

## LÄNSI- JA SISÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

Viite: Diaarinumero LSSAVI/8986/2019

### PÄLKÄNEEN KUNNAN LAUSUNTO TAVASE OY:N VEHONIEMEN-ISOKANKAAN HARJUALUEEN TEKOPOHJAVESILAITOKSEN TUOTANTOALUEEN TUA3 RAKENTAMISTA JA VALMISTELULUPAA KOSKEVASSA ASIASSA

#### 1. Johdanto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on pyytänyt luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista lausuntoa 16.6.2019 päivätyn pyynnön viitekohdassa mainittuun hakemukseen liittyvistä ja Keiniänrantaa koskevasta Natura-arvioinnista. Mainitun pyynnön viitekohtaan on kirjattu seuraavaa:

*”Tavase Oy, Vehoniemen-Isokankaan harjualueen tekopohjavesilaitoksen tuotantoalueen TUA3 rakentaminen sekä valmistelulupa, Korkeimman hallinto-oikeuden osittain palauttama asia, Pälkäne” (vahvennus allekirjoittaneiden)*

Pyynnön tekstisisällön perusteella on siis pääteltävissä, että asiaa käsiteltäisiin Pälkäneen alueen osalta ainakin osittain korkeimman hallinto-oikeuden palauttamana asiana, vaikka aluehallintovirastolla ei ole siihen päätöksen perusteella toimivaltaa. Toisaalta lausuntopyynnön diaarinumero ei ole sama kuin aiempi korkeimman hallinto-oikeudessa esillä olleen asian diaarinumero, joka osoittaisi, että valmistelulupa-asiaa käsiteltäisiin uutena hakemusasiana. Tämä asia on jäänyt epäselväksi vielä senkin jälkeen, kun Pälkäneen kunnan edustaja on tiedustellut asiaa aluehallintovirastolta. Tämän vuoksi tässä lausunnossa on jouduttu ottamaan kantaa myös siihen vaihtoehtoon, että aluehallintovirasto jatkaisi asian käsittelyä.

Tavase Oy ei ole jättänyt aluehallintovirastolle sellaista sisällöltään ja muodoltaan lain edellyttämää hakemusta, jonka perusteella nyt kysymyksessä olevaa asiaa voidaan käsitellä aluehallintoviraston nyt aloittaman menettelyn mukaisesti.

Tämän lisäksi Pälkäneen kunta lausuu asiassa seuraavaa.

#### 2. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 30.8.2018 taltio 3947 ja asian käsittely

Tavase Oy:n hakemus tulee jättää tutkimatta, mikäli aluehallintovirasto käsittelee tätä asiaa edes osittain korkeimman hallinto-oikeuden palautusasiana. Korkein hallinto-oikeus on 30.8.2018 (taltionumero 3947) Tavase Oy:n hakemusasiassa antamassaan päätöksessä kumonnut suunnitellun tekopohjavesilaitoksen tuotantoalueen 3 (TUA3) osalta Vaasan hallinto-oikeuden aiemmin tekemän päätöksen, eikä tätä asiaa ole päätöksessä palautettu aluehallintoviraston uudelleen käsiteltäväksi. Päätös koski erityisesti tuotantoaluetta 3, jonka osalta hankkeen vaikutukset kohdistuivat Keiniänrannan Natura-alueeseen. Samalla korkein hallinto-oikeus saattoi tuotantoalue 3:n osalta voimaan aluehallintoviraston aiemman lupahakemuksen hylkäävän päätöksen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen yksiselitteinen sisältö käy ilmi mainitun päätöksen

sivulla 108 olevasta ”Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun” kohdasta 4. Tällä päätöksellä on viranomaisia velvoittava oikeusvoimavaikutus.

Edellä lausutuilla ja soveltuvin osin jäljempänä 3. kohdassa mainituilla perusteilla aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa käsitellä asiaa tuotantoalueen 3 osalta korkeimman hallinto-oikeuden palauttamana asiana, vaan asia pitää tällä perusteella jättää tutkimatta. Mikäli Tavase Oy hakee edelleen vesilain edellyttämiä lupia kohdistuen ne Pälkäneen kunnassa sijaitsevalle tuotantoalueelle 3, on Tavase Oy:n jätettävä tältä osin kokonaan uudet lupahakemukset.

Todettakoon, että hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää on 27.11.2018 Pälkäneen kunnan toimeksiannosta antanut tässä asiassa ja edellä mainittua korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä koskien asiantuntijalausunnon, joka koskee korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen oikeusvaikutuksia hallintoviranomaisen päätöksenteossa. Lausunnon mukaan, kun korkein hallinto-oikeus on päätöksellään saattanut voimaan aluehallintoviraston päätöksen, jolla tekopohjavesihanketta koskeva lupahakemus on hylätty, aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa jatkaa kyseistä hanketta koskevan lupahakemuksen käsittelyä. Asiantuntijalausunto on tämän lausunnon liitteenä.

### **3. Luonnonsuojelulain 65 §:n soveltaminen**

Aluehallintovirasto on pyytänyt luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista lausuntopyyntöä. Mainitun nykyisin voimassa olevan lainsäädännön sisältö on seuraava:

*”65 § (5.5.2017/255)*

*Hankkeiden ja suunnitelmien arviointi*

*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.*

*Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on valvottava, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi tehdään. Viranomaisen on pyydettävä arvioinnista lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus itse on hankkeen suunnittelija tai toteuttaja, ympäristöministeriö päättää, mikä toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaa lausunnon. Ympäristöministeriön päätökseen ei saa erikseen valittamalla hakea muutosta.*

*Edellä 2 momentissa tarkoitettu lausunto on annettava viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun lausuntopyyntö on saapunut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen tai kun se on saanut tiedoksi ympäristöministeriön 2 momentissa tarkoitetun päätöksen.*

*Jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä 1 momentissa tarkoitettu arviointi tehdään tapauksen mukaan arviointimenettelyn yhteydessä. Mainitun lain mukaisen yhteysviranomaisen on sisällytettävä 2 momentissa tarkoitetut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja luonnonsuojelualueen haltijan lausunnot lain 23 §:ssä tarkoitettuun perusteltuun päätelmään.”*

Kun Tavase Oy:n suunnittelemaan uuteen hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017; ”YVA”) 3 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettu arviointi tulee tehdä arviointimenettelyn yhteydessä. Tavase Oy:n suunnitelma edellyttää uutta ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, mitä nyt ei suoritettu. Tämän vuoksi aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa tässä yhteydessä vaatia Pälkäneen kunnalta lausuntoa, vaan sen tulee

ensin edellyttää Tavase Oy:tä toimittamaan osana hakemustaan uusi ympäristövaikutusten arviointi, missä yhteydessä myös Pälkäneen kuntaa tulee kuulla. Todettakoon, että KHO on edellä mainitussa päätöksessään edellyttänyt nimenomaisesti uuden hakemuksen tekemistä, josta seuraa selvityksien ja sekä tutkimuksien tarve oleellisesti muuttuneen laitoksen ympäristövaikutuksista. Uuden hakemuksen mukainen laitossijoittelu suuremmilla imeytys- ja vedenottomäärillä sekä hakijan oletukset muuttuneista kallio- tai moreenikynnysten sijainneista ovat YVA -lain tarkoittamia perusteita tehdä uusi ympäristövaikutusten arviointimenettely.

Aluehallintoviraston lausuntopyyntö on joka tapauksessa ennenaikainen tai ainakin puutteellinen, koska kuultavalla pitää olla kaikki tieto hankkeesta ja sen liiteasiakirjoista. Pälkäneen kunnalla ei ole nyt riittäviä tietoja ja varattu riittävästi aikaa perehtyä hankkeen suunnitelmaan ja sen perusteisiin ja vaikutuksiin.

Hakija ei ole esittänyt uusia luontotutkimuksia. Hakija on esittänyt hakemuksessaan ainoastaan yhden uuden tutkimuksen, mikä ei ole liittynyt luontotutkimuksiin ja Natura-alueelle aiheutuviin vaikutuksiin. Tätä tutkimustulosta ei ole Pälkäneen kunnalle toimitettu. Hakijan olennaiset muutosesitykset perustuvat vanhojen tutkimustulosten uusiin tulkintoihin. Todettakoon, että KHO on hylännyt hakijan aikaisemman hakemuksen aikaisemmin esitettyjen luontovaikutusten perusteella. Hakija tosiasiallisesti vetoaa nyt samoihin luontoselvityksiin. Tämänkin vuoksi Natura-arviointi on puutteellinen ja hakemuksen käsittely tulee keskeyttää.

Edellä lausutuilla perusteilla asia tulee siis jättää tutkimatta tai luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen lausuntomenettely välittömästi keskeyttää. Joka tapauksessa Pälkäneen kunnalle on annettava kaikki tieto ja liiteasiakirjat, mitä se tarvitsee lausunnon antamiseen.

Siltä varalta, ettei aluehallintovirasto jätä asiaa välittömästi tutkimatta tai keskeytä lausuntopyyntömenettelyä, niin Pälkäneen kunta lausuu lisäksi seuraavaa.

#### **4. Lausuntopyyntöön liittyvät asiakirjapuuutteen**

##### **4.1. Lausuntopyynnön liitteenä toimitetut asiakirjat**

Pälkäneen kunnalle on lausuntopyynnön mukana toimitettu hankkeesta tehty Natura-arviointi. Natura-arvioinnin, joka on päivätty 31.5.2019, on tehnyt FCG Oy. Natura-arvioinnin liiteasiakirjoja, eikä muita Natura-arvioinnin perusteina käytettyjä asiakirjoja toimitettu lausuntopyynnön yhteydessä. Natura-arvioinnin liiteluettelon mukaan Keiniänrannassa ei ole tehty uusia luontoselvityksiä tai kartoituksia.

##### **4.2. Asiakirjapyyntöjen jälkeen toimitetut asiakirjat**

Natura-arvioinnin liiteasiakirjat toimitettiin Pälkäneen kunnalle vasta toisen pyynnön jälkeen 3.10.2019 eli ainoastaan kahdeksan päivää ennen lausunnon annettua määräaika. Lausunnonle ei myönnetty lisääaikaa, vaikka lausuntopyynnöstä puuttuneiden asiakirjojen laajuutta kuvaava sivumäärä on yli kaksinkertainen Natura-arvioinnin sivumäärään nähden.

Tämän vuoksi Pälkäneen kunta varaa vielä erikseen mahdollisuuden lausua tässä asiassa sille annetun määräajan jälkeen.

##### **4.3. Puuttuva tutkimusasiakirja**

Pälkäneen kunnan pyynnöstä huolimatta toimittamatta jätettiin ainoa uutta maaperätutkimustietoa sisältävä raportti, johon perustuu laitoksen uusi sijoittelu Pälkäneen tuotantoalueella TUA3. Puuttuva raportti on otsikoitu seuraavasti: Geo-Work Oy, 2019, Pälkäneen maatulkualueprofiilit 13.1.2019. Tavase Oy:n hakemuksessa mainittu Joni Mäkisen tarkennettu rakennetulkinta perustuu tähän raporttiin.

Edellä mainitun puutteen vuoksi Pälkäneen kunta varaa vielä erikseen mahdollisuuden lausua tässä asiassa sille annetun määräajan jälkeen ja vaatii mainitun asiakirjan nähtäväkseen.

## 5. Suunniteltu laitos tuotantoalueella TUA3 ja sen vaikutukset natura –alueeseen

### 5.1. Suunniteltu laitos

Suunniteltu laitos poikkeaa korkeimman hallinto-oikeuden 30.8.2018 (taltio numero 3947) hylätystä laitossuunnitelmasta seuraavilta osin:

- Hylätystä laitossuunnitelmasta on poistettu imeytysalueet IA4.3, IA4.4 ja IA4.5 sekä kaivoalue KA3.4.
- Uuteen laitossuunnitelmaan on lisätty Isolukon luonnonsuojelualueen kaakkoisrajaan rajautuva uusi kaivoalue KA3.4, joka on kooltaan n. 1,5 ha. Kaivoaluetta KA3.2 laajennetaan Isolukon luonnonsuojelualueen luoteisrajaan asti ja sen koko on 3,6 ha. Kaivoaluetta KA3.3 laajennetaan luoteen ja kaakon suuntaan. Kooltaan se kasvaa lähes 1,5 ha suuruiseksi. Kaivoalue KA3.1 on laajennettu joka suuntaan ja erityisesti Taustialantien yli sen eteläpuolelle. Laajennetun kaivoalueen KA3.1 kooksi tulee n. 4 ha.
- Imeytysaluetta IA4.1 laajennetaan noin 5 ha:n suuruiseksi. Imeytysalue JIA 4.2 on uusi imeytysalue ja sen pinta-ala on n. 1,5 ha. Uusi imeytysalue JIA4.3 on kooltaan yli 1 ha ja sijaitsee vajaa 100 metrin etäisyydellä Kankaanmaan teollisuusalueesta.
- Hylätyssä hakemuksessa esitetty Onkkaalantielle tehtävä suojaimeytysalue on jätetty pois tästä hakemuksesta, kuten hakijakin esittää. Tosin hakija ei silloisen ilmoituksensa mukaan hakenut lupaa kyseiselle suojaimeytysjärjestelylle.
- Uudessa hakemuksessa esitetty imeytysalueiden ja kaivoalueiden koko kasvaa merkittävästi aikaisemmassa hylätyssä hakemuksessa esitetystä pinta-alasta.
- Hakemussuunnitelmassa todetaan, että tuotantomäärä laskee hylätyssä hakemuksessa esitetystä 20 000 m<sup>3</sup>/d määrään 12 000 m<sup>3</sup>/d.

Hakemuksen ja Natura-arvioinnin tekstiosissa jätetään huomioimatta, että kyseessä on itseasiassa imeytismäärän kasvattaminen imeytysalueella IA4.1 määrästä noin 11 000 m<sup>3</sup>/d määrään 14 000 m<sup>3</sup>/d. Kyseinen vesimäärä 14 000 m<sup>3</sup>/d pumpattaisiin ylös maaperästä kaivoalueelta KA3.1. Hylätyn hakemuksen mukaan kyseiseltä kaivoalueelta oli otettu vettä 3 500 m<sup>3</sup>/d.

Uuden hakemuksen mukaan kaivoalueelta KA3.1 pumpattu vesi imeytettäisiin pohjavesiesiintymään imeytysalueilta JIA4.2 ja JIA4.3. Hakija ei ilmoita vesimäärän jakautumisesta näiden ”jälleenimeytysalueiden” välillä. Hakija ilmoittaa ottavansa pohjavettä ja tekopohjavettä yhteensä vuosikeskiarvona ilmeisesti kaivoalueilta KA3.2, KA3.3 ja KA 3.4.

Hakemuksesta ei ilmene miten vedenotto jakautuu kaivoalueiden välillä.

Hakemuksessa haetaan myös valmistelulupaa, jonka tarkoituksena on selvittää pohjavesialueen hydraulisia olosuhteita tekemällä pohjaveden ns. kierrätyskoe, jossa kokeillaan lähes laitosmittakaavassa noin 10 000 m<sup>3</sup>/d veden imeyttämistä imeytysalueille ja vedenottoa kaivoalueilta. Tätä varten toteutettaisiin merkittävilta osin kaivorakenteet imeytykseen ja vedenottoon sekä tilapainen siirtolinja kierrätysveden johtamista varten ja tarvittava havaintoputkiverkosto mittalaitteineen koetoimenpiteiden vaikutusten havainnointia varten.

## 5.2. Suunnitellun Pälkäneen tuotantoalueen TUA3 vaikutuksesta Keiniänrannan natura-alueeseen

Hakija esittää Natura-arvioinnissa sivuilla 4-5 seuraavaa:

*"Päätöksessään 30.8.2018 korkein hallinto-oikeus päätyy johtopäätökseen, että tekopohjavesihanke heikentää merkittävästi suojelun perusteena olevia luontoarvoja Keiniänrannan Natura-alueella. Keskeistä asiassa oli, että pohjavesimallin tuottamaan kuvaukseen pohjavesialueen olosuhteista jää epävarmuutta erityisesti sen reuna-alueilla, kuten Keiniänrannan Natura-alueella."*

*Lisäksi hakemussuunnitelmassa ei ole kuvattu yksityiskohtaisesti, miten veden virtaussuunnan kääntäminen pohjaveden luontaista virtaussuuntaa vastaan sekä yli- ja suojaimeytyksen käyttö Keiniänrannan vesitaseen hallinnassa vaikuttaisivat virtaamiin Keiniänrannan Natura-alueella. Natura-alueeseen kohdistuvien vaikutusten lieventämiseksi esitettyjä toimenpiteitä ja niiden toimivuutta ei ole myöskään hakemussuunnitelmassa tehtyjen muutosten jälkeen testattu imeytyskokeilla tai muilla keinoin. Natura-arvioinneissa ei myöskään ole riittävästi selvitetty sitä, millaisia vaikutuksia Keiniänrannan suojelun perusteena oleville luontotyypeille voisi aiheutua, jos pohjaveden virtaamat eivät pysyisi edellä mainitulla luontaisella vaihteluvälillä tai jos veden laadussa tai lämpötilassa tapahtuisi muutoksia.*

*KHO toi esille myös, että mallin luotettavuus kärsii simulaatioissa, jotka poikkeavat paljon luonnontilasta. Pohjavesimallinnus osoittaa kuitenkin sen, että tuotannon ohjauksella voidaan yleisesti ottaen vaikuttaa pohjaveden purkautumiseen Keiniänrannan suuntaan. KHO:n mukaan Keiniänrannan Natura-alueen ekosysteemien muutokset olisivat mahdollisia siten, että tihkupintojen ja lähteiden veden virtaamassa, lämpötilassa ja laadussa tapahtuisi muutoksia. Lisäksi vähäinen tutkimustieto tekopohjaveden pitkäaikaisvaikutuksista lähdekasvillisuuteen tuo arviointiin epävarmuutta. Tästä syystä luontotyyppien heikentymisen syynä olisi todennäköisesti ekosysteemien muuttuminen ja rappeutuminen."*

Pälkäneen kunta vetoaa tältä osin jäljempänä lausuttuun.

## 6. Suoritetut tutkimukset

Toimitettujen asiakirjojen mukaan hakija on teettänyt alueella korkeimman hallinto-oikeuden hylkäävän päätöksen jälkeen ainoastaan Geo-Work Oy:llä maatutkaluotauksia ja näiden tulosten perusteella Joni Mäkinen on laatinut uuden tulkinnan osaan Pälkäneen tuotantoalueesta TUA3. Alueella ei ole tehty lisää kairauksia, eikä asennettu lisää havaintoputkia. Perustuen uusiin maatutkauksiin on uudessa tulkinnassa pyritty vahvistamaan aiempien maatutkauksien tuloksia. Uusien maatutkalinjojen pituus on yhteensä 1,54 km ja ne sijaitsevat Palvelukeskuksen ja Keiniänrannan välillä (linja 1/19) ja Onkkaalantiellä (linja 2/19) sekä Lahdentiellä (linja 3/19).

Uuden rakennetulkinnan mukaan Keiniänrannan ja Syrjäharjun välisellä alueella sijaitsee pitkittäinen luode – kaakkois -suuntainen noin 40 metrin pituinen kallioalue, joka nousee pohjavedenpinnan yläpuolelle. Tälle kuivalle kallioalueelle oli hylätyssä hakemuksessa esitetty kaivoaluetta, jolta olisi otettu pohjavettä noin 4 500 m<sup>3</sup>/d. Kyseisellä kaivoalueella ei ole tehty kaivonpaikkatutkimuksia, eikä sille ole asennettu havaintoputkia tai tehty kairauksia. Näin ollen geofysikaalisten tutkimusten eri aikoina tehtyjen tulkinnat antavat päinvastaiset tulokset kyseisen alueen soveltumisesta kaivoalueeksi. Ilman varmistavia tutkimuksia ei imeytys- ja kaivoalueita voida sijoittaa hankealueelle. Tällaisia tarkentavia tutkimuksia ei ole tehty uusien geofysikaalisten tutkimusten jälkeen.

Uudessa rakennetulkinnassa on myös tulkittu Keiniänrannan yläpuolella (koillispuolella) sijaitsevan myös pohjaveden virtauksia ohjaavia moreeniselänteitä sekä moreeni- ja kalliokynnyksiä sekä laajahko heikosti vettä johtavaa ainesta. Tämä nostaa perustellusti esille kysymyksen mikä on Keiniänrannan lähteisiin purkautuvan vesimäärän kulkureitti. Uudessa hakemuksessa liitettyssä 31.5.2019 päivätyssä hydrogeologisessa nro 1010841-010 kartassa on pohjaveden virtaussuunnat esitetty samanlaisena kuin 7.3.2014 päivätyssä kartassa nro 16WWE0815.010 revisio A. Tämän perusteella kalliokynnyksillä ja moreeniselänteillä eikä heikosti vettä johtavilla alueilla ole havaittavaa vaikutusta pohjaveden luontaisiin virtaussuuntiin.

Uusi kaivoalue KA3.4 ja kaivoalueiden KA3.3 ja KA3.2 laajennusosat sekä imeytysalueet JIA4.2 ja JIA4.3 on sijoitettu vanhoihin geofysikaalisiin tutkimustuloksiin perustuen. Alueilla ei ole suoritettu geofysikaaliset tutkimukset varmistavia kaivonpaikkatutkimuksia eikä niillä ole asianmukaista havaintoputkiverkostoa.

Edellä lausutuilla perusteilla voidaan osoittaa, etteivät hakijan hakemuksen perusteet edelleenkaan täytä niitä edellytyksiä, mitä korkein hallinto-oikeus on edellä mainitussa päätöksessään edellyttänyt.

## **7. Virtausmallinnus vaikutusten arvioinnissa**

Hakemusasiakirjoissa on todettu, että uuden hakemuksen mukaisen tekopohjavedenottamon toiminnan vaikutukset kohdistuvat Keiniänrannan vesitaseeseen sekä pohjaveden laatuun ja lämpötilaan. Tämä arviointityö tehtiin virtausmallin avulla. Gain Oy:n toimesta aiempaa pohjaveden virtausmallia tarkennettiin Geo-Work Oy:n uusien maatutkaluotausten ja tarkennetun rakenneselvityksen uuden tulkin perusteella. Mallin kalibrointitilanteista ja validointitilanteesta ei ole esitetty pohjavesialueen vesitasetarkasteluja. Mallin laskemien ja mitattujen pinnankorkeuksien käyriä sekä niiden eroja ei ole esitetty merkkiaine- ja imeytyskokeen ajalta.

Vakava puute on Keiniänrannan lähteiden virtaamien tarkastelu yhtenä kokonaisuutena, kun tarkastelut tulisi tehdä lähdekohtaisesti erityisesti tässä tilanteessa, kun mallinnuksessa on tehty oletus, että pohjavesivirtauksen suhteen Keiniänrannan yläpuolella on vedenvirtausta estäviä ja ohjaavia kalliokynnyksiä ja moreeniselänteitä sekä laajahkoja heikosti vettäjohtava alue. Näiden vaikutus lähteiden virtaamiin ja pohjaveden pinnankorkeuksiin tulisi ilmetä simulointiajoissa, joissa on lähdekohtaisissa tarkasteltu koko simulointijakson vesitaseita mukaan lukien lähteiden virtaamia ja pohjavedenkorkeuksia. Koeimeytys/merkkiaineenkokeen kalibrointituloksia ei ole raportoitu. Mallin kuvauksen vedenjohtavuuskartoista puuttuvat kuvan vedenjohtavuusvärien selostus. Mallin kuvaus on puutteellinen ottaen huomioon sen käytön tekopohjavedenottamon suunnittelussa ja vaikutusten arvioinnissa.

Virtausmallissa vesipartikkelien kulkeutuminen on ylävirtaan päin Keiniänrannasta, joka antaa virheellisen kuvan Keiniänrantaan purkautuvien vesimäärien suhteista. Toisin sanoen, tulosten perusteella näyttää siltä, kuin pohjavettä purkautuisi tasaisesti koko Keiniänrannan alueelle eri tilanteissa. Edellä mainittu on ristiriidassa uudessa tutkimuksessa havaitun kalliokynnyksen sekä moreeniselänteiden aiheuttaman virtausesteen ja niiden väliin muodostuvan virtausaukon kanssa. Lisäksi huomioitava on, että tehdyssä selvityksessä on oletettu suurimman osan vedestä purkautuvan Kostianvirtaan, johon suuntaan myös mallin laskemat vaikutukset ovat suurimmat. Pohjaveden purkautumisesta Kostianvirtaan ei ole saatu mitään varmistusta merkkiaine- ja imeytyskokeissa eikä alueella suoritetuissa muissa tutkimuksissa.

Erityisen huomionarvoista on mallinnusraportin johtopäätökset:

- Skenaarioiden mukaan tekopohjavedentuotannon vaikutukset Keiniänrannan Natura-alueen vedenlaatuun, virtaamiin tai pohjaveden pinnankorkeuksiin ovat vähäisiä.
- Keiniänrannan avo-ojien virtaamat pienenevät alle 5% ja pohjaveden pinnankorkeudet alenevat alle 20 cm

- imeytys- ja kaivoalueet on sijoitettu paikkoihin, jotka on määritetty sedimentologisin ja hydrogeologisin perustein. Tämä takaa tekopohjavesilaitoksen toimivuuden ja hyvälaatuisen tekopohjaveden tuottamisen.

Edellä olevat johtopäätökset eivät perustu mallinnusraportin tietoihin. Simulointiajoista ei ole esitetty vedenlaatuennusteita eikä lähdekohtaisia tai paikkakohtaisia pinnankorkeustietoja.

Pohjaveden pinnankorkeuden alenema Keiniänrannassa tuotantotilanteiden simulointiajoissa ei voi olla alle 20 cm, kun ainoassa kalibrointitilanteessa mallin virhe luonnontilaiseen pinnankorkeuteen verrattuna on keskimäärin 45 cm, suurimpien virheiden ollessa yli metrin. Kun lisäksi huomioidaan, ettei Keiniänrannan Natura-alueella sijaitse riittävän kattavaa havaintoputkiverkostoa, ei mallin toimintaa voida arvioida mittaustulosten puuttuessa luotettavasti, joten mallisimulointiajoista ei ole tehtävissä esitettviä johtopäätöksiä. Esitetyillä uusilla kaivo- ja imeytysalueilla ei ole käytettävissä kalibroinnissa tarvittavia tietoja, joten virtausmallin perusteella ei voida ottaa kantaa kaivo- ja imeytysalueiden sijainnin oikeellisuudesta ilman kyseisten alueen kalibrointituloksia.

Edellä lausutuilla perusteilla voidaan osoittaa, etteivät hakijan hakemuksen perusteet ja niistä edelleen tehdyt vaikutusarviot Keiniänrannassa Natura-alueeseen edelleenkään täytä niitä edellytyksiä, mitä korkein hallinto-oikeus ja aluehallintovirasto ovat edellä mainitussa päätöksessään edellyttäneet.

#### **8. Johtopäätökset Tavase Oy:n hankkeen vaikutuksista Keiniänrannan Natura-alueeseen tuotantoalueella TUA3**

Korkeimman hallinto-oikeuden hylkäävän päätöksen jälkeen Tavase Oy:n tekopohjavesihankkeen Pälkäneen tuotantoalueella TUA3 tehty Keiniänrannan Natura-arviointi perustuu muutetun laitoksen toimintaa kuvaavaan virtausmalliin. Virtausmalli on tehty vuonna 2019 ja se perustuu valtaosin aikaisemmin tehtyihin tutkimuksiin. Alueella on tehty yksi maastotutkimus (Geo-Work Oy) ja sen perusteella tarkennettu rakennemallia (Mäkinen). Keiniänrannassa ei ole tehty KHO:n hylkäävän päätöksen sisältämien selvitysten ja tutkimusten lisäksi uusia luontoselvityksiä tai muita uusia mittauksia, mitä uudelta hakemukselta ehdottomasti on edellytettävä.

Virtausmallin puutteellisen kalibroinnin ja siinä olevien virheiden vuoksi tehtyjä simulointiajoja ei voida pitää luotettavina arvioitaessa suunnitellun laitoksen vaikutuksia Keiniänrannan Natura-alueen pohjaveden pinnankorkeuksiin ja lähteiden virtaamiin. Edelleen tekopohjavesilaitoksen vaikutuksen Keiniänrannasta purkautuvaan pohjaveden laatuun eivät ole perusteltavissa virtausmallinnuksen tuloksilla. Myöskään virtausmallinnuksella ei voida osoittaa uusien imeytys- ja kaivoalueiden sijainnin toimivuutta eikä varsinkaan näiden yhteisvaikutuksia Keiniänrannan vesitaseisiin. Tämän hakija myöntää epäsuorasti hakiessaan hankkeelle valmistelulupaa imeytyskokeiden suorittamiseksi ja virtausmallin uudelleen kalibroimiseksi.

Esitetty vertailu Tuusulan Jäniksenlinnan tekopohjavesilaitoksen veden lämpötilanvaihteluihin ei ole vertailukelpoinen, koska pitkä kallioon louhittu Päijännetunneli tasaa lämpötilan vaihtelua ja vedenottoa paikka siirrettiin Päijänteessä syvänteeseen mm. lämpötilavaihteluiden pienentämiseksi. Ennen Päijännetunnelin raakavedenottoa syventämistä lämpötilaerot Jäniksenlinnan tekopohjavesilaitoksella olivat noin 7° C (Jäniksenlinnan tekopohjavesitutkimus, 1991).

Pälkäneen kunnan saaman asiakirjaselvityksen mukaan hakija hakee tuotantoalueelle 3 määrältään imeytysmäärältään 14 000 m<sup>3</sup>/d lupaa ja vedonottomäärältään 12 000 m<sup>3</sup>/d lupaa. Pälkäneen kunnan käsityksen mukaan hakemuksessa esitetty tekopohjavesilaitos Pälkäneellä tuotantoalueella TUA3, jossa imeytetään yhteensä 28 000 m<sup>3</sup>/d vettä 3 imeytysalueelle ja otetaan tekopohjavettä 3 kaivoalueelta 26 000 m<sup>3</sup>/d, ei poikkea aikaisemmasta hylätyn hakemuksen mukaisesta laitoksesta siinä määrin, että vaikutukset olisivat Keiniänrannan Natura-alueeseen hallittavissa. Itse asiassa uudessa hakemuksessa käytetyt imeytys-

ja vedenottovirtaamat ovat merkittävästi suuremmat kuin korkeimman hallinto-oikeuden hylkäämässä hakemuksessa. Hakemuskäsittelyssä tulee arvioida vaikutukset Natura-alueelle todellisilla imeytysmäärillä 28 000 m<sup>3</sup>/d vuorokaudessa ja vedenottomäärällä 26 000 m<sup>3</sup>/d. Edellä esitetyn perusteella on todettavissa, että virtausmallinnuksen kuvaukseen pohjavesialueen olosuhteista jää merkittäviä epävarmuustekijöitä. Pohjaveden virtausmalli on edelleen puutteellisista tutkimuksista ja koetoiminnasta johtuen epäluotettava erityisesti Keiniänrannan Natura-alueella ja uusien kaivo- ja imeytysalueiden kohdalla.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 18.6.2015 ja korkeimman hallinto-oikeuden 30.8.2018 antamien hylkäävien päätösten perusteet eivät ole edellä esitetyn perusteella ole poistuneet. Vuonna 2003 tehty YVA-arviointi ei ole enää ajantasainen eikä vastaa muutettua uuden hakemuksen mukaista hanketta Pälkäneen tuotantoalueella TUA3 muuttuneissa olosuhteissa. Tämän perusteella Pälkäneen kunta edellyttää YVA:n täydentämistä ja ajantasaistamista.

Muutetusta tuotantoalueesta TUA3 tehdystä Natura-arvioinnista voidaan todeta, kuten KHO totesi päätöksessään:

*"Tehty Natura-arviointi täydennyksineen tai muu esitetty selvitys ei sisällä sellaisia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily suunniteltujen töiden vaikutuksista Keiniänrannan suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin. Esitetyn selvityksen perusteella on olemassa vaara, että tekopohjavesihanke merkittävästi heikentää suojelun perusteena olevia luonnonarvoja Keiniänrannan Natura-alueella. Näin ollen viranomaisen ei ole saadun selvityksen perusteella voinut myöntää lupaa tekopohjavesihankkeelle tuotantoalueen 3 toiminnan Keiniänrannan Natura-alueeseen kohdistuvien vaikutusten takia. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätös on kumottava ja aluehallintoviraston päätös on tältä osin saatettava voimaan."*


Edellä lausutuilla perusteilla hakijan Natura-arviointi ei täytä niitä edellytyksiä, mitä luonnonsuojelulaki ja muu lainsäädäntö edellyttää. Hakemuksen käsittely on aikaisemman KHO hylkäävän päätöksen vastaisena keskeytettävä ja välittömästi hylättävä.

Tampereella 11. päivänä lokakuuta 2019

**Pälkäneen kunnanhallitus**

  
(Jussi Teittinen, kunnanjohtaja)

Laati

  
Heikki Penttilä  
asianajaja, Tampere

Asiantuntija

Tämän vastineen laatimisessa on asiantuntijana toiminut Risto Reijonen.

Liite

- professori Olli Mäenpään asiantuntijalausunto 27.11.2018



## **Lausunto korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen oikeusvaikutuksista hallintoviranomaisen päätöksenteossa**

Pälkäneen kunta on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa seuraavasta kysymyksestä:

Onko aluehallintovirastolla toimivalta jatkaa tekopohjavesihanketta koskevan lupahakemuksen käsittelyä, kun korkein hallinto-oikeus on päätöksellään saattanut voimaan aluehallintoviraston päätöksen, jolla kyseistä hanketta koskeva lupahakemus on hylätty?

Esitän lausuntonani seuraavan.

### ***Lausunnon kohteen täsmentäminen***

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto hylkäsi 18.6.2015 Tavase Oy:n lupahakemuksen Vehoniemen-Isokankaan harjualueen tekopohjavesilaitoksen rakentamiseksi ja pohja- ja tekopohjaveden ottamiseksi Kangasalan ja Pälkäneen kunnissa sekä töiden aloittamiseksi ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä. Vaasan hallinto-oikeus kumosi 12.4.2017 Tavase Oy:n valituksen johdosta aluehallintoviraston päätöksen ja palautti asian aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että hanke oli muun muassa lupamääräyksen rajoitettuna toteutettavissa siten, että Natura 2000 -alueita koskevaa niin sanottua heikentämiskieltoa ei rikota.

Korkein hallinto-oikeus kumosi 30.8.2018 Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin se koski suunnitellun tekopohjavesilaitoksen tuotantoaluetta 3, jonka osalta hankkeen vaikutukset kohdistuivat Keiniänrannan Natura-alueeseen. Samalla korkein hallinto-oikeus saattoi voimaan aluehallintoviraston hylkäävän päätöksen, joka koski tuotantoaluetta 3.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen ratkaisuosan 4. kohta sisältää seuraavansisältöisen päätöslauselman:

”Hallinto-oikeuden päätös kumotaan siltä osin kuin se on koskenut suunnitellun tekopohjavesilaitoksen tuotantoaluetta 3 ja Keiniänrannan Natura-alueeseen kohdistuvia vaikutuksia. Tältä osin aluehallintoviraston päätös saatetaan voimaan. Muilta osin valitukset hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei näiltä osin muuteta.”

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa todetaan tältä osin muun muassa seuraavaa:

”Tehty Natura-arviointi täydennyksineen tai muu esitetty selvitys ei sisällä sellaisia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily suunniteltujen töiden vaikutuksista Keiniänrannan suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin. Esitetyn selvityksen perusteella on olemassa vaara, että tekopohjavesihanke merkittävästi heikentää suojelun perusteena olevia luonnonarvoja Keiniänrannan Natura-alueella. Näin ollen viranomaisen ei ole saadun selvityksen perusteella voinut myöntää lupaa tekopohjavesihankkeelle tuotantoalueen 3 toiminnan Keiniänrannan Natura-alueeseen kohdistuvien vaikutusten takia. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätös on kumottava ja aluehallintoviraston päätös on tältä osin saatettava voimaan.”

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täydentävissä perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa:

”Tavase Oy on korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamassaan vastineessa katsonut, että luonnonsuojelulain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston poikkeuslupamenettely vaatii siinä määrin resursseja, että lupa-asiaa ei ole tarkoituksenmukaista saattaa valtioneuvoston käsiteltäväksi tilanteessa, jossa arviointi- ja lausuntomenettelyssä ilmenee toisistaan poikkeavia loppupäätelmiä. Yhtiön on kuitenkin myös myöhemmässä vaiheessa mahdollista hakea valtioneuvostolta luonnonsuojelulain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeusta heikentämiskiellosta Keiniänrannan Natura-alueen osalta.

Edellä kuvatuista syistä lupa-asia on palautettava aluehallintovirastolle ja hakijalle varattava tilaisuus ilmoittaa, haluaako se, että hakemuksen käsitteilyä jatketaan tuotantoalueiden 1 ja 2 osalta vai aikooko se mahdollisesti vielä täydentää nykyistä hakemustaan tuotantoalueen 3 osalta luonnonsuojelulain nojalla tarvittavilla poikkeuslupapäätöksillä tai muuttaa suunnitelmaa niin, että luonnonsuojelulain säännökset eivät estä hankkeen toteuttamista.

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeim-

massa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen enemmälti ei ole perusteita.”

Oikeudellisen arvioinnin kohteena tässä lausunnossa on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen ratkaisuosan 4. kohdan oikeudellinen vaikutus aluehallintoviraston toimivaltaan jatkaa Tavase Oy:n lupahakemuksen käsittelyä siltä osin kuin hakemus koskee suunnitellun tekopohjavesilaitoksen tuotantoaluetta 3. Tämän lisäksi oikeudellisen arvioinnin kohteena on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mahdolliset oikeusvaikutukset siltä osin kuin niissä käsitellään tuotantoaluetta 3.

### ***Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen oikeusvaikutukset***

#### *Hallintotuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutukset*

Valituksen käsittelyyn hallintotuomioistuimissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (26.7.1996/586), jonka 51 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Päätöksestä on hallintolainkäyttölain 54 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan käytävä ilmi muun muassa päätöksen perustelut ja lopputulos.

Hallintolainkäyttölaissa ei yksityiskohtaisesti säädetä hallintotuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutuksista. Näitä oikeusvaikutuksia on siksi aiheellista tarkastella lähinnä hallintotuomioistuimissa muodostuneen oikeuskäytännön ja hallintoprosessioikeudellisen doktriinin mukaan. Soveltuvin osin voi tältä osin analogista merkitystä olla myös yleisen prosessioikeuden alaan kuuluvilla tuomio-oikeilla.<sup>1</sup>

Hallintotuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen pysyvyys ja sitovuus ovat sen oikeusvoimaan (*res judicata*) liittyviä ominaisuuksia.<sup>2</sup> Hallintotuomioistuimen päätöksen pysyvyys eli *negatiivinen oikeusvoima* tarkoittaa, että hallintotuomioistuimen päätöksellä lopullisesti ratkaistua asiaa ei ole mahdollista ottaa uudelleen asiallisesti käsiteltäväksi hallintotuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa. Hallintotuomioistuimen lainkäyttöpäätöksen sitovuus eli *positiivinen oikeusvoima* puolestaan merkitsee, että hallintotuomioistuimen lopullinen päätös on otettava sitovana huomioon tulevassa päätöksenteossa sekä hallintoviranomaisissa että hallintolainkäyttöelimissä.

<sup>1</sup> Ks. niistä Frände ym., *Prosessioikeus* (2016), VI.2.

<sup>2</sup> Ks. hallintotuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutuksista Merikoski, *Hallinto-oikeuden oikeus-suojajärjestelmä* (1968), s. 458-464; Hallberg-Ignatius-Kanninen, *Hallintolainkäyttölaki* (1997), s. 345-346; Mäenpää, *Hallintoprosessioikeus* (2007), s. 577-584; Paso-Saukko-Tarukannel-Tolvanen, *Hallintolainkäyttö* (2015) s. 370-372.

Hallintotuomioistuimen päätöksen pysyvyyttä puoltavat erityisesti oikeusturvan, oikeusvarmuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Oikeusturvaan kuuluu jokaiselle perusoikeutena perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen asianmukaisesti käsiteltäväksi, ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu myös oikeus saada perusteltu päätös. Tuomioistuinmenettelyä ei voitaisi pitää oikeudenmukaisena eikä oikeusturvan takeita voitaisi myöskään pitää riittävinä ja tehokkaina, jos hallintotuomioistuimen lopullisen päätöksen tilalle voitaisiin normaalisti vielä tehdä uusi päätös samassa asiassa. Myös oikeusvarmuuden, oikeussuhteiden vakauden ja hyvän lainkäytön varmistamiseksi on tärkeää, että lainvoimaiseksi tullutta hallintotuomioistuimen päätöstä ei voida enää saattaa uudestaan käsiteltäväksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös saa edellä esitettyjen perusteiden mukaisesti heti lainvoiman ja se muodostuu samalla pysyväksi. Tämä lähtökohta merkitsee, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä lopullisesti ratkaistua hallintoasiaa ei voida panna vireille eikä käsitellä hallintomenettelyssä uudestaan.

Hallintotuomioistuimen riippumattomuuden ja sen päätöksenteon pysyvyyden kannalta olisi myös ongelmallista, jos hallintoviranomainen voisi omalla päätöksellään puuttua hallintotuomioistuimen tekemään lainvoimaiseen päätökseen. Tähän näkökohtaan liittyen perustuslakivaliokunta on lausunnossaan **PeVL 35/2005 vp** kiinnittänyt huomiota siihen, että "[v]iranomaisen mahdollisuus korvata tuomioistuimen ratkaisu omalla päätöksellään ja siten välillisesti muuttaa tuomioistuimen ratkaisua on periaatteellisilta lähtökohdiltaan varsin ongelmallinen yhtä hyvin valtiollisten tehtävien jakoa kuin tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta."

#### *Hallintotuomioistuimen päätöksen perustelujen oikeusvaikutukset*

Hallintolainkäyttölain 51 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Päätöksen perusteluista on lain 53 §:n mukaan käytävä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty. Myöskään perustelujen oikeusvaikutuksia ei määritellä nimenomaisesti hallintolainkäyttölaissa. Hallintolainkäyttölain sisältämä sääntely ja sitä koskeva oikeuskäytäntö sisältävät kuitenkin myös perustelujen oikeusvaikutuksia määritteleviä lähtökohtia.

Hallintotuomioistuimen päätöksen perustelut ovat ensinnäkin alisteisia päätökseen sisältyvälle ratkaisulle. Perustelut sisältävät informaatiota ratkaisuun johtaneista seikoista ja selvityksistä sekä oikeudellisesta päättelystä, joiden perusteella hallintotuomioistuin on päättänyt ratkaisunsa ja päätöksen lopputulokseen. Päätöksen perustelut tukevat tuomioistuimen ratkaisua, eikä niitä siten voida tulkita

tai soveltaa siten, että ne poikkeaisivat ratkaisusta tai olisivat muuten ristiriidassa ratkaisun ja päätöksen lopputuloksen kanssa.

Hallintotuomioistuimen päätöksen perusteluilla ei toiseksi ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia oikeudenkäynnin asianosaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Päätöksen oikeusvaikutukset käyvät ilmi päätökseen sisältyvästä ratkaisusta. Siinä määritellään asianosaisten oikeudet ja velvollisuudet sekä esitettyihin vaatimuksiin annetut ratkaisut. Ainoastaan näillä päätökseen sisältyvillä kannanotoilla ja sen lopputuloksella on asianosaista sitovia ja velvoittavia oikeudellisia vaikutuksia.

Oikeuskäytännössä vakiintuneen lähtökohdan mukaan hallintotuomioistuimen päätöksen perustelut eivät saa oikeusvoimaa (KHO 2010:11 ja KHO 2017:140). Oikeusvoiman kohteena on ainoastaan hallintotuomioistuimen päätöksen sisältämä ratkaisu ja päätöksen lopputulos. Päätöksen perusteluissa esitetyt tosiasioita koskevat kannanotot tai arviot eivät siten saa oikeusvoimaan kuuluvaa sitovuutta tai pysyvyyttä.

Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota hallintotuomioistuimen päätöksen perustelujen ohjausvaikutukseen. Vaikka oikeusvoimavaikutus ei kohdistu päätöksen perusteluihin eikä niillä ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia, perusteluilla voi käytännössä olla merkittävä ohjaava vaikutus viranomaisen päätöksentekoon. Kun hallintotuomioistuin arvioi viranomaisen päätöksen lainmukaisuutta lainvoimaisen päätöksensä perusteluissa, lähtökohtana on, että päätöksen tehneen viranomaisen on otettava huomioon esitetty oikeudellinen arvio tulevassa päätöksenteossaan. Sama koskee perusteluissa esitettyjä menettelyllisiä näkökohtia ja arvioita toimivallan ja harkintavallan käytön lainmukaisista puitteista.

#### *Korkeimman hallinto-oikeuden 30.8.2018 tekemän päätöksen oikeusvaikutukset*

Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus. Ylimmän hallintotuomioistuimen päätös saa heti lainvoiman, mikä merkitsee, että päätökseen ei saa hakea muutosta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös on siten lopullinen ratkaisu asiassa, joka on saatettu sen käsiteltäväksi.

Oikeusvoiman kohteena ovat nyt arvioitavassa tapauksessa korkeimman hallinto-oikeuden 30.8.2018 tekemän päätöksen sisältämät ratkaisut, jotka käyvät ilmi tämän päätöksen ratkaisuosasta. Tässä lausunnossa arvioinnin kohteena on ainoastaan päätöksen ratkaisuosan 4. kohta. Siinä korkein hallinto-oikeus on saattanut voimaan aluehallintoviraston päätöksen, jossa on hylätty Tavase Oy:n hakemus siltä osin kuin se kohdistuu tuotantoalueeseen 3 ja Keiniänrannan Natura-alueeseen.

Kun hakemuksen hylkäävä aluehallintoviraston hallintopäätös on saatettu voimaan korkeimman hallinto-oikeuden lopullisella päätöksellä, asian käsittely päättyy myös aluehallintovirastossa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä on tältä osin negatiivinen oikeusvoimavaikutus, joka merkitsee, että aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa jatkaa lainvoimaisella hallintopäätöksellä hylätyn Tavase Oy:n hakemuksen käsittelyä.

Tällaisen hylätyn hakemuksen käsittelyn jatkaminen merkitsisi aluehallintoviraston puuttumista korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan, mikä olisi ilmeisessä ristiriidassa tuomiovallan käytön riippumattomuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteiden kanssa. Mikäli aluehallintovirasto kuitenkin jatkaisi hakemuksen käsittelyä, käsittelyn johdosta tehtävä hallintopäätös olisi vailla voimaa ja vaikutusta eikä päätöstä siten voitaisi panna täytäntöön.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen positiivinen oikeusvoima merkitsee, että päätökseen sisältyvä ratkaisu ja sen lopputulos on otettava sitovana huomioon aluehallintoviraston tulevassa päätöksenteossa.

*Korkeimman hallinto-oikeuden 30.8.2018 tekemän päätöksen perustelujen oikeusvaikutukset*

Oikeudellisen arvioinnin kohde huomioon ottaen on paikallaan arvioida erikseen lähinnä päätöksen perustelulausumaa, jonka mukaan ”lupa-asia on palautettava aluehallintovirastolle ja hakijalle varattava tilaisuus ilmoittaa, haluaako se, että hakemuksen käsittelyä jatketaan tuotantoalueiden 1 ja 2 osalta vai aikooko se mahdollisesti vielä täydentää nykyistä hakemustaan tuotantoalueen 3 osalta luonnonsuojelulain nojalla tarvittavilla poikkeuslupapäätöksillä tai muuttaa suunnitelmaa niin, että luonnonsuojelulain säännökset eivät estä hankkeen toteuttamista.”

Kun otetaan huomioon, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ovat alisteisia päätökseen sisältyvälle ratkaisulle, näitä päätöksen perusteluissa esitettyjä lausumia ei ole mahdollista tulkita tavalla, joka olisi ristiriidassa päätöksen lopputuloksen kanssa. Perusteluja ei tältä osin voida ymmärtää myöskään niin, että ne sisältäisivät poikkeamisen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta. Kun korkein hallinto-oikeus on saattanut voimaan aluehallintoviraston päätöksen hylätä tuotantoaluetta 3 koskevan hakemuksen, perustelulausumaa ei voida soveltaa esimerkiksi niin, että aluehallintovirasto voisi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä huolimatta ja sen lopputuloksen vastaisesti jatkaa tuotantoaluetta 3 koskevalla hylkäävällä päätöksellään ratkaistun hakemuksen käsittelyä.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluilla ei tältä osin tai muutenkaan ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia, jotka perustaisivat asianosaiselle oikeuksia

tai velvollisuuksia. Tällaisia oikeusvaikutuksia voi olla ainoastaan päätökseen sisältyvällä ratkaisulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelut eivät saa tältä osin myöskään oikeusvoimaa. Kun korkein hallinto-oikeus on oikeusvoimaisella päätöksellään saattanut voimaan aluehallintoviraston hylkäävän päätöksen, joka koskee tuotantoaluetta 3, perusteluja ei voida soveltaa tämän oikeusvoimaisen ratkaisun vastaisesti.

Perusteluissa esitetty viittaus mahdollisuuteen täydentää nykyistä hakemusta voi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 4. kohdan sisältämä ratkaisu huomioon ottaen koskea Tavase Oy:n alkuperäistä hakemusta ainoastaan siltä osin kuin korkein hallinto-oikeus ei ole pysyttänyt voimassa hakemuksen hylkäävää aluehallintoviraston päätöstä. Aluehallintovirasto voisi vastaavasti jatkaa asian käsittelyä vain näiltä osin, jos hakemuksen tekijä sitä pyytää. Toisaalta perusteluissa viitattu mahdollisuus hakea luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa tai muuttaa suunnitelmaa ovat tältä kannalta yksinomaan informatiivisia luonteeltaan. Nämä mahdollisuudet hakemuksen tekijällä on sovellettavan lainsäädännön rajoissa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista riippumatta.

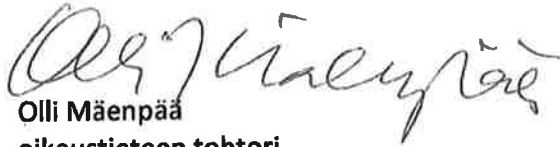
Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen ohjausvaikutusta voidaan pitää merkittävänä, koska ylimmällä tuomioistuimella on perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Aluehallintoviraston on mahdollisessa hakemuksen jatkokäsittelyssä aiheellista ottaa huomioon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä esitetyt arviot siitä, millä edellytyksillä lupahakemus on lain mukaan ja luvan myöntämistä määrittelevät oikeudelliset edellytykset huomioon ottaen mahdollista hyväksyä.

### ***Yhteenveto***

1. Kun korkein hallinto-oikeus on päätöksellään saattanut voimaan aluehallintoviraston päätöksen, jolla tekopohjavesihanketta koskeva lupahakemus on hylätty, aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa jatkaa kyseistä hanketta koskevan lupahakemuksen käsittelyä.
2. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluja ei voida tulkita ja soveltaa niin, että perustelut sisältäisivät poikkeamisen päätöksen sisältämästä ratkaisusta. Perusteluja ei voida myöskään soveltaa niin, että perustelut sallisivat ratkaisun kanssa ristiriitaisen menettelyn tai puuttumisen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä ratkaistuun asiaan.
3. Aluehallintovirastolla ei 1. ja 2. kohdassa esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ole toimivaltaa jatkaa lupahakemuksen käsittelyä myöskään korkeimman

hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin vedoten, kun korkein hallinto-oikeus on päätöksellään saattanut voimaan aluehallintoviraston päätöksen, jolla kyseinen lupahakemus on hylätty.

Helsinki, 27.11.2018



Olli Mäenpää  
oikeustieteen tohtori  
hallinto-oikeuden professori