



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

# **Luontodirektiivin 6(4) artiklan poikkeusedellytysten sisältö ja merkitys RED III -direktiivin ja kriittisten raaka-aineiden asetuksen valossa**

OT00BE19 Muuttuva ja uudistuva ympäristösääntely  
ON-työ

Laatija:  
Aino Toikka

26.10.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu  
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.



ON-työ

**Oppiaine:** Muuttuva ja uudistuva ympäristösääntely

**Tekijä:** Aino Toikka

**Otsikko:** Luontodirektiivin 6(4) artiklan poikkeusedellytysten sisältö ja merkitys RED III -direktiivin ja kriittisten raaka-aineiden asetuksen valossa

**Ohjaaja:** Alekski Heinilä

**Sivumäärä:** 28 sivua

**Päivämäärä:** 26.10.2024

Luontodirektiivissä säännellään Natura 2000 -alueilla toteutettavia suunnitelmia tai hankkeita. Jos luontodirektiivin 6(3) artiklan mukainen arviointi johtaa siihen, että ehdotettu suunnitelma tai hanke vaikuttaisi Natura -alueen koskemattomuuteen, suunnitelmaa tai hanketta ei saa toteuttaa. Tähän sääntöön on poikkeus luontodirektiivin 6(4) artiklassa. Suunnitelman tai hankkeen saa toteuttaa, jos sille ei ole vaihtoehtoja ja se on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä. Hiljattain Euroopan unioni on luonut uutta lainsäädäntöä, jossa tietyt suunnitelmat ja hankkeet asetetaan automaattisesti erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviksi.

Ensinnäkin tutkimus kohdistuu siihen, mitä luontodirektiivin 6(4) artiklan poikkeusedellytyksillä tarkoitetaan. Tutkielmassa vastataan siihen, mitä tarkoitetaan vaihtoehdottomuudella ja erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavalla syyllä. Toiseksi tutkimus kohdistuu siihen, miten uudet RED III -direktiivi ja kriittisten raaka-aineiden asetus mahdollisesti muuttavat poikkeusedellytysten arviointia. RED III -direktiivi asettaa uusituvan energian tuotantolaitoksia koskevat hankkeet automaattisesti erittäin tärkeän yleisen edun mukaisiksi. Kriittisten raaka-aineiden asetus taas asettaa kriittisiä raaka-aineita koskevat strategiset hankkeet automaattisesti erittäin tärkeän yleisen edun mukaisiksi. Tutkimus on lainopillinen.

Ilmastonmuutoksen torjumisen tavoitteet ja luonnon monimuotoisuuden suojelemisen tavoitteet ovat ristiriidassa. Luonnon monimuotoisuuden suojele edellyttää, että poikkeamisen kynnys on korkea. Toisaalta RED III -direktiivi ja kriittisten raaka-aineiden asetus on säädetty tavoitteenaan hillitä ilmastonmuutosta, ja niiden nojalla tulee pystyä toteuttamaan suunnitelmia tai hankkeita yleisen edun vuoksi. On tarpeen selvittää, miten poikkeusedellytyksiä harkitaan, kun suunnitelmalla tai hankkeella on negatiivisia vaikutuksia Natura -alueisiin. Lisäksi on tarpeen arvioida, miten tämä harkinta muuttuu lainsäädäntömuutoksien myötä.

Suunnitelman tai hankkeen vaikutukset tulee tuntea, jotta niitä voidaan punnita muita vaihtoehtoja ja erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaa syytä vasten. Suunnitelmalle tai hankkeelle ei saa olla vaihtoehtoja. Jotta voidaan katsoa, että vaihtoehtoja ei ole, niiden puuttumiseen tulee vedota. Täten vaihtoehdot pitää tutkia. Vaihtoehto asettaa esteen hankkeen toteuttamiselle, jos se ei ole ilmeisesti suhteellisuusperiaatteen vastainen. Edun, jota suunnitelma tai hanke edistää, tulee olla yleinen, eli se ei saa olla pelkästään yksityinen. Edun tulee edistää erittäin tärkeäksi luokiteltavaa yhteiskunnan toimintoa. Syyn tulee olla pakottava, eli sen tulee olla välttämätön edun toteuttamiseksi. Uusi lainsäädäntö asettaa tietyt hankkeet erittäin tärkeiksi, mutta ne eivät muuten vaikuta poikkeusedellytysten arviointiin. Tutkimuksessa päädytään siihen, että lainsäädäntömuutokset eivät sisällöltään kevennä poikkeamisen kynnystä, vaan lähinnä vaikuttavat lupamenettelyn kulkuun. Tämän takia lainsäädäntömuutosten vaikutus tulisi olla poikkeusedellytyksiä selventävä, eikä niinkään niitä keventävä.

**Avainsanat:** EU-oikeus, luontodirektiivi, Natura 2000, yleinen etu, vaihtoehdottomuus, RED III -direktiivi, kriittisten raaka-aineiden asetus

## Sisällys

Luontodirektiivin 6(4) artiklan poikkeusedellytysten sisältö ja merkitys RED III - direktiivin ja kriittisten raaka-aineiden asetuksen valossa .....	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	IX
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Taustaa .....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	2
1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto .....	3
<b>2 Poikkeusharkinnan perusteet.....</b>	<b>5</b>
2.1 Poikkeusharkinta luontodirektiivissä ja luonnonsuojelulaissa .....	5
2.2 Suunnitelman tai hankkeen arviointi poikkeusmenettelyn edellytyksenä .....	8
<b>3 Vaihtoehtojen arviointi .....</b>	<b>10</b>
<b>4 Erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syyt.....</b>	<b>16</b>
<b>5 Uuden lainsäädännön vaikutus poikkeusharkintaan.....</b>	<b>22</b>
5.1 RED III -direktiivi.....	22
5.2 Kriittisten raaka-aineiden asetus .....	24
<b>6 Johtopäätökset .....</b>	<b>26</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

Belinskij, Antti, Erittäin tärkeän yleisen edun edellytys EU:n ympäristöoikeudessa:

Natura-alueen suojelusta ja vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takana. Ympäristöjuridiikka 2–3/2018 s. 42–66.

Eliantonio, Mariolina – Korkea-aho, Emilia – Ştefan Oana, EU Soft Law in the Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence. First edition. Oxford, UK; Hart Publishing, an imprint of Bloomsbury Publishing, 2020.

Krämer, Ludwig, The European Commission's opinions under article 6(4) of the Habitats Directive. Journal of Environmental law 21(1), 2009, s. 59–86.

Malafry, Melina, Renewable Energy Activities—Overriding the Interest of Biodiversity? De Lege, 2022.

Möckel, Stefan, "The European ecological network" Natura 2000" and its derogation procedure to ensure compatibility with competing public interests." Nature Conservation 23, 2017.

Nordberg, Lauri, Ajankohtaisia luontodirektiivin 6 artiklan tulkintakysymyksiä. Ympäristöjuridiikka 4/2001, s. 87–97.

Salokannel, Veera, Natura-Suojelusta poikkeaminen muiden erittäin tärkeiden yleisten etujen vuoksi. Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 85–112.

Shivanna, K R, The Sixth Mass Extinction Crisis and Its Impact on Biodiversity and Human Welfare." Resonance 25.1.2020, s. 93–109.

Snyder, Francis, The effectiveness of european community law: institutions, processes, tools and techniques. Modern Law Review, 56(1), 1993, s.19–54.

Suvantola, Leila – Similä, Jukka, Luonnonsuojeluoikeus. 1. p. Helsinki: Edita, 2011

Peers, Steve – Barnard, Catherine. European Union Law. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press, 2023.

Unnerstall, Herwig, "‘Sustainable Development’ as a Criterion for the Interpretation of Article 6 of the Habitats Directive." European environment 16.2.2006, s. 73–88.

### Virallislähteet

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

HE 41/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, Kokott, 27.4.2006, Portugalin tasavalta v. komissio, asia C-239/04, ECLI:EU:C:2006:255.

Euroopan komission lausunto 24.4.2003 Nordmandling – Umeå välisen rautatieyhteyden (Bothnia) rakentamisesta (Ruotsi) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 24.4.2003 Siegerland -teollisuus- ja liikealueen rakentamisesta Trupbachin entiselle sotilasharjoitusalueelle (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 24.4.2003 Prospiel Haniel Colliery -hiilikaivoksen jatkamisesta (Rahmenbetriebsplan) (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 6.6.2005 Karlsruhe/Baden-Baden lentokentän laajentaminen (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 5.5.2009 Lübeck-Blankensee lentokentän laajentamisesta (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 3.12.2010 (luonnos) Hessen A 49 moottoritien pidentämisestä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 25.1.2011 Győr -kaupungin kehittämishankkeesta (Unkari) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston

suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 6.12.2011 Elbe-joen laivareitin leventämisestä ja syventämisestä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 29.5.2012 B 252/B 62 moottoriteiden rakentamisesta (Münchhausen, Wetter ja Lahnta) (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 18.12.2015 Lichtenfelsin ja Kronachin välisen moottoritien leventämisestä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 30.1.2018 Bad Cannstattin ja Stuttgartin välisestä rautatieyhteydestä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 19.11.2019 Danube-vesireitin syventämisestä Straubingin ja Vilshofenin välillä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 17.2.2022 Baden-Württemberg radan rautatiesillan korvaamisesta (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 23.1.2024 Świnoujście-sataman satamaterminaalin rakentamisesta (Puola) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission lausunto 2.5.2024 Rail Baltica rautatieverkoston laajentamisesta Kaunakseen (Liettua) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Euroopan komission (Directorate-General for Environment) tiedonanto, Natura 2000 - alueiden suojelu ja käyttö - Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset. C(2018) 7621 final, Bryssel, annettu 21.11.2018. Julkaistu 13.8.2019 (2019a).

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. COM/2019/640 final, Bryssel 11.12.2019. (2019b)

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia Luonto takaisin osaksi elämäämme. COM/2020/380 final, Bryssel 20.5.2020.

Euroopan komission tiedonanto, Natura 2000 -alueisiin liittyvien suunnitelmien ja hankkeiden arviointi – Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa koskevat menetelmäohjeet (2021/C 437/01). Official Journal of the European Union, C/437, 28.10.2021.

Euroopan komission tutkimus: Directorate-General for Environment, Sundseth, K. and Roth, P., Study on evaluating and improving the Article 6.3 permit procedure for Natura 2000 sites – Final report, November 2013, Publications Office, 2014.

## **Oikeustapaukset**

### **Euroopan Unionin tuomioistuin**

Tuomio 3.7.2003, Joseph Lennox v. Industria Lavorazione Carni Ocine, asia C-220/01, ECR I-7091.

Tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingvereniging, asia C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482.

Tuomio 10.3.2005, A. Tempelman (C-96/03) ja T. H. J. M. van Schaijk ja hänen puolisonsa (C-97/03) v. Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, yhdistetyt asiat C-96/03 ja C-97/03, ECLI:EU:C:2005:145.

Tuomio 26.10.2006, komissio v. Portugali, asia C-239/04, EU:C:2006:665.

Tuomio 20.9.2007, komissio v. Italia, asia C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532.

Tuomio 4.3.2010, komissio v. Ranska, asia C-241/08, ECLI:EU:C:2010:114.

- Tuomio 8.6.2010, Vodafone Ltd and Others v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, asia C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321.
- Tuomio 24.11.2011, komissio v. Espanja, asia C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768.
- Tuomio 16.2.2012, Solvay ym. v. Région wallonne, asia C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82.
- Tuomio 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. v. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon ym., asia C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560.
- Tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. v An Bord Pleanála ym., asia C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220.
- Tuomio 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen eV ym. v. Freistaat Sachsen ym., asia C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10
- Tuomio 7.9.2016, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) v. Premier Ministre ym., asia C-121/15, ECLI:EU:C:2016:637
- Tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola, asia C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.
- Tuomio 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL v. Conseil des ministres, asia C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622.
- Tuomio 16.7.2020, WWF Italia Onlus ym. v. Presidenza del Consiglio dei Ministri ym., asia C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580.



## Lyhenteet

Critical Raw Materials Act	CRMA
Euroopan unionin tuomioistuin	EUT
Sopimus Euroopan unionista	SEU
Sopimus Euroopan unionin toiminnasta	SEUT

# 1 Johdanto

## 1.1 Taustaa

Natura 2000 on luontodirektiivin<sup>1</sup> 3 artiklan 1 kohdan nojalla perustettu eurooppalainen ekologinen verkosto. Natura 2000 -verkosto koostuu luontodirektiivin mukaisista alueista, joissa on luontodirektiivin liitteessä I lueteltuja luontotyyppisiä ja luontodirektiivin liitteessä II lueteltuja lintudirektiivin<sup>2</sup> mukaisten lajien elinympäristöjä. Verkoston tarkoituksena on luontodirektiivin 3(1) artiklan mukaan varmistettava suojeltujen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason<sup>3</sup> säilyminen ja tarvittaessa näiden ennalleen saattaminen. Lähtökohtaisesti luontodirektiivin 6(3) artiklan mukaan Natura -alueen koskemattomuuteen vaikuttavat suunnitelmat tai hankkeet<sup>4</sup> tulee kieltää. Tutkimus tarkastelee luontodirektiivin 6(4) artiklan poikkeusharkintaa, jonka perusteella Natura 2000 -verkoston alueen suojelusta voidaan poiketa sellaisen suunnitelman tai hankkeen toteuttamiseksi, joka vaikuttaisi alueen koskemattomuuteen.

Euroopan Unioni (myöhemmin EU) on viime vuosina kehittänyt uutta sääntelyä, joissa tarkennetaan luontodirektiivin 6(4) artiklan poikkeusedellytyksiä. Vuoden 2023 uusiutuvaa energiaa koskevan RED III -direktiivin<sup>5</sup> 16f artiklassa säädetään, että luontodirektiivin 6(4) artiklan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy kattaa automaattisesti uusiutuvan energian tuotantolaitoksiin liittyvät hankkeet kansanterveyttä ja turvallisuutta turvaavina. Lisäksi EU:n uudessa asetuksessa kriittisistä raaka-aineista (engl. Critical Raw Materials Act, myöhemmin CRMA)<sup>6</sup> 10(2) artiklassa säädetään, että lupaviranomaisten tulisi katsoa luontodirektiivin soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden olevan yleisen edun mukaisia, kun ne ovat asetuksen tarkoittamalla tavalla strategisia hankkeita. Lainsäädäntö vastaa tarpeeseen lisätä sekä uusiutuvan energian tuotantolaitoksia että vihreän energian tarvitsemien raaka-

---

<sup>1</sup> Euroopan neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

<sup>3</sup> Luontodirektiivin 1 artiklan e) ja i) mukaan suojelu on muun ohella suotuisaa, jos levinneisyys on vakaata tai laajenemassa ja luontotyyppi tai laji pystyy selviytymään tulevaisuudessa.

<sup>4</sup> Suunnitelmien ja hankkeiden käsitteiden sisällöstä ks. Euroopan komission tiedonanto 2019a, s. 36–39, s. oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>5</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/2413, annettu 18 päivänä lokakuuta 2023, direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta.

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1252, annettu 11 päivänä huhtikuuta 2024, puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestävä tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta, kohta 27.

aineiden louhintaa ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Tarve liittyy muun muassa EU:n vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen<sup>7</sup>. Toisaalta Natura -alueiden suojelua tulee tarkastella myös sen takia, että elinympäristöjen heikentymisellä on merkittävä rooli käynnissä olevassa kuudennessa joukkosukupuutossa<sup>8</sup>. Luonnon monimuotoisuuden suojaamiseksi EU:lla on biodiversiteettistrategia, jonka mukaan luonnon monimuotoisuuden häviäminen tulee EU:ssa pysäyttää<sup>9</sup>.

Uuden lainsäädännön myötä poikkeusharkinta saattaa lisääntyä, koska luontodirektiivin 6(4) artiklan yleisen edun piiriin saatetaan automaattisesti tiettyjä suunnitelmia tai hankkeita. On tarpeellista selvittää poikkeusedellytysten ajankohtainen sisältö ja tarkastella uuden lainsäädännön mahdollisia vaikutuksia näihin. Luontodirektiivin 6(4) artiklan mukaista poikkeusta ei ole vielä myönnetty Suomessa<sup>10</sup>. Todennäköisesti näiden käsittely tulee ilmastonmuutoksen torjumisen ja biodiversiteetin suojelun välisen tasapainottelun takia lisääntymään suomalaisessa viranomaisessa ja tuomioistuimissa.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimuksessa selvitetään, millä ehdoilla Natura -alueisiin vaikuttavia suunnitelmia tai hankkeita voidaan toteuttaa silloin, kun ne vaikuttavat Natura -alueen koskemattomuuteen. Tarkastelen, mitä luontodirektiivin 6(4) artiklassa tarkoitetaan ”vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumisella” ja ”erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavilla syillä”. Lisäksi arvioin uuden lainsäädännön vaikutusta poikkeusedellytyksiin. Tutkimuskysymykset siis ovat:

- 1) Mitä tarkoittaa luontodirektiivin 6(4) artiklan ehto siitä, että suunnitelmalle tai hankkeelle ei saa olla vaihtoehtoisia ratkaisuja?
- 2) Mitä tarkoittaa luontodirektiivin 6(4) artiklan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt?
- 3) Millä tavalla RED III -direktiivi ja CRMA vaikuttavat poikkeusedellytyksiin?

Tutkimuksen ulkopuolelle rajautuu luontodirektiivin 6(3) artiklan tarkoittama suunnitelman tai hankkeen vaikutusten arviointi. Tutkimuksessa viitataan 6(3) artiklan arviointiin

---

<sup>7</sup> Euroopan komission tiedonanto 2019, luku 2.12.

<sup>8</sup> Shivanna 2020, s. 99–100.

<sup>9</sup> Euroopan komission tiedonanto 2020, luku 1.

<sup>10</sup> Ainakin kerran lupa on evätty direktiivin vastaisena valtioneuvoston päätöksellä, ks. valtioneuvoston päätös YM/2019/44: Valtioneuvoston päätös YM/2019/44, Luonnonsuojelulain 66 §:n mukainen valtioneuvoston päätös koskien Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavan hyväksymistä Sallatunturin matkailupalvelujen alueen laajentamisen osalta, Valtioneuvoston yleisistunto 14.11.2019.

poikkeusharkinnan ehtona, mutta en arvioi esimerkiksi Natura -arvioinnin tarpeen kynnystä tai sitä, koska arviointi suunnitelma tai hanke vaikuttaa Natura -alueen koskemattomuuteen. Myös 6(4) artiklan tarkoittamien korvaavien toimenpiteiden arviointi rajautuu tutkimuksen ulkopuolelle. Korvaavilla toimenpiteillä tarkoitetaan toimia, jotka jäsenvaltion tulee toteuttaa suunnitelman tai hankkeen toteuttamiseksi, jos poikkeusedellytykset täyttyvät. Uutta lainsäädäntöä koskien tarkastelussa on vain RED III -direktiivi ja CRMA. Nettonollateknologiaa koskeva asetus<sup>11</sup>, joka koskee myös luontodirektiivin 6(4) artiklaa, jää tarkastelun ulkopuolelle. Uudella lainsäädännöllä on vaikutuksia myös arviointimenettelyyn ja lupaprosessiin kokonaisuudessaan, mutta näitä tarkastelen vain suhteessa 6(4) artiklan poikkeusedellytysten sisältöön.

### 1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tutkimusmenetelmä on lainoppi. Tarkoituksena on määritellä 6(4) artiklan käsitteiden merkitys lainsäädännön, EUT:n oikeuskäytännön, oikeuskirjallisuuden, lainsäädäntöä koskevien hallitusten esitysten sekä komission antamien lausuntojen ja ohjekirjojen avulla. Työssä määrittelen lähteiden pohjalta poikkeusedellytysten sisällön ja teen näistä perusteltuja johtopäätöksiä poikkeuksen sallimisen soveltumisalasta ja kynnyksestä. Arvioin sitten, minkälainen vaikutus uudella lainsäädännöllä on poikkeusedellytysten arviointiin. Tärkeimpiä oikeuslähteitä työssä ovat EUT:n oikeustapaukset, joissa on sovellettu 6(4) artiklaa.

Tutkimuksessa käytetään lähteenä komission ohjekirjoja luontodirektiivin 6(4) artiklan soveltamisesta<sup>12</sup>, ja komission antamia lausuntoja tapauksissa, joissa komission lausuntoa on pyydetty muun erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä luontodirektiivin 6(4) artiklan toisen alakohdan mukaisesti<sup>13</sup>. Lausunnot ovat SEUT 288 artiklan hyväksymä oikeuslähde, mutta ne eivät ole oikeudellisesti sitovia. Vaikka lausunnot eivät EU-oikeudessa ole sitovia, lausuntomenettelyn kunnioittamista voidaan pitää aineellisena

---

<sup>11</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1735, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehystä ja asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

<sup>12</sup> Vuoden 2019 ohjekirja luontodirektiivin 6(4) artiklasta löytyy osoitteesta: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/11e4ee91-2a8a-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en> (viitattu suomenkieliseen versioon 18.10.2024) ja vuoden 2021 ohjekirja luontodirektiivin 6(4) artiklasta löytyy osoitteesta: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99a99e59-3789-11ec-8daf-01aa75ed71a1/language-en> (viitattu suomenkieliseen versioon 18.10.2024)

<sup>13</sup> Kaikki tässä tutkimuksessa käytetyt komission lausunnot löytyvät nettiosoitteesta: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/e0ab5c94-7271-4752-8d97-dac2a44c01f0> (viitattu 18.10.2024).

menettelysäännöksenä, jonka huomiotta jättäminen voi johtaa seurauksiin<sup>14</sup>. Esimerkiksi Möckel on esittänyt, että kansallinen viranomais voi jättää komission lausunnon huomiotta vain, jos lopputulos olisi selkeästi virheellinen<sup>15</sup>. Tällöin komissio saattaa nostaa kanteen luontodirektiivin rikkomisesta, ja tämä voi olla jopa todennäköistä<sup>16</sup>. Komission ohjekirjoilla tarkoitetaan komission antamia tiedonantoja luontodirektiivin 6(4) artiklan soveltamisesta. Komissiolla ei ole toimivaltaa asettaa tiedonannoilla jäsenvaltioille velvoitteita<sup>17</sup>. Unionin oikeuden mukaan tiedonannot ja lausunnot ovat Soft Law:ta, eli sääntöinä, jotka eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, mutta tuottavat oikeudellisia ja käytännöllisiä seurauksia<sup>18</sup>. Viittaaan komission asiakirjoihin siis havainnollistavina, ottaen huomioon niiden roolin oikeuslähdeopissa ja mahdolliset ristiriidat tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

---

<sup>14</sup> Peers – Barnard 2023, s. 1; Snyder 1993, s. 32.

<sup>15</sup> Möckel 2017, s. 100.

<sup>16</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 268. Vrt. Krämer 2009, s. 61.

<sup>17</sup> Tuomio 20.3.1997, Ranska v. komissio, C-57/95, Kok., EU:C:1997:164, kohdat 23–24.

<sup>18</sup> Eliantonio – Korkea-Aho – Stefan 2020, s. 1.

## 2 Poikkeusharkinnan perusteet

### 2.1 Poikkeusharkinta luontodirektiivissä ja luonnonsuojelulaissa

Luontodirektiivi on alun perin vuonna 1992 säädetty direktiivi, jonka viimeisin konsolidoitu versio on vuodelta 2013. Luontodirektiivin 2 artiklan mukaan sen tavoitteena on parantaa luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi luontotyyppien ja eläin- ja kasvilajien suotuisa suojelutaso pyritään säilyttämään tai saattamaan ennalleen. Tavoitteiden saavuttamiseksi luontodirektiivi asetti 3(1) artiklassa perustettavaksi Natura 2000 -verkoston, johon kuuluu luontodirektiivin ja lintudirektiivin suojelumat alueet. Natura 2000 -verkoston alueiden käyttöä rajoitetaan luontodirektiivin 6 artiklassa. Artiklan 6(2) perusteella kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka saattavat vaikuttaa alueen suojelutavoitteisiin, on arvioitava. Artiklan 6(3) kohdan mukaan tällainen suunnitelma tai hanke voidaan lähtökohtaisesti hyväksyä vain, jos se ei vaikuta alueen koskemattomuuteen. Käytännössä Natura -alueilla ei saa vaarantaa niitä luontoarvoja, jonka suojelemiseksi alue on perustettu. Poikkeus tähän löytyy 6(4) artiklasta, jonka perusteella:

Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja *vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa*<sup>19</sup> kuitenkin toteutettava *erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä*<sup>20</sup>, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.

Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.

---

<sup>19</sup> Kursivointi AT.

<sup>20</sup> Kursivointi AT.

Luontodirektiivin tavoite on luonnon monimuotoisuuden suojeleminen. Poikkeuksen mahdollisuus on kuitenkin lisätty osaksi direktiiviä SEUT<sup>21</sup> 5 artiklan 4 kohdan suhteellisuusperiaatteen toteuttamiseksi<sup>22</sup>. Tämän perusteella keinot direktiivien tavoitteiden saavuttamiseksi eivät saa olla kohtuuttomia<sup>23</sup>. Luontodirektiivin luonnonsuojelullisista tavoitteista joustetaan suhteellisuusperiaatteen takia silloin, kun niiden noudattaminen aiheuttaisi pakottavaa vaaraa erittäin tärkeälle yleiselle edulle, eikä vaihtoehtoja ole. Kun muut yhteiskunnalliset intressit ovat uhattuna, olisi kohtuutonta odottaa Natura -alueen koskemattomuuden säilyttämistä. Luontodirektiivin 6(4) artiklan voidaan katsoa kuvastavan näiden tavoitteiden välistä tasapainoa ja punnintaa<sup>24</sup>. Suojeluintressin ja yhteiskunnallisen hyödyn vertailu on luonteeltaan haastavaa, koska niiden arvot ovat hankala määrittää täsmällisesti<sup>25</sup>.

Suomessa luontodirektiivi on pantu täytäntöön luonnonsuojelulaissa (LSL, 5.1.9/2023). Natura 2000 -verkostoa koskeva sääntely löytyy luvusta 5. Poikkeusharkintaa koskeva säännös löytyy LSL 39 §:stä (28.6.2024/422):

Viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen eikä hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 35 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausunnotmenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.

Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään, saadaan lupa muutoin lainsäädännössä säädetty edellytykset täyttävälle hankkeelle kuitenkin myöntää tai suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, jos hankkeelle tai suunnitelmalle ei ole vaihtoehtoja ratkaisua ja valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että suunnitelma tai hanke on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.

Jos alueella on luontodirektiivin liitteessä I mainittu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava eliölaji, on luvan

---

<sup>21</sup> Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), tehty 13 päivänä joulukuuta 2007 – konsolidoitu toisinto (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 47–360).

<sup>22</sup> Möckel 2017, s. 88.

<sup>23</sup> Ks. esim. Asia C-220/01, Joseph Lennox, kohta 76 oikeuskäytäntöviittauksineen; Asia C-58/08, Vodafone, kohta 51 oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>24</sup> Möckel 2017, s. 91.

<sup>25</sup> Salokannel 2019, s. 88–89.

myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen tai vahvistamisen edellytyksenä, että ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituviin ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy taikka muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy vaatii luvan myöntämisestä taikka suunnitelman hyväksymisestä tai vahvistamisesta. Viimeksi mainitussa tapauksessa asiasta on hankittava komission lausunto.

Uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetun uusiutuvan energian tuotantolaitoksen, asiaankuuluvan verkon ja energiavaraston suunnittelun, rakentamisen ja käytön sekä uusiutuvan energian tuotantolaitoksen ja energiavaraston verkkoon liittämisen katsotaan olevan hankkeita, jotka ovat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia, ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta. (28.6.2024/422)

Valtioneuvoston on 2 tai 3 momentin nojalla tekemässään hankkeen tai suunnitelman toteuttamista koskevassa päätöksessä määrättävä Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Toimenpiteiden kustannuksista vastaa hankkeen tai suunnitelman toteuttaja. Valtioneuvosto voi kohtuullistaa kustannusvastuuta ottaen huomioon hankkeen tai suunnitelman perusteena oleva yleisen edun kannalta pakottava syy.

Arvioinnin siitä, onko hankkeelle vaihtoehtoja, tekee suunnitelmaa tai hanketta käsittelevä viranomainen. Valtioneuvosto harkitsee erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaa syytä. Harkinnassa pätee yleinen hallintomenettely<sup>26</sup>. Jos valtioneuvoston täytyisi pyytää komissiolta lausunto, tämä lausunto ei olisi oikeudellisesti sitova<sup>27</sup>. Valtioneuvoston päätöksestä, joka koskee erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syyn olemassaoloa, ei voi valittaa, koska se ei ole lopullinen ratkaisu hankkeen sallimisesta<sup>28</sup>. Lopullisen ratkaisun tekee viranomainen, ja tällöin ratkaisu on luonnollisesti valituskelppoinen<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 262.

<sup>27</sup> HE 79/1996 vp, s. 48.

<sup>28</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 262.

<sup>29</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 263.



Jos haitalliset vaikutukset Natura -alueelle ovat kielteisiä ja poikkeusedellytykset eivät täyty, hankkeen tai suunnitelman salliminen on kiellettyä. Jos kuitenkin luontodirektiivin 6(4) artiklan eli LSL 5:39 §:n edellytykset täyttyvät, viranomainen voi hyväksyä hankkeen tai suunnitelman tarvittaessa, jos punninta siihen johtaa<sup>30</sup>. Tämä harkintavalta koskee myös poikkeusmenettelyn aloittamista<sup>31</sup>. Direktiivissä ei siis aseteta viranomaiselle velvollisuutta myöntää lupaa edellytysten täytyessä, vaan viranomaisen on käytettävä harkintaa poikkeusedellytysten ja haittojen punnintaan<sup>32</sup>. Myös LSL 5:39 §:n mukaan viranomainen ”ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen eikä hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa”, jos Natura -arviointi johtaa kielteiseen lopputulokseen, mutta ”saadaan lupa – – myöntää tai suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa”, jos poikkeusedellytykset täyttyvät. Täten viranomaisen harkintavalta on suhteellisen laaja, vaikka suunnitelma tai hanke olisikin poikkeusedellytysten mukainen<sup>33</sup>.

## 2.2 Suunnitelman tai hankkeen arviointi poikkeusmenettelyn edellytyksenä

Poikkeamisedellytysten tutkiminen edellyttää suunnitelman tai hankkeen vaikutusten punnitsemista sekä erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaa syytä vasten että vaihtoehtoisia ratkaisuja vasten. Tällöin hankkeen tai suunnitelman vaikutusten tunteminen on edellytys sille, että sen aiheuttamaa vahinkoa voidaan verrata yleiseen etuun ja vaihtoehtoihin. Jos viranomaisilla ei ole ollut hankkeen vaikutuksia tiedossa, luvan myöntäminen ei voi perustua 6(4) artiklan mukaiseen poikkeukseen.<sup>34</sup> Tuomioistuin on katsonut, että viranomaisilla ei ole ollut kyseisiä tietoja, jos viranomaisten selvityksissä on ollut aukkoja, eikä niissä ole ollut lupapäätöksen kannalta välttämättömiä johtopäätöksiä<sup>35</sup>.

Esimerkiksi asiassa C-304/05 *komissio v. Italia* EUT käsitteli Italiassa suunniteltua hanketta, joka koski hiihtohissien kehittämistä, uusia laskettelurinteitä ja näihin liittyvien infrastruktuurien rakentamista<sup>36</sup>. Komissio väitti, että Italia oli jättänyt 6(3) artiklan mukaisen arvioinnin tekemättä, eikä voi tämän takia vedota 6(4) artiklaan<sup>37</sup>. Tuomioistuin totesi, että

<sup>30</sup> Ks. esim. Asia C-127/02, *Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingvereniging*, kohdat 57 ja 60; Asia C-258/11, *Sweetman ym.* kohta 47. Ks. myös Euroopan komission tiedonanto, 2021, s. 47.

<sup>31</sup> Euroopan komission tiedonanto, 2019a, s. 56; Möckel, 2017, s. 92.

<sup>32</sup> Asia C-241/08, *Ranskan tasavalta v. komissio*, C-241/08, kohta 72.

<sup>33</sup> *Suvantola – Similä* 2011, s. 247.

<sup>34</sup> Asia C-304/05, *komissio v. Italia*, kohdat 83–84. Ks. myös esim. asia C-404/09, *komissio v. Espanja*, kohta 109; Asia C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias ym.*, kohta 114; Asia C-399/14, *Grüne Liga Sachsen eV ym.*, kohta 57.

<sup>35</sup> Asia C-304/05, *komissio v. Italia*, kohdat 69–70.

<sup>36</sup> Asia C-304/05, *komissio v. Italia*, kohta 1.

<sup>37</sup> Asia C-304/05, *komissio v. Italia*, kohdat 46–50

vaikutukset eivät olleet tiedossa, koska tutkimukset eivät joko olleet kattavia tai ne oli tehty hankkeen aloittamisen jälkeen tai sen päätyttyä<sup>38</sup>. Tällöin 6(4) artiklaa ei voitu soveltaa, koska suunnitelman tai hankkeen vaikutukset alueen suojelukohteisiin tulee olla tiedossa, jotta poikkeuksen edellytykset voidaan tutkia<sup>39</sup>.

Samaa sääntöä on sovellettu tuomioistuimessa useasti myöhemmin. Esimerkiksi avokaivosten lupiin ei voitu soveltaa 6(4) artiklaa, koska viranomaisilla ei ollut tarpeeksi kattavaa tietoa hankkeiden vaikutuksesta lupapäätöstä myönnettäessä<sup>40</sup>. Hankkeen vaikutusten arvioinnin pitää kattaa kaikki Natura -alueen suojelutavoitteiden kannalta relevantit seuraukset, jolloin esimerkiksi alueen linnustoa koskevien ajantasaisten ja luotettavien tietojen puuttuessa poikkeusharkinnan soveltaminen ei ollut sallittua<sup>41</sup>. Myöskään tilanteessa, jossa aktiivisten metsänhoitotoimenpiteiden vaikutuksia Natura -alueen koskemattomuuteen ei ollut tutkittu, 6(4) artiklaa ei voitu soveltaa<sup>42</sup>.

Suunnitelman tai hankkeen arvioinnin voidaan siis katsoa olevan poikkeusmenettelyn ehdoton edellytys, koska poikkeusarvioinnin toteutuminen vaatii Natura -alueelle aiheutuvien vaikutusten täyden tutkimisen ja arvioinnin<sup>43</sup>. Sääntö korostaa sitä, että poikkeusharkinnassa on kyse punninnasta, jossa hankkeen vaikutuksia punnitaan suhteessa vaihtoehtoihin ja yleiseen etuun. Punninta on siten kokonaisuuden arvioimista, joissa hankkeen aiheuttamien negatiivisten vaikutusten painoarvoa tulkitaan suhteessa hankkeen tuottaman yleiseen edun painoarvoon. Samalla vaihtoehtoisten suunnitelmien tai hankkeiden vaikutuksia ja tuottamaa yleistä etua punnitaan suhteessa ehdotettuun suunnitelmaan tai hankkeeseen.

---

<sup>38</sup> Asia C-304/05, komissio v. Italia, kohdat 69–73

<sup>39</sup> Asia C-304/05, komissio v. Italia, kohdat 84–85

<sup>40</sup> Asia C-404/09, komissio v. Espanja, kohdat 109–111.

<sup>41</sup> Asia C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias ym., kohdat 114–117.

<sup>42</sup> Asia C-441/17, komissio v. Puola, kohdat 191–192.

<sup>43</sup> Euroopan komission tiedonanto, 2019a, s. 56, s. 56; Möckel 2017, s. 93.

### 3 Vaihtoehtojen arviointi

Suunnitelma tai hanke voidaan toteuttaa vain vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa.

Vaihtoehtojen olemassaolon arvioinnin katsotaan koostuvan sekä siitä, milloin vaihtoehto tulee ottaa tutkittavaksi, että siitä, milloin tutkittu vaihtoehto on sellainen, että se asettaa esteen suunnitelmalle tai hankkeelle. Tällöin vaihtoehtojen tutkiminen koostuu ensinnäkin sen määrittämisestä, mitä vaihtoehtoisia ratkaisuja on, ja toiseksi tutkittujen vaihtoehtojen vertailevasta arvioinnista<sup>44</sup>. Käsittelen ensin vaihtoehtoisten ratkaisujen tutkimiskynnystä ja sitten vaihtoehtojen punnintaa suhteessa ehdotettuun suunnitelmaan tai hankkeeseen. Näiden arviointi on kuitenkin hyvin samankaltaista, jonka takia käsittely on osittain limittäistä.

Tuomioistuin on todennut, että luontodirektiivin 6(4) artiklan mukainen lupa on poikkeus luontodirektiivin 6(3) artiklalle, ja sitä on tämän takia tulkittava suppeasti<sup>45</sup>. Vaihtoehtojen mahdolliset haitalliset vaikutukset eivät itsessään tarkoita sitä, että ne voidaan jättää tällä perusteella tutkimatta. Jos vaihtoehdot on jätetty tutkimatta, ei voida vedota siihen, että vaihtoehtoisia ratkaisuja ei olisi<sup>46</sup>. EUT asettaa vaihtoehtoisille ratkaisuille siis tutkimiskynnyksen: jotta vaihtoehtoihin ratkaisujen puuttumiseen voidaan vedota, tulee osoittaa, että näitä on tutkittu<sup>47</sup>. Pelkästään kustannuksiin liittyvät syyt eivät saa olla ratkaiseva tekijä vaihtoehdon tutkimatta jättämisessä tai poissulkemisessa<sup>48</sup>. Myöskään oikeudelliset esteet eivät välttämättä aseta estettä sille, että mahdollinen vaihtoehto olisi otettava huomioon vaihtoehtona<sup>49</sup>.

Esimerkiksi vuonna 2006 annetussa ratkaisussa asiasta *C-239/04 Portugalin tasavalta v. komissio* EUT sovelsi 6(4) artiklaa, kun Portugalin tasavalta oli toteuttanut moottoritiehankkeen, joka kulki suojelualan läpi<sup>50</sup>. Komission kanteen mukaan Portugali ei ollut näyttänyt, etteikö vaihtoehtoisia ratkaisuja olisi. Tämä johtui siitä, että viranomaiset eivät olleet tutkineet sellaisia vaihtoehtoja, jotka eivät vaikuttaisi kielteisesti suojelualueeseen. Viranomaiset eivät olleet ottaneet huomioon alueen ulkopuolella sijaitsevia vaihtoehtoisia

---

<sup>44</sup> Euroopan komission tiedonanto, 2021, s. 47.

<sup>45</sup> Asia C-239/04, komissio v. Portugali, kohdat 35–36; Ks myös esim. asia C-399/14, Grüne Liga Sachsen eV ym., kohta 73; Asia 304/05, komissio v. Italia, kohta 82; Asia C-182/10, Solvay ym., kohta 73.

<sup>46</sup> Asia C-239/04, komissio v. Portugali, kohta 38.

<sup>47</sup> Asia C-239/04, komissio v. Portugali, kohta 36.

<sup>48</sup> Asia C-399/14, Grüne Liga Sachsen eV ym., kohta 77. Ks. myös asia C-411/19, WWF Italia Onlus ym., kohdat 39–41.

<sup>49</sup> Asia C-399/14, Grüne Liga Sachsen eV ym., kohta 68.

<sup>50</sup> Asia C-239/04, komissio v. Portugali, kohta 1.

sijainteja. Komission mukaan tällaisia vaihtoehtoja ei olisi saanut jättää tutkimatta erityisesti alueilla, joilla on pieni väestötiheys, koska pienen väestötiheyden alueella olisi voinut olla mahdollista rakentaa tielinja ilman huomattavia lisäkustannuksia tai teknisiä vaikeuksia. Portugali perusteli näiden vaihtoehtojen tutkimatta jättämisen sillä, etteivät nämä vaihtoehdot olisi 4 kohdan tarkoittamia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Portugalin mukaan ne olisivat aiheuttaneet sosiaalisia, taloudellisia ja ympäristöllisiä vahinkoja, jonka takia niitä ei tarvitsisi tutkia vaihtoehtoina.<sup>51</sup>

Tuomioistuimen kannan mukaan tutkimatta jätetyt tielinjat olisivat voineet olla mahdollisia, koska ne olisivat ajaneet samaa liikenneinfrastruktuurin parantamiseen liittyvää tarkoitusta, eli olisivat toteuttaneet samaa yleistä etua. Tutkimatta jätetyt tielinjat olisi voitu toteuttaa ilman huomattavia teknillisiä vaikeuksia tai kustannusten kasvua. Ratkaisun mukaan tällaisten vaihtoehtojen tutkimatta jättäminen johti suppean tulkinnan nojalla siihen, että Portugali ei ollut osoittanut vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttumista, ja oli näin rikkonut luontodirektiivin 6(4) artiklaa toteuttaessaan moottoritiehankkeen.<sup>52</sup> Tämän perusteella pitää tutkia sellaiset vaihtoehdot, jotka (1) toteuttavat hankkeen yleistä etua ja (2) eivät ole esimerkiksi taloudellisista tai teknisistä syistä mahdottomia.

Myös asiassa C-399/14 *Grüne Liga Sachsen eV ym.* EUT käsitteli vaihtoehtojen tutkimiseksi ottamisen kynnystä. Tapaus koski tilannetta, jossa hankkeelle oli myönnetty lupa ennen kuin alue oli liitetty Natura -verkostoon, ja toimenpiteet hankkeen toteuttamiseksi olivat aloitettu mutta kesken<sup>53</sup>. Kysymys oli, että vaikuttaako hankkeen jo aloittaminen vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointikynnykseen<sup>54</sup>. Tuomioistuin päätyi siihen, että tällaisessa tilanteessa vaihtoehtojen arviointi edellyttää sekä rakennelman käytön jatkamisesta aiheutuvien seurausten tutkimista että rakennelman käytön rajoittamisesta, kuten sulkemisesta tai purkamisesta aiheutuvien seurausten tutkimista. Se, että joillekin vaihtoehdoille oli kansallisen oikeuden asettama prosessuaalinen este, ei estänyt sitä, että näitä tuli pitää luontodirektiivin mukaisina vaihtoehtoina<sup>55</sup>. Aiheutuvia seurauksia tuli punnita käytön jatkamisen tuottamaa erittäin tärkeää yleistä etua vastaan<sup>56</sup>. Tuomioistuin totesi, että taloudelliset kustannukset eivät voi painaa punninnassa yhtä paljon kuin suojelutavoitteet.

---

<sup>51</sup> Asia C-239/04, komissio v. Portugali, kohdat 27–32.

<sup>52</sup> Asia C-239/04, komissio v. Portugali, kohdat 37–40.

<sup>53</sup> Asia C-399/14, *Grüne Liga Sachsen eV ym.*, kohta 47.

<sup>54</sup> Asia C-399/14, *Grüne Liga Sachsen eV ym.*, kohta 65.

<sup>55</sup> Asia C-399/14, *Grüne Liga Sachsen eV ym.*, kohta 68.

<sup>56</sup> Asia C-399/14, *Grüne Liga Sachsen eV ym.*, kohdat 68–74.

Tällöin esimerkiksi purkutoimenpiteiden mahdolliset taloudelliset kustannukset eivät voineet olla ratkaiseva tekijä.<sup>57</sup>

Jotta vaihtoehtoinen ratkaisu voi olla vaihtoehto, kuuluu sen luonteeseen, että se toteuttaa samaa yleistä etua kuin suunniteltu suunnitelma tai hanke. Myös julkisasiamies esitti, että: ”Vaatimukset, joita asetetaan vaihtoehtojen poissulkemiselle, ovat sitä korkeampia, mitä paremmin nämä vaihtoehdot soveltuvat hankkeen tavoitteiden toteuttamiseen ilman, että ne johtaisivat – ilman järkeviä epäilyjä – ilmeisen suhteettomiin vaikutuksiin.”<sup>58</sup> Päädyn tuomioistuimen ratkaisujen perusteella samoille linjoille julkisasiamiehen kanssa. Jotta poikkeuksen sovellusala säilyy suppeana, tulee tutkimatta jätettyjen vaihtoehtojen olla ilmeisesti sellaisia, joita ei pystytä toteuttamaan ilman huomattavasti suhteettomampia seurauksia kuin ehdotetulla suunnitelmalla tai hankkeella. Ilmeisyys tarkoittaa sitä, että tästä ei ensinäkemältä nouse perusteltuja epäilyjä. Se, että rakenteen purkamisenkin on tuomioistuimen mukaan vaihtoehto, joka pitää tutkia, osoittaa, että taloudellisten ja teknisten vaikeuksien pitää olla huomattavia, jotta vaihtoehto voidaan jättää tutkimatta.

Vaihtoehtoiset ratkaisut voivat tarkoittaa vaihtoehtoista suunnittelua, kuten tien erilaista reittiä tai kaistojen erilaista määrää, tai vaihtoehtoisia toteutustapoja saman tavoitteen saavuttamiseksi, kuten uutta rautatieyhteyttä uuden tien sijasta. Vaihtoehdot saattavat siis olla vaihtoehtoja hankkeen sijainnille, laajuudelle, koolle, suunnitteluratkaisuille, valmistustekniikoille, tai toteuttamisen aikataululle.<sup>59</sup> Arvioinnin tulisi olla kokonaisuuden arviointia, eli siinä pitäisi ottaa huomioon kaikki suunnitelman tai hankkeen osat, toiminnot ja toimet, jotka arvioinnin perusteella vaikuttaisivat haitallisesti Natura -alueeseen<sup>60</sup>.

Vaihtoehtojen tutkiminen pitää sisällään myös nollavaihtoehdon tutkimisen.

Nollavaihtoehdolla tarkoitetaan, että mitään uutta suunnitelmaa tai hanketta ei toteuteta.

Tällöin tarkastellaan sitä, voidaanko tavoite saavuttaa jo olemassa olevalla asiantilalla.<sup>61</sup>

Vaihtoehtojen tutkimisen kynnys on siis korkea, mutta sitä koskee SEUT 5 artiklan 4 kohdan tarkoittaman suhteellisuusperiaatteen mukaiset rajoitukset. Suhteellisuusperiaatteen takia ei voida olettaa, että täysin toteuttamiskelvottomatkin vaihtoehdot tutkittaisiin<sup>62</sup>. Komission

<sup>57</sup> Asia C-399/14, Grüne Liga Sachsen eV ym., kohta 77.

<sup>58</sup> Asia C-239/04, Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, Kokott, kohta 43.

<sup>59</sup> Euroopan komission tiedonanto, 2021, 47–48; Asia C-239/04, komissio v. Portugali, kohdat 36–40. Ks. myös Möckel 2017, s. 102; Unnerstall 2006, s. 82.

<sup>60</sup> Euroopan komission tiedonanto, 2021, s. 47–48.

<sup>61</sup> Euroopan komission tiedonanto, 2019a, s. 57; Suvantola – Similä 2011, s. 264.

<sup>62</sup> Ks. esim. Yhdistetyt asiat C-96/03 ja C-97/03, A. Tempelman ym., kohta 47.

ohjekirjassa esitetään, että ”toteutuskelpoiset”<sup>63</sup> vaihtoehdot, joilla haluttu tavoite voidaan saavuttaa, tulee tutkia ja vaihtoehtojen kustannusten suhteellisuus tulisi huomioida<sup>64</sup>. Pidän ilmaisua hiukan harhaanjohtavana verrattuna tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Aiemmin esittämäni perusteella muotoilisin asian siten, että ne vaihtoehdot pitää tutkia, jotka eivät ilmeisesti ole toteutuskelpoisia, minkä arvioinnissa kustannukset eivät saa olla ratkaiseva tekijä. Kuitenkin on tarkoituksenmukaista, että täysin teoreettiset vaihtoehdot voidaan jättää tutkimatta. Vaihtoehtoisen ratkaisun kustannuksille pitää siis tuki olla jokin raja, jotta soveltaminen säilyy suhteellisena<sup>65</sup>.

Tutkittavien vaihtoehtojen määrä riippuu hankkeen tai suunnitelman luonteesta. Jotta vaihtoehdot sekä esimerkiksi sijainnille ja teknilliselle toteuttamiselle voidaan katsoa tutkituksi, on luontevaa, että vaihtoehtoja on tutkittu vähintään muutama. Komissio on lausunnossaan hyväksynyt kaupungin kehittämishankkeen vaihtoehdot tutkituiksi, kun yhteensä 18 vaihtoehtoa esitetyn vaihtoehdon lisäksi tutkittiin<sup>66</sup>. Moottoritieprojektissa vaihtoehtoja pidettiin käsiteltynä, kun tutkittiin 12 vaihtoehtoista reittiä ehdotetulle hankkeelle<sup>67</sup>. Tilanteissa, joissa suunnitelma tai hanke on kytköksissä tiettyyn harvinaisempaan infrastruktuuriin, kuten satamiin tai lentokenttiin, vähempikin määrä on riittänyt<sup>68</sup>. Tapauksessa, jossa ei tutkittu uuden teollisuusalueen toimintojen sijoittamista jo olemassa olevien teollisuusalueiden yhteyteen katsottiin taas, että vaihtoehtoja ei ollut tutkittu riittävästi<sup>69</sup>. On esitetty, että vaihtoehdot tulisi tutkia siltä talousalueelta, jota suunnitelma tai

---

<sup>63</sup> Englanniksi: ”feasible alternatives” (European Commission: Directorate-General for Environment. (2019). *Managing Natura 2000 sites : the provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2779/02245>. s. 55 (18.10.2024)).

<sup>64</sup> Komission tiedonanto, 2019a, s. 57.

<sup>65</sup> Ks. myös Norberg 2001, s. 93.

<sup>66</sup> Euroopan komission lausunto 25.1.2011 Győr -kaupungin kehittämishankkeesta (Unkari) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 4–6.

<sup>67</sup> Euroopan komission lausunto 3.12.2010 (luonnos) Hessen A 49 moottoritien pidentämisestä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 12.

<sup>68</sup> Euroopan Komission lausunto 5.5.2009 Lübeck-Blankensee lentokentän laajentamisesta (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 4–6; Euroopan Komission lausunto 6.6.2005 Karlsruhe/Baden-Baden lentokentän laajentaminen (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 6–7; Euroopan komission lausunto 23.1.2024 Świnoujście-sataman satamaterminaalin rakentamisesta (Puola) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti s. 5, 8.

<sup>69</sup> Euroopan komission lausunto 24.4.2003 uuden teollisuus- ja liikealueen (Siegerland) rakentamisesta Trupbachin entiselle sotilasharjoitusalueelle (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, kappaleet VI-VII.

hanke palvelee<sup>70</sup>. Jos yleinen etu palvelee esimerkiksi tiettyä liikenneyhteyttä tiettyjen kaupunkien väliltä, tulee luonnollisesti tutkia vain nämä kaupungit yhdistävät vaihtoehdot. Toisaalta, jos yleinen etu palvelee koko jäsenvaltion etua, kuten sähköntuotantoa, tulee vaihtoehtoja tutkia laajemmalla maantieteelliseltä alueelta.

Jotta vaihtoehtojen ratkaisujen puuttuminen voidaan todeta, pitää nämä siis tutkia laajasti. Artikla asettaa edellytyksen sille, ettei vaihtoehtoa hankkeelle tai suunnitelmalle ole, eli se on ehdoton este näiden sallimiselle<sup>71</sup>. Kun vaihtoehdot on tutkittu, pitää arvioida, suojaisivatko ne paremmin alueen koskemattomuutta olematta suhteettomia. Jos arviointi on myönteinen, hankkeelle tai suunnitelmalle on vaihtoehto, ja sitä ei saa sallia. Komission mukaan vaihtoehtojen punninnan tulee perustua suojelukohteen tavoitteisiin, ja siinä on määritettävä, onko suunniteltu vaihtoehto vähiten haitallinen Natura -alueen koskemattomuudelle<sup>72</sup>. Vastan jälkeen, kun vaihtoehtoja on tarkasteltu suojelutavoitteiden näkökulmasta, otetaan tarkasteluun sosiaaliset näkökohdat ja taloudelliset kustannukset<sup>73</sup>. Tällöin kustannukset eivät ole ratkaiseva tekijä, mutta ne voidaan ottaa arvioinnin myöhemmässä vaiheessa huomioon.

Useammassa komission antamassa lausunnossa vaihtoehdot katsottiin hylkäämiskelpoisiksi, koska ne olisivat aiheuttaneet enemmän haitallisia vaikutuksia Natura -alueeseen ja ensisijaiseen suojelukohteeseen. Haitalliset vaikutukset johtuivat esimerkiksi siitä, että vaihtoehtojen rakentamisaika on pidempi, vaikutusalue laajempi tai päästöt suuremmat. Tällöin komissio on pitänyt näitä vaihtoehtoja sellaisina, jotka eivät estä hankkeen tai suunnitelman toteuttamista. Nollavaihtoehdot oli myös tutkittu, ja nämä voitiin hylätä sen perusteella, että ne eivät olisi toteuttaneet yleistä etua.<sup>74</sup> Vaihtoehtoja rautatiehankkeen sijainnille hylättiin sen perusteella, että tietyillä alueilla teknisten rajoitusten noudattaminen olisi ollut mahdotonta, ja rautatien ei voitu olettaa kulkevan asuinalueen tai armeijan

---

<sup>70</sup> Nordberg 2001, s. 94.

<sup>71</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 264.

<sup>72</sup> Euroopan komission tiedonanto, 2019a, s. 57; Euroopan komission tiedonanto, 2021, s. 48.

<sup>73</sup> Euroopan komission tiedonanto, 2021, s. 48–49.

<sup>74</sup> Euroopan komission lausunto 17.2.2022 Baden-Württemberg radan rautatiesillan korvaamisesta (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 5–6; Euroopan komission lausunto 19.11.2019 Danube-vesireitin syventämisestä Straubingin ja Vilshofenin välillä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 6–7, 10; Euroopan komission lausunto 30.1.2018 Bad Cannstattin ja Stuttgartin välisestä rautatieyhteydestä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 4–5; Euroopan komission lausunto 18.12.2015 Lichtenfeldin ja Kronachin välisen moottoritien leventämisestä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 4–5.

koulutuskeskuksen läpi<sup>75</sup>. Pienen väestötiheyden alueella kulkeva tie olisi vaihtoehto, koska siitä seuraavat purkutyöt olisivat todennäköisesti kohtuullisia, mutta tiheän asutusalueen alueella purkutöiden aiheuttamat seuraukset olisivat ilmeisen kohtuuttomia<sup>76</sup>.

Vaihtoehdon eliminoinnin voidaan täten katsoa olevan oikeutettua, jos vaihtoehto aiheuttaa enemmän ympäristöhaittoja, sosiaalipoliittisia ongelmia ja toissijaisesti taloudellisia haasteita. Vaihtoehtoja voidaan eliminoida juuri sellaisilla perusteilla, jotka liittyvät 6(4) artiklan toisen alakohdan suojelemiin intresseihin, eli ihmisten terveyden ja turvallisuuden suojelemiseen ja ympäristölle positiivisiin seurauksiin<sup>77</sup>. Vaihtoehtojen punnintaa rajoittaa myös suhteellisuusperiaate, joka mahdollistaa ilmeisen suhteettomiin seurauksiin johtavien vaihtoehtojen hylkäämisen. Komission lausunnoissa valittu vaihtoehto on usein perusteltu siten, että se tarjoaisi parhaan tasapainon ekologisten tavoitteiden ja erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn välillä<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Euroopan komission lausunto 2.5.2024 Rail Baltica rautatieverkoston laajentamisesta Kaunakseen (Liettua) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 6, 8.

<sup>76</sup> Myös Nordberg arvioi asutusalueen vaikutusta vaihtoehtojen tarkasteluun samankaltaisesti ennen tuomioistuimen tapausta tai komission lausuntoa (Nordberg 2001, s. 94).

<sup>77</sup> Möckel 2017, s. 106.

<sup>78</sup> Ks esim: Euroopan komission lausunto 19.11.2019 Danube-vesireitin syventämisestä Straubingin ja Vilshofenin välillä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 7.



## 4 Erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syyt

Sen jälkeen, kun on todettu, että vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole, viranomaisen tulee tutkia, onko erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä hankkeen tai suunnitelman toteuttamiselle olemassa<sup>79</sup>. Direktiivin tekstin mukaan edun täytyy siis olla yleinen, erittäin tärkeä ja pakottava.

Erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä tutkiessa on tehtävä ero sen perusteella, onko suojeltavalla alueella ensisijaisesti suojeltavaa luontotyyppiä ja/tai lajia. Jos näin ei ole, luontodirektiivin 6(4) artiklan mukaan myös sosiaaliset tai taloudelliset syyt voivat olla erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä. Jos alueella kuitenkin on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji, luontodirektiivin 6(4) artiklan toisen alakohdan mukaan syyt saavat olla vain sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin. Terveys, turvallisuus ja ympäristönsuojelun on asetettu SEUT 114(3) artiklan perusteella ensisijaisiksi, jonka takia niiden suojelun taso on myös luontodirektiivissä korkea.

Edun yleisellä luonteella tarkoitetaan sitä, että suunnitelma tai hanke ei voi olla hyväksyttävä, jos se ajaa vain yksityistä etua<sup>80</sup>. Ratkaisussa asiassa C-182/10 *Solvay ym.* tarkasteltiin, täyttikö lentokenttiä ja rataosaa koskeva rakennushanke erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn. Kyse oli infrastruktuurista, johon sijoitettaisiin yksityisen yhtiön hallinnollinen keskus ja joka juottaisi paljon työpaikkoja. Kysymys oli, onko sellaisen infrastruktuurin toteuttaminen erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn omaava.<sup>81</sup> EUT katsoi, että hallinnollisen keskuksen sijoittamista ei voida pitää erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syynä<sup>82</sup>. Vaikka tuomioistuimen mukaan yksityinen luonne ei välttämättä tarkoita sitä, että suunnitelma tai hanke ei ajaisi myös erittäin tärkeää yleistä etua, eikä sille olisi vaihtoehtoja, täyttäisi yrityksen sijoittaminen tai laajentaminen erittäin tärkeän yleisen edun edellytykset lähtökohtaisesti vain poikkeustapauksissa<sup>83</sup>. Ratkaisun on katsottu vastustavan sitä, että yksityinen etu naamioidaan yleiseksi eduksi

---

<sup>79</sup> Euroopan komission tiedonanto 2021, s. 53.

<sup>80</sup> Asia C-182/10, *Solvay ym.*, kohdat 71–79. Ks. myös Euroopan komission tiedonanto 2019a, s. 57–58

<sup>81</sup> Asia C-182/10, *Solvay ym.*, kohta 24 (6).

<sup>82</sup> Asia C-182/10, *Solvay ym.*, kohta 78.

<sup>83</sup> Asia C-182/10, *Solvay ym.*, kohta 76.

hankkeen toteuttamisen helpottamiseksi<sup>84</sup>. Komission mukaan yksityiset suunnitelmat tai hankkeet ovat sallittuja vain, jos ne todistetusti ajavat yleistä etua<sup>85</sup>. Voidaan pitää väistämättömänä, että suunnitelmista tai hankkeista yleensä aiheutuu myös yksityisiä etuja<sup>86</sup>. Nämä eivät kuitenkaan saa olla osana punninnassa suojelutavoitteita vastaan tai toimia ratkaisuperusteena suunnitelman tai hankkeen toteuttamiselle. Edun pitää olla selvästi yleinen, eli ei saa olla epäilyksiä siitä, että se olisi tosiasiaassa yksityinen.

Yleisen edun erityistä tärkeyttä verrataan direktiivin suojaustavoitteisiin, eli luonnon monimuotoisuuden ja kestävän kehityksen tärkeyteen. Tällöin kaikki sosiaaliset ja taloudelliset syyt eivät ole riittäviä.<sup>87</sup> Komissio on luonnehtinut erittäin tärkeiksi syiksi sellaisia, jotka suojaavat terveyttä, turvallisuutta ja ympäristöä, valtion ja yhteiskunnan politiikkoja sekä sellaisia taloudellisia ja sosiaalisia syitä, joilla täydennetään julkisen palvelun erityisiä velvoitteita<sup>88</sup>.

EUT:n ratkaisussa asiasta C-411/17 *Inter-Environnement Wallonie ASBL* käsiteltiin muun ohella sitä, voidaanko erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syynä pitää tavoitetta sähkön toimitusvarmuuden turvaamisesta<sup>89</sup>. Ratkaisuperusteissa viitattiin siihen, että energian toimitusvarmuus on tuomioistuinkäytännössä osoitettu SEUT 194(1b) artiklan perusteella yhdeksi Euroopan unionin energiapolitiikan tavoitteista<sup>90</sup>. Tuomioistuin linjasi, että ”lisäksi ja joka tapauksessa” tavoite, että sähkön toimitusvarmuus turvataan koko ajan, on sellainen, joka on sillä tavalla yleinen ja erittäin tärkeä, että se on verrattavissa luontodirektiivin luonnonsuojelullisiin tavoitteisiin<sup>91</sup>. Jos kuitenkin alueella olisi ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji, uhka sähkön toimitusvaaran keskeytymisestä jäsenvaltiossa tulisi olla todellisessa ja vakavassa vaarassa, jotta tavoitteen voitaisiin katsoa koskevan ihmisen terveyttä tai turvallisuutta. Täten ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin ja/tai lajin alueella sähkön toimitusvarmuuden suojaaminen voitaisiin sallia suojattavana etuna vain, jos sen keskeytymistä jäsenvaltiossa uhkaa todellinen ja vakava vaara.<sup>92</sup>

---

<sup>84</sup> Möckel 2017, s. 94.

<sup>85</sup> Euroopan komission tiedonanto 2019a, s. 58.

<sup>86</sup> Salokannel 2019, s. 91.

<sup>87</sup> Euroopan komission tiedonanto 2019a, s. 58.

<sup>88</sup> Euroopan komission tiedonanto 2019a, s. 59.

<sup>89</sup> Asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, 58 (8d).

<sup>90</sup> Asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, kohta 156. Ks. myös asia C-121/15, *ANODE*, kohta 48.

<sup>91</sup> Asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, kohdat 155–157.

<sup>92</sup> Asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, kohdat 158–159.

Sähkön toimitusvarmuuden turvaaminen on yleisenä etuna erittäin tärkeä, koska se vähintään taloudellisena ja sosiaalisena toimena auttaa julkisen palvelun toimittamista. Se voi myös ääritilanteissa olla yleisenä etuna erittäin tärkeä siitä syystä, että sähkön toimituksen laaja-alainen ja pitkäkestoisempi katkeaminen voisi uhata ihmisten terveyttä tai turvallisuutta. Vaikka tällöin yksityiset edutkin hyötyvät, on hanke ajanut epäilyksettä myös yleistä etua. Yleiselle edulle löytyi myös pohja EU-lainsäädännöstä. Tuomioistuimen ratkaisutekstin mukaan lainsäädäntöpohja korostaa, että sähkön toimitusvarmuuden turvaaminen ajaa erittäin tärkeää yleistä etua, mutta sitä ei aseta yleisen edun edellytykseksi. Syyn tulee myös olla direktiivin tekstin mukaisesti pakottava<sup>93</sup>. Se, että suunnitelma tai hanke tulisi toteuttaa sen takia, että sähkön toimitusvarmuus olisi ”koko ajan” turvattuna, täyttää tämän kriteerin<sup>94</sup>. Jotta syy on pakottava, tulee uhan siis olla todellinen ja hankkeen tai suunnitelman välttämätön yleisen edun suojelemiseksi.<sup>95</sup>

Toisaalta tuomiossa C-404/09 *Espanjan kuningaskunta v. komissio* Espanja yritti kaivosten ylläpitämiseksi vedota erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin, joihin sisältyi energiatoimitusten turvaaminen ja työpaikkojen säilyttäminen. Alueella esiintyi ensisijaisesti suojeltuja ruskeakarhuja<sup>96</sup>. Koska syiden ei katsottu olevan sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön, eikä komission lausuntoa ollut pyydetty, näitä syitä ei hyväksytty<sup>97</sup>. Energian toimitusvarmuus ei siis sillä tavalla ollut uhattuna, että se olisi voinut aiheuttaa riskiä ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle. Kuitenkin ratkaisun perusteella energian toimitusvarmuuden turvaaminen ja työpaikkojen säilyttäminen voisivat olla taloudellisten ja sosiaalisten syiden nojalla sallittuja.<sup>98</sup>

Asiassa C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym.* EUT otti kantaa siihen, onko vedenjuoksun siirtämistä koskeva hanke sellainen, jonka tavoitteet katsotaan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviksi syiksi, kun tavoitteina on ensisijaisesti kastelun ja

---

<sup>93</sup> Euroopan komission tiedonanto 2021, s. 53.

<sup>94</sup> Asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, kohta 159.

<sup>95</sup> Pakottavuuden perustelu liittyy olennaisesti myös siihen, että vaihtoehtojen puuttuminen on perusteltu; juuri ehdotettu suunnitelma tai hanke voi olla pakottava vasta sitten, kun vaihtoehtoja ei ole (ks. Salokannel, 2019, s. 93–94). Kuitenkin myös tämän jälkeen yksittäisen ehdotetun vaihtoehdon pakottavuus suhteessa yleiseen etuun tulisi perustella. Toisaalta juuri nollavaihtoehdon kattava perustelu myös tukisi tämän perustelua.

<sup>96</sup> Asia C-404/09, komissio v. Espanja, kohdat 21 ja 26.

<sup>97</sup> Asia C-404/09, komissio v. Espanja, kohdat 194–195.

<sup>98</sup> Toisaalta esimerkiksi Belinskij on pitänyt tätä luontodirektiivin 6(4) artiklan väljänä soveltamisena, jota voitaisiin pitää direktiivin vastaisena (Belinskij 2018, s. 49).

toissijaisesti juomaveden toimittamisen turvaaminen<sup>99</sup>. Kastelun ja juomaveden toimittamisen katsotaan lähtökohtaisesti olevan sellaisia tavoitteita, jotka ovat sekä ”yleisiä” että ”erittäin tärkeitä” siten, että niitä voi verrata luontodirektiivin luonnonsuojelullisiin tavoitteisiin. Tuomioistuimien arvioi, että kastelu ei lähtökohtaisesti kuuluisi ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin, vaan ajaisi siis lähinnä taloudellisia tai sosiaalisia syitä. Sitä ei kuitenkaan poissuljettu, etteikö kastelu voisi olla sellainen tavoite, jolla on ensisijaisen tärkeitä suotuisia vaikutuksia ympäristöön. Juomaveden toimittamisen turvaamisen arvioitiin lähtökohtaisesti kuuluvan ihmisen terveyttä edistäviin tavoitteisiin.<sup>100</sup>

Vaikuttaa siltä, että hankkeen tai suunnitelman tulee suojata yleistä etua suoraan, jotta se voi olla erittäin tärkeä, yleinen ja pakottava. Kastelu saattaisi vaikuttaa epäsuorasti esimerkiksi ruoantuotantoon ja täten ihmisen terveyteen, mutta tämän yhteyden tulisi olla hyvin ilmeinen seuraus suunnitelmasta tai hankkeesta, jotta se olisi direktiivin tarkoittama ihmisen terveyteen liittyvä syy. Hankkeiden tai suunnitelmien epäsuorat vaikutukset direktiivin suojaamiin etuihin eivät vaikuta olevan tarpeeksi tärkeitä tai pakottavia. Tuotetun hyöty täytyy olla maantieteellisesti laaja-alainen, jotta se voidaan hyväksyä; sähkön toimitusvarmuuden turvaamista pidettiin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syynä, jos sähkön toimitusvarmuus saattaa ilman suunnitelmaa tai hanketta jäsenvaltiossa keskeytyä<sup>101</sup>. Vain paikallisesti tai muuten pienellä alueella vaikuttavaa yleistä etua edistävä suunnitelma tai hanke siis tuskin olisi direktiivin mukainen. Myös komission lausunnoissa vedotaan siihen, että hankkeet vaikuttavat paikallisen tason lisäksi myös kansallisella tasolla<sup>102</sup>. Komission ohjekirjassa esitetään, että yleinen etu olisi tarpeeksi tärkeä vain siinä tilanteessa, jos se ajaa pitkäaikaista etua. Tällöin lyhytaikaiset edut eivät olisi direktiivin mukaisia<sup>103</sup>. Suunnitelman tai hankkeen yleisen edun punnintaan vaikuttaa myös se, vaikuttaako suunnitelma tai hanke kielteisesti johonkin muuhun yleiseen etuun<sup>104</sup>.

<sup>99</sup> Asia C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym., kohta 41 (12).

<sup>100</sup> Asia C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym., kohdat 121–126.

<sup>101</sup> Asia C-411/17, Inter-Environnement Wallonie ASBL, kohta 159.

<sup>102</sup> Ks. esim. Euroopan komission lausunto 29.5.2012 B 252/B 62 moottoriteiden rakentamisesta (Münchhausen, Wetter ja Lahnta) (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 4; Euroopan komission lausunto 6.12.2011 Elbe-joen laivareitin levittämisestä ja syventämisestä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 5.

<sup>103</sup> Euroopan komission tiedonanto, 2019a, s. 58.

<sup>104</sup> Möckel, 2017 s. 97.

Luontodirektiivin 6(4) artiklaa tulee soveltaa myös kestävän kehityksen tavoitteen valossa<sup>105</sup>.

SEU-sopimuksen<sup>106</sup> 11 artiklassa sijaitsevan säännöksen mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset tulee toteuttaa erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.

Luontodirektiivin johdannon kolmannessa perustelukappaleessa direktiivin tavoitteeksi asetetaan luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, ottaen huomioon taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja alueelliset vaatimukset, sekä kestävän kehityksen yleinen edistäminen. Perustelukappaleessa mainitaan myös, että luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi voidaan tarvita ihmisten toimenpiteiden ylläpitämistä ja kannustamista.

Unnerstallin mukaan kestävän kehityksen periaatteen noudattaminen luontodirektiivin 6(4) artiklassa voisi johtaa siihen, että kehittyneemmissä jäsenvaltioissa kynnys erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn soveltumiseksi pitäisi olla korkeampi, jotta kestävän kehityksen mukainen ”yhteinen mutta eriytynyt vastuu” toteutuisi. Tällaista soveltamista ei kuitenkaan käytännössä ole tapahtunut.<sup>107</sup> Joka tapauksessa kestävän kehityksen periaate tulee ottaa punninnassa huomioon, mutta tämän käytännön ulottuvuudet jäävät hämäräksi.

Komission lausunnon mukaiset muut erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syyt ovat yleisesti koskeneet sellaisia tilanteita, joissa suunnitelma tai hanke halutaan toteuttaa sosiaalisten ja taloudellisten syiden perusteella silloin, kun se ei ole suoraan mahdollista.

Tämä johtuu siitä, että lausunto tarvitaan silloin, kun ensisijaisesti suojellun luontotyypin tai lajin alueella toteutettavaksi esitetty suunnitelma tai hanke ei ole ihmisen terveyden, turvallisuuden tai ympäristönsuojelullisten syiden takia toteutettava. Yleensä hankkeelle tai suunnitelmalle esitetään useita erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä.

Monet komission lausunnoista ovat koskeneet liikenneyhteyksien parantamista. Komission lausunnoissa liikenneyhteyksien parantamiseen liittyviä projekteja on perusteltu muun muassa alueen linkittymisellä lähialueisiin, taloudellisen kannattavuuden parantumisella sekä ilmansaasteiden ja melupäästöjen vähentymisellä<sup>108</sup>. Komissio katsoi yleisen edun perustelluksi myös esimerkiksi silloin, kun rautatiehankkeen tai satamaterminaalin katsottiin

---

<sup>105</sup> Asia C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym., kohdat 137–138. Ks. myös asia C-441/17, komissio v. Puola, kohta 188.

<sup>106</sup> Sopimus Euroopan unionista, tehty 13.12.2007 – konsolidoitu toisinto (EUVL C 202, 7.6.2016 s. 13–46).

<sup>107</sup> Unnerstall 2006, s. 78–85

<sup>108</sup> Ks. esim: Euroopan komission lausunto 17.2.2022 Baden-Württemberg radan rautatiesillan korvaamisesta (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 4; Euroopan komission lausunto 30.1.2018 Bad Cannstattin ja Stuttgartin välisestä rautatieyhteydestä (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 4.

toteuttavan silloista liikenneverkkoa koskevaa asetusta<sup>109</sup>. Tällaiset suunnitelmat ja hankkeet tukevat asetuksen lisäksi myös yleisesti liikenne-, alue- ja energiapolitiikkaa, jolloin politiikan ja lainsäädännön tuki tekee yleisen edun perustelemisesta vankempaa<sup>110</sup>.

Komission lausunnoista on mainittava, että ne eivät aina noudata direktiiviä eivätkä välttämättä pärjäisi EUT:ssa<sup>111</sup>. Voidaan esittää, että komission tulkintasuositukset ohjekirjoissa ovat suhteellisen tiukat, mutta komissio soveltaa kuitenkin itse lausunnoissaan poikkeusedellytyksiä löyhemmin<sup>112</sup>. Esimerkiksi kaivostoiminnan jatkamista koskevassa lausunnossa komissio hyväksyi hankkeen siitä huolimatta, että viittasi perusteluissaan siihen, että aluetta olisi voinut kehittää vähemmälläkin ympäristöhaitoilla<sup>113</sup>. Komissio on kaikissa paitsi yhdessä<sup>114</sup> lausunnossaan pitänyt suunnitelmaa tai hanketta luontodirektiivin 6(4) artiklan nojalla toteutettavana. Komission lausunnoista tulevia oikeusohjeita tulee siten tarkastella kriittisesti. Niissä harvoin tuodaan esille tarkempaa punnintaa intressien välillä<sup>115</sup>.

---

<sup>109</sup> Euroopan komission lausunto 2.5.2024 Rail Baltica rautatieverkoston laajentamisesta Kaunakseen (Liettua) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 4-5, 8; Euroopan komission lausunto 23.1.2024 Świnoujście-sataman satamaterminaalin rakentamisesta (Puola) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s.4–5, 8. Ks. myös TEN-T asetus, jonka voimassaolo päättynyt 17.7.2024: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1315/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi ja päätöksen N:o 661/2010/EU kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.

<sup>110</sup> Kuten asiassa C-411/17, Inter-Environnement Wallonie ASBL, kohdassa 156. Ks. myös Belinskij 2018, s. 59–60: Belinskij myös kritisoi sitä, että TEN-T asetuksen nojalla hankkeet ovat läpäisseet poikkeusedellytykset turhan kevyesti.

<sup>111</sup> Ks. Krämer 2009, s. 84.

<sup>112</sup> Malafry 2022, s. 188.

<sup>113</sup> Euroopan komission lausunto 24.4.2003 Prospiel Haniel Colliery -hiilikaivoksen jatkamisesta (Rahmenbetriebsplan) (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, kappale VII. Ks. myös Belinskij 2018, s. 51–52 kritisoi kyseistä lausuntoa sen 6(4) artiklan väljistä soveltamisesta.

<sup>114</sup> Hanke, joka ei ollut lausunnon mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukainen: Euroopan komission lausunto 24.4.2003 uuden teollisuus- ja liikealueen (Siegerland) rakentamisesta Trupbachin entiselle sotilasharjoitusalueelle (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

<sup>115</sup> Näin on katsonut myös esimerkiksi Belinskij 2018, Salokannel 2019 ja Krämer 2009.

## 5 Uuden lainsäädännön vaikutus poikkeusharkintaan

### 5.1 RED III -direktiivi

Vuonna 2023 EU lisäsi RED III -direktiivillä RED II -direktiiviin<sup>116</sup> artiklan, joka koski erittäin tärkeän yleisen edun määrittelemistä muun ohella luontodirektiivin 6(4) artiklan mukaan. RED II -direktiivin 1 artiklan perusteella direktiivin tavoitteena on edistää uusiutuvan energian käyttöä. Lisäyksellä direktiivin osaksi tuli 16 f artikla, jonka mukaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelu, rakentaminen ja käyttö, tällaisten laitosten verkkoon liittäminen ja verkkoon itseensä sekä varastoihin liittyvät hankkeet ja suunnitelmat ovat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia muun muassa luontodirektiivin 6(4) artiklaa koskevissa yksittäistapauksissa. Näiden katsotaan olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia, koska ne suojelevat kansanterveyttä ja turvallisuutta. Näin ollen uusiutuvan energian tuotantolaitoksiin liittyvät suunnitelmat ja hankkeet ovat luontodirektiivin tarkoittaman erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia myös sellaisia Natura -alueita koskevissa tapauksissa, joissa alueella on ensisijaisesti suojeltua luontotyyppiä ja/tai lajia, eikä tällöin tarvittaisi komission lausuntoa.

Direktiivin lisäykset implementoitiin osaksi LSL 39.4 §:ää lakimuutoksella 28.6.2024/422. Direktiivi implementoitiin hyvin samanaaisesti kuin artikla. Siinä säädetään, että:

Uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettun uusiutuvan energian tuotantolaitoksen, asiaankuuluvan verkon ja energiavaraston suunnittelun, rakentamisen ja käytön sekä uusiutuvan energian tuotantolaitoksen ja energiavaraston verkkoon liittäminen katsotaan olevan hankkeita, jotka ovat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia, ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta.

Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että lisätty 16 f artikla oli jo direktiivin voimaantullessa voimassa uusiutuvaa energiaa koskevan käyttöönoton nopeuttamista koskevan väliaikaisen asetuksen nojalla. Direktiivin kansallinen täytäntöönpano Suomessa ei siis silloin muuttanut oikeustilaa, mutta sen tarkoituksena oli selkeyttää 39 §:n mukaista erittäin tärkeän yleisen edun tulkintaa. Esityksessä myös todetaan, että muiden

---

<sup>116</sup> Konsolidoitu teksti: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uudelleenlaadittu) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

poikkeamisedellytysten olisi täytyttävä poikkeusluvan myöntämiseksi, ja että muutos ei lieventäisi poikkeusedellytyksiä. Poikkeus voidaan yhä myöntää vain siinä tilanteessa, jos vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi ei ole ja suunnitelman toteuttamiseen on pakottava syy.<sup>117</sup> Säännöskohtaisissa perusteluissa tarkennettiin vaihtoehtoisen ratkaisujen sisältöä avaamalla, että ne tarkoittavat esimerkiksi vaihtoehtoja hankkeen sijainnille, mittasuhteille tai toteutustavalle. Lisäksi edelleenkin edellytysten täytyminen ei velvoittaisi poikkeusluvan myöntämiseen, vaan näiden täytyessä valtioneuvostolla on harkintavalta punnita hankkeen haittoja sen tuottamaa yleistä etua vastaan.<sup>118</sup>

Muutos koskee siis vain sitä, että energiatuotantolaitoksiin liittyvät hankkeet ja suunnitelmat ovat automaattisesti erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia. Yhä pitää siis punnita sitä, onko uusiutuvan energian tuotantolaitokseen liittyvä suunnitelma tai hanke pakottava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta ja onko sille vaihtoehtoja. Näissäkin tilanteissa pitää perusteella, että suunnitelma tai hanke toteuttaa kyseistä etua ja on välttämätön edun toteutumiseksi. Suunnitelmalle tai hankkeelle ei saa olla vaihtoehtoja, jotka toteuttaisivat samaa yleistä etua ja aiheuttaisivat vähemmän haittaa Natura -alueelle, jollei nämä vaihtoehdot olisi ilmeisen suhteettomia. Koska lainsäädäntö vaikuttaa vain yhden kriteerin määrittämiseen, voi olla mahdollista, ettei se ei edes välttämättä tule keventämään prosessia<sup>119</sup>.

Pidän todennäköisenä, että tällaiset suunnitelmat ja hankkeet olisivat olleet mahdollisia taloudellisten ja sosiaalisten syiden nojalla aiemminkin, joko suoraan tai ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin ja/tai lajin kohdalla komission lausunnon kautta. Sähkön toimitusvarmuus on voinut olla tuomioistuimen mukaan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy aiemminkin<sup>120</sup>. Suunnitelmien ja hankkeiden positiiviset vaikutukset vihreän energian siirtymään ovat olleet hyväksyttäviä perusteita komission lausunnoissa<sup>121</sup>. Niiden

---

<sup>117</sup> HE 41/2024 vp, s. 7–8 (Neuvoston asetus (EU) 2022/2577, annettu 22 päivänä joulukuuta 2022, kehyksestä uusiutuvan energian käyttöönnoton nopeuttamiseksi, 10 artikla: ei ole enää voimassa 30.6.2024 jälkeen. Ks. myös HE 41/2024 vp, s. 8: asetuksen sisältämää erittäin tärkeän yleisen edun säännöstä ei ollut sovellettu hallituksen esitykseen mennessä yhtään kertaa.)

<sup>118</sup> HE 41/2024 vp, s. 12–13.

<sup>119</sup> Malafry 2022, s. 183.

<sup>120</sup> Ks. asia C-411/17, Inter-Environnement Wallonie ASBL kohta 159; Asia C-404/09, komissio v. Espanja, kohdat 194–195.

<sup>121</sup> Ks. esim. Euroopan komission lausunto 24.4.2003 Nordmandling – Umeå välisen rautatieyhteyden (Bothnia) rakentamisesta (Ruotsi) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, kappale VII; Euroopan komission lausunto 2.5.2024 Rail Baltica rautatieverkoston laajentamisesta Kaunakseen (Liettua) luontotyyppien sekä



asettaminen kansanterveyden ja turvallisuuden kategorian alle tekee poikkeuksen soveltamisen prosessista helpompaa, koska ensisijaisesti suojeltavan luontotyypin ja/tai lajin läsnä ollessa komission lausuntoa ei tarvitse pyytää.

## 5.2 Kriittisten raaka-aineiden asetus

Kriittisten raaka-aineiden asetus CRMA tuli voimaan 23.5.2024. CRMA 10(2) artiklan mukaan luontodirektiivin 6(4) artiklaa sovellettaessa strategisten hankkeiden katsotaan suojaavan ihmisen terveyttä ja turvallisuutta ja olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia luontodirektiiviä sovellettaessa, jos direktiivin muut edellytykset täyttyvät. Strategiset hankkeet määritellään CRMA 6 artiklassa. Ne ovat hankkeita, jotka edistävät muun muassa merkityksellisesti strategisten raaka-aineiden toimitusvarmuutta. Ne tulee voida toteuttaa kohtuullisessa ajassa ja niiden odotettu tuotantomäärä tulee voida arvioida riittävällä varmuudella. Ehtoina ovat myös, että hankkeet toteutetaan kestävästi ja niillä tulisi olla jäsenvaltioiden rajat ylittäviä hyötyjä.

Itsessään strategiseksi hankkeeksi arvioiminen sisältää jo niitä kriteerejä, joiden perusteella suunnitelmilla tai hankkeilla voidaan arvioida olevan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy. Näitä ovat muun muassa hankkeen merkityksellisyys hyödyille, hankkeen arvioiminen kestävyuden valossa ja hankkeen hyötyjen maantieteellinen laaja-alaisuus, eli se, että hyödyt olisivat jäsenvaltioiden rajat ylittäviä. Pidän tämän perusteella todennäköisenä, että jos hanke katsotaan CRMA tarkoittamaksi strategiseksi hankkeeksi, se olisi voitu katsoa myös pelkästään luontodirektiivin 6(4) artiklan arvioinnin perusteella olevan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn perusteella toteuttamiskelpoinen.

Merkittävämpi ero tässäkin on se, että syyn katsotaan olevan terveyttä ja turvallisuutta suojaava. Raaka-aineiden toimitusvarmuuden olisi voitu katsoa liittyvän ihmisen terveyteen ja turvallisuuteen aiemmin liian epäsuorasti, koska sen vaikutukset esimerkiksi sähkön toimitusvarmuuteen eivät ole välittömiä. Tällöin se olisi todennäköisesti kattanut vain taloudelliset ja sosiaaliset syyt<sup>122</sup>. Kuitenkin tässäkin tilanteessa, jos alueella olisi ollut ensisijainen luontotyyppi ja/tai laji, komissio olisi lausunnossaan todennäköisesti hyväksynyt strategiseksi luokitellun hankkeen. Komissio on aiemminkin hyväksynyt hankkeen, jossa

---

luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 8.

<sup>122</sup> Kuten asiassa C-404/09, komissio v. Espanja, kohdat 194–195.

jatkettiin kaivostoimintaa energian toimitusvarmuuden turvaamiseksi<sup>123</sup> ja hankkeita, joilla on positiivisia vaikutuksia jäsenvaltion talouteen<sup>124</sup>.

Asetuksen johdannon 27 kohdan perusteella viranomaisten tulee tehdä yleisen edun arviointi tapauskohtaisesti. Hankkeen tuottaman edun tulee olla merkittävämpi kuin haitallisten ympäristövaikutusten. Tämä noudattaa samaa kaavaa kuin erittäin tärkeän yleisen edun arviointi muutenkin. Edelleen johdannon mukaan arvioinnissa tulee ottaa huomioon se, että louhintapaikat ovat geologisesti erityisiä, joka rajoittaa sitä, mihin ne voidaan sijoittaa. Tällä otetaan kantaa hankkeen vaihtoehtomuuden arviointiin. Tällöin on hyväksyttävää, että tutkittujen vaihtoehtojen määrä on pienempi, koska vaihtoehtoisia sijainteja on rajallisesti. Vaihtoehtojen mahdollinen rajallisuus on aiemmin esitetyn mukaisesti otettu komission lausunnoissa huomioon esimerkiksi lentokenttiin liittyvissä hankkeissa<sup>125</sup>.

CRMA 10(2) artiklan mukaan kaikkien luontodirektiivissä säädettyjen muiden edellytysten tulee myös täyttyä ja CRMA 6(3) artiklan mukaan hankkeen tunnustaminen strategiseksi hankkeeksi ei vaikuta muiden vaatimusten arviointiin. Asetuksen johdannon 25 kohdan mukaankaan strategiseksi hankkeeksi määrittelemisen ei saisi vaikuttaa muihin lupaehtoihin. Asetuksella on enemmänkin lupamenettelyn vaiheita koskevia seurauksia, kuin seurauksia siihen, että millaisia suunnitelmia tai hankkeita loppujen lopuksi toteutetaan Natura -alueilla. Kriittisiä raaka-aineita koskevissa tilanteissa arviointi hankkeen tuottamasta edusta tapahtuu siinä vaiheessa, kun arvioidaan sitä, onko hanke asetuksen tarkoittamalla tavalla strateginen. Näin ollen on luonnollista, ettei sitä tällöin tarvitse enää arvioida 6(4) artiklaa sovellettaessa.

---

<sup>123</sup> Euroopan komission lausunto 24.4.2003 Prospiel Haniel Colliery -hiilikaivoksen jatkamisesta (Rahmenbetriebsplan) (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

<sup>124</sup> Ks. esim. Euroopan komission lausunto 25.1.2011 Győr -kaupungin kehittämishankkeesta (Unkari) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 4–5.

<sup>125</sup> Euroopan Komission lausunto 5.5.2009 Lübeck-Blankensee lentokentän laajentamisesta (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti, s. 4–6.

## 6 Johtopäätökset

Jotta suunnitelma tai hanke voidaan toteuttaa Natura -alueeseen aiheutuvista haitallisista vaikutuksista huolimatta, sille ei saa olla vaihtoehtoja. Vaihtoehtojen puuttumisen todistamiseksi vaihtoehdot tulee tutkia. Tutkittavaksi tulee ottaa kaikki vaihtoehdot esimerkiksi suunnitelman tai hankkeen sijainnille tai laajuudelle, jotka voisivat suhteellisuusperiaatteen nojalla olla toteutettavissa. Luontodirektiivin 6(4) artiklan suppean tulkinnan takia tutkimatta voidaan jättää vain vaihtoehdot, jotka ilmeisesti ovat toteutuskelvottomia. Vaihtoehtojen tutkimisen tulee pitää sisällään myös nollavaihtoehdon tutkimisen. Kustannukset eivät saa olla vaihtoehtojen eliminoinnissa ratkaiseva tekijä. Ne vaihtoehdot, joiden avulla ei voida saavuttaa suunnitelman tai hankkeen suojaamaa yleistä etua, eivät aseta estettä toteutukselle. Suunnitelma tai hanke voidaan hyväksyä vain, jos se on jäljelle jäävistä vaihtoehdoista se, joka aiheuttaa vähiten haittaa Natura -alueelle.

Se, mitkä vaihtoehdot pitää tutkia ja se, milloin vaihtoehto estää hankkeen toteuttamisen noudattaa hyvin samaa kaavaa. Toisaalta täytyy pitää mielessä, että artiklan toteutumiseksi mielekkäällä tavalla kynnys tutkia vaihtoehto pitää olla matalampi kuin kynnys hyväksyä vaihtoehto sellaiseksi, joka estää hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan vaihtoehtojen puuttumiseen vetoamiseksi niitä pitää tutkia. Järkevän perustelukeyhksen luomiseksi tutkittujen vaihtoehtojen joukon tulisi olla laajempi, kuin mitä todennäköisesti voidaan toteuttaa.

Erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syy arviointi luontodirektiivin 6(4) nojalla tarkoittaa punnintaa suunnitelman tai hankkeen tuottaman yleisen edun ja Natura -alueen suojeleintressin välillä. Jotta yleinen etu voi sivuuttaa Natura -alueen monimuotoisuutta ja kestävästä kehitystä suojeleman intressin, tulee sen olla erittäin tärkeä, yleinen ja pakottava. Tämän voidaan katsoa sisältävän vaatimuksen intressivertailusta, jossa yleisen edun tulisi olla ylivoimaisesti suojeleuarvot ylittävä<sup>126</sup>. Punninnassa tulisi siis arvioida keskenään suunnitelman tai hankkeen tuomia etuja ja aiheuttamia haitallisia vaikutuksia suojelelu kohteeseen.

Etu on erittäin tärkeä, kun se esimerkiksi suojaa ihmisen terveyttä, turvallisuutta tai ympäristöä, tai sellaisia taloudellisia tai sosiaalisia etuja, jotka ovat tärkeitä laaja-alaisten

---

<sup>126</sup> Belinskij 2018, s. 55–56. Ks. myös Salokannel 2019 tarkastelee tarkemmin intressivertailua komission lausuntojen ja kestävästä kehityksen tavoitteen valossa.

yhteiskunnallisten toimintojen tai aiemmin mainittujen etujen ylläpitämiseksi. Edun tulee olla pitkäkestoinen. Edun tulee olla epäilyksettä ensisijaisesti yleistä etua ajava, mutta tähän liittyvä yksityinen edun tuottaminen ei aseta estettä suunnitelmalle tai hankkeelle.

Suunnitelman tai hankkeen tulee olla yleisen edun kannalta pakottava, eli sen tarvitsee olla välttämätön edun suojaamiseksi.

Vaihtoehtojen ja erittäin tärkeän yleisen edun punninta liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Vaihtoehtoja tulee punnita myös yleistä etua vasten. Toisaalta suunnitelman tai hankkeen tärkeyttä ja pakottavuutta perustellaan sillä, että vaihtoehtoja ei ole ja nollavaihtoehdolla ei voida suojata yleistä etua tarpeeksi. Asetelma johtaa siihen, että poikkeusedellytysten direktiivin mukainen arviointi vaatii suunnitelman tai hankkeen vaikutusten kattavan tuntemisen ja niiden punnitsemisen suhteessa vaihtoehtoihin ja yleiseen etuun.

En katso, että RED III -direktiivi tai CRMA vaikuttaisivat siihen, millaisia hankkeita Natura - alueilla voitaisiin luontodirektiivin nojalla toteuttaa. Molemmissa säädöskokonaisuuksissa otetaan kantaa pelkästään erittäin tärkeän yleisen edun määrittelyyn. Pakottavuuden ja vaihtoehdottomuuden kriteerit tulee yhä täyttyä. Perustelujeni mukaan erittäin tärkeän yleisen edun määrittely ei tule muutosten takia huomattavasti muuttumaan aiemmasta. RED III - direktiivin ja CRMA nojalla sallittavat suunnitelmat ja hankkeet olisivat siis todennäköisesti olleet toteuttamiskelpoisia aiemminkin.

Vuonna 2013 julkaistun tutkimuksen mukaan poikkeusmenettelyä käytetään harvoin.

Tutkimuksessa esitettiin, että jäsenvaltiot tarkoituksenmukaisesti välttävät poikkeusedellytysten soveltamista viivästyksen ja kustannusten nousun takia.<sup>127</sup>

Tutkimuksen jälkeenkään käyttö ei ole lisääntynyt ainakaan ensisijaista luontotyyppiä ja/tai lajia koskevissa tilanteissa komission lausuntojen lukumäärän perusteella. Lakimuutokset voisivat helpottaa poikkeuksen soveltamista ja täten lisätä tämän käyttöä, ja helpottaa myös siten poikkeusedellytysten toteutumisen tutkimista. Vaikutukset voivat toisaalta myös vaihdella paljon jäsenvaltioiden välillä. Tähänkin asti poikkeusedellytyksiä on käytetty hyvin vaihtelevasti eri valtioissa, esimerkiksi Saksassa suhteellisen usein ja muualla ei niinkään<sup>128</sup>.

Suunnitelmissa ja hankkeissa, jotka koskevat uusiutuvan energian tuotantolaitoksia tai kriittisiä raaka-aineita arviointi yleisen edun osalta selkeytyy ja sitä ei tarvitse erikseen

---

<sup>127</sup> Euroopan komission tutkimus, Sundseth – Roth 2013, s. 63.

<sup>128</sup> Ks. Möckel 2017, s. 90. Ks. myös esim. Belenskij 2018, s. 54.

perustella. Soveltaminen saattaa siis käytännössä muuttua siten, että poikkeuslupaa haetaan ja myönnetään enemmän, jolloin poikkeusedellytykset voivat näyttää keventyvän. Nopeutettu lupaprosessi saattaa myös vaikuttaa osallistumismahdollisuuksiin ja arvioinnin kattavuuteen, ja täten heikentää poikkeusedellytysten merkitystä. Luontodirektiiviä koskevan oikeuskäytännön ja lakimuutosten sisällön takia näin ei kuitenkaan saisi käydä. Lainsäädäntömuutosten vaikutuksen tulisi olla poikkeusedellytyksiä selventävä eikä niitä keventävä.