korkeimman hallinto-oikeuden käytännön valossa oikeudellisesti epäselvä vaikka käytäntö noudattaakin tiettyjä päälinjoja. Ongelma koskee analogisesti useita muitakin luonnonsuojelulain mukaisia, ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvia poikkeuslupapäätöksiä sekä ainakin muinaismuistolain mukaista kajoamislupaa. Tätä vastoin edellytyssuhde on selkeä LSL 65 §:n mukaisen Natura-arvioinnin, mahdollisen poikkeusluvan sekä varsinaisen hankeluvan välillä. Samoin suhde on selkeä vesilain 2:11:n mukaisen luontotyyppisuojelepoikkeusten osalta niissä tapauksissa, joissa varsinainen hankelupa kuuluu ympäristönsuojelulain tai vesilain alaan. Edellytyssuhteen osalta selkeille tilanteilla on yhteistä se, että ne kuuluvat saman viranomaisen ratkaisutoimivaltaan. Tästä voidaan päätellä, että viranomaisrakenteen hajautuneisuus aiheuttaa edellytyssuhdetta koskevan oikeudellisen epävarmuuden.

Toinen keskeinen johtopäätös on, että edellä mainittu oikeudellinen epävarmuus ei ole tyydyttävällä tavalla korjattavissa aineellisen tai menettelyllisen lainsäädännön muutoksin, koska lainsäädännössä asetettu kategorinen edellytyssuhde luonnon- tai kulttuurisuojelellisen poikkeusluvan *tai* varsinaisen hankeluvan eduksi voisi tapauksen ominaispiirteistä riippuen aiheuttaa merkittävää käsittelyaikojen pidentymistä, mikä olisi asetetun sujuvoittamistavoitteen vastaista. Tämän johdosta ongelman korjaaminen on ensisijaisesti viranomais- ja toimivaltarakenteen uudelleenorganisoimiseen liittyvä ongelma.

Ongelman ratkaisemiseksi voidaan esittää lupa- ja valvontaviranomaisten integrointia Hollannin mallin mukaisesti tai osittain. Tätä realistisempaan ja nopeammin toteutettavana muutoksena voidaan kuitenkin pitää poikkeuslupatoimivallan siirtoa ELY-keskukselta lupaviranomaiselle Natura-arviointia koskevan järjestelmän mukaisesti. Tällöin varsinaista hankelupaa käsittelevä viranomainen ratkaisisi luonnon- ja/tai kulttuurisuojelellisen poikkeuksen suoraan pääasiallisen lupaharkinnan yhteydessä ELY-keskusta kuultuaan. Käytännössä lupaviranomaisen tulisi pyytää ELY-keskukselta lausunto suojelepoikkeuksen myöntämisestä ja tällä lausunnolla tulisi olla suuri tosiasiallinen painoarvo poikkeusluparatkaisun lopputulokseen Natura-arviointia koskevaa järjestelmää

vastaavasti. Toimivaltasäätelyn muutoksella voitaisiin saavuttaa edellytyssuhteen selkeyteen liittyvää hyötyä, mikä voisi merkittävästi vähentää käsillä olevien hankkeiden kokonaiskäsittelyaikoja ja lievittää oikeudellista epävarmuutta.

## LÄHTEET

### Virallislähteet ja kirjallisuus

*HE 79/1996 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

*Hollo, Erkki J.:*

- Ympäristöoikeus. Jyväskylä 1991.
- Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001.
- Johdatus ympäristöoikeuteen. 2009. [[www.suomenlaki.com](http://www.suomenlaki.com)] (15.2.2015). (Hollo 2009).

*Kuusiniemi, Kari:*

- Rakentamiseen tarvittavien lupien keskinäisistä suhteista. Suomen ympäristöoikeustieteen julkaisuja 6. Helsinki 1985.
- Ympäristölupa. 2. uudistettu painos. Helsinki 1995.
- Natura 2000 -verkoston oikeusvaikutukset. Ympäristöjuridiikka 2–3/2000, s. 10–50.
- Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Talentum Juridiikkafokus. Päivitetty 30.4.2013. [<http://fokus.talentum.fi/juridiikkafokus>] (21.1.2015). (Kuusiniemi 2013).

*Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka:* Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Juva 2000.

*Seppälä, Mika:* Kiinteään muinaisjäännökseen kajoaminen. Ympäristöjuridiikka 2 – 3/1996, s. 28 – 53.

*Similä, Jukka:* Luonnonsuojelulaki. Jyväskylä 1997.

*Suvantola, Leila:* Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Helsinki 2006.

*Suvantola, Leila – Similä, Jukka:* Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2011.

*Tolvanen, Jukka Pekka:* Maankäytön luonnonsuojelullinen säätely. Jyväskylä 1998.

*Vihervuori, Pekka:* Vesitaloushankkeet. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Talentum Juridiikkafokus. Päivitetty 30.4.2013. [<http://fokus.talentum.fi/juridiikkafokus>] (15.1.2015). (Vihervuori 2013).

*YmVM 6/2004 vp*: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.

**Oikeustapaukset**

KHO 31.8.2000 t. 1785 (LRS)

KHO 19.03.2003 t. 587 (LRS)

KHO 2005:42

KHO 2005:69

KHO 2006:35

KHO 2007:41

KHO 26.1.2009 t. 175 (LRS)

KHO 2010:48

KHO 21.6.2010 t. 1544

KHO 8.3.2011 t. 599

KHO 2012:6

KHO 2013:173

KHO 2015:3