

**YSL 20 §:n mukainen varovaisuusperiaate ympäristölupia  
koskevassa hallintoprosessissa**

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Hallinto-oikeus  
Maisteritutkielma  
Tiia-Reeta Tihinen  
26015619  
Kevät 2024

## Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: YSL 20 §:n mukainen varovaisuusperiaate ympäristölupia koskevassa hallintoprosessissa

Tekijä: Tiia-Reeta Tihinen

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallinto-oikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma\_x\_ Lisensiaatintutkimus\_\_

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XII + 68

Vuosi: 2024

**Tiivistelmä:** Tutkielman tarkoituksena on tutkia ympäristönsuojelulain (527/2014) 20 §:n mukaista varovaisuusperiaatetta ja sen soveltamista ympäristölupia koskevassa hallintoprosessissa. Tavoitteena on tarkastella lainopillista tutkimusmenetelmää hyödyntäen varovaisuusperiaatteen soveltamista ympäristölupia edellyttävissä toiminnoissa suhteutettuna hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin.

Kansallisessa lainsäädännössä varovaisuusperiaatteesta säädetään sekä ympäristönsuojeluetä luonnonsuojelulaissa. Varovaisuusperiaatteen ydin ajatus keskittyy siihen, että ennen toimintaa huomioidaan pilaantumisen vaaran todennäköisyys sekä onnettomuusriski ja mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen. Varovaisuusperiaatteella pyritään siis jo etukäteen estämään mahdollinen ympäristön pilaantuminen. Varovaisuusperiaatteen soveltamista tarkastellaan myös kansainvälisesti. Kansainvälisessä viitekehyksessä on huomattu, että varovaisuusperiaate on implementoitu kansallisiin lakeihin eri tavoilla sekä eri tasoisesti.

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä. Näistä erityisesti suhteellisuus-, luottamuksensuoja-, tarkoitussidonnaisuus- sekä yhdenvertaisuusperiaatteet liittyvät olennaisesti juuri ympäristöasioihin. Ympäristöasioissa joudutaan punnitsemaan periaatteita usein, sillä ympäristöasioihin liittyy vahvasti periaatteiden soveltamiseen vaikuttavat erilaiset olosuhteet.

Ympäristöluvan hakijan kannattaa huomioida varovaisuusperiaate jo luvan hakuvaiheessa. Ympäristöön kohdistuviin selvityksiin liittyy korkea vaatimustaso, jonka avulla pyritään estämään tai minimoimaan ympäristöön kohdistuvia peruuttamattomia haitallisia vaikutuksia. Keskeinen kysymys varovaisuusperiaatteen soveltamiseen ympäristölupasioissa liittyy epävarmuuden sietotasoon. Epävarmuuden sietoon vaikuttaakin erityisesti luvitettavien hankkeiden skaala: mitä suurempi ja merkittävämpi hanke, sitä tiukemmat ympäristövaatimukset.

Avainsanat: hallintoprosessi, varovaisuusperiaate, ympäristölupa, oikeusperiaate, ympäristönsuojelu

\_x\_ Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

## Sisällys

LÄHTEET	V
Oikeuskirjallisuus	V
Virallislähteet	VIII
Oikeuskäytäntö	IX
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman lähtökohdat ja tutkimuskysymys	1
1.2 Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne	2
2 YMPÄRISTÖOIKEUDEN YLEISET PERIAATTEET	4
2.1 Yleisesti ympäristöoikeuden periaatteista	4
2.1 Varovaisuusperiaate	6
2.2.1 Varovaisuusperiaatteen historia	9
2.2.2 Varovaisuus- ja huolellisuusperiaate	12
2.3 Varovaisuusperiaate kansallisessa lainsäädännössä	13
2.4 Varovaisuus- ja varautumisperiaatteet eurooppaoikeudessa	19
2.5 Varovaisuusperiaate kansainvälisesti	22
2.6 Muut ympäristönsuojeluperiaatteet	23
2.6.1 Kestävä kehitys	24
2.6.2 Säästävä käyttö	25
2.6.3 Ennaltaehkäisyn periaate	25
2.6.4 Intressivertailun periaate	26
2.6.5 Aiheuttamisperiaate	27
3 YMPÄRISTÖLUPA HALLINTOPROSESSIN OSANA	29
3.1 Ympäristölupa hallintopäätöksenä	29
3.2 Ympäristöluvan myöntämisedellytykset	31
3.3 Lupakäsittelyn vaiheet	34
	III

3.4	Näyttökysymys ympäristölupa-asioissa	36
4	HYVÄN HALLINNON PERIAATTEET YMPÄRISTÖLUPAPROSESSISSA	40
4.1	Suhteellisuusperiaate	41
4.2	Tarkoitussidonnaisuuden periaate	43
4.3	Luottamuksensuojaperiaate	45
4.4	Yhdenvertaisuusperiaate	47
5	VAROVAISUUSPERIAATE OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ	50
5.1	Varovaisuusperiaate pysytetyissä ja muutetuissa ympäristöluvuissa	50
5.2	AVI:n käsittelyyn palautetut ympäristöluvut	53
5.3	Kansainvälinen oikeuskäytäntö	60
6	JOHTOPÄÄTÖS	66

## LÄHTEET

### Oikeuskirjallisuus

*Ambrus Monica*: The Precautionary Principle and a Fair Allocation of the Burden of Proof in International Environmental Law. *Review of European Community & International Environmental Law*, 21, 2012, s. 259–270.

*Ansari Abdul Haseeb – Wartini Sri*: Application of precautionary principle in international trade law and international environmental law. A comparative assessment. *Journal of InternatioanL trade Law and Policy*, Vol 13(1) 2013, s. 19–43.

*Beuermann Christiane*: Germany: Regulation and the Precautionary Principle. Teoksessa Lafferty William M. – Meadowcroft James: *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford University Press 2001.

*Eckes Christina*: Separation of Powers in Climate Cases. 2021. Haettu: [Separation of Powers in Climate Cases – Verfassungsblog](#)

*Ekardt Felix – Bärenwaldt Marie*: The German Climate Verdict, Human Rights, Paris Target, and EU Climate Law. *Sustainability* 2023.

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

*Garnett Kenisha – Parsons David J.*: Multi-Case Review of the Application of the Precautionary Principle in European Union Law and Case Law. *Risk Analysis* 37, 2017. s. 502–516.

*Kokko Kai*: *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit*. Suomalainen lakimiesyhdistys 2003.

*Kokko Kai*: *Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta*. Edita Publishing Oy 2007.

*Kokko Kai*: Ympäristöoikeuden periaatteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing 2017.

*Kokko Kai – Mähönen Jukka*: Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015, s. 35–73.

*Kokko Kai*: Uuden luonnonsuojelulain mukaisen varovaisuusperiaatteen sisältö ja merkitys laintulkinnassa sekä mahdollinen lain muutostarve. Edilex 2023.

*Krämer Ludwig*: EU environmental law. Sweet & Maxwell 2012.

*Kumpula Anne*: Euroopan yhteisön ympäristöperiaatteiden murros ja periaatteiden merkitys jäsenvaltioissa. Lakimies 7–8/2003, s. 1236–1252.

*Kuusiniemi Kari*: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede-Jurisprudentia, 34 (XXXIV) 2001. s. 155–306. Haettu osoitteesta: <https://journal.fi/oikeustiede-jurisprudentia/article/view/143954>

*Kuusiniemi Kari*: Ympäristöoikeus oikeudenalana, teoksessa Kuusniemi Kari – Ekroos Ari – Kumpula Anne – Vihervuori Pekka (kirj.) Ympäristöoikeus. Talentum Media Oy 2013.

*Lofstedt Ragnar*: The precautionary principle in the EU: Why a formal review is long overdue. *Risk Management*. Macmillan Publishers 2014.

*Mäenpää Olli*: Hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2023.

*O’Riordan Timothy*: Interpreting the Precautionary Principle. Routledge 2013.

*Paso Mirjami – Saukko Petri – Tarukannel Veijo – Tolvanen Matti*: Hallintolainkäyttö. Alma Talent Oy 2015.

*Pinto-Bazurco Jose Felix*. The Precautionary Principle. IISDO 2020. Haettu: [still-one-earth-precautionary-principle.pdf \(iisd.org\)](http://still-one-earth-precautionary-principle.pdf(iisd.org))

*Peel Jacqueline.* Precaution. Teoksessa Rajamani Lavanya – Peel Jacqueline: The Oxford Handbook of International Environmental Law. Oxford University Press 2021. s. 302–318.

*Petterson Maria – Goytia Susana.* The role of the precautionary principle and property rights in the governance of natural resources in Sweden. Nordic Environmental Law Journal 2016.

*Puharinen Suvi-Tuuli – Belinkij Antti – Soljamo Suvi:* Yritysten vesivastuu oikeudellisesta näkökulmasta. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV* 2021, s. 167–215.

*Read Rupert – Timothy O’Riordan:* The Precautionary Principle Under Fire. Environment: science and policy for sustainable development vol 59 (5) 2017, s. 4–15.

*Saranpää Timo:* Näyttöenemmyys riita-asioiden normaalinäyttökynnykseksi? Defensor Legis 5/2011. s. 592–612.

*Sikora Alicja:* Applicability of the EU State Aid and Environmental Rules in the Nuclear Energy Sector. Annotation on the Judgement of the Court of Justice (Grand Chamber) of 22 September 2020 in case C-594/18 P Republic of Austria v Commission. European State Aid Law Quarterly (ESTAL) 19 (4) 2020. s. 515–520.

*Tarkka Anna-Stiina:* Näyttökynnys hallintoprosessissa. Lakimies 5/2018, s. 516–540.

*Van den Belt Henk – Gremmen Bart:* Between Precautionary Principle and ”Sound Science”: Distributing the Burdens of Proof. 2001. Journal of agricultural & environmental ethics vol. 15 2002, s. 103–122.

*Varvaštian Samvel:* Environmental liability under scrutiny: The margins of applying the EU ’polluter pays’ principle against the owners of the polluted land who did not contribute to the pollution: Case C-534/13 Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare and Others v Fipa Group Srl and Others [2015] (ECXJ, 4 March 2015), Environmental Law Review Vol. 17 (4) 2015.

*Verschuuren Jonathan*: The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions. RECIEL 2019.

*Warsta Matias*: Ympäristölupajärjestelmän uudistamiseen liittyviä huomioita suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 2/2007, s. 50–97.

*Wiener Jonathan B.*: Precaution. Teoksessa Bodansky Daniel – Brunnée Jutta – Hey Ellen (toim.) The Oxford Handbook of International Environmental Law. Oxford University Press 2007.

### **Virallislähteet**

*Hallituksen esitys* (HE) 84/1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

*Hallituksen esitys* (HE) 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

*Hallituksen esitys* (HE) 76/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

*Perustuslakivaliokunnan lausunto* (PeVL) 17/2012 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

*Perustuslakivaliokunnan lausunto* PeVL 36/2021 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lääkelain muuttamisesta.



*Ympäristövaliokunnan mietintö* YmVM 17/2022 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

*Talousvaliokunnan lausunto* TaVL 44/2022 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

*Ympäristöministeriö.* Brundtlandin komission raportti. Yhteinen tulevaisuutemme. Ympäristön ja maailman komission raportti 1988.

*Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma – Vahva ja välittävä Suomi* 20.6.2023

*Valtioneuvosto.* Kriteereistä selkeyttä uusien hankkeiden ympäristövaikutusten mallintamiseen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimistoiminnan julkaisusarja 2022:13.

Euroopan unionin asiakirjat

*Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta*, KOM (2000) 1 lopullinen.

Muut kansainväliset asiakirjat

*United Nations.* Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Volume II. Rio de Janeiro 1992.

*United Nations.* Convention on Biological Diversity and Its Protocol on Biosafety 1992

## **Oikeuskäytäntö**

Vaasan HaO 1421/2022

Vaasan HaO 321/2023

Vaasan HaO 392/2023

Vaasan HaO 406/2023

KHO 2005:42

KHO 15.1.2007 T.64

KHO 2011:15

KHO 2011:112

KHO 2014:187

KHO 2015:56

KHO 2019:166

KHO 2020:13

KHO 2020:14

KHO 2021:34

KHO 2022:22

KHO 2022:38

KHO 20.4.2022/19

Asia C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nerelandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. 7.8.2004. ECLI:EU:C:2004:482

Asia T-719/17, FMC Corporation vastaan Euroopan komissio. 17.3.2021. ECLI:EU:T:2021:143

Asia C-594/18 P, Itävallan tasavalta vastaan Euroopan komissio. 22.9.2020. ECLI:EU:C:2020:742

Asia C-534/13, Ministrero dell’Ambiente et al vastaan Fipa Group Srl et al. 4.3.2015. ECLI:EU:C:2015:140.

Asia /-45/00, Artedogan GmbH ym. v. Euroopan yhteisöjen komission yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00-T85/00, T-132/00, T-137;00 ja T-141/00. 26.11.2002.

Asia The State of the Netherlands v Urgenda Foundation. Court of Appeal of the Hague. 9.10.2018.

BVerfG, Order of the First Senate of 24 March 2021 – 1 BvR 2656/18.

## Verkkolähteet

Tieteen termipankki 25.3.2024 Oikeustiede:oikeusperiaate. Haettu: [Oikeustiede:oikeusperiaate – Tieteen termipankki](#)

*Vesa Petri*: Näkökulmia ympäristöoikeudellisiin oikeustapauksiin – Kittilän kultakaivos ja varovaisuusperiaate (KHO 2023:97). Edilex 2023. (vapaasti luettavissa)

*Ympäristöhallinnon verkkopalvelu*. Luvat ja velvoitteet. Haettu: [Luvat ja velvoitteet \(ymparisto.fi\)](#)

## Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
e.s	Sivunumeroja ei ole ilmoitettu kyseisessä teoksessa
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
JäteL	Jätelaki 646/2011
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LSL	Luonnonsuojelulaki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö
VYSL	Ympäristönsuojelulaki 86/2000
YSL	Ympäristönsuojelulaki 527/2014

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman lähtökohdat ja tutkimuskysymys

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman yhtenä tavoitteena on tehdä luvituksen sujuvuudesta Suomen kilpailuetu. Yhtenä tapana luvituksen sujuvoittamiseen mainitaan, että hallitus tulee arvioimaan varovaisuusperiaatetta sekä sen tulkinnan vaikutuksia lupaehtoihin ja lupien hyväksymiseen.<sup>1</sup> Varovaisuusperiaate onkin ollut keskiössä teollisuushankkeiden luvitukseen liittyvässä keskustelussa viimeaikaisen oikeuskäytännön myötä. Siinä missä varovaisuusperiaate voidaan esimerkiksi teollisten toimijoiden näkökulmasta nähdä hankkeita hidastavana ja jopa kaatavana tekijänä, on varovaisuusperiaate yksi ympäristöoikeuden tärkeimmistä elementeistä.

Varovaisuusperiaatetta voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä ympäristöoikeuden innovaatioista myös kansainvälisessä viitekehyksessä. Varovaisuusperiaatteen myötä pystyttiin kyseenalaistamaan siihen mennessä vakiintunutta ajatustapaa, jonka mukaan ympäristönsuojelullisia toimenpiteitä tuli toteuttaa vain silloin, kun vahingosta oli olemassa vankkaa tieteellistä näyttöä.<sup>2</sup> Sen soveltamiseen liittyy kuitenkin myös epävarmuuksia, joilla on mahdollista vaikuttaa lupaprosessin ennakoitavuuteen sekä lain läpinäkyvyyteen.

Tässä tutkielmassa pohditaan ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) 20 §:n mukaista varovaisuusperiaatetta ympäristölupia koskevassa hallintoprosessissa. Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin mukaan ”*ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että 1) menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (varovaisuus- ja huolellisuusperiaate).*”

---

<sup>1</sup> Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 145

<sup>2</sup> Peel 2021, s. 302.

Tämän vuoksi tutkielman tarkoituksena on selvittää miten varovaisuusperiaatetta on sovellettu ympäristölupaprosessissa ja miten sen soveltaminen on vaikuttanut luvan saamiseen. Erityisesti keskitytään ympäristölupiin liittyvään oikeuskäytäntöön, joissa hallintoviranomaiset ovat käyttäneet varovaisuusperiaatetta syynä luvan myöntämiselle tai palauttamiselle aluehallintoviranomaisen käsittelyyn. Varovaisuusperiaatteen soveltamista ei ole ympäristölupia koskevassa oikeuskäytännössä perinteisesti juurikaan avattu. Yleisesti on katsottu, että KHO 2019:166 jälkeen erityisesti KHO:ssa on annettu varovaisuusperiaatteelle suurempaa merkitystä ympäristölupa-asioissa. Varovaisuusperiaatetta sovelletaankin erityisesti hankkeen pitkän aikavälin vaikutuksiin sekä kokoluokaltaan suuren luokan hankkeisiin.

Tutkimuskysymykseni ovat seuraavat:

Mitä tarkoitetaan YSL:n 20 §:n mukaisella varovaisuusperiaatteella?

Miten varovaisuusperiaatteen soveltaminen on vaikuttanut luvan saamiseen ympäristölupaprosessissa?

## **1.2 Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne**

Tässä tutkielmassa keskitytään tulkitsemaan YSL:n 20 §:n mukaisen varovaisuusperiaatteen taustaa, ympäristölupaprosessia sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteita. Erityisesti keskitytään tarkastelemaan Vaasan hallinto-oikeuden (VHaO) ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) oikeuskäytäntöä sellaisissa ympäristölupa-asioissa, joissa tuomioistuin päätyi soveltamaan varovaisuusperiaatetta osana ratkaisua.

Tutkimusmetodina käytetään lainopillista tutkimusmenetelmää. YSL 20 §:ää yritetään tulkita sanamuodon mukaisesti sekä analogisesti, YSL:n kuten myös muun ympäristösäädännön esitä hyödynnetään määrittelyssä. Lisäksi arvioidaan varovaisuusperiaatteen roolia yleisenä ympäristöoikeuden periaatteena, ja sitä systematisoidaan hyvän hallinnon periaatteiden avulla. Tutkimuksen kohteena YSL 20 §:n lisäksi kyseisen säännöksen esityöt sekä aiemman lainsäädännön esityöt, kansainvälinen oikeus, oikeuskäytäntö ja muut kannanotot.

Tutkielmassa tutustutaan varovaisuusperiaatteeseen lainsäädännössä yleisesti, alkaen sen taustasta sekä kansainvälisessä että kansallisessa lainsäädännössä. Varovaisuusperiaate kansainvälisessä lainsäädännössä -kappaleessa yritetään ymmärtää kyseisen periaatteen laajempaa merkitystä ympäristöoikeudessa.

Seuraavassa pääluvussa tutustutaan ympäristöoikeuden yleisiin periaatteisiin. Alaluvuissa keskustellaan ensin ympäristöoikeuden periaatteista yleisellä tasolla, jonka jälkeen siirrytään tarkastelemaan yksittäisiä ympäristöoikeuden periaatteita; varovaisuusperiaate, kestävä kehitys, säästävä käyttö, ennaltaehkäisyn periaate, intressivertailun periaate sekä aiheuttamisperiaate.

Kolmannessa pääluvussa tarkastellaan ympäristölupaprosessia hallintoprosessin osana. Käsitellään ympäristöluvan saamisen edellytyksiä, ympäristöluvan saamiseen liittyviä vaiheita sekä ympäristöluvan saamiseen liittyvää näyttökysymystä. Neljännessä pääluvussa tarkastellaan hyvän hallinnon periaatteita ja niiden tehtävää ympäristölupaprosessissa. Alaluvuissa käsitellään suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuuden-, luottamuksensuoja- sekä yhdenvertaisuusperiaatteita.

Viidennessä pääluvussa keskitytään varovaisuusperiaatteeseen liittyvään oikeuskäytäntöön. Kotimaan kontekstissa tarkastellaan ympäristölupaan liittyviä oikeustapauksia, mutta kansainvälisessä oikeuskäytännössä tarkastellaan myös varovaisuusperiaatteen suhdetta ihmis- ja perusoikeuksiin. Viimeisessä pääluvussa vedetään yhteen johtopäätökset aiheesta.

## 2 YMPÄRISTÖOIKEUDEN YLEISET PERIAATTEET

### 2.1 Yleisesti ympäristöoikeuden periaatteista

Ympäristöpolitiikka vaatii toteutuakseen erilaisia ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita sekä arvoja. Oikeusperiaatteiden avulla toimeen pannaankin eri ympäristönsuojelutavoitteita sekä -arvoja, joilla toteutetaan ympäristöpolitiikkaa.<sup>3</sup> Ympäristöoikeudessa näitä oikeusperiaatteita kutsutaan ohjausperiaatteiksi, ja ne voivat vaikuttaa niin lainsäädännön kehittämiseen kuin joustavia oikeusnormeja soveltavaan ratkaisutoimintaan. Mikäli periaatteet ohjaavat säädösten valmistelun lisäksi myös esimerkiksi yritysten itsesääntelyä, kutsutaan niitä sääntelyperiaatteiksi.

Mahdollista on myös se, että periaatteet ohjaavat vain oikeudellista päätöksentekoa tai auttaa lain tulkinnassa, jolloin niihin viitataan termeillä *ratkaisu-* tai *tulkintaperiaate*.<sup>4</sup> Kuusiniemen mukaan oikeusperiaatteen avulla ymmärretään oikeusjärjestyksessä tunnustettua, yksittäistä sääntöä laaja-alaisempaa, yleisesti oikeudenmukaisuusideaan tukeutuvaa toimintamallia.<sup>5</sup>

Kuusiniemi tyypittelee yleiset oikeusperiaatteet viiteen eri ryhmään.<sup>6</sup> Ensimmäinen ryhmä muodostuu periaatteista, joille oikeusjärjestys rakentuu, kun ne muodostavat oikeuden ideologisen arvoperustan, esimerkiksi oikeusvaltioperiaate. Toinen ryhmä muodostuu sosiaalisista ja poliittisista perusoikeuksista, niin kutsutuista positiivisista oikeusperiaatteista. Yleistyksistä yksittäisistä säännöksistä muodostuvat periaatteet muodostavat kolmannen oikeusperiaatteiden ryhmän, ja tästä ryhmästä esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi sopimusoikeuteen kuuluva lojaliteettiperiaate.

Hyvän hallinnon periaatteet kuuluvat neljänteen ryhmään, joka koostuu tuomioistuinten sekä viranomaisten harkintaprosessia ohjaavista ratkaisuperiaatteista.<sup>7</sup> Myös varovaisuusperiaatteen voidaan ajatella kuuluvan tähän neljänteen luokkaan. Viides ja

---

<sup>3</sup> Kokko 2017, s. 132

<sup>4</sup> ibid

<sup>5</sup> Kuusiniemi 2013, I. jakso, 1.luku *Ympäristöoikeuden periaatteista*.

<sup>6</sup> ibid

<sup>7</sup> ibid



viimeinen ryhmä taas koostuu sellaisista systeeminulkoisista moraaliperiaatteista, joista ei ole vielä muodostunut oikeusperiaatteita.<sup>8</sup>

Oikeustiedettä yleisesti pohdittuna oikeusperiaatteiden merkitys keskittyy oikeudenalan sääntelyn ja normien systematisointiin. Oikeustieteen rinnalla on oikeuskäytännössä mahdollista ratkoa normikonflikteja, täyttää laissa olevia aukkoja sekä antaa sisältöä tulkinnallisesti avoimille säännöksille. Oikeusperiaatteen tehtävä ohjausperiaatteena välittää arvoja sekä tavoitteita ratkaisutoimintaan. Toimiessaan ratkaisuperiaatteena ne voivat jäsentää joustavan normin soveltamista määrittelemällä suuntaviivoja ja näin ollen lisäten päätöksenteon ennakoitavuutta. Tulkintaperiaatteena ne voivat toimia työkaluina silloin, kun on tarvetta tulkita joustavaa lain säännöstä normiksi.<sup>9</sup>

Oikeusperiaatteet eroavat säännöistä yleisyysasteen, arvosisällöltään ja syntyvaltaan. Lisäksi periaatteet eroavat säännöistä myös niiden pysyvän luonteen vuoksi – verrattuna pintatason vaihtuviin sääntöihin, periaatteet sisältyvät oikeuskulttuuriin, eli oikeusjärjestyksen syvempään tasoon. Oikeusperiaatteilla ohjataan ihmisten käyttäytymistä yleisellä tasolla. Periaatteiden avulla voidaan yhtäaikaisesti ohjata useita toimia sekä tarjota yleisen suunnan päätöksentekijälle ja muille toimijoille.

Sääntöihin verrattuna periaatteet eivät vaadi tietynlaista käyttäytymistä eivätkä ne muutenkaan rajoita ihmisten toimintamahdollisuuksia. Näin ollen säännön ehdottama ratkaisun suunta on huomattavan paljon rajoittavampi kuin periaatteen. Periaatteet ovat sääntöjä joustavampia, sillä ne jättävät suhteellisesti laajemman harkinnanvaran päätöksentekijälle. Periaate voi muodostaa säännölle, joka ilmaisee periaatteen praktisen muodon, yleisen perustan.<sup>10</sup>

Varovaisuusperiaate on yleisesti vakiintunut ympäristöoikeuden periaate.<sup>11</sup> Vakiintumisen teema sisältyy luonnollisesti myös oikeusperiaatteen määritelmään.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Kokko 2017, s. 132.

<sup>10</sup> Kuusiniemi 2013, I. jakso, 1.luku *Ympäristöoikeuden periaatteista*; Kokko 2003, s. 95.

<sup>11</sup> Kokko (2023,4) huomauttaa artikkelissaan, että varovaisuusperiaate vakiintuneena oikeusperiaatteena todettiin niin uuden luonnonsuojelulain esitöissä kuin ympäristövaliokunnan mietinnössäkkin.

<sup>12</sup> Tieteen termipankki 25.3.2024: Oikeustiede\_ oikeusperiaate. Oikeusperiaate on määrättyyn oikeusjärjestykseen kuuluva oikeusnormi, joka velvoittaa lainsoveltajaa enemmän tai vähemmän huomioimaan sen osana oikeudellista ratkaisuharkintaa sen pohjalta, että se nauttii yhteisöllistä hyväksyntää sekä institutionaalista tukea.

Varovaisuusperiaatteen osalta on myös melko selkeää, että se toimiikin usein ratkaisuperiaatteena enemmän kuin tulkintaperiaatteena. Seuraavaksi käsitellään varovaisuusperiaatetta kokonaisuudessaan omissa alaluvussa.

## 2.1 Varovaisuusperiaate

Kansainvälisesti tunnistetun varovaisuusperiaatteen ydin keskittyy kahteen vaatimukseen: vakavaan tai peruuttamattomaan vahingon uhkaan sekä täyden tieteellisen varmuuden puutteeseen.<sup>13</sup> Kun näiden vaatimusten havaitaan olevan läsnä, tarjoaa varovaisuusperiaate perustelun sellaisille toimille, joiden avulla voidaan estää potentiaalinen ympäristön tilan heikentyminen.<sup>14</sup> Vaikka molemmat varovaisuusperiaatteen ydinelementit ovat sinänsä suoraviivaisia, liittyy niiden soveltamiseen ja tulkintaan paljon asiaa monimutkaistavia liityntöjä.<sup>15</sup>

Myös varovaisuusperiaatteen arvoon ympäristöoikeuden periaatteena liittyy paljon keskustelua, sillä varsinkin siihen kriittisesti suhtautuvat näkevät varovaisuusperiaatteen tarpeettomana esteenä teknologiselle kehitykselle johtaen merkityksettömien ympäristöriskien liikäsääntelyyn. Tästä huolimatta varovaisuusperiaate on vakiinnuttanut paikkansa ympäristöoikeudellisten periaatteiden joukossa.<sup>16</sup>

Kansallisesta lainsäädännöstä varovaisuusperiaate löytyy niin ympäristönsuojelulaista kuin nykyään luonnonsuojelulaistakin (LSL 9/2023). Oikeusperiaatteena varovaisuusperiaate voidaan luokitella päätöksentekoa ohjaavaksi ratkaisuperiaatteeksi. Tämä näkyy erityisesti lupaharkinnassa, jossa hakijan tulee riittävän vakuuttavasti kyetä sulkemaan pois kiellettyjen seurausten riski luvan myöntämiseksi. Huomioitavaa on kuitenkin se, että luparatkaisut suuntautuvat tulevaisuuteen, minkä vuoksi riskinarviointi on vaativaa; asiassa tulee huomioida yhteisvaikutukset, olosuhteiden muutokset sekä pitkävaikutteiset

---

<sup>13</sup> Peel 2021, s. 304.

<sup>14</sup> Peel 2021, s. 304.

<sup>15</sup> Peel 2021, s. 304.

<sup>16</sup> Ibid.

kumuloituvat seuraukset.<sup>17</sup> Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä tähän seikkaan on kiinnitetty erityistä huomiota ilmastonmuutoksen merkeissä.<sup>18</sup>

Näin ollen hankkeita ja muita todennäköistä riskin tai vaaran aiheuttavaa toimea voidaan toteuttaa varovaisuusperiaatteen mukaisesti vain, jos esimerkiksi etukäteen suoritettu suunnitelmien, ohjelmien tai hankkeiden arvioinnin tai muuten kootun tieteellisen tiedon avulla voidaan osoittaa, ettei toimista aiheudu laissa tarkoitettuja merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle, luonnon monimuotoisuudelle ja/tai ihmisten terveydelle. Varovaisuusperiaatteen soveltamista saatetaan edellyttää ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten tai muun ympäristötiedon vahvistaman toiminnan riskien tai epävarmuustekijöiden tuloksia hyödyntävässä päätöksenteossa.

Varovaisuusperiaatetta käytetään työkaluna päätöksenteossa aidon epävarmuuden vuoksi. Päätöksenteossa tulee kuitenkin varmistaa hyvän hallinnon toteutuminen sekä mahdollisuus tarkistaa päätöstä toiminnan riskien ja epävarmuuden poistuessa, kun uutta tieteellistä tietoa saadaan tuotettua.<sup>19</sup> Varovaisuusperiaatteen voidaan nähdä olevan vahva kansallinen ympäristöoikeuden ohjausperiaate. EU-tasolla se sisältyy ennalta varautumisperiaatteeseen. Kansallisella tasolla se joskus yhdistetään huolellisuusperiaatteen kera ympäristöä koskevan päätöksenteon tueksi.<sup>20</sup>

Mielenkiintoista on kuitenkin se, että esimerkiksi Suomen hallitusohjelmassa on tarkoituksena selvittää varovaisuusperiaatteen tehtävää juurikin siksi, että se on aiheuttanut luvitukseen liittyvää ennakoimattomuutta.<sup>21</sup> Olisikin siis tarpeen pohtia sitä, onko varovaisuusperiaate onnistunut ratkaisuperiaatteen tehtävässään viime aikoina, jos reflektoidaan sitä yllä olevaan ratkaisuperiaatteen tehtävään suuntaviivojen määrittämisestä sekä päätöksenteon ennakoitavuudesta.

---

<sup>17</sup> Kokko 2017, s. 148

<sup>18</sup> ks. esim. KHO 2022:38.

<sup>19</sup> Kokko 2017, s. 148.

<sup>20</sup> Kokko 2017, s. 149.

<sup>21</sup> Talousvaliokunta huomautti mietinnössään varovaisuusperiaatteen sisällyttämisestä LSL:ään (TaVL 44/2022 vp, s. 3.), että varovaisuusperiaate ei saisi itsessään muodostua luvan myöntämisen esteeksi huolimatta sen lain tulkintaa ohjaavasta vaikutuksesta. Ympäristövaliokunta vastasi tähän huoleen mietinnössään (YmVM 17/2022 vp s. 9), että varovaisuusperiaate ei itsessään muodosta luvan myöntämiseen liittyvää estettä, vaan ohjaa muun yksityiskohtaisemman sääntelyn tulkintaa.

Varovaisuusperiaatetta on tarkasteltu myös kansainvälisellä tasolla esimerkiksi geenimanipuloidun ruoan tuonnin kautta. Varovaisuusperiaate on saatettu osaksi eri maiden lainsäädäntöä eri tasoisesti.<sup>22</sup> Näiden tasojen mukaisesti on olemassa niin heikkoa kuin vahvaa varovaisuusperiaatetta. Vahva varovaisuusperiaate juontaa juurensa Cartagenan pöytäkirjasta, jonka mukaan toimintaa ei tule sallia, jos ei voida taata ”ei haittaa” -periaatteen toteutumisesta. Heikko periaate taas esiintyy nimenomaisesti kansainvälisessä ’soft law’ -ympäristössä: valtioiden tulee käyttää varovaisuustoimenpiteitä silloin, jos haitasta ei ole saatavilla näyttöä. Useimmat maat kuitenkin soveltavat lainsäädännössään nimenomaisesti vahvaa varovaisuusperiaatetta erityisesti silloin, kun kyseessä on geenimanipuloidun ruoan tuonti ihmiskulutukseen. Kuitenkin sellaiset maat, joissa on ruoasta pulaa, soveltavat heikompaa varovaisuusperiaatetta ruoan tuonnissa.<sup>23</sup>

Vaikka yllä oleva esimerkki kuvaa nimenomaisesti ruoan tuontia ja siihen perustuvaa varovaisuusperiaatetta, voi samaa mallia soveltaa myös ympäristönsuojeluun. Ei ole ollenkaan kaukaa haettua johtaa, että maissa, joissa ympäristönsuojelulle annetaan suurempi painoarvo, sitä myös sovelletaan vahvana periaatteena. Maissa, joissa ympäristönsuojelu jää taloudellisen kehityksen jalkoihin, sovelletaan heikompaa varovaisuusperiaatetta.

Huomioiden sen, että maat soveltavat varovaisuusperiaatetta eri tavoin, on selvää, että varovaisuusperiaatetta ei edelleenkään sovelleta täydellisesti. Varovaisuusperiaatteeseen liittyy edelleen epävarmuuksia sekä kunnianhimoja sen yksityiskohtaiseen tarkoitukseen sekä soveltamiseen. Yksi yleisesti hyväksytyistä juridisista määritelmistä varovaisuusperiaatteelle lienee Rion julistuksen periaate. Tämän lisäksi varovaisuusperiaatteesta löytyy lukuisia erilaisia määritelmiä, joista esimerkiksi Wiener on esittänyt kolme erilaista ’arkkityyppiä’ varovaisuusperiaatteelle: ”epävarmuus ei oikeuta toimettomuuteen”, ”epävarmuus oikeuttaa toimintaan” sekä ”todistustaakan siirtäminen”.<sup>24</sup>

Wienerin kolmen arkkityypin määritelmät varovaisuusperiaatteelle eroavat toisistaan hyvin paljon. Ensimmäisen arkkityypin mukaan varovaisuusperiaatetta voidaan soveltaa silloin

---

<sup>22</sup> Ansari – Wartini 2013, s. 20.

<sup>23</sup> Ansari – Wartini 2013, s. 20.

<sup>24</sup> Wiener 2007, s. 597, 599.

kun riskiin liittyy epävarmuuksia, toisen mukaan varovaisuusperiaatetta taas täytyy soveltaa myös silloin, kun täyttä varmuutta riskeistä ei ole. Kolmas arkkityyppi taas liittyy siihen, että toimea, joka saattaa aiheuttaa vahinkoa ympäristölle ei voida sallia ennen kuin riskit on tunnistettu toiminnanharjoittajan osalta.<sup>25</sup>

Jos YSL:n mukaista varovaisuusperiaatetta tarkastellaan Wienerin arkkityyppi-näkemyksen mukaan, voidaan todeta, että laajasti tulkittuna YSL 20 § kattaa sekä ensimmäisen että kolmannen arkkityypin. Ensimmäinen arkkityyppi ilmenee pykälän alussa, jossa todetaan, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa periaatteena on, että menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Kolmas arkkityyppi ilmenee pykälän kohdassa, jossa otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen.

Wienerin arkkityyppi-näkemys kuvaa tilannetta varovaisuusperiaatteen ympärillä vellovassa keskustelussa hyvin. Varovaisuusperiaatteen nykyistä määritelmää on suhteellisen helppo taivuttaa tukemaan omaa näkökulmaansa, oli kyseessä sitten toiminnanharjoittaja ja luvan saanti tai ympäristöaktivisti.<sup>26</sup> Muita varovaisuusperiaatteeseen liittyviä keskustelunherättäjiä on kysymys siitä, kuinka kattavaa tieteellisen todistelun tulee olla, ja tieteellinen epävarmuus, joka liittyy vaatimukseen oikeuttaa ympäristöoikeudellisia toimenpiteitä.<sup>27</sup>

### *2.2.1 Varovaisuusperiaatteen historia*

Varovaisuusperiaatteen juuret voidaan jäljittää 1900-luvun puoliväliin, jolloin ympäristöoikeuden rooli kasvoi suuresti. Tukholman vuoden 1972 YK:n konferenssi voidaan ajatella varovaisuusperiaatteen soveltamisen lähtökohtana, sillä kyseisessä konferenssissa esiteltiin aiemmin vain kansallisissa lainsäädännöissä olleita periaatteita,

---

<sup>25</sup> Ambrus 2012, s. 261.

<sup>26</sup> Van den Belt – Gremmen 2001, s. 103.

<sup>27</sup> Peel 2021, s. 303.

jotta ne voitaisiin mahdollisuuksien mukaan ottaa osaksi myös kansainvälistä oikeutta.<sup>28</sup> Riossa vuonna 1992 järjestetty 'Earth Summit' tunnisti varovaisuusperiaatteen lopputuloksissaan, sillä Rion julistuksenperiaate 15 koskee juurikin varovaisuusperiaatetta.<sup>29</sup> Julistuksessa varovaisuusperiaate on muotoiltu seuraavalla tavalla:

*“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”*

Riossa kansainvälinen yhteisö sitoutui ajatukseen, jossa ympäristönsuojelutoimia ei lykätä myöhemmäksi tieteellisen epävarmuuden vuoksi, *in dubio pro natura*.<sup>30</sup> Rion ympäristökokouksen jälkeen varovaisuusperiaatteen merkitys on vahvistettu useissa muissakin kansainvälisissä ympäristökokouksissa. Samana vuonna laaditun ilmastomuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen 3 § 3. momentin mukaan sopimuspuolten tulisi ryhtyä toimenpiteisiin ilmastomuutoksen syitä estääkseen ja minimoidakseen sen haitallisia vaikutuksia, ja täydellisen tieteellisen varmuuden puutetta ei tulisi käyttää syynä siirtää myöhemmäksi toimia vakavien ja peruuttamattomien vaurioiden uhatessa.<sup>31</sup> Lisäksi varovaisuusperiaate mainittiin esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden yleissopimuksessa, vaikkakaan siinä ei suoraan kirjoiteta auki varovaisuusperiaatetta, on varovaisuusperiaatteeseen liittyvät mekanismit nähtävillä sen muissa periaatteissa, erityisesti liittyen konservatioon.<sup>32</sup>

Varovaisuusperiaate on kansainvälisten sopimusten myötä otettu osaksi monien maiden lainsäädäntöä. Varovaisuusperiaate voidaan jäljittää etenkin Saksan ympäristöoikeuden toimintaympäristöön, ja joidenkin oikeustieteilijöiden mukaan periaate olisi alun perin levinnyt Saksasta Englantiin.<sup>33</sup> Ympäristöpolitiikalla on Saksassa pitkät perinteet, ja vaikka alkuun aiheeseen liittyvät kysymykset keskittyivät lähinnä ilma- ja vesipäästöihin sekä niihin liittyviin terveysvaikutuksiin, on aiheen ympärillä käytävä keskustelu

---

<sup>28</sup> Pinto-Bazurco, 2020, s. 3.

<sup>29</sup> Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Volume 1. Principle 15.

<sup>30</sup> Ambrus 2012, s. 259.

<sup>31</sup> Ilmastomuutosta koskeva YK:n puitesopimus, 3 § 3. momentti.

<sup>32</sup> Convention on Biological Diversity. 1992. United Nations.

<sup>33</sup> O’Riordan 2013, s. 31.

laajentunut merkittävästi verrattuna 1960-lukuun. Englanninkielinen varovaisuusperiaate, *precautionary principle*, on saksankielisen termin, *vorsorgeprinzip*, jälkeläinen.<sup>34</sup> 1960-lukuun saakka saksalainen lähestymistapa oli hyvin regulatiivikeskeinen sekä hierarkkinen. Vielä 1990-luvun lopulla oli nähtävissä joustamaton ja konventionaalinen asenne regulaatiota kohtaan, mutta sen jälkeen konsensus-ajattelu on ottanut suurempaa roolia. Varovaisuusperiaatteen mukaan ottaminen yhdeksi saksalaisen ympäristöpolitiikan keskeisimmistä elementeistä ympäristöohjelmaan vuonna 1971 nähdään merkittävänä rohkeana askeleena uudempaan suuntaan.<sup>35</sup>

Varovaisuusperiaate sisällytettiin ympäristölainsäädäntöön 1970-luvulla, jolloin siitä tuli yhdessä aiheuttaja maksaa -periaatteen, konsensusperiaatteen, kustannus-hyötysuhteen suhteellisuusperiaatteen sekä yleistaakkaperiaatteen kanssa Saksan ympäristöoikeuden keskeiset periaatteet.<sup>36</sup> Saksassa varovaisuusperiaatteen, mukaan ottamisen myötä esimerkiksi WCED:n raportti vuonna 1987 nähtiin Saksassa ennemmin askeleena taaksepäin kuin eteenpäin. Käytännön kokemus oli osoittanut kuinka haastavaa on sisällyttää varovaisuutta päivittäiseen politiikkaan ympäristölle merkittävimmillä sektoreilla.<sup>37</sup>

Ruotsissa varovaisuusperiaate on sisällytetty lainsäädäntöön ensimmäisen kerran vuonna 1969 ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä, jolloin asetettiin ympäristölle vaarallisille toiminnoille käänteinen todistustaakka, mikä edellytti teollisuutta todistamaan tuotteidensa turvallisuuden viranomaisille.<sup>38</sup>

EU:n lainsäädäntöön varovaisuusperiaate sisällytettiin Maastrichtin sopimuksen myötä. Konsolidoidun sopimuksen 174 artiklan mukaan ” yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi

---

<sup>34</sup> Read & O’Riordan 2017, s. 9. Kirjoittajien mukaan saksankielinen termi tarkoittaisi nimenomaisesti kaukokatseisuutta, ja tarkoittaa vastuullista ja oikeudenmukaista tulevaisuuden toimien arviointia.

<sup>35</sup> Beuermann 2001, s. 86-87.

<sup>36</sup> O’Riordan 2013, s. 33.

<sup>37</sup> Beuermann 2001, s. 88.

<sup>38</sup> Lofstedt, 2014, s. 138.

torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.”<sup>39</sup> Kiinnostavaa tässä on se, että englanninkielisessä versiossa mainitaan nimenomaisesti varovaisuusperiaate, kun taas suomenkielisessä versiossa korostetaan ennalta varautumisen periaatetta. Näiden kahden periaatteen välistä suhdetta käsitellään jäljempänä.

### 2.2.2 Varovaisuus- ja huolellisuusperiaate

Oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä puhutaan lähes poikkeuksetta nimenomaan *varovaisuusperiaatteesta*, siitä huolimatta, että niin YSL:ssä kuin LSL:ssäkin periaate on tosiasiallisesti nimeltään varovaisuus- ja huolellisuusperiaate. Mielenkiintoista on se, että esimerkiksi YSL:n 20 §:n mukaisesta varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteesta voidaan sanamuodon mukaisesti selvästi havaita, että periaatteen molemmat aspektit, varovaisuus ja huolellisuus, tulevat siinä esille. Pykälän mukaan ”ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen”.

Huolellisuusperiaate on myös siitä mielenkiintoinen konsepti, että se muodostaa jo itsessään oman ympäristöoikeudellisen periaateensa.<sup>40</sup> Kansainvälisessä ympäristöoikeudessa on pyrkimyksenä valtioille sekä julkiselle sektorille asetettavien velvoitteiden kautta vastata globaaleihin kestävyysliittymiin haasteisiin. Johtava periaate tässä on ollut nimenomaan huolellisuusperiaate, jonka perusteella valtioiden pitää huolehtia siitä, että sen käyttäessä omia resurssejaan suvereenisti se ei samalla aiheuta vahinkoa muiden valtioiden ympäristölle.

Huolellisuusperiaatteen juurten voidaan katsoa ulottuvan Yhdysvaltojen ja Kanadan väliseen Trail Smelter -asiaan. Asiassa kansainvälinen tuomioistuin käsitteli Kanadan kansainvälisoikeudellista vastuuta ja korvausvastuuta tilanteessa, jossa

---

<sup>39</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolisoidut toisinnot 2002.

<sup>40</sup> Puharinen, Belinskij & Sojamo 2021, s. 174-175.



metallinsulattomasta aiheutui ympäristövahinkoja Yhdysvaltojen puolella.<sup>41</sup> Lisäksi periaate on sisällytetty niin 1972 Tukholman konferenssissa hyväksytyyn julistukseen kuin Rion vuoden 1992 julistukseen.

Huolellisuusperiaatteen voidaan siis katsoa olleen osa kansainvälisiä ympäristöoikeuden periaatteita samoilta ajoilta kuin varovaisuusperiaatteenkin. On kuitenkin erittäin mielenkiintoista, kuinka Suomessa nämä kaksi periaatetta on sidottu osaksi samaa pykälää, kun taas kansainvälisesti puhutaan lähes poikkeuksetta näistä kahdesta periaatteesta erikseen, *precautionary principle* varovaisuusperiaatteena ja huolellisuusperiaatteesta *sic utere tuo ut alienum non laedas*.

### 2.3 Varovaisuusperiaate kansallisessa lainsäädännössä

Varovaisuusperiaate löytyy kansallisesta ympäristölainsäädännöstä kahdesta eri laista. Tässä kappaleessa käsitellään varovaisuusperiaatteen sisältöä ja taustaa niin YSL kuin LSL:n osalta.

YSL 20 §:n 1 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (*varovaisuus- ja huolellisuusperiaate*). YSL:n esitöissä mainitaan, että pykälässä säilytettäisiin voimassa olevan lain mukaiset periaatteet.<sup>42</sup> Varovaisuusperiaate on siis ollut jo edellisessä ympäristönsuojelulaissa.

Vanhassa ympäristönsuojelulaissa (VYSL) varovaisuusperiaate sijoittui ensimmäisen luvun yleisiin säännöksiin. VYSL 4 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa periaatteena on, että menetellään muutoin toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran

---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> HE 214/2013 vp, s. 98

todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (varovaisuus- ja huolellisuusperiaate).<sup>43</sup> Sanamuoto on siis säilytetty täsmälleen samana voimassa olevassa YSL:ssä.

VYSL:n esitöiden mukaan laissa eroteltaisiin periaatteet ja velvollisuudet toisistaan. Periaatteet toimisivat alemman asteisen norminannon ohjaajina, ja lain nojalla annettavien säädösten tulisi olla periaatteiden mukaisia sekä periaatteita konkretisoivia.<sup>44</sup> Yksittäisissä soveltamistilanteissa tulkittaisiin säädöksiä periaatteiden suuntaisesti. Periaatteita ei täytäntöön pantaisi sellaisenaan valvonnassa eikä niiden rikkomiseen liittyisi sanktiouhkaa. Periaatteet toimisivat pilaantumisen ehkäisemisen peruslähtökohtina, mutta niiden noudattamista sellaisenaan ei olisi kuitenkaan esimerkiksi luvan myöntämisen itsenäinen edellytys.<sup>45</sup>

Esitöissä perusteltiin erikseen myös varovaisuusperiaatetta. Varovaisuusperiaate tarkoittaa päätöksentekotilanteissa epävarmuuteen liittyvien tekijöiden erityistä huomioonottamista. Mahdollisuuksien mukaan pilaantuminen tulee ehkäistä jo ennen kuin on ehdottoman varmasti todistettu syy-yhteyttä tiettyjen toimintojen sekä ympäristöhaittojen välillä. Lupaharkinnassa tulee huomioida ympäristövaikutuksia koskevien tietojen puuttuminen. Varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteiden voidaan nähdä olevan osa riskien hallintaa, jolla viitataan varautumista toiminnan aiheuttamiin ympäristöhaittoihin onnettomuustilanteessa sekä normaalitoiminnassa.<sup>46</sup>

Tähän saakka varovaisuusperiaate on ollut kirjattuna lakiin vain YSL:ssä. Tämä muuttui 1.6.2023, kun voimaan astuneeseen uuteen LSL:ään sisällytettiin myös

---

<sup>43</sup> VYSL:n mukaista varovaisuusperiaatetta sovellettiin esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 15.1.2007 T.64, tapauksessa oli kyse kaupungille myönnetystä ympäristöluvasta pilaantuneen maaperän kunnostamiseksi.

<sup>44</sup> HE 84/1999, yksityiskohtaiset perustelut, 1.luku 4 §. Periaatteet vastaisivat sisällöllisesti myös yleisiä kansainvälisesti hyväksytyjä ympäristönsuojelun periaatteita. Rooman sopimuksen 130 r (2) artiklasta voidaan johtaa esimerkiksi ennaltaehkäisen periaate (*principle of prevention*), lähdeperiaate (*source principle*) sekä aiheuttamisperiaate (*polluter pays principle*). Esitöissä mainitut periaatteet olisivat myös läheisessä yhteydessä toisiinsa. Esimerkiksi lähdeperiaate voitaisiin sisällyttää ennaltaehkäisyn periaatteeksi, sillä sen mukaan haitat tulee ehkäistä ensisijaisesti siellä, missä päästöt syntyvät.

<sup>45</sup> Lain esitöissä (HE 84/1999, yksityiskohtaiset perustelut, 1.luku 4 §) mainitaan, että luvan varaisen toiminnan sääntelyn kannalta periaatteet olisivat osin vastaavassa asemassa kuin IPPC-direktiivin 3 artiklassa tarkoitetut toiminnan harjoittamisen perusvelvollisuuksien yleiset periaatteet.

<sup>46</sup> HE 84/1999, yksityiskohtaiset perustelut, 1.luku 4 §.

varovaisuusperiaate. Varovaisuusperiaatteen mukaan ottamista perusteltiin erityisesti luonnonsuojelulain tulkinnan ennakoitavuuden sekä lain läpinäkyvyyden kannalta.<sup>47</sup>

LSL:n esitöissä varovaisuusperiaatetta avataan hyvinkin laajoilla perusteilla. Erityisesti avataan varovaisuusperiaatetta kansainvälisessä ja eurooppaoikeudellisessa lainsäädännössä. Lisäksi perusteluissa mainitaan sellaisia KHO:n ratkaisuja, joissa varovaisuusperiaatetta on sovellettu luontodirektiiviin liittyvissä sekä luonnonsuojelun säännöksiin yleisemmin liittyvissä tapauksissa.<sup>48</sup>

Esitöissä käsiteltiin varovaisuusperiaatteen periaateluonnetta. Esitöissä erikseen mainitaan, että varovaisuusperiaatteen kirjaaminen tai kirjaamatta jättäminen lain säännöksiin ei vaikuta varovaisuusperiaatteen merkitykseen, sillä se on voimassa olevaan oikeuteen jo kuuluva sekä vakiintuneesti sovellettava lainsäädännön tulkintaa ohjaava periaate.<sup>49</sup> Myös KHO:n ratkaisuissa viitataan varovaisuusperiaatteen johdonmukaisesti, jolloin varovaisuusperiaatteen sisällyttäminen myös LSL:ään parantaisi lainkäytön ennakoitavuutta. Näin ollen lakia soveltava tai luontoa muuttavaa toimintaa suunnitteleva voisi lähtökohtaisesti olla paremmin tietoinen yleisten periaatteiden merkityksestä suojelun sisällön määrittelyssä.<sup>50</sup>

Huomattavaa kuitenkin on LSL:n esitöissä maininta varovaisuusperiaatteen nostamisesta lainsäädäntöön ja sen mahdollisesti aiheuttamasta sääntelyn tulkinnan epävarmuudesta. Myös talousvaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä huomioitiin tämä epävarmuusnäkökulma – valiokunta totesi, että varovaisuusperiaatteen tulkinnasta on esitetty eriäviä käsityksiä, ja sen on arvioitu vaikeuttavan lupamenettelyn ennakoitavuutta sekä heikentävän investointiympäristöä siitä huolimatta, että se on ilman kirjaustakin osa voimassa olevaa oikeutta periaatteen luonteensa vuoksi.<sup>51</sup>

Varovaisuusperiaatteen sisällyttämistä LSL:ään pidettiin kuitenkin tarpeellisena sääntelyn läpinäkyvyyden lisäämisen vuoksi, jonka lisäksi se selkeyttäisi varovaisuusperiaatteen

---

<sup>47</sup> Lain esitöissä (HE 76/2022, s. 52) mainitaan, että yleisten, muutoinkin voimassa olevaan oikeuteen kuuluvien periaatteiden (kuten varovaisuusperiaate) lisäämistä lakiin tulisi harkita. Näin lakiin kirjattujen periaatteiden ensisijainen merkitys olisi lain säännösten soveltamisessa sekä tulkinnan ohjaamisessa.

<sup>48</sup> HE 76/2022, s. 139–140.

<sup>49</sup> HE 76/2022, s. 52.

<sup>50</sup> HE 76/2022, s. 52.

<sup>51</sup> TaVL 44/2022 vp, s. 3.

asemaa osana LSL:n soveltamista ja tulkintaa.<sup>52</sup> Esitöistä selviää, että myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa kiinnitettiin huomiota varovaisuusperiaatteen merkitykseen.<sup>53</sup> Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty kysymyksiä varovaisuusperiaatteen lopullisesta muotoilusta LSL:ssä. Kokon mukaan LSL:n varovaisuusperiaatteen lopullisen sanamuodon normaalimerkitystä tulkittaessa tulee arvioida voidaanko periaatetta edes tulkita kansainvälisesti ja EU- sekä kansallisessa oikeudessa vakiintuneesti ymmärretyn varovaisuusperiaatteen sisällön mukaisesti.<sup>54</sup>

LSL:ssä varovaisuusperiaate sijoittuu lain 1 lukuun yleisistä säännöksistä. Esitöissä todetaan, että 7 §:ssä säädetään varovaisuusperiaatteesta uutena pykälänä. Esitöiden mukaan pykälässä säädettäisiin siitä, että toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumiseksi ei tämän lain soveltamisessa ja sen mukaisessa päätöksenteossa saa lykätä tieteellisen tiedon puutteen tai sen epävarmuuden perusteella.<sup>55</sup>

Lainvalmistelun yhteydessä eduskunta kuitenkin muutti varovaisuusperiaatteen sisältöä siten, että sen lopullinen sisältö poikkeaa kansainvälisen biodiversiteettioikeuden varovaisuusperiaatteesta sekä EU:n ennalta varautumisen periaatteesta.<sup>56</sup> LSL:n varovaisuusperiaatteen sisällön lopullinen muoto ei vastaa myöskään Euroopan unionin tuomioistuimen tai korkeimman hallinto-oikeuden luonnonsuojelua koskevaa oikeuskäytäntöä liittyen varovaisuusperiaatteelle annettuun sisältöön sekä merkitykseen.<sup>57</sup>

Lopullinen muoto LSL 7 §:stä kirjoitettiin seuraavaan muotoon: ”[t]ämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen mukaisessa päätöksenteossa kiinnitetään huomiota luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhkaan, vaikka siitä ei olisi

---

<sup>52</sup> Myös ympäristövaliokunta kannatti varovaisuusperiaatteen sisällyttämistä LSL:ään, mutta korosti mietinnössään (YmVM 17/2022 vp), että pykälän sanamuoto tulee olla tarpeeksi selkeä siten, että se ohjaa perustelujen mukaiseen tulkintaan selkeästi ja korostaa, ettei kysymyksessä ole aineellisoikeudellinen periaate. Kokon (2023, s. 4) mukaan tämä korostus oli kuitenkin epäselvä, sillä EU:n ympäristöoikeutta käsittelevässä kirjallisuudessa varovaisuusperiaatetta on pidetty aineellisena periaatteena sillä sen tulkintavaikutus kohdistuu juurikin lainsäädäntöön sekä politiikan sisältöön, ei näiden muotoon prosessuaalisten periaatteiden tavoin.

<sup>53</sup> HE 76/2022, s. 130.

<sup>54</sup> Kokko 2023, s. 4-5.

<sup>55</sup> HE 76/2022, s. 138.

<sup>56</sup> Kokko 2023, s. 3.

<sup>57</sup> Ibid.

olemassa varmistettua tieteellistä tietoa.” Kokon mukaan erityisesti valittu ilmaisu ”kiinnittää huomiota” on jokseenkin poikkeuksellinen, sillä yleisesti lakiteksteissä pyritään erottamaan toisistaan ilmaisut ”huomioida” sekä ”ottaa huomioon”, vaikkakin yleiskielessä näitä ilmaisuja käytetään vastaamaan samaa tarkoitusta.<sup>58</sup> Kokon mukaan valittu muotoilu sijoittuisi näiden kahden yleisemmän ilmaisun välimaastoon, jolloin tosiasiaassa lainsoveltajan tehtäväksi jää harkinta sovellettavasta käyttömuodosta.

LSL 7 §:n sanamuodosta johdettu ydinviesti merkitsee Kokon mukaan sitä, että pykälän sisältämä varovaisuusperiaate ei aseta enää vaatimusta ryhtyä välittömästi tarvittaviin biodiversiteetin merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhan torjumistoimenpiteisiin silloin kun tieteellinen epävarmuus vallitsee, vaikka kyseiseen uhkaan kiinnitettäisiin huomiota tai otettaisiin huomioon. Näin ollen LSL 7 §:n mukainen varovaisuusperiaate poikkeaaakin vakiintuneesta oikeusperiaatteesta, sillä se ei selvästi tue kantaa siitä, että aidossa tiedollisessa epävarmuustilanteessa tulisi toimia luonnon monimuotoisuuden eduksi nopeasti siten, ettei toimenpiteitä lykättäisi uhan torjumiseksi. Näin ollen Kokko kutsuukin pykälän merkityksen muuttuneen ’radikaalisti’ esitetystä sanamuodosta.<sup>59</sup>

Varovaisuusperiaatteen ratkaisua ohjaavaa vaikutusta avataan LSL:n esitöissä: varovaisuusperiaate ohjaa erityisesti sellaisissa päätöksentekoon liittyvissä tilanteissa, jotka liittyvät merkittävien, monimuotoisuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten aiheutumisen vaaraan, mutta vaikutuksiin ja niiden arviointiin käytettävissä oleva tieto on epävarmaa. Merkittävyyden arvioinnin tulee olla aina tapauskohtaista, huomioiden esimerkiksi toiminnan luonne ja suojellun kohteen uhanalaisuus tai muu erityinen merkitys.

Esimerkkinä tällaisesta vaaraa aiheuttavasta tilanteesta on esimerkiksi uhanalaisten ja tiukasti suojeltujen eliölajien ja luontotyyppien suojelusta säädetyt poikkeukset, tilanteissa, joissa tiedollisten puutteiden tai niiden huomattavan epävarmuuden vuoksi olisi vaikea arvioida poikkeamisesta aiheutuvia vaikutuksia.<sup>60</sup> Natura 2000-verkostoon kuuluvien alueiden kohdalla voisi varovaisuusperiaate vaikuttaa tilanteissa, joissa hankkeella tai suunnitelmalla olisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia alueen suojeluarvoille.

---

<sup>58</sup> Kokko 2023, s. 4-5.

<sup>59</sup> Kokko 2023, s. 4-5.

<sup>60</sup> HE 76/2022, s. 140.

Päätöksenteossa tulee huomioida epävarmuus mahdollisista haitallisista vaikutuksissa, jotta suojeluarvoille ei aiheutuisi merkittäviä haitallisia tai peruuttamattomia vaikutuksia.<sup>61</sup>

Säännöksen avulla korostetaan tieteellisen tiedon merkitystä, näin ollen myös tietoon liittyvä epävarmuus tulee huomioida. Varovaisuusperiaatteen avulla asianmukaisen tieteellisen tiedon merkitys ei kuitenkaan vähenisi tai että lain mukaisilla ratkaisuperusteilla ei olisi syy-seuraus-suhdetta tosiasialliseen toimintaan. Varovaisuusperiaatteen avulla pyritään ohjaamaan päätöksentekoa sekä sen perusteena olevan tiedon hyödyntämistä niin, että aina ei olisi välttämätöntä pyrkiä aukottomaan tieteelliseen näyttöön vaikutusten haitallisuudesta, vaan todennäköisyys siihen voisi olla riittävää. Kokon mukaan LSL 7 §:n mukaisen varovaisuusperiaatteen sisältö eroaa kuitenkin vakiintuneen varovaisuusperiaatteen ydinajatuksista, jonka mukaan täydellisen tieteellisen varmuuden puuttuminen toiminnan aiheuttamista haitallisista seurauksista ympäristössä tai ihmisten terveydentilassa ei estä ryhtymistä suojatoimenpiteisiin.<sup>62</sup>

Kokon tulkinnan valossa ja huomioiden LSL:n keskeisen tavoitteen luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta, näyttäytyy varovaisuusperiaatteen lopullinen muotoilu kummallisena. LSL:n tavoitteet huomioiden voitaisiin katsoa olevan perusteltua olla sallimatta sellaisia merkittäviä luontoarvoja uhkaavia toimenpiteitä, mikäli vaikutusten luonteesta tai haitallisuudesta on huomattavaa epävarmuutta. Tätä korostaa se fakta, että merkittävät vahingolliset vaikutukset luontoarvoille ovat usein samalla pysyviä. Lisäksi esitöissä korostetaan, että varovaisuusperiaatteen lakiin sisällyttäminen ja sen tapauskohtainen soveltamisen ei voida katsoa olevan kannanotto toiminnan sallivuuteen, sen sijaan se ohjaisi viranomaisen päätöksentekoa siten, että mahdolliset tiedolliset puutteet sekä epävarmuudet huomioidaan asianmukaisesti.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> HE 76/2022, s. 140.

<sup>62</sup> Kokko 2023, s. 5.

<sup>63</sup> HE 76/2022, s. 140–141.

## 2.4 Varovaisuus- ja varautumisperiaatteet eurooppaoikeudessa

Varovaisuusperiaate on siis kansainvälisesti ja Euroopan unionin oikeudessa vakiintunut ympäristöoikeudellinen periaate. Kansainvälisesti puhutaan usein varovaisuusperiaatteesta ennalta varautumisen periaatteena, tämä huomioitiin esimerkiksi LSL:n esitöissä.<sup>64</sup>

Varautumisperiaate on vahvasti sidoksissa EU:n ympäristöpolitiikkaan, joka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä ennaltaehkäisyn periaatteeseen. Laajasti tulkittuna varautumisperiaate sisältää myös varovaisuusperiaatteen.<sup>65</sup> Varautumisperiaate on yhteydessä myös EU:n kemikaalilainsäädännölle ominaiseen käänteiseen todistustaakan sisältävään periaatteeseen. Sen mukaan valmistajien, maahantuojien sekä jatkokäyttäjien tulee varmistaa, että heidän valmistavansa, markkinoille saattamansa tai käyttämänsä aineet ovat sellaisia, jotka eivät haitallisesti vaikuta ympäristöön tai ihmisten terveyteen.<sup>66</sup>

Vuonna 2000 EU:n komissio tulkitsi ennalta varautumisen periaatetta siten, että sillä on oikeus vahvistaa aiheelliseksi katsomansa ympäristön, ihmisten terveyden sekä eläinten ja kasvien hyvinvoinnin suojelun taso. Ohjeen mukaan mahdollisuus vahvistamiseen muodostuu tilanteissa, joissa alustavan tieteellisen arvioinnin perusteella syntyy kohtuullinen peruste epäillä ovatko kyseisiin seikkoihin kohdistuvat vaaralliset vaikutukset EU:ssa sovellettavan korkeatasoisen suojelun mukaisia. Komissio tähdentääkin, että ennalta varautumisen periaatteeseen on mahdollista vedota silloin, kun jokin ilmiö, tuote tai menettely on sellainen, että siitä voi tieteellisesti sekä objektiivisesti arvioituna aiheutua vaarallisia vaikutuksia eikä riskiä voida tämän arvioinnin perusteella määritellä riittävän varmasti.<sup>67</sup>

Krämer kuitenkin argumentoi, että alustava arviointi ei voi tarkoittaa aina perusteellista tieteellistä riskinarviointia ennen ennalta varautuvia toimenpiteitä, sillä tällainen vaatimus

---

<sup>64</sup> HE 76/2022, s. 138.

<sup>65</sup> Kokko – Mähönen 2015, s. 44.

<sup>66</sup> REACH-asetuksen (EY/N:o 1907/2006) kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista, Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/96, komission asetuksen (EY/N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta) 1 artiklan 3 kohta.

<sup>67</sup> KOM 2000, s. 1.

olisi mahdollista asettaa vain lainsäädännössä.<sup>68</sup> Komission ohjeessa kuitenkin täsmennetään, että ennalta varautumisen periaatteeseen on mahdollista turvautua vain tilanteessa, jossa riski on mahdollinen, mutta se ei missään tilanteessa kuitenkaan oikeuta tekemään mielivaltaisia päätöksiä.<sup>69</sup>

Kokon ja Mähösen mukaan komission ohjeistus varautumisperiaatteen käytöstä havainnollistaa varautumisperiaatteen vahvuuden siinä, ettei tieteellistä tietoa tarvitse odottaa tapauksissa, joissa ympäristölle, ihmisten terveydelle tai eläinten ja kasvien hyvinvoinnille saattaa aiheutua vakavia haittoja. Tällaisia tilanteita tapahtuu silloin, jos alustavalla arvioinnilla ei pystytä tuottamaan riittävää selvyyttä toiminnan riskien luonteesta, todennäköisyydestä ja mahdollisen toteutumisen ympäristövaikutuksista. Ennalta varautuviin toimenpiteisiin tulee ryhtyä ajoissa silloin, kun tilanteeseen liittyy aitoa epävarmuutta.<sup>70</sup>

Huomattavaa onkin se, epävarmuuden vuoksi tehdystä suojatoimenpiteen aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista huolimatta suojatoimenpiteen käytön lykkääminen siihen saakka, kunnes tieteellinen tieto on osoittanut haitat varmaksi, voi aiheuttaa yhteiskunnalle merkittävästi enemmän haittaa esimerkiksi ennallistamiskustannusten tai ympäristölle korjaamattoman haitan muodossa.<sup>71</sup> Unionin tuomioistuimessa varautumisperiaate on tunnustettu se yhteisöoikeuden yleiseksi periaatteeksi.<sup>72</sup> Nimenomaisesti EU:n varautumisperiaate on mainittu esimerkiksi vuosikirjaratkaisun KHO 2005:42 perusteluissa, joten se on vahvistettu myös kansallisessa oikeuskäytännössä.<sup>73</sup>

Todellisen epävarmuuden voidaan nähdä olevan varautumisperiaatteen soveltamisalan osoittava tunnusmerkki. Kun tiedollinen epävarmuus vallitsee, ei ole aina mahdollista muuttaa epävarmuutta tieteellisesti arvioitavaksi riskiksi ennen kuin suojatoimenpiteet tulee aloittaa. Näin ollen varautumisperiaatteen soveltamispäätös ei voi puhtaasti palautua

---

<sup>68</sup> Krämer 2012, s. 23.

<sup>69</sup> KOM 2000, s. 1.

<sup>70</sup> Kokko – Mähönen 2015 s. 10.

<sup>71</sup> Kokko – Mähönen 2015, s. 45.

<sup>72</sup> Artedogan GmbH ym. v. Euroopan yhteisöjen komission yhdistetyt asiat T-74/00, T-76/00, T-83/00-T85/00, T-132/00, T-137/00 ja T-141/00.

<sup>73</sup> KHO 2005:42: tapauksessa katsottiin, että kauppa- ja teollisuusministeriön (nyk. TEM) käsittelyyn tulee palauttaa luontodirektiivin asianmukainen toimeenpano luonnonsuojelulailla. Päätöksen mukaan ministeriöllä ei ollut käytettävissään riittävästi selvitystä arvioidakseen sitä, edellyttääkö valtaushanke, huomioiden oikeuskäytännöstä ja luontodirektiivin tulkinnassa sovellettavan ennalta varautumisen periaatteen, LSL 65 §:n mukaista arviointi- ja lausuntomenettelyn suorittamista.



toiminnanharjoittajalle aiheutuvien kustannusten punnintaan suhteessa toiminnan aiheuttamiin mahdollisiin ulkoiskustannuksiin.

Tulee kuitenkin huomioida, että hankkeen haitalliset seuraukset sekä kausaliiteetti hankkeen ja haitallisten seurausten välillä tulee olla jollain tavalla tieteellisin perustein tunnistettavia sekä potentiaalisia. Hyvän hallinnon takeet tulee huomioida myös varautumisperiaatetta käytettäessä. Lisäksi on tärkeää säilyttää riittävät valmiudet niin muuttaa kuin kumota jo tehdyt suojatoimenpiteet kun tieteellinen tieto on saatu täsmennettyä. Mielenkiintoista on myös se, kuinka EU:n varautumisperiaatteessa teroitetaan julkishallinnon ohjausnäkökulmaa, mutta kansallisesti varautumisesta vastuu on siirretty suoraan toiminnanharjoittajalle varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen kautta.<sup>74</sup>

Eurooppaoikeudellisesti varovaisuusperiaate voidaan siis jäljittää niin Maastrichtin sopimukseen kuin SEUT 191 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava. Ennalta varautumisen periaate ohjaa siis unionin sääntelyä, ja suoraan siihen on viitattu esimerkiksi jätepuitedirektiivissä<sup>75</sup>, tuoteturvallisuusedirektiivissä<sup>76</sup> sekä REACH-asetuksessa<sup>77</sup>.

Ennalta varautumisen periaate on huomioitu unionin luonnonsuojelusääntelyssä. Luontodirektiivissä ei viitata ennalta varautumisen periaatteeseen nimenomaisesti, mutta EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännössä sen on katsottu sisältyvän direktiivin 6 artiklaan. Kyseisen lainkohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä heikentymisen ja häiriöiden estämiseksi, mikäli niillä saattaisi olla merkittävä vaikutus direktiivissä asetettuihin tavoitteisiin.

Tosiasiallista merkittävyyttä heikentymisen tai häiriön osalta ei ole tarpeellista kuitenkaan osoittaa, sillä todennäköisyys riittää, samoin kuin ennalta varautumisen periaatteen tulkinnassa. Asiassa *Sweetman C-127/02* ennakkoratkaisussa pyydettiin muun muassa

---

<sup>74</sup> Kokko – Mähönen 2015, s. 44–45.

<sup>75</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851 jätteistä

<sup>76</sup> 2011/95/EY

<sup>77</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006.

luontodirektiivin 6 artiklan tulkinta-apua.<sup>78</sup> Tuomioissa todetaankin, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa yhdessä 7 artiklan kanssa velvoitetaan jäsenvaltiot asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi, jotta elinympäristöjen huonontuminen erityissuojelualueille vältetään sekä merkittävät heikentyvät estetään niiden lajien parissa, joiden suojelemiseksi kyseiset alueet on nimetty.

Varovaisuusperiaatteen kannalta merkittävänä voidaan nähdä myös luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta, jonka mukaisen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden mukaisesti kaikki suunnitelmat ja hankkeet, jotka eivät suoranaisesti liity alueen käyttöön tai ole sen kannalta muutoin tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa alueeseen merkittävästi erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien ja hankkeiden kanssa, tulee arvioida asianmukaisesti.

## 2.5 Varovaisuusperiaate kansainvälisesti

Varovaisuusperiaatteen voidaan nähdä ulottuvan jo YK:n ilmastonmuutosta koskevaan puitesopimukseen, SopS 61/1994 sekä Kioton pöytäkirjaan SopS 12/2005. Näissä varovaisuusperiaatteen voidaan nähdä ilmenevän valtioille asetetun vaatimuksen fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämisestä kautta niiden ilmastonmuutosta nopeuttavan vaikutuksen vuoksi. Yllä on avattu laajemmin varovaisuusperiaatteen soveltamiseen liittyvää historiaa.

Jos tarkastellaan toista pohjoismaata, Ruotsin ympäristönsuojelulaissa, *Miljöbaken (1998:808)*, varovaisuusperiaate, *försiktighetsprincip*, sisältyy toiseen lukuun. Kyseisen pykälän mukaan ”kaikkien, jotka harjoittavat tai aikovat harjoittaa toimintaa tai toteuttaa toimenpiteen, tulee toteuttaa tarvittavat suojatoimenpiteet, noudattaa rajoituksia ja toteuttaa muita varovaisuustoimia, jotka ovat tarpeen vahinkojen tai haittojen ehkäisemiseksi, estämiseksi tai torjumiseksi ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvilta. Samaan tarkoitukseen ammattimaisessa toiminnassa tulee käyttää parasta mahdollista tekniikkaa.”<sup>79</sup>

Ruotsissa voimassa oleva varovaisuusperiaate sisältää siis kaksi olennaista aspektia; vaatimusta varotoimien toteuttamisesta vahingon estämiseksi sovelletaan jo silloin, kun

---

<sup>78</sup> *Sweetman C-127/02*

<sup>79</sup> Käännetty itse parhaiden saatavilla olevien käännöstyökalujen avulla.

tieteellisesti vahvistettu riski havaitaan, ja jotta vaatimuksilta vältytään, tulee toiminnanharjoittajan osoittaa, että riskiä ei ole. Yleisesti voidaankin todeta, että Ruotsin lainsäädännön mukainen varovaisuusperiaate noudattaa varovaisuusperiaatteen vahvinta mahdollista periaatetta.<sup>80</sup>

On myös mielenkiintoista pohtia sitä, kuinka Suomen ja Ruotsin varovaisuusperiaatteet eroavat toisistaan sanamuodoissa. YSL:n mukaisessa varovaisuusperiaatteessa puhutaan *huomioimisesta* kun taas Ruotsin vastaavassa pykälässä todetaan, että kaikkien tulee *toteuttaa* tarvittavat toimenpiteet. Jos kuitenkin tarkastellaan yllä esitettyjä Ruotsin varovaisuusperiaatteen kahta olennaista aspektia, voidaan kuitenkin todeta, että nämä samat aspektit löytyvät myös Suomessa sovellettavasta varovaisuusperiaatteesta.

Olennaista on luonnollisesti myös se, miten varovaisuusperiaatetta sovelletaan kansainvälisesti tänä päivänä. Tätä avataan alempana oikeuskäytäntöön liittyvässä osuudessa.

## 2.6 Muut ympäristönsuojeluperiaatteet

Ympäristöoikeudessa oikeusperiaatteiden olennaisin tehtävä on ympäristön sekä luonnon monimuotoisuuden ja ihmisten terveyden suojeleminen. Kokko viittaa näihin periaatteisiin termillä ympäristönsuojeluperiaate.<sup>81</sup> Kuusiniemi jakaa ympäristöoikeuden periaatteet yleisiin periaatteisiin, luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteisiin sekä ympäristönsuojeluperiaatteisiin. Ympäristöoikeudelle tyypillistä on myös menettelyä koskevat tai muilta aloilta lainatut periaatteet.<sup>82</sup>

Oikeusjärjestyksessä ympäristönsuojeluperiaatteen sääntelyasema on jatkuvassa muutoksessa. Ensin periaatteet istutetaan oikeusjärjestelmään, jonka jälkeen ne tulee rationaalisesti hyväksyä oikeudellisessa yhteisössä siten, että periaatteet vakiintuvat osaksi voimassa olevaa oikeutta. Ennen kuin nämä ovat saavutettu, periaatteiden tehtävä voi olla

---

<sup>80</sup> Petterson – Goytia 2016, s. 111.

<sup>81</sup> Kokko 2017, s. 132.

<sup>82</sup> Kuusiniemi 2013, I. jakso, 1.luku: *Yleiset ympäristöperiaatteet*. Yleisenä periaatteena voidaan Kuusiniemen jaottelun mukaan nähdä esimerkiksi kestävä kehityksen periaate, luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteena kestävä käytön periaate ja ympäristönsuojeluperiaatteena esimerkiksi ennaltaehkäisy periaate.

moraalisen ohjeistava poliittisella sekä tavoitteellisella tasolla. Konkreettisissa päätöksissä periaatteilla voi olla merkitystä moraalisena tausta-aineistona, vaikka niiden oikeudellinen sitovuus olisi vielä heikohko.<sup>83</sup>

Ympäristönsuojeluperiaatteiden taustalta löytyy paljon kansainvälistä vaikutusta. Roomalaisen oikeuden ”käytä omaisuuttasi niin, että et vahingoita toisia” -periaate (*sic tui utere*) on kansainvälisessä oikeudessa laajentunut huolellisuusperiaatteeksi, jonka avulla ehkäistään valtioiden välistä saastumista. EU:n ympäristöpolitiikka taas perustuu esimerkiksi ennalta varautumisen periaatteelle, ja siihen sisältyy ajatuksellisesti varautuminen asianmukaisin suojatoimenpitein, vaikka merkittävistä haitallisista vaikutuksista ei olisi vielä täyttä tieteellistä varmuutta.<sup>84</sup> Erityisen mielenkiintoista tässä on se, kuinka Kokko erikseen mainitsee varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteet Suomessa esimerkkeinä sellaisista ohjaavista periaatteista, jotka vaikuttavat ympäristöä pilaavan toiminnan vastuita koskevaan päätöksentekoon ja jotka ovat syntyneet kansainvälisen kehityslinjan tuotoksina.

Yleisestikin ottaen ympäristönsuojeluperiaatteita on mahdollista syntyä osana kansainvälistä oikeutta, vaikkakin kansainvälisoikeudellisten periaatteiden lähtökohdat löytyvät eri valtioiden oikeusjärjestyksistä. Periaatteet vakiintuvat siis molempiin suuntiin, jonka vuoksi niitä on pidetty ’siltana’ kansainvälisen, unionin sekä kansallisen oikeuden välillä.<sup>85</sup> Koska kaikissa tai useimmissa valtioissa tunnustettuja oikeusperiaatteita on mahdollista soveltaa kansainvälisessä oikeudessa, voi ympäristönsuojeluperiaatteiden vakiintuminen useimmissa valtioissa luoda niistä oikeusperiaatteita myös kansainvälisellä tasolla.<sup>86</sup>

### 2.6.1. Kestävä kehitys

Yksi kansainvälisesti erittäin hyväksytty ympäristönsuojeluperiaate on kestävä kehitys, joka on tavoitteen lisäksi tavoitetta toteuttava ohjausperiaate.<sup>87</sup> Periaate sai tunnetun

---

<sup>83</sup> Kokko 2003, s. 96–97.

<sup>84</sup> Kokko 2017, s. 133.

<sup>85</sup> Kumpula 2003, s. 1239.

<sup>86</sup> Kokko 2017, s. 137.

<sup>87</sup> Kumpula 2003, s. 1238.

muotonsa Brundtlandin komission 1987 ilmestyneessä raportissa, ja sen mukaan ”kestävällä kehityksellä tarkoitetaan ihmiskunnan nykyisten perustarpeiden tyydyttämistä viemättä tulevilta sukupolvilta vastaavaa mahdollisuutta”.<sup>88</sup> EU:ssa kestävä kehitys on vahvistettu erityisesti läpäisyperiaatteen yhteydessä, Suomessa taas ympäristöperusoikeuden, YSL:n ja kaivoslain taustalla.<sup>89</sup>

Myös KHO:ssa kestävän kehityksen periaatteen määritelmää on käytetty punninnassa ja ekologisen kestävyuden näkökulmasta on perusteltu päätöstä KHO 2015:56.<sup>90</sup> Näin voidaan todeta, että Suomessa kestävä kehitys on vakiintunut ympäristöoikeudellisena sääntely- ja ratkaisuperiaatteena, jolla on vaikutusta niin sääntelyn kehittämiseen kuin joustavia oikeusnormeja soveltavaan ratkaisutoimintaan.<sup>91</sup>

### *2.6.2 Säästävä käyttö*

Säästävän käytön periaatteella viitataan uusiutumattomien luonnonvarojen harkittuun sekä resurssitehokkaaseen käyttöön. Periaatteen mukaisesti uusiutumattomia luonnonvaroja tulee käyttää harkiten ja säästeliäästi, ja ensisijaisesti tuotannossa tulisi käyttää joko uusiutuvia luonnonvaroja tai kierrätysmateriaaleja. Sen rooli kestävästä kehityksestä sekä käytöstä erillisenä ohjausperiaatteena on vakiintumassa.<sup>92</sup>

Säästävä käyttö on otettu osaksi voimassa olevaa kaivoslakia, ja esitöissä mainitaankin kaivosmineraalien uusiutumattomasta luonteesta. Esitöiden mukaan lain tavoitteena on kaivostoiminnan järjestäminen kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti, ja tavoitesäännöksen mukaan tulee erityisesti huomioida luonnonvaroja säästävä käyttö.<sup>93</sup>

### *2.6.3 Ennaltaehkäisyn periaate*

Ennaltaehkäisyn periaatteen avulla korostetaan erilaisten ennalta ehkäisevien toimien, ympäristövaikutusten arvioinnin tai ympäristöluvan käyttöä ympäristönsuojelussa.<sup>94</sup>

---

<sup>88</sup> Brundtlandin komission raportti 1988.

<sup>89</sup> TFEU 37 artikla, SEUT 11 artikla.

<sup>90</sup> KHO:2015:56

<sup>91</sup> Kokko 2017, s. 140.

<sup>92</sup> Kokko 2017, s. 143.

<sup>93</sup> HE 273/2009 vp, s. 65.

<sup>94</sup> Kuusiniemi 2013, I. jakso, 1.luku: *Yleiset ympäristöperiaatteet*

EU:ssa ennaltaehkäisen periaate voidaan liittää varovaisuusperiaatteen kanssa varautumisperiaatteeksi. Mikäli varovaisuusperiaate koskee toiminnan riskiä tai vaaraa, pyritään ennaltaehkäisyn periaatteen kanssa etukäteen ehkäisemään tai minimoimaan toiminnan todennäköisiä haitallisia ympäristövaikutuksia. Ennaltaehkäisyn periaatteen mukainen harkinta perustuukin pitkälti tieteellisesti todistettuihin tai vastaaviin perustein todennäköisiin ympäristövaikutuksiin.<sup>95</sup>

Ennaltaehkäisyn periaate voidaan luokitella sääntelyperiaatteeksi, sillä sen soveltamisessa korostetaan toimintojen todennäköisten merkittävien haittojen tunnistamista, estämistä ja rajoittamista. Se myös korostaa varautumista ennakolta sääntelyssä, niin lainsäädännössä kuin yritysten itsesääntelyssä. Lisäksi sen avulla rajoitetaan toiminnan aikaisen ympäristökriisin hallintaan tarkoitetun poikkeussääntelyn käyttämistä ennaltaehkäisevän normiston kiertämiseen.<sup>96</sup>

Ennaltaehkäisyn periaatetta on sovellettu oikeuskäytännössä muun muassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:187. Tapauksessa oli kyse Talvivaara Sotkamo Oy:n kaivosalueen positiivisesta vesitaseesta. Ratkaisun perusteella vesitaseen positiivisuutta ei nähty sellaisena ennakoimattomana seikkana, joka aiheuttaisi vaaran yllättäen. Sen sijaan, kyseessä oli todennäköinen tekijä, jonka yrityksen olisi tullut huomioida ja ennakoida toiminnan suunnittelussa ja ympäristölupaa haettaessa ennaltaehkäisyn periaatteen mukaisesti.

#### *2.6.4 Intressivertailun periaate*

Intressivertailun periaatteessa painotetaan yliesille tai yksityisille eduille saatavan hyödyn huomattavuutta verrattuna yliesille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin edellytyksenä hankkeen toteuttamiselle.<sup>97</sup> Kuusiniemen mukaan ympäristölainsäädännössä intressivertailun periaate voi ilmentyä niin yleisellä kuin konkreettisellakin tasolla. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että kaikki ympäristölakien säännökset rakentuvat tietynlaiselle intressivertailulle, kun punnitaan käyttöä ja suojelua ja niiden tarpeita.

---

<sup>95</sup> Kokko 2007, s. 18–19.

<sup>96</sup> Kokko 2017, s. 150,

<sup>97</sup> Kokko 2017, s. 155; Intressivertailun periaate ilmenee esimerkiksi vesilain (587/2011) 3:4.1:n 2 kohdassa, jossa lupa vesitaloushankkeelle myönnetään silloin, jos yleisille tai yksityisille hankkeesta saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille koituviin menetyksiin.

Konkreettista tasoa taas edustaa VL 3:4.1:n 2 kohta.<sup>98</sup> Intressivertailunperiaate on lainsäädännön yhteydessä vahvistettu ratkaisuperiaatteena oikeuskäytännössä.<sup>99</sup>

### 2.6.5 Aiheuttamisperiaate

SEUT 191.2 artiklassa on mainittu aiheuttamisperiaate, ja samotein se on vahvistettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.<sup>100</sup> Aiheuttamisperiaatteen (*polluter pays principle*) mukaisesti yritys tai muu taho, jonka toimet todennäköisesti aiheuttavat tai ovat aiheuttaneet vahinkoa ympäristölle, vastaa kokonaan ennaltaehkäisevistä sekä korjaavista toimenpiteistä aiheutuvista kuluista.<sup>101</sup> Lähtökohtaisesti se taho, joka hyötyy luonnonvarojen tai ympäristön käytöstä, tulee vastata kyseisen toiminnan seurauksena ympäristölle aiheutuvista ulkoisista kustannuksista. Toiminnanharjoittaja on siis vastuussa ympäristöllisistä haitoista sekä muista menetyksistä muille ympäristöä käyttäville intressitahoille.<sup>102</sup>

Vastuu ei kuitenkaan ole rajatonta, vaan sitä on rajoitettu sekä kohtuullisiksi katsottaviin ennaltaehkäiseviin sekä korjaaviin toimenpiteisiin.<sup>103</sup> Ympäristönsuojelulakiin ei sisälly aiheuttamisperiaatetta, sillä sen katsotaan sisältyvän toiminnanharjoittajan yleisiin velvollisuuksiin sekä osaksi lupaharkintaan.<sup>104</sup> Kuitenkin aiheuttamisperiaate sisältyy sellaisenaan säädöksiin esimerkiksi jätelain 20 §:ssä, jonka mukaan jätehuollon kustannuksista vastaa jätteen alkuperäinen tuottaja taikka nykyinen tai aiempi jätteen haltija. Huomattavaa tässä on se, kuinka piltaantuneen maaperän puhdistaminen voi jäädä yhteiskunnan vastuulle, mikäli aiheuttamisperiaate ei voi toteutua esimerkiksi yrityksen konkurssin vuoksi.<sup>105</sup>

Vastuulliselle yritykselle aiheuttamisperiaate tarkoittaa varautumista mahdollisiin toiminnanharjoittajalle kohdennettaviin ulkoisiin kustannuksiin. Varautumisen avulla

---

<sup>98</sup> Kokko 2017, s. 156. ks. myös Soininen, joka erotteli intressivertailutilanteet muodollisesti velvoittavaan, kontekstuaaliseen sekä kiellettyyn intressivertailuun.

<sup>99</sup> Kokko 2017, s. 157.

<sup>100</sup> Esim. EUTI 4.3.2015 C-534/13, s. 40–42; SopS 2/2000.

<sup>101</sup> Kuusiniemi 2013, I. jakso, 1.luku: *Yleiset ympäristöperiaatteet*.

<sup>102</sup> Kokko 2017, s. 150.

<sup>103</sup> Kokko 2017, s. 159; esim. VYSL 4:4 kohtaan sisällytetyn aiheuttamisperiaatteen nojalla ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnanharjoittaja vastaa vaikutuksien ennaltaehkäisystä sekä ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäisiksi.

<sup>104</sup> Kokko – Mähönen 2015, s. 45.

<sup>105</sup> Kokko 2017, s. 159.

kannustetaan minimoimaan tällaisia kustannuksia.<sup>106</sup> Lainsäädännössä aiheuttamisperiaate konkretisoituu YSL 6 §:ssä toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuuden muodossa, YSL 7 §:n mukaisena velvollisuutena ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen ja rajoittamiseen, YSL 14 §:ssä pilaantumisen torjuntavelvollisuutena sekä YSL 15 §:n mukaisena ennaltavarautumisvelvollisuutena. Toiminnanharjoittajan tulee huomioida aiheuttamisperiaate itsesääntelyssä.

Myös YSL 176 § sekä 178 § toimeenpanevat eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetun lain (YVKL 383/2009) lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta.<sup>107</sup> Ympäristövastuudirektiivin 1 artiklan tarkoituksena on luoda aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi sekä korjaamiseksi. Näin ollen voidaan todeta, että aiheuttamisperiaate tukee ensisijaisesti lainsäädännön valmistelua ja toimeenpanoa sekä toimii yrityksen itsesääntelyä ohjaavana sääntelyperiaatteena.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Kokko 2017, s. 159.

<sup>107</sup> Kokko 2017, s. 159–160.

<sup>108</sup> Kokko 2017, s. 159–160.



### 3 YMPÄRISTÖLUPA HALLINTOPROSESSIN OSANA

Ympäristölupiin liittyvät asiat käsitellään hallintoprosessissa. YSL 27 §:n mukaisesti ympäristölupaa vaaditaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan.

Lisäksi ympäristölupa vaaditaan toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaisesta luvanvaraisesta hankkeesta; jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettun noron pilaantumista; toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.

Ympäristölupajärjestelmän tarkoitus on saattaa ympäristölle mahdollisesti haittaa aiheuttavat toiminnat ennakkovalvonnan alaiseksi. Lupamenettelyssä selvitetään hankkeen vaikutukset lainsäädännön vaatimusten näkökulmasta, ja tarvittaessa hanketta muokataan. Tarkoituksena ei ole toiminnan estäminen tai kieltäminen, vaikka hankkeelle luvan myöntäminen missään muodossa ei ole välttämättä mahdollista.<sup>109</sup>

Tässä luvussa käsitellään ympäristölupaa osana hallintoprosessia. Ensin käsitellään ympäristöluvan saamisen edellytykset, sitten lupakäsittelyn vaiheet ja viimeisenä näyttökynnystä ympäristölupa-asioissa.

#### 3.1 Ympäristölupa hallintopäätöksenä

Hallintopäätöksenä lupa on yksilöllinen valvontainstrumentti, missä määrätään luvan kohteena olevan toiminnan harjoittamisesta ympäristön kannalta yksilöllistä toimintaa suoritettuna räätälöidyn harkinnan perusteella. Luvassa määritetyt rajat voivat koskea ympäristössä tapahtuvaa muutosta tai päästön määrää.<sup>110</sup> Tiettyihin toimiin ei tarvita lupaa, vaan kyseessä voi olla toiminnanharjoittajan ilmoitukseen perustuva toiminta, jossa toiminnanharjoittaja antaa tiedon toiminnan aloittamisesta.<sup>111</sup> Yleensä tähän liittyy

---

<sup>109</sup> Kuusiniemi et al. 2015, s. 131.

<sup>110</sup> Kuusiniemi et al. 2015, s. 47.

<sup>111</sup> Ilmoitusmenettelyyn liittyy myös ilmaisutapaoeroja. Silloin kun laissa on käyty ilmaisua "tehdä ilmoitus" merkitsee se de facto viranomaisen antamaa päätöstä. Sen sijaan ilmaisu "ilmoittaa" ei vaadi viranomaiselta erillistä päätöstä, vaan viranomaisen saa tiedon toiminnan aloittamisesta, joka mahdollistaa valvonnallisiin toimiin ryhtymisen. Kuusiniemi et al 2015, s. 48.

viranomaisen mahdollisuus määräysten antamiseen tietyn ajanjakson kuluessa.<sup>112</sup> Viranomaiselle voidaan saattaa tieto toiminnan aloittamisesta myös rekisteröinti-ilmoituksella.<sup>113</sup>

Ympäristöluvan mukaisen toiminnan harjoittaminen ilman lupaa on siis kiellettyä, mutta hallintoluvan saanti poistaa kiellon. Luvan mukainen toiminta voidaan aloittaa siis sen jälkeen, kun hallintolupa on myönnetty.<sup>114</sup> Julkisoikeudellisen suhteen näkökulmasta tarkasteltuna kyse on siitä, että toiminnanharjoittajan on sallittua luvassa määritellyn tavoin sekä rajoituksin käyttää tai muuttaa ympäristöä ja kuormittaa sitä päästöin sellaisilla tavoilla, jotka olisivat kiellettyjä ilman ympäristölupaa.<sup>115</sup>

Ympäristöluvan alaista toimintaa tarkastellaan yleisten etujen perspektiivistä, minkä turvaamiseksi toiminnalle asetetaan rajoituksia.<sup>116</sup> Ympäristöllinen lupa vaikuttaa myös muihin oikeussuhteisiin esimerkiksi toiminnanharjoittajan ja naapureiden välillä. Vaikutus rajoittaa lähinnä naapurin yksityisoikeudellisia vaatimusmahdollisuuksia toiminnanharjoittajaa vastaan – naapuri joutuu sietämään luvantumukaisesti hänelle aiheutuvaa haittaa. Eräistä naapuruussuhteista annetun lain 19 §:N mukaan ympäristöluvanvaraista tai YSL:ssä tarkoitettua ilmoituksenvaraista toimintaa ei kieltokanteella voida määrätä poistettavaksi. Tästä johtuen lupamenettelyissä säännellään myös verrattain yksityiskohtaisesti sidosryhmiin liittyvistä teemoista, yleisön kuulemisesta sekä jokseenkin laajasta valitusoikeudesta.<sup>117</sup>

Ympäristölupaharkinta jaetaan kahteen osaan – ensin tutkitaan luvan myöntämisen esteet ja edellytykset, jonka jälkeen siirrytään lupamääräysten asettamisharkintaan. Osat ovat kiinteästi kytköksissä toisiinsa, ja käytännössä osien erottaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Lupaharkinnasta muodostuukin yksittäinen kokonaisuus, jossa kaikilla ratkaisuilla on yhteys muihin ratkaisuihin. Tämä ilmenee siten, että lupamääräysten avulla luvan myöntämisedellytysten täytyminen on mahdollista

---

<sup>112</sup> Kuusniemi et al. 2015, s. 48.

<sup>113</sup> Kuusniemi et al. 2015, s. 48. Myöskään rekisteröinti-ilmoituksesta viranomainen ei anna de facto päätöstä. Rekisteröintiin voi liittyä aikarajoitus, jonka kuluessa viranomainen tekee rekisteröintimerkinnän, ja minkä aikana toimintaa ei ole sallittua aloittaa.

<sup>114</sup> Kuusniemi et al. 2015, s. 48.

<sup>115</sup> Kuusniemi et al. 2015, s. 49.

<sup>116</sup> Kuusniemi et al. 2015, s. 49. Yleisten etujen perspektiiviin liittyy olennaisesti myös pakkokeino- ja rangaistusuhka. Määräyksen mukaan toimivaan toiminnanharjoittajaan ei voi kohdistaa näitä seurauksia.

<sup>117</sup> Kuusniemi et al. 2015, s. 48.

varmistaa.<sup>118</sup> Lupaharkintaa koskevat säännökset löytyvät YSL 6-7 luvuista – 6 luvussa säädetään yleisistä, kaikkia ympäristöluvanvaraisia toimintoja koskevista säännöksistä, ja 7 luvussa käsitellään direktiivilaitosten lupaharkintoja.

Ympäristölupaharkinta on oikeusharkintaa. YSL 48 §:n 2 momentin mukaisesti ympäristölupa tulee myöntää silloin, jos toiminta täyttää YSL:sta ja jätelaista johtuvat vaatimukset. Ympäristölupiin liittyvä lupaharkinta eroaa kuitenkin normaalista jäykähköstä oikeusharkinnasta joustavien normien avulla. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksentekijälle suhteessa enemmän harkinnanvaraa johtuen ympäristöasioiden olosuhteiden erilaisuudesta sekä eri toimintojen eroista. Säännösten joustavuudesta huolimatta lupaharkinnalle epäolennaisia näkökohtia, kuten taloudellista hyötyä tai yhteiskunnallista merkitystä, ei voida huomioida, kun harkitaan toiminnan sallivuutta.<sup>119</sup>

### **3.2 Ympäristöluvan myöntämisedellytykset**

YSL:ssä määritellään ympäristöluvan saamisen edellytykset. YSL 48 §:n mukaan ympäristölupa tulee myöntää mikäli toiminta täyttää YSL:n ja jätelain sekä niiden nojalla annetuissa säännöksissä asetetut vaatimukset. Lisäksi luvan myöntämisedellytyksiä arvioidessa tulee huomioida LSL:n ja sen nojalla säädettyt vaatimukset.

Lupaharkinnan keskeisin osuus liittyy YSL 49 §:ään, sillä se sisältää luvanvaraista toimintaa koskevat luvan myöntämisedellytykset. YSL 49 §:n mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa: 1) terveyshaittaa; 2) merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa; 3) 16–18 §:ssä kiellettyä seurausta; 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella; 5) eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta; 6) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaiden kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista

---

<sup>118</sup> Kuusiniemi et al. 2015, s. 131.

<sup>119</sup> Kuusiniemi et al. 2015, s. 131. Kuusiniemi et al. huomauttaa lisäksi, että hankkeen yhteiskunnallinen merkitys voi kuitenkin välittyä lupaharkinnassa esimerkiksi sijoituspaikkaharkinnan tai sovellettavaksi tulevan sääntelyn kautta.

heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

YSL 7 § ja 8 § koskevat toiminnanharjoittajan velvollisuuksia. YSL 7 §:n mukaan toiminnanharjoittajalla on velvollisuus ehkäistä ympäristön pilaantuminen ennakolta tai rajoitettava se mahdollisimman vähäiseksi. Päästöt ympäristöön ja viemäriverkostoon tulee rajoittaa mahdollisimman vähäisiksi. YSL 8 §:ssä todetaan, että toiminnanharjoittajan tulee ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi huolehtia ja varmistua siitä, että toiminnassa käytetään parasta käyttökelpoista tekniikkaa, energiankäyttö toiminnassa on tehokasta, aiheutuvia päästöjä ja vaikutuksia tarkkaillaan ja niistä sekä raaka-aineista, polttoaineista ja muista kemikaaleista, syntyvistä jätteistä ja käsitellyistä jätteistä toimitetaan viranomaiselle tarpeellisia tietoja ja että toiminnanharjoittajan käytettävissä on toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä asiantuntemus.

Toiminnanharjoittajan tulee huomioida pilaantumisen vaara ja pilaantumisen ehkäiseminen etukäteen ennen toiminnan aloittamista. YSL 11 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta tulee mahdollisuuksien mukaan sijoittaa siten, että toiminnasta ei aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja pilaantuminen voidaan ehkäistä. Sijoiuspaikan soveltuvuutta arvioitaessa tulee huomioida toiminnan luonne, kesto, ajankohta ja vaikutusten merkittävyys sekä pilaantumisen todennäköisyys ja onnettomuusriski; vaikutusalueen herkkyys ympäristön pilaantumiselle; merkitys elinympäristön terveellisyyden, ja viihtyisyyden kannalta; sijoiuspaikan ja vaikutusalueen nykyinen ja oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus; muut mahdolliset sijoiuspaikat alueella.

YSL 15 §:n mukaisesti toiminnanharjoittajan tulee ennalta varautumista varten laatia riskinarviointiin perustuva varautumissuunnitelma, varattava tarpeelliset laitteet ja muut varusteet, laadittava toimintaohje, testattava laitteet ja varusteet sekä harjoiteltava toimia onnettomuuksia ja muita poikkeuksellisia tilanteita varten. Suunnitelman sisältö, laajuus ja tarkkuus määräytyvät toiminnan luonteen perusteella.

YSL § 39:ssä todetaan, että hakemukseen tulee liittää tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua toimintaa, tulee

hakemukseen liittää YVA-selostus ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä ennen päätöksentekoa. Tarvittaessa hakemukseen tulee liittää LSL 65 §:n mukainen arviointi.

*LSL 65 § Jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.*

YSL 47 §:n mukaan vesien pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa koskeva ympäristölupahakemus sekä samaa toimintaa koskeva vesilain mukainen lupahakemus ja hakemus tämän lain 34 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun käyttöoikeuden saamiseksi on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Yhteiskäsittely ei ole tarpeen, jos toiminta edellyttää ympäristöluvan lisäksi pelkästään vesilain 4 luvun mukaista lupaa veden ottamiseen eikä veden ottamisen ja sen takaisin vesistöön päästämisen välillä ole välitöntä vesitaloudellista yhteyttä.

YSL 53 §:n mukaisesti parhaan käyttökelpoisen tekniikan sisältöä arvioitaessa on otettava huomioon: 1) jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentäminen; 2) tuotannossa käytettävien aineiden ja siinä syntyvien jätteiden uudelleen käytön ja hyödyntämisen mahdollisuus; 3) tuotannossa käytettävien aineiden vaarallisuus sekä mahdollisuudet käyttää entistä haitattomampia aineita; 4) päästöjen laatu, määrä ja vaikutus; 5) käytettyjen raaka-aineiden laatu ja kulutus; 6) energian käytön tehokkuus; 7) toiminnan riskien ja onnettomuusvaarojen ennalta ehkäiseminen sekä onnettomuuksien seurausten ehkäiseminen; 8) parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöönottoon vaadittava aika ja toiminnan suunnitellun aloittamisajankohdan merkitys sekä päästöjen ehkäisemisen ja rajoittamisen kustannukset ja hyödyt; 9) vaikutukset ympäristöön; 10) teollisessa mittakaavassa käytössä olevat tuotantomenetelmät ja menetelmät päästöjen hallitsemiseksi; 11) tekniikan ja luonnontieteellisen tiedon kehitys; 12) Euroopan komission ja kansainvälisten toimielinten julkaisemat tiedot parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta.

Lisäksi ympäristöluvan saamisesta säädetään laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, jonka 15 §:n mukaisesti hankkeen ympäristövaikutukset tulee selvittää ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Arvioinnin on kuitenkin oltava käytettävissä 25 §:n mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa. Saman lain 16 §:n mukaan arviointiohjelman tulee sisältää tarvittavat tiedot hankkeesta ja sen kohtuullisista vaihtoehdoista, kuvaus ympäristön nykytilasta, ehdotus arvioitavista ympäristövaikutuksista ja niiden selvittämisestä sekä suunnitelma arviointimenettelyn järjestämisestä. Arviointiohjelman sisällöstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn 19 §:ssä säädetään siitä, miten arviointiselostus tulee toimittaa yhteysviranomaiselle. Sen tulee sisältää tarvittavat tiedot hankkeesta, kuvaus ympäristön nykytilasta, kuvaus hankkeen ja sen kohtuullisten vaihtoehtojen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista, niiden lieventämisestä, seurannasta ja vaihtoehtojen vertailusta, tiedot ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamisesta ja yleistajuinen yhteenveto.<sup>120</sup>

### 3.3 Lupakäsittelyn vaiheet

Ympäristölupaa tulee hakea siltä aluehallintovirastolta, jonka alueelle toiminta sijoittuu. Uutta toimintaa tai toiminnan muutosta koskevan ympäristölupahakemuksen tavoitteellinen keskimääräinen käsittelyaika on 10 kuukautta. Tämä voi pidentyä, mikäli hakemus on puutteellinen tai sitä muutetaan käsittelyn aikana.

Ympäristölupaviranomainen tiedottaa ympäristölupahakemuksesta kuulutuksella.<sup>121</sup> Kuulutuksen perusteella viranomaiset lausuvat hakemuksesta, ja lisäksi muut asianosaiset saavat tehdä muistutuksia muiden tahojen pystyessä esittämään asiasta mielipiteensä.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Tarkemmat tiedot sisältyvät valtioneuvoston asetukseen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.

<sup>121</sup> Ympäristö.fi/luvut-ja-velvoitteet:

YSL:n mukaisista lupa-asioista tiedotetaan sekä kuuluttamalla että internet-sivuilla. Kuulutusta pidetään nähtävillä kunnan ilmoitustaululla vähintään 30 päivän ajan. Lisäksi kuulutuksesta yleensä ilmoitetaan myös sanomalehdessä, ja vaikutuspiirin maa- ja vesialueiden omistajille lähetetään kuulutuksesta tietoa. Kuulutuksessa kerrotaan asiakirjojen sijainti sekä menettelyohjeet muistutusten jättäjille. Lisäksi kuulutuksen yhteydessä ilmoitetaan määräaika muistutusten ja mielipiteiden jättämiselle. Asia voidaan ratkaista myös ilman muistutuksia ja mielipiteitä.

Sen jälkeen kun lupaviranomainen on kuullut muistutuksista ja lausunnoista hakijaa, tekee viranomaisen asiasta päätöksen. Aluehallintovirastossa asiasta tehdään päätös esittelijän päätösesitykseen pohjautuen<sup>123</sup>. Ratkaisu perustuu lainsäädäntöön; YSL:n mukaan luvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta aiheudu terveystaitta tai merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Jos haittoja ei voida estää lupamääräysten avulla, ei lupaa voida myöntää.

Päätös annetaan kirjallisesti, ja siihen sisältyy asian selostus sekä asianomaisten vaatimukset.<sup>124</sup> Ratkaisun lisäksi esitetään päätöksen perusteet. Mikäli hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arvioinnista annettua lakia, tulee lupapäätöksestä käydä ilmi tapa, jolla arviointi on huomioitu lupaharkinnassa. Luvan myöntämisen yhteydessä annetaan samalla määräykset, joiden mukaan hanke tulee toteuttaa. Päätöksessä myös vastataan esitettyihin vaatimuksiin.

Ympäristölupa-asioissa päätöksistä voi valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa. VHaO:n päätöksestä voi edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli valituslupa myönnetään. Valituksen saa tehdä se, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea, rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, toiminnan sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät, valtion valvontaviranomainen sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, asiassa yleistä etua valvova viranomaisen, saamelaiskäräjät mikäli ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, kolttien kyläkokous, mikäli ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttien-alueella kolttien

---

<sup>122</sup> Ympäristö.fi/luvat-ja-velvoitteet: Asianosaiset voivat jättää asiasta muistutuksia. Asianosaisia katsotaan olevan niiden, joiden oikeutta tai etua käsiteltävä asia saattaa koskea. Muut kuin asianosaiset voivat jättää asiasta mielipiteensä.

<sup>123</sup> AVI:ssa asian esittelijän ja ratkaisijoiden valinnassa huomioidaan päätöksen tekemisessä vaadittava asiantuntijuus. Kunnassa asian ratkaisee lautakunta tai viranhaltija.

<sup>124</sup> Ympäristö.fi/luvat-ja-velvoitteet: alun kertoelmaosassa kerrotaan esimerkiksi hakemuksen mukaisesta toiminnasta, päästöistä ja niiden vaikutuksista sekä hakemuksen käsittelystä. Lupapäätöksen sisältö pohjautuu YSL:n 83 §:ään sekä ympäristönsuojeluasetuksen 14-21 §:iin.

elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja YSL 191 §:n mukaisesti.

### 3.4 Näyttökysymys ympäristölupa-asioissa

Hallintoprosessuaalinen näyttökynnystä vastaa rikosoikeudellisissa asioissa tavoiteltavaa totuuden astetta, jonka päämääränä on selvittää asianlaitojen todellisuus.<sup>125</sup> Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL) 37 §:n mukaisesti hallintotuomioistuimen tulee huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle lisäselvityksen tarve. Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen tulee esittää selvitys vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti, ja niiden tulee myötävaikuttaa asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen tulee huomioida tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.

Näyttökynnys viittaa näytölle tai selvitykselle asetettavia laadullisia vaatimuksia, eli millainen selvitys on laadullisesti riittävä ratkaisun tekemiseksi. Korkein mahdollinen näyttökynnys on aineellinen totuus, jolloin seikka on joko ilmeinen tai ilmeisen epätodennäköinen. Täyden näytön käsitettä voidaan hyödyntää kun kyseessä on vapaa todistusharkinta. Tällöin tarkoitetaan kuitenkin todennäköisyysnäyttöä, jonka mukaan järkevä ja tunnontarkka henkilö voi vakuuttua tosiseikan olemassaolosta.<sup>126</sup>

Aineellinen totuus viittaa siis sellaiseen oikeudenkäynnin lopputulokseen, joka vastaa täydellisesti sitä, mitä tosiasiallisesti on tapahtunut. Oikeusvarmuuden näkökulmasta kyse on siis ihanteellisesta lopputuloksesta. Hallintoasioissa huomattavaa on se, että esimerkiksi ympäristöasioissa luvan antamiseen liittyviä tosiasiallisia olosuhteita joudutaan arvioimaan tulevaan suuntautuen.<sup>127</sup> Tarkan mukaan näyttökynnyksen konstruktio on muutenkin monimutkaisempi riita- ja rikosprosesseihin verraten. Viranomaisen ollessa oikeudenkäynnin osapuoli sen tulee pystyä esittämään näyttökynnyksen ylittävän selvityksen, jolloin sen voidaan katsoa toimineen lainmukaisesti harkintavaltansa

---

<sup>125</sup> Tarkka 2018, s. 516.

<sup>126</sup> Saranpää 2011, s. 592, 596.

<sup>127</sup> Tarkka 2018, s. 518.



rajoissa.<sup>128</sup> Ympäristölupa-asiassa tämä tarkoittaisi sitä, että luvan edellytyksiä on arvioitu hallintomenettelyssä lain edellyttämällä tavalla. Merkittävää on myös se, että hallintoprosessissa viranomaisen esittämä selvitys on lähtökohtaisesti luotettavaa, jolloin yksityisen tehtäväksi asetuu selvityksen horjuttaminen tai vaihtoehtoisesti uuden selvityksen esittäminen.<sup>129</sup>

HOL 38 §:n mukaan jokaisella on velvollisuus saapua tuomioistuimeen kuultavaksi sekä sallia katselmuksen toimittaminen. Saman lain 39 §:n mukaan asianosaisella sekä päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus esittää haluamansa selvitys hallintotuomioistuimelle. Näin ollen selvitysvelvollisuus jakautuu oikeudenkäynnin osapuolille. Hallintoprosessissa hallintotuomioistuimen tulee arvioida viran puolesta milloin asia on ratkaisukypsä. Hallintotuomioistuimella on kuitenkin ratkaisupakka kohtuullisen ajan kuluessa, jolloin arvioinnissa voi lisäselvityksistä huolimatta jäädä jokin seikkaepäselväksi.<sup>130</sup> Näin ollen on selvää, että aineellisen totuuden tavoittelemiseen liittyy tosiasiallisia rajoitteita, jolloin joudutaan tyytymään prosessuaaliseen totuuteen.<sup>131</sup>

Hallintoprosessissa osapuolten esittämät selvitykset muodostavat kokonaisuuden, jonka perusteella tuomioistuin arvioi mitä on tapahtunut ja onko viranomaisen toiminut lainmukaisesti. Hallintoprosessissa arvioidaan vain sitä, onko viranomaisen tulkinta laista ollut oikea. Kun tuomioistuin päättää, että asia on ratkaisukypsä ja näyttökynnys ylittynyt, se antaa päätöksensä. Huomattavaa on kuitenkin se, että puhtaasti oikeudellisessa arvioinnissa, josta hallintoprosessissa on kyse, ei näytöllä välttämättä ole suurta merkitystä.<sup>132</sup>

HOL 79 §:n mukaisesti hallintotuomioistuimen tulee päätöksessään antaa ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin, tulee sen harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Ympäristölupien kannalta mielenkiintoista on kuitenkin se, että vaikka hallinto-oikeuden tulee asiaa käsitellessään rajoittaa käsittely koskemaan valituksissa esitettyjä vaatimuksia ja näin ollen tutkia päätöksen

---

<sup>128</sup> Tarkka, s. 520.

<sup>129</sup> Tarkka, s. 520.

<sup>130</sup> Tarkka, s. 522.

<sup>131</sup> Paso – Saukko – Tarukannel - Tolvanen 2015, s. 148, 160.

<sup>132</sup> Tarkka, s. 522

lainmukaisuuden vain siinä laajuudessa, kuin valituksessa muutosta on vaadittu, voi se erityisesti ympäristölupa-asioissa puuttua lupaan valituksen vaatimuksia laajemmin.<sup>133</sup>

Kaikissa hallintotuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa näyttökynnys ei ole yhtä korkealla, vaan se vaihtelee asian laadusta riippuen. Vaikutusta voi olla asian merkittävyydellä sekä julkisella intressillä. Tarkan mukaan KHO:n oikeuskäytännössä on 2010-luvulla siirrytty vierittämään selvitysvastuuta enemmän osapuolille, jolloin tuomioistuimen selvitysvastuu samalla kevenee. Samalla osapuolten määräysvalta sekä oikeudenkäynnin adversaalisuus lisääntyy, jolloin oikeudenkäynnin ennakoitavuus paranee, kun selvitys on osapuolten tuottamaa ja näin ollen heidän tiedossaan.

Ympäristölupa-asioissa näyttökysymys liittyy usein selvitysten riittävyyteen niin määrällisesti kuin laadullisestikin. Selvitysten puutteellisuus mainitaan useissa tapauksissa yhtenä syynä sille, miksi ympäristölupaa ei pysytetä oikeusasteissa. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että termiä selvitysten puutteellisuus ei avata, se vain todetaan. Asianosaisen näkökulmasta olisi kuitenkin olennaista tietää, puhutaanko tapauksessa määrällisestä vai laadullisesta puutteellisuudesta.

Valtioneuvoston kanslia julkaisi vuonna 2022 raportin ympäristövaikutuksen mallintamiseen liittyen. Tavoitteena oli luoda mallinnukselle yhteinen kriteeristö, jotta ennakoitavuutta saataisiin lisättyä ja laatua parannettua. Vesistövaikutuksiin liittyy monia ongelmallisia kohtia. Arviointiin käytettävistä arviointimenetelmistä säädetään vain yleispiirteisesti, eikä lainsäädännössä lainkaan ohjata käytettävien mallien valintaa. Mallien valintaan ei juurikaan liity oikeuskäytäntöä, poikkeuksena KHO 2019:166. Selvitysten riittävyys liittyy olennaisesti mallin valintaan toiminnan vaikutusten arvioimisesta.

Ongelmana kuitenkin on, että oikeudellisesti on epäselvää, milloin mallinnusta tarvitaan ja millainen malli sopivien selvitysten tuottamiseksi tulisi valita. Valtioneuvoston työryhmä tunnisti kaikki nämä edellä mainitut teemat ongelmallisina lupaharkinnan ennakoitavuuden sekä luvanhakijan aseman kannalta.<sup>134</sup> Valtioneuvoston työryhmä totesi julkaisussaan ympäristövaikutuksen mallintamisesta, että vaikka luvanhakija selvittäisi kaikki hankkeen

---

<sup>133</sup> KHO on lausunut tästä asiasta esimerkiksi KHO 2022:22 ratkaisussa.

<sup>134</sup> Valtioneuvosto 2022.

kohtuullisesti selvitettävissä olevat vaikutukset, voi lupa jäädä saamatta vaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien takia.

Näin ollen on selvää, että vaikka yleisesti hallintoprosesseissa oikeudenkäyntien ennakoitavuus on parantunut kun selvitysvelvollisuutta on siirretty enenevässä määrin asianosaisille, on ympäristölupa-asiat monimutkaisine mallinnuksineen eri asemassa. Ympäristöasiat ovat uniikkeja juurikin siinä mielessä, että sopivaan mallinnukseen tarvittavat tiedot ovat usein vain toiminnanharjoittajan hallussa, jolloin muiden asianosaisten sekä tuomioistuimen tehtäväksi jää kyseenalaistaa mallin toimivuutta asiassa, ei niinkään suorittaa omia mallinnuksia.

## 4 HYVÄN HALLINNON PERIAATTEET YMPÄRISTÖLUPAPROSESSISSA

Ympäristölupa-asiat ovat luonteeltaan hallintoasioita. Hallintotoimintaan liittyvät vahvasti eri oikeusperiaatteet, joita voidaan kuvitella täsmällisiä oikeussääntöjä joustavammaksi sekä käyttöalaltaan laajemmiksi normeiksi. Samalla oikeudellisesti sitovia periaatteita käytetään kirjaamaan yleisiä sisällöllisiä puutteita hallintoelinten toiminnassa. Ympäristölupaharkinnassa noudatetaan yleisiä hallinnon periaatteita sekä säännöksiä, ja nämä yhdessä muodostavatkin ratkaisuharkintaa ohjaavan yleisen puitekehikon.<sup>135</sup> Näin turvataan osaltaan toiminnanharjoittajan sekä asianosaisten oikeuksien toteutuminen myös ympäristölupa-asioissa.

Hallintotoiminnan periaatteista on mahdollista keskustella useassa eri kontekstissa, sillä niillä voidaan tarkoittaa lailla määritettyjä periaatteita tai viitata hallintoa koskevan lainsäädännön keskeisiin lähtökohtiin sekä tavoitteisiin. Myös väljäsisältöisimmät vaatimukset, kuten oikeusvarmuus ja -voima, voidaan luokitella oikeusperiaatteiksi. Tässä tutkielmassa keskitytään molempiin.

Hallintolain 6 §:ssä mainitaan viisi hallinnon oikeusperiaatetta. Pykälän mukaan viranomaisen tulee kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien tulee olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Tämän tutkielman teemaan liittyen olennaisempia hallinnon oikeusperiaatteita hyvän hallinnon periaatteet; yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate. Nämä ovat vahvasti yhteydessä myös varovaisuusperiaatteeseen kilpailun kautta; yksityinen, esimerkiksi omaisuudensuojasta johdettu oikeus kilpailee usein varovaisuusperiaatteen kanssa.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Kuusiniemi et al. 2015, s. 133.

<sup>136</sup> Kuusiniemi 2001, s. 171.

## 4.1 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteesta säädetään hallintolain 6 §:ssä. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa laissa määriteltyyn päämäärään nähden. Konkreettisen toimen suhteellisuutta arvioidaan periaatteen sisältöön kuuluvien peruselementtien kautta.<sup>137</sup>

Ensimmäinen peruselementti liittyy siihen, että toimen tulee olla hallinnon kannalta soveltuva, tarpeellinen sekä sopiva suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään, jota pyritään toteuttamaan.<sup>138</sup> Konkreettisempi peruselementti korostaa toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointia erityisesti kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Käytetyn toimen tulee siis olla tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi, eli pelkästään hallinnollisten tarpeiden arviointi yksistään ei riitä.<sup>139</sup>

Viimeinen peruselementti edellyttää toimien oikeasuhtaisuutta.<sup>140</sup> Toimiin sisältyvät rajoittavat tai muuten negatiiviset vaikutukset eivät saa sisältää enempää yksityisen oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa kuin toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä. Viranomaisten keinojen tulee siis olla oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden.<sup>141</sup>

Arvioidessa viranomaisen toimien oikeasuhtaisuutta voidaan perusteena yleensä hyödyntää kohtuullisuutta sekä velvoitteiden asettamisessa että etujen myöntämisessä.<sup>142</sup> Tämä kuitenkin liittyy yleensä tilanteisiin, joissa käytetään hallinnollista pakkokeinoa tai muuta rajoittavaa päätöstä, jolloin toimen ankaruus tulee määritellä kohtuulliseksi suhteessa teon tai laiminlyönnin laatuun sekä moitittavuuteen.<sup>143</sup> Kohtuusharkintaa tulee siis käyttää esimerkiksi uhkasakon määrää määriteltäessä.

---

<sup>137</sup> Mäenpää 2023, s. 168.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> Ibid.

Erityisen keskeinen merkitys suhteellisuusperiaatteella on silloin, kun käsitellään rajoittavaan tai kielteiseen ratkaisuun tai toimeen päättyviä asioita.<sup>144</sup> Huomattavaa on kuitenkin se, että elinkeinotoimintaan liittyvien lupien peruuttamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on perusoikeutena suojatun, perustuslain 18.1 §:n mukaisen elinkeinovapauden vuoksi pitänyt oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä, että tällaiset hallintopäätökset rajataan vakaviin tai olennaisin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Lisäedellytyksenä päätökselle on myös se, etteivät luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset ole johtaneet puutteiden korjaamiseen. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan asianosaiselle tulee yleensä antaa mahdollisuus korjata virheensä ennen luvan peruuttamista koskevaa päätöstä.<sup>145</sup>

Viranomaisen toimivallan käyttöön suhteellisuusperiaatteella on kohtuullistava vaikutusta. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi varoituksen antamista ennen toiminnan kieltämistä. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen voi olla tarpeellista myös myönteisiä ja edunsuovia päätöksiä tehtäessä.

Oikeuskäytännössä on osaltaan tutkittu hyväksynnän peruuttamisen oikeasuhtaisuutta ratkaisussa KHO 2011:15. Tapauksessa ympäristökeskus oli voinut peruuttaa yhtiön jätetiedostomerkinnän hyväksynnän käytettävissään olleen selvityksen ja toiminnan laatu huomioiden käyttämättä ensin jätelain mukaisia lievempiä valvontakeinoja. Näin ollen katsottiin, että päätös ei ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen eikä loukannut yhtiön omaisuudensuojaa.

Myös EIT:n oikeuskäytännössä sovelletaan usein suhteellisuusperiaatetta. Erityisesti periaatteella on merkitystä tilanteissa, joissa valtio rajoittaa lainsäädännön tai viranomaistoimen kautta ihmisoikeussopimukseen perustuvia oikeuksia, esimerkiksi omaisuuden suoja. EU-oikeuden soveltamisessa suhteellisuusperiaate on yleisellä tasolla kirjattu SEUT 5 artiklaan, jonka mukaan unionin toimivallankäyttö noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja toissijaisuusperiaatetta. Suhteellisuusperiaate merkitsee, etteivät unionin toiminnan sisältöä ja muoto saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten

---

<sup>144</sup> Mäenpää 2023, s. 169.

<sup>145</sup> PeVL 36/2021 vp., s. 4. Kyseisessä lakiesityksessä on kyse apteekin väliaikaisesta sulkemisesta, mutta siinä on yhtä lailla kyse viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä.

tavoitteiden saavuttamiseksi. EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate ylittää jäsenvaltion viranomaisiin siinä määrin, kun ne toteuttavat unionin oikeutta.

Suhteellisuusperiaate liittyy merkittävästi ympäristölupaa vaativaan toimintaan. Ympäristöluvan myöntämisessä ja siihen liittyvissä määräyksissä tulee luonnollisesti huomioida toimenpiteiden tarpeellisuus ja välttämättömyys tavoitteet huomioiden, jotta toiminnanharjoittajille ei aiheudu kohtuutonta taakkaa.

Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta onkin mielenkiintoista tarkastella varovaisuusperiaatetta sekä mallintamiseen liittyviä juridisia haasteita, joita käsiteltiin aiemmin. Selvää on, että toiminnanharjoittajalla ei ole velvollisuutta tuottaa yleistä ympäristötietoa, vaan hankkeen vaikutuksiin liittyvä tieto riittää. On kuitenkin syytä pohtia, missä rajaa menee ympäristötiedon tuottamisen kanssa silloin, jos luvanhakijalta on voitu edellyttää erittäinkin pitkälle ulottuvia selvityksiä esimerkiksi vesien tilasta. Valtioneuvoston työryhmän julkaisussa todetaankin, että hakijalta vaadittavilla selvityksillä täytyy olla hankkeen vaikutuksiin välitön yhteys.<sup>146</sup>

## 4.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate perustuu ranskalaisperäiseen oppiin vallan väärinkäytöstä, *détournement de pouvoir*, johon Suomessa on alettu kiinnittämään huomiota 1950-luvulla.<sup>147</sup> Itsenäistä merkitystä harkintavallan käytön tarkoituksien hyväksyttävyydelle sekä rajoituksille alettiin antamaan eräissä 1950-luvun alussa annetuissa tuomioistuinratkaisuisissa. Tätä tulkintalinjaa korostettiin myös hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa, ja vähitellen periaate vakiintui oikeuskäytännössä itsenäiseksi oikeusperiaatteeksi. Ajan myötä tarkoitussidonnaisuuden periaate on laajentunut sisältämään myös yleisen kiellon väärinkäyttää mitä tahansa viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaa elementtiä. Nykyään voidaankin puhua myös yleisestä toimivallan väärinkäyttökielestä.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Valtioneuvosto 2022, s. 49.

<sup>147</sup> Mäenpää 2023, s. 163.

<sup>148</sup> Mäenpää 2023, s. 163.

Hallintolain 6 §:ssä todetaan, että viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimivallan käyttö on sidottu laissa määriteltyihin ja muuten lainmukaisiin tarkoituksiin. Edellytyksenä tarkoitussidonnaisuuden periaatteelle on, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa ainoastaan siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai on muuten tarkoitettu käytettäväksi. Asiaankuulumattomiin syihin tai lakiin perustumattomiin tai asiaan liittymättömiin ehtoihin ei näin ollen ole viranomaisen mahdollista perustaa päätöstä harkintavaltaa käyttäessään.<sup>149</sup>

Yleisesti väärinkäyttökiellon kohteena ovat erityisesti julkinen valta, päätösvalta ja harkintavalta, menettelylliset velvoitteet, viranomaisasema sekä viranomaisen mahdollisesti huomattava tai määräävä asema. Mäenpää kuitenkin huomauttaa, että käytännössä sen määrittäminen yksiselitteisesti mikä on viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ja näin ollen toimivallan käytön sallitut rajat voi olla haastavaa. Näin ollen vastauksen tähän kysymykseen pystytään löytämään selvittämällä sovellettavan normin sisältöä ja tavoiteltavia päämääriä tapauskohtaisesti. Lain säännöksen tulkintaan pystytään vaikuttamaan lain tarkoituksen sekä tavoitteet määrittelevä yleissäännöksen kautta.<sup>150</sup>

Oikeuskäytännössä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta on sovellettu lain tarkoitusta ja viranomaisen päätöksen tavoitteita vertaamalla. Viranomaisen on menetellyt periaatteen vaatimusten mukaisesti toteutuu silloin, kun toimivaltaa on käytetty lainmukaisen tavoitteen toteutumiseen ja harkintavaltansa rajoissa. Tilanne on toinen mikäli viranomaisen on päätöksen tehdessään käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan on ollut käytettävissä, ja tällöin kyseessä on harkintavallan väärinkäyttö. Harkintavallan väärinkäyttöä voidaan pitää perusteena päätöksen kumoamiselle.

EU-lainsäädäntöä sovellettaessa tarkoitussidonnaisuudella on erityinen merkitys. EU-oikeuden tulkintavaikutuksen edellytyksenä on *effet utile*, eli viranomaisen tulee tulkita ja

---

<sup>149</sup> Mäenpää 2023, s. 163; ks. Myös KHO 2011:112.

<sup>150</sup> Mäenpää 2023, s. 163. Mäenpää esittää esimerkkinä, että esimerkiksi hallintolain säännösten tarkoitussidonnainen soveltaminen edellyttää lain 1 §:n tarkoitussäännöksen huomioimista. Sen mukaan lailla pyritään toteuttamaan ja edistämään hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasiassa sekä edistämään hallinnon palvelujen laatua ja tarkoituksenmukaisuutta.



soveltaa siihen sisältyviä normeja siten, että EU-lainsäädännön tavoitteet turvataan mahdollisimman tehokkaasti.<sup>151</sup>

Ympäristölupa-asioissa tarkoitussidonnaisuuden periaate täsmentää suhteellisuusperiaatetta. Edellytyksenä siis on, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Ympäristölupamenettelyn lupaharkintavara rajoittuu siis sellaisiin toimiin, jotka ovat tarpeellisia lakien tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>152</sup> Tarpeellisuussidonnaisuuden näkökulmasta mielenkiintoinen aspekti onkin yllä todettu asia hallintokäyttölaista, jonka mukaan ympäristöasioissa tuomioistuin ei ole sidottu asianosaisten vaatimuksiin.

### 4.3 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti toimiessaan viranomaisen tulee toiminnassaan huomioida yksityisen oikeudet odotukset ja turvattava ne.<sup>153</sup> Hallintolain 6 §:ssä tämä on ilmaistu siten, että viranomaisten toimien tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Olennaista luottamuksensuojan syntymiseen on se, että oikeutetut odotukset ovat muodostuneet yksityiselle ennen viranomaisen uusia toimia.<sup>154</sup> Nämä odotukset voivat perustua esimerkiksi viranomaisen myönteiseen päätökseen tai neuvoon toimia tietyllä tavalla. Lisäksi lainsäädännön sisältämä velvoite tietyllä tavalla voi synnyttää yksityiselle oikeutetun odotuksen. Vakiintunut käytäntö ei kuitenkaan yleensä estä muutosta lainsäädännön määrittelemissä rajoissa.<sup>155</sup>

Toinen edellytys luottamuksensuojan syntymiseen on oikeutettujen odotusten lainmukaisuus.<sup>156</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että myönnetyn luvan tai viranomaisen sitoumuksen tulee olla oikeusjärjestyksen mukainen, jotta siihen on mahdollista kohdistua oikeutettu, legitiimi odotus. Näin ollen luottamuksensuojaan ei voi vedota puuttuttaessa

---

<sup>151</sup> Mäenpää 2023, s. 163.

<sup>152</sup> Warsta 2007, s. 58.

<sup>153</sup> Mäenpää 2023, s. 171.

<sup>154</sup> Mäenpää 2023, s. 172.

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Ibid.

lainvastaisesti myönnettyyn hallintolupaan, jos peruuttaminen on mahdollista lain säätämässä rajoissa. Myönnettyyn lupaan puuttuessa tulee kuitenkin huomioida myös suhteellisuusperiaate sekä oikeusvarmuus, sillä oikeusvarmuus voi luoda edellytykset viranomaisen mahdollisuudelle päätöksen perumiseen.<sup>157</sup>

Kahden yllämainitun edellytyksen lisäksi luottamuksensuojan aktivoimiseen vaaditaan asianosaisen vilpittömyyttä mieltä.<sup>158</sup> Oikeutettuja odotuksia ei voi saada aikaan, mikäli asianosainen menettelee lainvastaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että mikäli esimerkiksi aluehallintovirasto myöntää ympäristöluvan teollisuushankkeelle, tulee ympäristöluvan perustua todenmukaisiin tietoihin ympäristölupahakemuksessa. Mikäli myönnetty lupa perustuu virheellisiin tietoihin, luvanhakija ei voi vedota luottamuksensuojaan viranomaisen korjatessa virheen luvanhakijan vahingoksi.<sup>159</sup>

Luottamuksensuojan kohteena voidaan siis pitää oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, jotka voivat kohdistua niin voimassa olevien oikeussuhteiden pysyvyyteen kuten siihenkin, että viranomainen noudattaa velvollisuuksiaan.<sup>160</sup> Oikeutettujen odotusten kohteena olevia perusvelvollisuuksia viranomaisten vallinnassa on esimerkiksi velvollisuus noudattaa lakia, yleisiä oikeusperiaatteita sekä asianmukaisesti voimaansaatettuja kansainvälisiä sopimuksia. Lisäksi viranomaisen velvollisuutena on noudattaa omaksuttua tulkinta- ja soveltamislinjoja, ellei sen muuttamiselle löydy lainmukaisia perusteita.<sup>161</sup>

Tärkeä luottamuksensuojaperiaatteeseen liittyvä aspekti on yksityisen luottamus viranomaisen käytännön jatkumiseen.<sup>162</sup> Yksityinen voi perustellusti luottaa siihen, että viranomainen seuraa ja noudattaa omaksumaansa tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä, mikäli olosuhteet eivät ole huomattavasti muuttuneet tai käytäntö ole osoittautunut selvästi lainvastaiseksi. Luottamuksensuojan tavoitteena ei olekaan muodostaa saavutettuja oikeuksia eikä pysyttää kerran tehtyä hallintopäätöstä muuttumattomaksi, mikä käytännössä merkitsee viranomaisen oikeutta perustellusta syystä muuttaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöä.<sup>163</sup>

---

<sup>157</sup> Mäenpää 2023 s. 172.

<sup>158</sup> Mäenpää 2023, s. 173.

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Mäenpää 2023, s. 176.

<sup>163</sup> Mäenpää 2023, s. 176.

Luottamuksensuojaperiaatteella on merkittävä vaikutus ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden vaatimukseen. Luvanhakijan tulee esimerkiksi investointipäätöksen yhteydessä kyetä arvioimaan luvan saamisen mahdollisuuksia ja luvan mahdollista sisältöä. Käytännön ratkaisulinjan muuttuminen on kuitenkin mahdollista esimerkiksi olosuhteiden muutoksen tai ympäristötiedon lisääntyessä.<sup>164</sup>

Luottamuksensuoja ei kuitenkaan ole yksinkertainen sovellettava oikeusperiaate ympäristöasioissa. Selvää on, että eräät kollektiiviset ympäristönsuojeluun liittyvät tavoitteet pakottavat tietyin edellytyksin tinkimään toiminnanharjoittajalle muuten kuuluvan luottamuksen suojaamisesta. Luonnon kuormitusta ei voida siis pitää sellaisena pysyvänä oikeutena, jota luottamuksensuoja suojaisi. Tällöin toimivia työkaluja löytyy luvan sisällön muuttamisesta tai peruuttamisesta.<sup>165</sup>

#### **4.4 Yhdenvertaisuusperiaate**

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia, eri perustein tapahtuva syrjintä ja suosinta on kiellettyä. Yhdenvertaisuusperiaate täsmentyy hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen tulee kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Säännöksellä tarkoitetaan kaikkea viranomaistoimintaa, ja se koskee luonnollisia henkilöitä sekä oikeushenkilöitä. Yhdenvertaista kohtelua tulee soveltaa kaikkiin asiassa mahdollisesti oleviin asianosaisiin tai niihin, joihin asian käsittely voi vaikuttaa. Vaikutusta ei ole sillä, asioivatko he itse tosiasiallisesti kyseisessä viranomaisessa. Näin ollen yhdenvertaisuusperiaatteella on merkitystä erityisesti ympäristölupia koskevassa päätöksenteossa, sillä siinä vaikutetaan useiden asianosaisten etuihin, velvollisuuksiin sekä oikeuksiin.<sup>166</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate välittyy myös tasa-arvolain (1986) ja yhdenvertaisuuslain (2014/1325) sekä virkanimitystä, virkasuhdetta ja työsopimussuhdetta koskevien syrjintäkieltojen kautta. Rikoslaisissa on erikseen säädetty rangaistavaksi syrjintä yleisöpalvelussa ja virkatoiminnassa sekä muussa julkisessa tehtävässä. Myös Euroopan

---

<sup>164</sup> Kuusiniemi 2001, s. 218.

<sup>165</sup> Kuusiniemi 2001, s. 237.

<sup>166</sup> Mäenpää 2023, s. 155.

ihmisoikeussopimus 14 artiklan mukaisesti sisältää yleisen syrjintäkiellon, ja EU-oikeuteen sisältyy useita syrjintäkieltoja eri perustein. Virkamiehen tulee toimia tasapuolisesti ja taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen on kielletty, mikäli se on omiaan heikentämään luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen virkamiesoikeudellisten säännösten mukaisesti. Rikoslaisissa on säädetty erikseen rangaistavaksi toiminta, jossa pyydetään, vastaanotetaan tai hyväksytään lahja tai muu oikeudeton etu siten, että menettely olisi omiaan heikentämään luottamusta tasapuolisuuteen viranomaistoiminnassa.

Viranomaisen tehtävä on normia tulkitessaan sekä soveltaessaan kohdella samanlaisia tapauksia samalla tavoin, ja erilaisia tilanteita eroavuuDET huomioiden.<sup>167</sup> Tasapuolisen kohtelun edellytyksenä voidaankin pitää eriytettyä arviointia, jossa asian erityispiirteet huomioidaan riittävästi. Erilaisten tilanteiden erilainen kohtelu tulee perustella asiallisesti, jotta yleinen tavoite eli normien yhdenmukainen soveltaminen käy ilmi perusteluista.<sup>168</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate liittyy myös keskeisesti ympäristölupa-asioihin.<sup>169</sup> Ympäristöoikeuden sektorilla ympäristön muuttuminen voi johtaa siihen, ettei lupia myönnetä aiempaan tapaan. Ympäristön rajallisuus vaikeuttaa yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamista ympäristöasioissa, yhdenvertaisuuden ei ole mahdollista toteuttaa kaikissa tilanteissa ympäristöasioissa.<sup>170</sup> Juridisesti kyseessä ei kuitenkaan ole yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeaminen, vaan erilaiseen kohteluun on perusteltu syy. Yhdenvertaisuusperiaate ilmenee ympäristöasioissa myös siinä, ettei toiminnanharjoittajaa voi velvoittaa keräämään sellaista yleistä ympäristötietoa, jolla ei ole yhteyttä toiminnanharjoittajan harjoittamaan toimintaan.<sup>171</sup>

Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta olennaista erityisesti ympäristöasioissa on tilanteet, joissa eri viranomaiset soveltamat samankaltaisissa asioissa samaa lakia eri tavoin. Ympäristöoikeudessa tapausten samankaltaisuuden arvioiminen on kuitenkin erittäin haastavaa, sillä merkitykselliset olosuhteet voivat vaihdella paljonkin, ja yleisesti ottaen relevanttien muuttujien määrä on suuri. Myös ajan kuluminen voi ratkaisevasti muuttaa tilannetta. Kuusiniemi toteaaakin, että siinä missä tulee tunnustaa ympäristöllisten

---

<sup>167</sup> Mäenpää 2023, s. 156.

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Kuusiniemi 2001, s. 218.

<sup>170</sup> Ekroos & Majamaa 2000, s. 646.

<sup>171</sup> Kuusiniemi et al. 2015, s. 133.

ratkaisujen tilannesidonnaisuus, tulee samalla painottaa yhteisille periaatteille pohjautuvien ratkaisulinjojen välttämättömyyttä, joiden keskiössä ovat erityisesti periaatteiden kaltaiset yleiset opit, joiden avulla pystytään objektivoimaan joustavien normien tulkintaa.<sup>172</sup> Kuusiniemen toteamus on siis erittäin olennainen juuri varovaisuusperiaatteeseen liittyen.

---

<sup>172</sup> Kuusiniemi 2001, s. 219-220.

## 5 VAROVAISUUSPERIAATE OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

Tässä kappaleessa tutkitaan varovaisuusperiaatteen soveltamista oikeuskäytännössä. Aiheen rajaamiseksi keskitytään pelkästään ympäristölupa-asioihin kotimaisissa oikeustapauksissa. Ensin käsitellään sellaisia tapauksia, joissa ympäristölupa on pysytetty joko sellaisenaan tai tuomioistuimen määräämin muutoksin. Sen jälkeen siirrytään käsittelemään tapauksia, joissa käsittely on palautettu AVI:lle. Kansainvälisessä oikeuskäytännössä käsitellään laajemmin varovaisuusperiaatteen soveltamista myös ympäristölupa-asioden ulkopuolisissa teemoissa.

### 5.1 Varovaisuusperiaate pysytetyissä ja muutetuissa ympäristöluvuissa

Pohjavesialuetta koskee YSL 17 §:n mukainen pohjaveden pilaamiskielto. KHO 2021:34 tapaus koski pohjavesialueella pohjaveden muodostumisalueella sijaitsevan polttonesteen jakeluaseman ympäristölupaa. Asiassa oli kyse siitä, voitiinko luvanhakijan esittämän selvityksen perusteella pohjaveden pilaantumisriski katsoa niin pieneksi, että lupamääräykset huomioiden ympäristöluvan myöntämisen edellytykset olivat olemassa.

Tapauksessa sovellettiin YSL 11 §:ää, jonka mukaisesti ympäristölupaharkinnassa otetaan huomioon toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys. KHO:n mukaan ”polttonesteiden jakeluaseman sijoittaminen pohjavesialueelle edellyttää jo tästä lähtökohdasta ja muu edellä lausuttu huomioon ottaen aina tapauskohtaista oikeusharkintaa.”<sup>173</sup> Perusteluissa huomautettiin, että jakeluaseman teknisiin suojaustoimenpiteisiin sekä niiden riskiarviointiin, jakeluaseman sijaintipaikkaan, pohjavesialueen hydrogeologisiin ja muihin olosuhteisiin sekä jakeluaseman luonteeseen tulee kiinnittää huomiota arvioitaessa pohjavesialueelle sijoitettavasta jakeluasemasta aiheutuvaa pohjaveden pilaantumisriskiä.<sup>174</sup> Lupaharkinnassa tulee lisäksi huomioida esimerkiksi onnettomuusriski sekä toiminnan vaikutusalueen herkkyys ympäristön pilaantumiselle.

---

<sup>173</sup> KHO 2021:34, kohta 4.1.

<sup>174</sup> ks. myös KHO 2020:13 sekä KHO 2020:14 pohjaveden pilaantumisriskistä

Varovaisuusperiaatteen soveltamisen kannalta merkittävää on se, kuinka KHO toteaa nimenomaisesti, että ”arvioinnin lähtökohtana tulee huomioida YSL 20 §:n 1 kohdan mukainen varovaisuus- ja huolellisuusperiaate.”<sup>175</sup> Varovaisuusperiaate huomioiden tuomioistuin päätyi kuitenkin siihen, että pohjaveden pilaantumisen vaara on olosuhteilla sekä suojausratkaisuilla ehkäisty niin pieneksi, ettei siitä ennalta arvioiden aiheudu YSL 17 §:n mukaista pohjaveden pilaamiskiellon vastaista seurausta. Olemassa oleva riski nähtiin siis tuomioistuimen näkökulmasta niin pieneksi, ettei siihen ollut tarpeellista puuttua varovaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Päätös ei kuitenkaan ollut yksimielinen. Eri mieltä olleen perustelussa todetaan, että huolimatta siitä, että toiminnan aikaiset polttoaineiden vuoto- ja onnettomuustilanteet on arvioitu epätodennäköisiksi, mahdollisessa vuototilanteessa seuraus pohjaveden laadulle vedenhankintaa varten tärkeällä pohjavesialueella saattaisi olla vakava. Perustelussa todetaan myös, että ”esitettyjen selvitysten perusteella arvioin, että pohjavesimuodostuman pilaantumisriskiä ei esitetyillä toimenpiteillä saada kyseessä olevissa hydrogeologisissa olosuhteissa riittävän pieneksi. Tämän vuoksi ja YSL 20 §:n 1 kohdan mukaista varovaisuusperiaatetta noudattaen, asiassa ei voida saadun selvityksen perusteella vakuuttua siitä, ettei jakeluaseman toiminnasta aiheudu YSL 17 §:ssä kiellettyä pohjaveden pilaantumisen vaaraa.” Toisin sanoen, eri mieltä ollut oikeusneuvos vetosi myös perusteluissaan varovaisuusperiaatteeseen.

Mielenkiintoista yllä olevassa tapauksessa onkin se, kuinka niin sanotusti molempia puolia puoltavat mielipiteet sisälsivät eri tulkinnan varovaisuusperiaatteesta. Enemmistö sovelsi varovaisuusperiaatetta ympäristöluvan myöntämiseksi ja nimenomaisesti varovaisuusperiaatteesta huolimatta. Toista mieltä ollut neuvos kuitenkin vetosi varovaisuusperiaatteeseen nimenomaisena perustelunaan sille, miksi ympäristölupaa ei olisi pitänyt myöntää.

On selvää, että KHO 2021:34 esittääkin pähkinänkuoressa varovaisuusperiaatteen soveltamiseen liittyvät haasteet. Tässäkään tapauksessa enemmistö ei pystynyt sen enempää avaamaan sitä epävarmuuden tasoa, johon pohjaveden pilaantumisen vaara liittyi. Toisaalta on myös selvää, että myöskään eri mieltä ollut oikeusneuvos ei pystynyt

---

<sup>175</sup> KHO 2021:34, kohta 4.1.

avaamaan argumenttiaan varovaisuusperiaatteen osalta sen enempää. Eri mieltä olleen oikeusneuvoksen kommentti onkin hyvin linjassa myös 5.2 osiossa esitettyjen kumottujen ympäristölupien perusteluiden kanssa.

Varovaisuusperiaatteen soveltaminen liittyy myös suoriin lupamääräyksiin. Vaasan hallinto-oikeuden asiassa 1421/2022 hallinto-oikeus (VHaO) päätyi hyväksymään toiminnanharjoittajan valituksen osittain muuttamalla AVI:n päätöksen lupamääräyksiä. Muilta osin valitus hylättiin. VHaO sisällytti varovaisuusperiaatteen yhdeksi sovelletuista oikeusohjeista. Varovaisuusperiaatteen soveltamista ei kuitenkaan avata tarkemmin. Päätöstä voidaan tulkita siten, että varovaisuusperiaatteen soveltaminen oikeusohjeena liittyy vahvasti lupamääräykseen 3. Luvan haltija halusi muuttaa kyseistä lukumäärää vesistöön johdettavan kuormituksen raja-arvon osalta, sillä heidän mukaansa raja-arvojen alentaminen vastaa uudessa toimintatilanteessa BAT (Best Available Technique) -päätelmien mukaisia raja-arvoja. Toiminnan muutoksella ei siten olisi vaikutusta vesistöön johdettavaan typpi- tai fosforikuormitukseen, eikä raja-arvoja ole ollut muutoksen tai BAT-päätelmien johdosta tarpeellista muuttaa.<sup>176</sup>

Asiaan liittyvät asianosaiset lausuvat valituksesta. Erään lausunnon mukaan vastaanottavan vesistön veden laatu on erittäin tärkeä vesistön vapaa-ajan käytön vuoksi. Toisen lausunnon mukaan päästörajat noudattavat vesienhoidon toimenpideohjelman tavoitteita. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto esitti lausunnossaan kyseisen tehtaan vaikuttavan omalla osuudellaan tilaluokkiin heikentävästi.<sup>177</sup>

Oikeudellisessa arvioinnissaan lupamääräyksestä 3 VHaO totesi, että kyseisen tehtaan kuormitus muodostaa pienehkön osuuden vastaanottavien vesistöjen ravinnekuormasta, sillä tehtaan lisäksi osaan vastaanottavan vesistön veden laatuun ja ekologiseen luokkaan vaikuttaa alueella toimiva jätevedenpuhdistamo. Purkureitin rehevyyden kannalta

---

<sup>176</sup> Myöskään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) ei nähnyt perusteita luparajojen kiristämiseksi, vaan piti hakijan ehdottamia päästöraja-arvoja hyväksyttävinä huomioiden jätevesien vaikutus vastaanottavien vesistöjen ekologiseen tilaan. Lausunnon mukaan esitetyllä fosfori- ja typpikuormituksella ei ole vastaanottavan vesistön tilaluokitukseen olennaista vaikutusta.

<sup>177</sup> Lausunnon mukaan osa alueen yläpuolisesta vesimuodostumasta on saavuttanut ekologisen tilatavoitteen. Alapuoliset vesistöt taas ovat 2022-2027 vesienhoitokaudelle tehdyn ekologisen tilaluokituksen fysikaalis-kemikaalisten tekijöiden perusteella sekä kokonaisluokka-arvion mukaan tyydyttävässä tilassa. Tilatavoitetta ei näin ollen saavutettu vuoteen 2021 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen vaatii lisääntynyttä vuoteen 2027 sekä päästöjen vähentämistä eri toimialoilla. Lausunnon mukaan kyseinen tehdas vaikuttaa heikentävästi tilaluokkiin omalla osuudellaan.



määrävin tekijä on hajakuormitus. Vesimuodostuman ekologisen luokan luokittelutekijöistä biologiset tekijät ja fosforipitoisuus sijoittuvat hyvään tilaluokkaan, ja vain typpipitoisuus on tyydyttävällä tasolla. Fysikaalis-kemiallisen luokittelun perustana toimii ravinnetulokset, joihin voimakkaasti vaikuttaa näytteenottojen ajoittuminen joen eri osissa suhteessa virtaamaan sekä jätevesitulppien liikkumiseen. VHaO totesi katsovansa, että kyseisessä tilanteessa fysikaaliskemiallisten laatutekijöiden antamaan luokittelutulokseen liittyy huomattavaa epävarmuutta, ja parhaiten vesimuodostuman tilaa kuvaa biologiset luokittelutekijät.

Näin ollen tehtaan jätevesien vaikutuksen purkupaikan alapuolisten vesimuodostumien tyydyttävään tilaan voidaan katsoa olevan vähäinen. VHaO totesi lisäksi, että vesienhoidon toimenpideohjelmassa 2022–2027 on todettu, että vesistön suurimmat ongelmat liittyvät rantojen kulumiseen. Näin ollen voidaan arvioida, että VHaOn soveltama varovaisuusperiaate liittyy nimenomaisesti lupamääräykseen 3 ja vaikutuksen vähäisyyteen.

Joissain tapauksissa varovaisuusperiaatteen soveltamista on avattu tarkemminkin. VHaO:n asia 406/2023 koski valitusta maa-aines- ja ympäristölupa-asiassa, jossa haettiin ympäristölupaa kivenlouhintaan sekä -murskaamiseen sekä maa-aineslupaa kalliokiviaineksen ottamiseen määritellyillä kiinteistöillä. VHaO sovelsi oikeusohjeenaan varovaisuusperiaatetta. Lisäksi VHaO asetti lupamääräykseen 14 kesäaika rajoituksen, jota se perusteli YSL:n mukaisella varovaisuusperiaatteella. Määrätyllä rajoituksella turvataan melu lähimmissä häiriintyvissä kohteissa siten, ettei se aiheuta rasitus kesäaikana, kun lähin asutus on alttein aiheutuvalle häiriölle. Tässä asiassa on siis erittäin selvästi esitetty syy varovaisuusperiaatteen soveltamiselle oikeusohjeena.

## **5.2 AVI:n käsittelyyn palautetut ympäristöluvut**

Aluehallintoviraston käsittelyyn palautetuissa ympäristöluvuissa varovaisuusperiaatteen näkökulmasta on yleensä kyse suuremmista hankkeista. Tapauksessa KHO 2022:22 oli kyse tilanteesta, jossa yhtiö haki ympäristölupaa toimintansa lopettaneen sellutehtaan jätevesien käsittely-yksikkönä aiemmin toimineen jälkilammikon kunnostukseen. Haitta-aineita sisältävä liete, joka ruopattaisiin jälkilammikosta, oli esitetty hyötykäytettäväksi

geotuubeissa jälkilammikon pohjoispuolelle T-alueelle sijoitettavan hyötykäyttökentän rakennekerroksena.

Hakemuksessa ympäristövaikutuksia lietteen käsittelyyn liittyen oli arvioitu sen perusteella, ettei hyötykäyttökentälle tehtäisi tiiviitä pohjarakenteita. Riskiarvioinnin sekä tutkimustulosten perusteella pystyttiin arvioimaan, että lietteen sisältämät hiilivedyt sekä muut haitalliset aineet ei aiheuttaisi merkittäviä riskejä ympäristölle tai ihmisten terveydelle pitkälläkään aikavälillä. KHO:ssa ratkaistiin yhtiön valituksesta sitä, oliko asiassa esitetty perusteltu ja uskottava tarve jätteen hyödyntämiseen maarakentamisessa hyötykäyttökentän rakenteena vai oliko kysymys jätteen loppukäsittelyssä.

KHO:n ratkaisussa todetaan seuraavasti: ”riskinarvioinnin perusteella lietteessä olevista hiilivedyistä ja muista haitta-aineista ei aiheutunut pitkälläkään aikavälillä merkittävää vaaraa ympäristölle tai ihmisten terveydelle. Päästön merkittävyyttä arvioitaessa oli kuitenkin otettava myös varovaisuusperiaate. Vaikka haitta-aineet eivät pääosin olleet erityisen kulkeutuvia ja hulevesien pääsyä kuivuneeseen lietteeseen voitiin vähentää geotuubien päälle tehtävän betonimurske- ja moreenikerroksen avulla, riskinarviointi ei osoittanut, että pitkällä aikavälillä ei tapahtuisi lainkaan haitta-aineiden kulkeutumista.”<sup>178</sup> Ratkaisussa korostettiin siis erityisesti varovaisuusperiaatteen roolia pitkän aikavälin vaikutusten todennäköisyyden arvioinnissa.

Kyseisessä tapauksessa varovaisuusperiaatetta on sovellettu todella tiukasti. KHO toteaa, että riskiarvioinnin perusteella ei ollut odotettavissa pitkälläkään aikavälillä merkittävää vaaraa, mutta varovaisuusperiaatetta sovellettiin siihen, ettei luvanhakija voinut osoittaa, että haitta-aineet eivät lainkaan kulkeutuisi pitkän aikavälin tarkastelussa. Varovaisuusperiaatteen viimeaikojen soveltaminen on ollut hyvin linjassa tämän tarkastelutavan kautta. Tämän linjaus antaa ymmärtää, että luvanhakijan pitää pystyä osoittamaan kaikki pitkän välin mahdollisetkin vaikutukset.

Varovaisuusperiaatteen soveltaminen liittyy usein myös kokoluokaltaan suuriin ja/tai kokonaan uuden alan teollisiin hankkeisiin. Tapauksessa KHO 20.4.2022/19 oli kyse akkumateriaalitehtaan ympäristölupaa koskevasta valituslupahakemuksesta sekä valituksesta. Tapauksessa toiminnanharjoittaja vaati ensisijaisesti HO:n päätöksen

---

<sup>178</sup> KHO 2022:22, ratkaisuosio.

kumoamista ja AVI:n päätöksen voimaan saattamista. Toissijaisesti yhtiö vaati HO:n päätöksen kumoamista sekä AVI:n päätöksen voimaan saattamista ehdollisesti.

Näin ei kuitenkaan käynyt, sillä KHO:n päätöksessä todetaan seuraavaa: ”korkein hallinto-oikeus katsoo edellä todetuin perustein, ettei asiassa ole voitu riittävällä varmuudella selvittää, miten paljon aluehallintoviraston lupapäätöksen mukaisesti johdettavat jätevedet nostaisivat sulfaattipitoisuutta [-]jossa, ei myöskään eri arvioihin perustuvien pitoisuuksien haitallisia vaikutuksia joen vesiekosysteemissä. Kun otetaan huomioon näin kertautuva epävarmuus sulfaattipitoisten jätevesien johtamisen vaikutuksista vastaanottavassa vesistössä, edellytyksiä luvan myöntämiseksi sulfaattipitoisten jätevesien johtamiseen [-]jokeen aluehallintoviraston ympäristölupapäätöksen lupamääräysten 1 ja 2 mukaisesti, kun huomioon otetaan myös YSL 20 §:n 1 kohdan mukainen varovaisuusperiaate, ei yhtiön toimittamista lisäselvityksistä huolimatta ole ollut.”<sup>179</sup>

Ylläoleva tapaus ei kuitenkaan ole KHO:n vuosikirjaratkaisu, jolloin sen painoarvosta esimerkiksi akkumateriaalitehtaille ei voida vetää liian suuria johtopäätöksiä. Ratkaisussa painoi suhteessa suuret sulfaattipäästöt, tehtaan sijainti pohjavesi- ja pohjaveden muodostumisalueella sekä vastaanottavan vesistön koko sekä uhanalaiset eliöt. Huomattavassa roolissa voidaan kuitenkin katsoa olevan juuri varovaisuusperiaatteen, sillä varovaisuusperiaatteen soveltaminen liittyi jokaiseen muuhunkin ratkaisussa olennaiseksi nousseeseen teemaan. Sulfaattipitoisuuden noususta jätevesien mukana ei ollut varmuutta, eikä myöskään siitä, että pohjavesi- ja pohjaveden muodostumisalueelle ei vaarannettaisi pohjaveden pilaamiskieltoa. Myöskään uhanalaisiin eliöihin kohdistuneista vaikutuksista ei voitu riittävällä varmuudella todeta. Näin ollen on selvää, että tämän tapauksen lopputuloksessa varovaisuusperiaate nautti suurta roolia.

Varovaisuusperiaatteen soveltaminen kulkee usein käsikädessä selvitysten riittävyyden kanssa. Tapauksessa KHO 2020:14 käsiteltiin pohjaveden pilaantumisriskiä tärkeällä pohjavesialueella polttonesteiden jakeluaseman ympäristölupa-asian yhteydessä. Ratkaisussa todettiin, että lupahakemuksen ohessa esitettyä selvitystä sisältäen jakeluaseman kohdekohtaisen riskinarviota voitiin sinällään pitää kattavana, ja sitä voitiin käyttää pohjana sen arvioimiseksi, että pohjaveden pilaantumisriski pienenesi.

---

<sup>179</sup> KHO 20.4.2022/19, kohta 2.3.2.

Jakeluaseman alueen hulevesien hallintaan liittyvää selvitystä ei kuitenkaan pystytty pitämään riittävänä pohjaveden pilaantumisriskin osalta huomioiden jakeluaseman rooli 24 tuntia vuorokaudessa toimivana kylmäasemana. Selvitys pohjaveden virtaussuuntien osalta oli jäänyt osiltaan yleiselle tasolle, joka johti vaikeuksiin sen arvioimisessa, mitä vedenottoa mahdollinen vuotovahinko koskisi mahdollisessa onnettomuustilanteessa. Lisäksi pilaantumisriskin arvioinnissa puutteelliseksi arvioitiin sitä, ettei 1-5 metrin syvyydellä maanpinnasta muodostuvan orsiveden pilaantumisriskiä ollut arvioitu kohdekohtaisessa riskiarviossa tai muissa selvityksissä, sillä orsivettä tulee pohjaveden pilaamiskiellon mukaan arvioida kuten pohjavettä muutenkin. Tapauksessa sovellettiin varovaisuusperiaatetta edellä mainittujen epävarmuuksien painoarvon lisäämiseen.

Tässä tapauksessa varovaisuusperiaatetta sovellettiin hyvin yleisellä tasolla, eli sitä käytettiin niin sanotusti viimeisenä korttina, johon voidaan vedota silloin, kun asiassa vaikuttaa olevan liikaa epävarmoja tekijöitä. Mielenkiintoisesti tässä tapauksessa varovaisuusperiaate yhdistyy myös puutteellisten selvitysten kanssa. Onkin syytä pohtia, olisiko tässä asiassa tarvinnut soveltaa varovaisuusperiaatetta, mikäli selvitykset olisivat olleet tarvittavalla tasolla. Mikäli epävarmuus olisi voitu osoittaa olevan riskinä niin pieni, ettei varovaisuusperiaatetta ole tarvetta soveltaa, kuten yllä kuvatussa tapauksessa KHO 2021:34, jossa ympäristölupa myönnettiin, olisi tässäkin voitu päästä soveltamatta varovaisuusperiaatetta.

Pohjaveden pilaamiskielto on olennainen ympäristöoikeudellinen kielto. Onkin ymmärrettävää, että pohjaveden pilaamiskieltoa koskevissa asioissa varovaisuusperiaate nousee usein esiin. Asiassa KHO 2020:13 oli kyse polttonesteiden jakeluaseman ympäristöluvasta. Jakeluasema sijaitsi pohjaveden muodostumisalueella. Pohjaveden pilaantumisriskiä arvioidessa huomioitiin jakeluaseman tekniset suojaustoimenpiteet ja niitä koskeva riskinarviointi, jakeluaseman sijaintipaikka, pohjavesialueen hydrogeologiset ja muut olosuhteet kuten herkät kohteet vaikutusalueella sekä jakeluaseman toiminnan luonne.

KHO:n mukaan olennaista asiassa oli se, että huomioitaessa sijainti tärkeällä pohjavesialueella ja pohjaveden muodostumisalueella, jakeluasemakiinteistön hyvin nestettä johtaja maaperä sekä suunniteltujen suojausrakenteiden sijainti lähellä pohjaveden

pintaa, esitetyt selvitykset, riittävän kohdekohtaisen riskinarvion puuttuminen, alueen herkät kohteet sekä merkitys kriisiajan vesihuollolle, ei voitu saadun selvityksen perusteella vakuuttua siitä, ettei pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheutuisi. Näin ollen ympäristöluvan myöntämiselle ei ollut edellytyksiä. Varovaisuusperiaatetta sovellettiin oikeusohjeena HO:ssa ja KHO:ssa.

Myös tässä tapauksessa varovaisuusperiaatetta sovellettiin siis hyvin yleisellä tasolla. Oikeusohjeena sitä ei juurikaan avattu, eikä myöskään yksilöity koskemaan juuri tätä tapausta. Tässäkin kuitenkin voidaan havaita suora yhteys puutteellisten selvitysten sekä varovaisuusperiaatteen soveltamisen kanssa.

Kuten yllä on todettu, poikkeuksellisen suuren mittakaavan hankkeissa varovaisuusperiaate ymmärrettävästikin aktivoituu helposti. Asia KHO 2022:38 koski kaivoksen ympäristölupaa. KHO:ssa hankkeelle ei myönnetty ympäristölupaa hankkeen poikkeuksellisen suuren mittakaavan sekä vaikutusalueen vesistöjen herkkyyden vuoksi. Lisäksi hankkeen toteuttamista koskeviin suunnitelmiin oli jäänyt merkittäviä epävarmuuksia vesienhallinnan osalta. Epävarmuustekijöitä olisi tullut arvioida osana ympäristö- ja vesitalousluvan myöntämistä eikä jälkiselvitysvelvoitteiden kautta. Selvitysvelvoitteet olivat luvan myöntämisedellytysten kannalta keskeisiä, YSL:n ja vesilain mukaiset lupamääräykset ja jälkiselvitysvelvoitteet useista keskeisistä vesienhallintaan liittyvistä tekijöistä eivät olleet kokonaisuus ja varovaisuusperiaate huomioiden riittäviä hallitsemaan toiminnan riskitekijöitä kaikissa hydrologisissa olosuhteissa.

Tässä tapauksessa varovaisuusperiaatteen soveltamisella oli suuri merkitys luvan epäämisen kannalta. Varovaisuusperiaate huomioitiin kattavasti koko päätöksen perustelujen osalta. On selvää, että kun kyseessä on poikkeuksellisen suuren mittakaavan hanke, suhtaudutaan epävarmuuksiin ja riskeihin tiukemmin. Suuren mittakaavan hankkeeseen vaikutti varovaisuusperiaatteen osalta myös mainintaan ilmastonmuutoksen vaikutuksiin liittyvistä epävarmuuksista, liittyen erityisesti vesienhallintaan. Perusteluissa todetaan, että merkittäviä epävarmuuksia jäi erityisesti vesienhallintaan liittyen. Tässä tapauksessa varovaisuusperiaatetta oli sovellettu poikkeuksellisen laajamittaisesti ja selkeästi.

Tapauksessa KHO 2019:166 oli kyse rakennetusta biotuotetehtaasta. Tässä ratkaisussa annettiin suuri painoarvo varovaisuusperiaatteelle, sillä perustelujen mukaan ”asiassa ei voitu riittävästi vakuuttua siitä, että toiminnasta ei tällä sijoituspaikalla ja lupahakemuksessa ilmoitetulla tuotantomäärällä koko sen elinkaaren aikana aiheutuisi jätevesien purkuvesistöön vesistön ekologisen tilan kehitys huomioon otettuna ympäristönsuojelulaissa kiellettyä merkittävää pilaantumista, kun lakia tulkitaan unionioikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.”<sup>180</sup> Näin ollen aluehallintoviraston päätös kumottiin ja lupahakemus palautettiin AVI:in.

Tämä kyseinen ’Finnpulp-tapaus’ voidaan nähdä tietyssä mielessä virstanpylväänä tiukemmalle varovaisuusperiaatteen soveltamiselle. Tapauksessa pureuduttiin poikkeuksellisen tiukasti nimenomaan mallinnukseen liittyvään epävarmuuteen, jonka myötä varovaisuusperiaatettakin lopulta sovellettiin. Mallinnusta, sen puutteita sekä vajeita käsiteltiin laajasti tuomioistuimessa. Mallin soveltuvuutta pohtiessaan oikeus eritteli mallin osia aina hilakoppikokoon saakka. Korkein hallinto-oikeus katsoi tässä tapauksessa mallin olleen tarkoitukseen sopimaton.<sup>181</sup> Korkein hallinto-oikeus olisi edellyttänyt yhtiöltä tarkempia tietoja koko tehtaan toiminta-ajalta, eli yli 30 vuodelta. Yhtiön mukaan tällaisten tietojen antaminen ei olisi ollut mahdollista. Myös alemmissa oikeusasteissa on sovellettu varovaisuusperiaatetta oikeusohjeena ympäristölupa-asioissa.

Varovaisuusperiaatteen soveltaminen merkitsee aina riskien punnintaa. VHaO:n asiassa 392/2023 oli kyse valituksesta lupa-asiassa turvetuotantoon liittyen. Huomattavaa tässä on se, kuinka AVI on hylätessään hakemuksen koko haetulle tuotantoalueelle perustellut ratkaisuaan myös varovaisuusperiaatteella. Ratkaisun perustelujen mukaan lupa voidaan myöntää osalle tuotanto-alueella, mutta huomioiden läheisen joen ekologisen tilan, joka on kokonaistarkastelussa pysynyt hyvässä tilassa huolimatta nykyisestä turvetuotannon kuormituksesta, ei lupaa voida myöntää koko alueelle ilman, että veden laadulla olisi riski huonontua. Huomioiden YSL:n mukainen varovaisuusperiaate, ei edellytyksiä ympäristöluvan myöntämiselle koko pinta-alalle ollut.

---

<sup>180</sup> KHO 2019:166, tiivistelmä.

<sup>181</sup> Myös luvituksen liittyvä vesistömallinnus on ollut esillä ollut puheenaihe viime aikoina. Valtioneuvosto julkaisikin vuonna 2022 selvityksen kriteereistä ympäristövaikutusten mallintamiseen. Kyseisessä selvityksessä ”Kriteereistä selkeyttä uusien hankkeiden ympäristövaikutusten mallintamiseen” tunnustetaan myös varovaisuusperiaatteen paino mallinnuksen arvioinnissa. (Valtioneuvosto 2022, s. 24).

Kyseisessä asiassa vaatimukset hallinto-oikeudessa koskivat ympäristöluvan kumoamista siltä osin kuin se oli myönnetty.<sup>182</sup> Muutoksenhakijan mukaan asiassa ei ollut toiminnanharjoittajan osalta esitetty sellaista uutta selvitystä tai tietoa, jonka mukaan turvetuotantoalueen päästöt olisivat vähentyneet siten, että merkittävää ympäristön pilaantumisen vaaraa yhdessä muiden toimintojen kanssa ei hankkeesta aiheutuisi. Muutoksenhakijan mukaan turvetuotannon lisääminen joen valuma-alueella olisi vesienhoidon tavoitteiden kanssa selkeässä ristiriidassa. Merkittävää asiassa on, että kyseessä olevan joen ekologinen tila tai veden laatu ei ole parantunut. Uhkatekijät eivät myöskään ole olennaisesti vähentyneet.<sup>183</sup>

Turvetuotannon ympäristölupaa koskevassa asiassa VHaO hyväksyi valitukset kumoten AVI:n päätöksen siltä osin kuin ympäristölupa oli myönnetty sekä hylkäsi kyseiseltä osalta luvanhakijan ympäristölupahakemuksen. VHaO:n ensimmäisenä perusteluna asiassa esitettiin YSL:n mukainen varovaisuusperiaate. Oikeudellisessa arvioinnissa VHaO totesi, että kyseisen joen ”purkuvesistön olosuhteissa hankkeen luvan myöntämisen edellytysten arvioinnissa purkuvesistön tilalla ja sen kehityksellä on valuma-alueella jäljellä olevaa pinta-alaa ja tuotannosta tulevina vuosina poistuvan turvetuotannon pinta-alaa keskeisempi merkitys.”<sup>184</sup> Alueella on merkittävässä määrin turvetuotantoalaa edelleen, minkä lisäksi kyseisiltä alueilta aiheutuu kuormitusta alapuoliseen vesistöön tuotannon päättymisen jälkeen, ja kuormitus vähenee hiljalleen alueen kasvittumisen myötä. Turvetuotannon poistuminen näkyy purkuvesistön tilassa siis viiveellä, ja huomioitavaa on myös se, ettei kyseisen joen vedenlaadussa ole vielä havaittavissa paranemista.

Useimmiten varovaisuusperiaatteen soveltaminen ei kuitenkaan koske mitään yksittäistä tiettyä asiaa. Tästä esimerkkinä on esimerkiksi asia VHaO 341/2023, jossa oli kyse valituksesta ympäristölupa-asiassa liittyen jäteaseman toimintojen olennaiseen muuttamiseen. VHaO:ssa muutoksenhakija vaati ympäristölupapäätöksen kumoamista.

---

<sup>182</sup> Perusteluissa muutoksenhakija selvittää, että lohkon 2 turvetuotantoalue on sisältynyt hakijan aiemmin vireille panemaan (2012) ympäristölupahakemukseen, mutta hakemus hylättiin kyseisen lohkon osalta KHO:n päätöksellä 10.3.2016 taltio 786. Muutoksenhakijan mukaan hakija haki uutta lupaa samalle alueelle noin puoli vuotta KHO:n päätöksen antamisen jälkeen.

<sup>183</sup> Tällä on olennainen merkitys lupaharkinnassa, sillä EU:n vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) ja direktiivin tulkintaa ohjaavan Weser-tapauksen (C-461/13) mukaan lupaa ei voida myöntää hankkeelle, jonka seurauksena pintavesimuodostuman tila voi heikentyä. Lupaa ei myöskään voida myöntää, jos hanke estää vesipuitedirektiivin tavoitteena olevan hyvän tilan saavuttamiseen.

<sup>184</sup> VHaO 392/2023, s. 14

VHaO sovelsi varovaisuusperiaatetta oikeusohjeena asian ratkaisussa. Ohjeen soveltamista ei kutienkaan ole taustoitettu tai avattu enempää. Perusteluista käy kuitenkin ilmi, että osa hakemukseen liitetystä pohjatutkimuksista eivät olleet riittäviä, eikä kaikkia valitusasiakirjoissa mainittuja selvityksiä ole esitetty hakemusasiakirjoissa. Näin ollen VHaO totesi, että asiassa ei voitu varmistua siitä olivatko kaatopaikan maaperäolosuhteet soveltuvat nojaavan kaatopaikan perustamiseen. Lisäksi perusteluissa todetaan, että hakemuksessa ei riittävin selvityksin osoitettu kaatopaikkadirektiivin ja -asetuksen vaatimusten täyttämistä sekä YSL 7:1:n toteutumista.

Kaatopaikka-asetuksen 9 §:n mukaisten terveys- ja ympäristövaikutusten kokonaisarvioinnin poissaolo hakemuksesta johti siihen, että asiassa ei voitu luotettavasti arvioida sitä, voiko nojaavasta kaatopaikasta ja jätteiden sijoittamisesta aiheutua pitkän ajan kuluessa jätelaissa tai YSL:ssä tarkoitettua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle tai YSL 16 §:n mukaisen maaperän pilaamiskiellon tai 17 §:n mukaisen pohjaveden pilaamiskiellon rikkomista.

Pinta- ja pohjavesivaikutusten osalta VHaO totesi, että hakemustietojen pohjalta ei ole mahdollista arvioida sitä, voiko suunnitellulta kaatopaikan sijaintialueelta ja kaatopaikkatoiminnasta johtua pintaveden pilaantumista aiheuttavaa kuormitusta läheiselle vesimuodostumalle, ja voiko kuormituksella olla haitallista vaikutusta kyseisen purkuvesistön vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden toteutumiselle.

Asiassa esitettyihin VHaOn perusteluiden pohjalta on kuitenkin mahdollista todeta, että varovaisuusperiaatetta on sovellettu yleisesti hakemusasiakirjojen jättämien puutteiden aiheuttaman epävarmuuden soveltamiseen. VHaO perusteli asiakirjojen riittämättömyyttä asiassa niin moneen otteeseen, ettei se olisi voinut pysyttää ympäristölupaa varovaisuusperiaate huomioiden.

### **5.3 Kansainvälinen oikeuskäytäntö**

Kansainvälisessä oikeuskäytännössä varovaisuusperiaatteen soveltaminen liittyy usein muihin asioihin kuin ympäristölupaprosesseihin.



Unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa T-719/17 käsiteltiin ennalta varautumisen periaatetta. Asiassa tuomioistui lausui muun muassa asetusten N.O 1107/2009 ja N:o 1272/2008 sekä pohjaveten metaboliiteista annettujen komission suuntaviivojen rikkomisesta, sillä kantajan mukaan riidanalaiset asetukset siltä osin kuin niissä hyväksyttiin EFSA:n päätelmä, jonka mukaan kolmea FPS:n aineenvaihduntatuotetta tulee pitää oletettavasti toksikologisesti merkityksellisinä pohjaveden kautta tapahtuvan altistumisen näkökulmasta, vaikka FPS:llä ei ole jälkimmäisen asetuksen muodollista luokitusta, yksinomaan sillä perusteella, että EFSA ehdotti sen luokittelemista oletettavasti karsinogeeniseksi ja lisääntymistoksisiksi aineeksi.

Tuomioistuin totesi, että komission tulee toteuttaa suojatoimenpiteitä, mikäli ei ole tieteellistä varmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia riskejä, tai minkä laajuisia kyseiset riskit ovat. Kanneperuste hylättiin tältä osin, ja tätä perusteltiin ennalta varautumisen periaatteella vielä laajemmin.<sup>185</sup> Tuomioistuimen mukaan huomioitaessa FPS:ää koskevissa tutkimuksissa havaitut vaikutukset ja nimenomainen, erityinen tarve suojella pohjavesiä, ei komissio ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä soveltaessaan ennalta varautumisen periaatetta.

Tulkintaa siitä, että kyseisten kolmen FPS:n aineenvaihduntatuotteen esiintyminen pohjavedessä on huolestuttavaa, koska ei ollut osoitettu, etteikö näillä aineenvaihduntatuotteilla olisi samoja luontaisia ominaisuuksia kuin emoaineella, ei näin ollen ollut tehty väärin perustein. Näin ollen komissio totesi, ettei voitu vahvistaa, etteikö aineenvaihduntatuotteiden esiintyminen pohjavedessä johtaisi sellaisiin pohjaveteen kohdistuviin vaikutuksiin, joita ei voida hyväksyä sekä haitallisiin vaikutuksiin ihmisten terveyteen.

Yllä olevassa asiassa ennalta varautumisen periaatetta ei ole tarvinnut soveltaa erityisen tiukasti. Pohjavesien suojelu on yksi olennaisimmista ympäristöoikeudellisista periaatteista. Kyseessä ei voida edes katsoa olevan kyse tulkintatavasta esimerkiksi mallinnukseen liittyen, vaan luvanhakija ei ole pystynyt osoittamaan, etteikö haitallisia vaikutuksia aiheutuisi. Ennalta varautumisen periaatetta on siis sovellettu asiassa varsin

---

<sup>185</sup> T-719/17, väite 2.

selkeästi: mikäli luvanhakija ei pysty osoittamaan, ettei haitallisia vaikutuksia aiheudu, ei lupaa tietystikään pystytä ennalta varautumisen periaatetta soveltaen puoltamaan.

Ennalta varautumisen periaatetta sovelletaan usein myös tukitoimenpiteisiin liittyvissä asioissa. Asia C-594/18 P koski ydinvoimalaitoksen hyväksi toteutettua tukitoimenpidettä. Unionin yleinen tuomioistuin oli hylännyt väitteen, jonka mukaan muun muassa ennalta varautumisen periaate oli esteenä sille, ettei ydinvoimalaitoksen rakentamiseen ja toimintaan myönnetä valtiontukea. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti valituksenalaisessa tuomiossaan, että koska kyseessä olevilla toimenpiteillä ei pyritä nimenomaisesti toteuttamaan esimerkiksi ennalta varautumisen periaatetta, ei komissiolla ole ollut velvollisuutta huomioida niitä yksilöidessään kyseessä olevia toimenpiteitä.

Kyseinen tapaus aiheutti merkittävää keskustelua oikeustieteilijöiden keskuudessa koskien valtiontukea, ympäristölainsäädäntöä sekä ydinoikeusenergiasektoria.<sup>186</sup> Tuomiota on myös kritisoitu siitä, että se jätti avoimeksi kysymyksiä ympäristösuojelun laajemmasta tulkinnasta liittyen valtiontukiin EU:n sisällä.<sup>187</sup>

Kansainvälisesti ennalta varautumisen periaatteita käsitellään paljolti niiden tulkinnan näkökulmasta. Asiassa C-534/13 käsiteltiin eräiden ympäristön alaa koskevien unionin oikeuden periaatteiden, mukaan luettuna ennalta varautumisen periaate, tulkintaa. SEUT 191 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioiden. Unionin ympäristöpolitiikka pohjautuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin tulee ryhtyä, ympäristövahingot tulee torjua ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan tulee maksaa.

Tapaus on mielenkiintoinen ensinnäkin siksi, että se on hyvin linjassa EUT:n ratkaisukäytännön kanssa erityisesti saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamisen osalta.<sup>188</sup> Varovaisuus- tai ennalta varautumisen periaatteen osalta olennaista tässä tapauksessa on

---

<sup>186</sup> Yksi tapauksen merkittävimmistä vaikutuksista liittyy siihen, että tuomioistuin ei pystynyt tarjoamaan tarkempaa päätöstä laajempaan kysymykseen ympäristösuojelun sekä sisämarkkinoilla olevan tavaran vaihdon ja kilpailun tasapainon.

<sup>187</sup> Sikora, 2020, s. 515.

<sup>188</sup> Varvaštian, 2015, e.s. Saastuttaja maksaa -periaatteen soveltaminen EUT:n mukaisesti voidaan suorittaa vain EU-lainsäädännön, tässä tapauksessa ympäristövastuudirektiivin, täytäntöönpanon kautta, jolloin periaatteen soveltaminen on riippuvainen direktiivien soveltamisesta.

se, että niin kauan kuin ympäristövastuudirektiivi pysyy voimassa sellaisenaan, ei ole olemassa velvollisuutta ottaa voimaan ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä saastutuksen ehkäisemiseen, mikäli toiminnanharjoittaja ei ole tosiasiallisesti itse ollut aiheuttamassa kyseessä olevaa saastuttamista. Saastuttaja maksaa -periaatetta ei nimittäin voida soveltaa tällaisessa tilanteessa EU-oikeuden kautta, ainoastaan kansallisen lainsäädännön välityksellä.<sup>189</sup>

Kansainvälisessä viitekehyksessä arovaisuusperiaatetta on sovellettu ympäristöoikeudellisissa asioissa myös suhteessa ihmisoikeuksiin. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Saksan perustuslakituomioistuimen yllättävä ratkaisu ilmastoasiassa.

Kyseisessä tapauksessa linjattiin, että Saksa oli jättämässä nuorille sukupolville kohtuuttoman taakan. Asiassa käsiteltiin laajasti myös varovaisuusperiaatetta. Asiassa vedottiin muun muassa Saksan perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan henkilön elämän ja ruumiillisen koskemattomuuden suoja käsittää perustuslaissa taatut eturyhmät vaarantavien ympäristöhaittojen torjunnan, riippumatta olosuhteista. Kyseiseen lainkohtaan perustuva valtion suojaamisvelvollisuus sisältää velvollisuuden suojata elämää sekä terveyttä myös ilmastonmuutoksen aiheuttamilta riskeiltä. Tämä voidaan nähdä myös objektiivisena velvollisuutena suojata tulevia sukupolvia.

Lisäksi Saksan perustuslain 20 § velvoittaa valtiota tekemään toimia, jotta ilmastonmuutos saadaan torjuttua. Näihin sisältyy tavoite ilmastoneutraaliuden saavuttamisesta. Kyseinen lainkohta ei kuitenkaan nauti ehdotonta etusijaa muihin etuihin nähden, ja ristiriitatilanteissa se tuleekin tasapainottaa muiden perustuslaillisten etujen sekä periaatteiden kanssa. Huomattavaa on se, että tasapainotusprosessissa velvollisuus toimia ilmastonmuutoksen torjumiseksi painotetaan ankarammin kun ilmastonmuutos voimistuu. Saman lainkohdan mukaan lainsäätäjällä on erityinen huolehtimisvelvollisuus tilanteissa, jossa esiintyy tieteellistä epävarmuutta ympäristön kannalta merkityksellisissä syy-seuraussuhteissa.

Huolehtimisvelvollisuuden mukaan toimiminen edellyttää velvollisuutta huomioida riittävän luotettavat lähteet, jotka voivat osoittaa vakavan tai peruuttamattoman haitan

---

<sup>189</sup> Varvaštian, 2015, e.s.

mahdollisuuden. Velvollisuus toimia ilmastonmuutoksen torjumiseksi sisältää myös kansainvälisen ulottuvuuden, sillä valtio ei voi yksin ratkaista globaalia ongelmaa. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion tulee osallistua kansainvälisiin toimiin ja edistettävä ilmastotoimia myös kansainvälisesti. Valtio ei voi välttää vastuuta vetoamalla muiden valtioiden kasvihuonekaasupäästöihin.

Ratkaisussa todettiin, että tietyissä olosuhteissa perustuslaista aiheutuu velvollisuus turvata perusoikeuksia myös sukupolvien välille. Perusoikeudet tarjoavat subjektiivisen ulottuvuuden myötä suojaa myös tulevaisuuteen. Suojelovelvoite sisältää tarpeen huolehtia elämän perusteista siten, että myös tulevilla sukupolvilla on mahdollisuus jatkaa huolehtimista. Tämä tarkoittaa sitä, että ilmastoneutraaliuteen siirtyminen tulee ajoittaa hyvissä ajoin.<sup>190</sup>

Varovaisuusperiaatteen liittyen asiassa korostettiin valtion vastuuta varovaisuustoimenpiteisiin ilmastoasioissa. Kirjallisuudessa on todettu, että ratkaisussa ihmisoikeudet nähdään jatkuvina monen sukupolven välillä sekä globaalisti sovellettavina. Ratkaisussa siis sovelletaan ympäristöoikeuteen kuuluvaa varovaisuusperiaatetta ihmisoikeuksiin.<sup>191</sup>

Kansainvälisessä viitekehyksessä ympäristöoikeuden saralla on muissakin tapauksissa nähtävissä varovaisuusperiaatteen merkittävä vaikutus ihmisoikeuksien soveltamiseen. Tapauksessa *The State of the Netherlands v Urgenda Foundation* Haagin hovioikeus hylkäsi kaikki Alankomaiden esittämät muutoksenhaut ja linjasi, että yksilöiden tai voittoa tavoittelemattomien yhdistysten niin kysyttäessä tuomioistuin on velvollinen arvioimaan hallituksen toimia ja politiikkoja suhteessa ihmisoikeusvelvoitteisiin. Tapauksessa ympäristöoikeuden kannalta olennaista oli se, että tuomion lopputulemana Alankomaiden eduskunnan ja hallituksen tuli keskenään päättää ne toimet, joilla 25 % päästövähennyksiin päästäisiin.<sup>192</sup>

Varovaisuusperiaatteella oli suuri rooli Urgenda-päätöksessä. Asiassa tuomioistuin nimenomaisesti toteaa, että valtion tulee ryhtyä ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin

---

<sup>190</sup> Headnotes to the Order of the First Senate of 24 March 2021 1 BvR 288/20 (Climate Change).

<sup>191</sup> Ekardt & Bärenwaldt, 2023, s. 1, 4, 11.

<sup>192</sup> *The State of Netherlands v Urgenda Foundation*, The Hague Court of Appeal 2018 (English translation).

estääkseen oikeuksien loukkaamiset mahdollisimman pitkälle, mikäli se on tietoinen todellisesta ja välittömästä uhasta. Tuomioistuimen mukaan ilmastonmuutos voidaan luokitella tällaiseksi todelliseksi, välittömäksi uhaksi.<sup>193</sup> Alankomaiden valtio argumentoi asiassa ilmastonmuutokseen liittyvien vaikutusten olevan liian epävarma peruste Urgenda väitteiden pohjaksi.

Haagin tuomioistuin korosti varovaisuusperiaatteen merkittävyyttä liittyen juuri ilmastonmuutoksen vaikutusten epävarmuuteen. Tuomioistuin vetosikin perusteluissaan niin YK:n ilmastopöytäkirjaan kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaukseen *Tătar v Romania* -tapaukseen, ja totesi, että nimenomaan vaikutusten epävarmuus edellyttää proaktiivisia sekä tehokkaita ilmastopolitiikan keinoja valtiolta.<sup>194</sup>

Varovaisuusperiaatteen soveltamisen merkittävyyttä voidaan perustella osaltaan myös sillä, että Alankomaissa ei ollut Urgenda-päätöksen aikana perustuslaillista valtion tavoitetta puhtaan ympäristön suojeluun. Alankomailla ei ollut myöskään erityistä ilmastolakia tai muutenkaan laissa määriteltyjä vähennystavoitteita. Velvollisuus päästövähentämiseen nojautui siis perus- ja ihmisoikeuksiin sekä vahingonkorvausoikeudelliseen huolellisuusvelvollisuuden rikkomiseen. Tuomioistuin huomioi pitkälle aikavälille muodostuvat ongelmat, mikäli valtio ei tee konkreettisia toimenpiteitä kokoajan.<sup>195</sup>

Yllä käsitelty Saksan ilmastonmuutos-päätös tuomioistuimessa nojautuikin vahvasti juuri Urgenda-päätökseen. Eckes vertailee artikkelissaan näitä kahta päätöstä ja huomauttaa, että Saksan päätös ei olisi välttämättä ollut edes mahdollinen ilman Alankomaiden Urgenda-päätöstä. Saksan BVerfG tapauksessa perustelut olivat kuitenkin erilaiset ja liittyi lähinnä vallan kolmioppiin, kun taas Urgenda-päätöksessä tuomioistuin tunnisti positiivisen suojelovelvollisuuden siinä missä perusoikeuksiin kohdistuvaa puuttumista ei pystytty samalla tavalla perustelemaan kuin Saksan tapauksessa.<sup>196</sup> Olennaista on, että molemmissa tapauksissa tuomioistuimet kielsivät toimeenpanovaltaa sivuuttamasta tieteellistä konsensusta sekä suojelemaan myös tulevien sukupolvien autonomiaa.<sup>197</sup>

---

<sup>193</sup> Päätöstä perusteltiin esimerkiksi IPCC:n raporttien sekä YK:n yleiskokouksen päätöksillä.

<sup>194</sup> Verschuuren 2019, s. 96.

<sup>195</sup> Eckes, Urgenda, 2021.

<sup>196</sup> Eckes, The BVerfG's Climate Decision, 2021.

<sup>197</sup> Eckes, Separation of Powers in Action, 2021.

## 6 JOHTOPÄÄTÖS

Varovaisuusperiaate on olennainen osa ympäristölupaprosessia. Se tulee huomioida jo hankkeen suunnitteluvaiheessa siten, että toiminta suunnitellaan huomioimaan ympäristön pilaantumiseen liittyvät vaarat. Varovaisuusperiaatteen soveltamiseen oikeusasteissa on kuitenkin liittynyt luvanhakijoiden puolelta epävarmuutta. Epävarmuuden voidaan ajatella johtuvan osittain myös päätöksestä sisällyttää varovaisuusperiaate osaksi myös LSL:ää. Jopa talousvaliokunta mainitsi lausunnossaan LSL:stä, että varovaisuusperiaatteen liian tiukasta tulkinnasta voisi aiheutua investointiympäristön heikentymistä sekä negatiivisia vaikutuksia luonnonsuojelun ja monimuotoisuuden tavoitteille.

Tämän tutkielman tarkoituksena on ollut tarkastella varovaisuusperiaatteen soveltamista ympäristölupaprosessissa. Varovaisuusperiaate on omaksuttu osaksi kansainvälistä ympäristöoikeuden viitekehystä jo merkittävimmistä kansainvälisistä ympäristönsuojelusopimuksista lähtien. Periaatteen juuret on voitu jäljittää Eurooppaan, ja Saksasta sekä Englannista alkunsa saanut periaate onkin merkittävä osa nykyistä ympäristönsuojelulainsäädäntöä.

Siinä missä ympäristönsuojeluoikeudelliset periaatteet olivat aiemmin jääneet periaatteen tasolle eikä niihin juurikaan suoraan vedottu esimerkiksi tuomioistuimien päätöksissä, on tilanne nykyään toinen. 2010-luvulla varovaisuusperiaatetta on alettu siteeraamaan enenevässä määrin. Tämä on ollut vallitseva trendi myös kansainvälisesti; EU:n tasolla varovaisuusperiaatetta on sovellettu enemmän, vaikkakin Yhdysvalloissa vastaavasti vähemmän.<sup>198</sup> Suomessa KHO 2019:166-tapauksen voidaan katsoa toimivan virstanpylväänä, jonka jälkeen varovaisuusperiaate on löytynyt useista erityisesti korkeamman hallinto-oikeuden YSL mukaisista päätöksistä.

Viimeisen kolmen vuoden aikana KHO on antanut päätöksiä, joilla on palautettu AVI:in käsiteltäväksi toiminnanharjoittajalle myönnetty ympäristölupa. Näitä tapauksia on perusteluissa yhdistänyt kaksi teemaa: varovaisuusperiaatteen soveltaminen sekä vesistövaikutuksen arviointiin liittyvät epävarmuudet. Ympäristöön kohdentuviin

---

<sup>198</sup> Garnett & Parsons, 2017, s. 503.

selvityksiin liittyvä korkea vaatimustaso on YSL:n lähtökohta, mutta näistä kolmesta päätöksestä on myös seurannut Suomessa investointeihin liittyvää epävarmuutta.<sup>199</sup>

Varovaisuusperiaatteen soveltamiseen, kuten muuhunkin oikeuden, liittyy jatkuvaa tasapainottelua eri teemojen välillä. On selvää, että Suomi tarvitsee uusia investointeja, ja erityisesti vihreään siirtymään liittyy investointeja, jotka olisivat merkittäviä mahdollisuuksia suomalaisille yrityksille. Samaten selvää on se, että myös vihreän siirtymien hankkeissa tulee noudattaa lainsäädäntöä. Vihreän siirtymän hankkeita pystytään tuskin luokittelemaan kovin vihreäksi, mikäli YSL:stä johtuvia velvollisuuksia ei oteta tosissaan.

Mielenkiintoista on myös se, että EU-tasolla säädettyssä varautumisperiaatteessa julkishallinnon ohjausnäkökulman voidaan katsoa olevan merkittävä. Kansallisesti vastuu varautumisesta on kuitenkin selvästi jätetty toiminnanharjoittajille. Olennainen kysymys kuitenkin kuuluu: jos hakijan tulee 'riittävän vakuuttavasti' pystyä sulkemaan pois kiellettyjen seurausten riski, mitä riittävän vakuuttavasti tarkoittaa? Esimerkiksi KHO 2019:166-tapauksessa luvan hakija totesi, että ennustusten tekeminen koko tehtaan toiminta-ajalle ei olisi ollut mahdollista. Kokoajan kiihtyvä ilmastonmuutos tulee myös takaamaan sen, että varovaisuusperiaatteeseen liittyvät tulkintakysymykset tulevat mitä luultavammin kehittymään haastavimmiksi. Mallinnukselta odotetaan yhä enemmän vastauksia ilmastonmuutoksen mukana tuleviin ympäristönsuojeluoikeudellisiin haasteisiin.

Tutkielmassa pohdittiin myös hallintoprosessiin liittyvää näyttökysymystä. Oikeuskirjallisuudessa hallintoprosessien oikeudenkäyntien ennakoitavuuden on todettu parantuneen, kun selvitysvelvollisuutta on siirretty asianosaisille. Ympäristölupa-asioissa asia on kuitenkin nähty olevan juuri päinvastoin. Tämä liittyy suoraan siihen, että tällä hetkellä ympäristölupa-asioissa selvitysten riittävyys on iso kysymysmerkki. Nykyaikana tilanteita pystytään mallintamaan erittäin hyvin, mutta mallinnukseen tulee aina liittymään kysymysmerkkejä: se ei ikinä voi tarjota täydellistä tieteellistä varmuutta ympäristölle mahdollisista riskeistä. Jos tuomioistuimet tarvitsevat päätöksensä tueksi sellaisia mallinnuksia, joita ei pystytä tuottamaan, ei kyseessä voida ajatella olevan kovinkaan

---

<sup>199</sup> Investointeihin liittyneestä epävarmuudesta kirjoitti näkökulmansa Edilexiin asianajaja Petri Vesa, 27.11.2023.

ennakoitavaa oikeudenkäyntiä. Myös tässä tullaan jatkuvaan kysymykseen eri periaatteiden välisestä punninnasta ja selvitysten todennäköisyyden riittävyysarviointista.

Myös hankkeiden skaala vaikuttaa epävarmuuden sietoon; esimerkiksi suuret kaivoshankkeet edellyttävät massiivisia investointeja, ja hankkeiden merkittävä muuttaminen sen elinkaaren aikana voi olla jopa mahdotonta. Näin ollen luvituksessa tuleekin etukäteen varmistua siitä, että vesienhoidon ympäristötavoitteet eivät vaarannu. Nämä kaikki teemat vaikuttivat KHO 2019:166-tapaukseen. Hanke olisi ollut poikkeuksellisen suuri sekä koon että sen talous- ja ympäristövaikutusten vuoksi.

Keskeinen kysymys varovaisuusperiaatteen soveltamiseen ympäristölupa-asioissa liittyykin varmuuden ja epävarmuuden suhteeseen. Selvää on, että hankkeen vesistövaikutuksien epävarmuuksien sieto on vahvasti yhteydessä lainsäännön sallimiin luvan muuttamiseen ja peruuttamiseen liittyviin teemoihin. YSL:n sääntely ei välttämättä sisällä riittäviä mahdollisuuksia määräysten jälkikäteiseen uudelleenarviointiin.

Varovaisuusperiaate tulee pysymään puheenaiheena myös tulevina vuosina. Petteri Orpon hallitusohjelmaan 2023–2027 kuuluu osaltaan arvio varovaisuusperiaatteesta sekä sen tulkinnan vaikutuksista ympäristölupien ehtoihin sekä lupien myöntämiseen. Varovaisuusperiaatetta pohdittaessa tuleekin eteen väistämättä kysymys ympäristölupamääräysten tarkistamismenettelystä. YSL:stä poistettiin tarkistamismenettely vuonna 2015. Hallitusohjelmaan sisältyy lisäksi ajatus mahdollisuudesta palauttaa tarkistamismenettely osaksi ympäristölainsäädäntöä.<sup>200</sup>

Aika näyttää, miten hallituksen selvitys varovaisuusperiaatteesta tulee vaikuttamaan sen soveltamiseen osana ympäristölupaprosessia. Selvää on kuitenkin se, että varovaisuusperiaatteen asema vahvana ympäristönsuojelullisena oikeusperiaatteena tulee pysymään osana vallitsevaa oikeusjärjestystä. Laajaa kansainvälistä hyväksymistä nauttivana instrumenttina sitä voidaan käyttää myös taistelussa ilmastonmuutosta vastaan.

---

<sup>200</sup> Hallitusohjelma 2023, s. 145.