

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-sarja N:o 11

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS 75 VUOTTA

Toimituskunta

Antti Suviranta

Esko Hoppu

Paavo Kekomäki

Mikko Kämäräinen

Juhani Wirilander

Toimittaja

HELSINKI 1973

**SUOMALAINEN
LAKIMIESYHDISTYS
75 VUOTTA**

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

ISBN 951-9068-24-4 (sid.)
ISBN 951-9068-25-2 (1/2 nahk.)
ISBN 978-951-855-876-0 (PDF)

Vammala 1973. Vammalan Kirjapaino Oy

Raimo Pekkanen

Naapuruussuhdelaki ja ympäristönsuojelu

1. Eräistä naapuruussuhteista annetun lain (NaapL) 17 §:ään sisältyvää immissiokieltua on korkeasta iästään huolimatta edelleenkin pidettävä ilmansuojelun ja meluntorjunnan kannalta keskeisenä säännöksenä.¹ Tämän kiellon ja NaapL:ssa säädettyjen menettelytapojen suhde rakennuslain (RakL) säännöksiin on eräiden viimeaikaisten KHO:n ratkaisujen valossa saanut mielenkiintoisia lisäpiirteitä, joita pyrin seuraavassa kartoittamaan.

NaapL 17 §:ssä säädetyn immissiokiellon tulkinnasta riittänee tässä vain toteamus siitä, että kiellettyjä tämän lainkohdan mukaiset immissiot ovat vain siinä tapauksessa, että niistä aiheutuu pysyväistä ja kohtuutonta räsitusä. Kohtuuttomana ei räsitusä kuitenkaan voida pitää, jos se paikallisten olosuhteiden mukaan ei ole tavaton tai odottamaton taikka jos naapuruussuhde syntyi vasta räsituksen alkamisen jälkeen. KHO:n käytännöstä mainittakoon, että kolmen vuoden ajaksi perustettavasta kivenmurskaamosta katsottiin aiheutuvan pysyväistä kohtuutonta räsitusä.²

Välittömänä syynä immissiokiellon säätämiseen NaapL:ssa olivat teollisuuden, erityisesti selluloosateollisuuden lähistöllä oleville kiinteistöille aiheuttamat haitat. Säännöstä valmisteltaessa lähdettiin omistajan periaatteessa rajoittamattomasta oikeudesta käyttää hyväkseen kiinteistöään. Omistusoikeutta pidettiin kuitenkin tarpeellisena rajoittaa ympäristön, lähistöllä olevien muiden kiinteistöjen hyväksi.

¹ Ilmansuojelua ja meluntorjuntaa koskevasta nykyisestä lainsäädännöstä ks. tarkemmin *Rytkölä*, Ympäristönsuojelu ja lainsäädäntö, Porvoo 1971 ja siinä mainittu kirjallisuus.

Jäljempänä oleva esitykseni perustuu hallintotuomioistuinten jatkokoulutuskursseilla 7.11.1972 pidettyyn esitelämään.

² KHO 20.10.1971 t. 4379.

Kysymyksenasettelu oli siis yksityisoikeudellinen. Huomattakoon, että NaapL säädettiin tavallisena lakina.³

Kohtuutonta pysyvää rasitusta tuottavan laitoksen tai varaston omistaja voidaan NaapL 23 §:n nojalla velvoittaa lopettamaan liike tai viemään varasto pois.⁴ Immissiokieltä rikkova voidaan myös määrätä määräpäivään mennessä poistamaan aiheuttamansa rasitus.⁵ Haitan aiheuttajan on myös korvattava aiheuttamansa vahinko tai haitta, vaikka vahinko ei olisikaan aiheutunut huolimattomuudesta tai laiminlyönnistä. Immissiokiellon rikkomisesta aiheutuvat, edellä mainitut vaatimukset käsitellään riita-asioina yleisissä tuomioistuimissa.

NaapL:ssa kiellettyyn immissioon liittyviä seuraamuksia voidaan kuitenkin rajoittaa NaapL 18 ja 19 §:ssä säädetyn menettelyn avulla. Sellaisen laitoksen tai varaston perustaminen, josta saattaa aiheutua NaapL 17 §:n vastaista immissiota, edellyttää NaapL 18 §:n mukaan maistraatin, järjestysoikeuden tai rakennuslautakunnan päätöstä siitä, kuinka lähelle naapurin maata laitos saadaan perustaa, jotta siitä ei aiheutuisi naapurille kohtuutonta rasitusta. Menettelyyn ryhdytään hakemuksesta, johon on liitettävä laissa tarkemmin määrätty selvitykset. Ennen päätöksen antamista on asiassa suoritettava NaapL 19 §:ssä tarkemmin säädetty paikalliskatselmus, johon naapurit on kutsuttava ja josta on myös ilmoitettava kunnallisista kuulutuksista säädetyllä tavalla. Menettely saattaa johtaa myös siihen, ettei laitoksen sijoittamisen esitelylle paikalle katsota lainkaan olevan mahdollista.

Jos laitos saattaa tuottaa rasitusta laajalle alueelle tai jos sitä muutoin ei saa perustaa ilman lääninhallituksen lupaa, kuuluu hakemuksen ratkaiseminen lääninhallituksen toimivaltaan (NaapL 18² §).

NaapL 18 §:n mukaisen sijoittamispäätöksen tärkein oikeusvaikutus on siinä, että laitoksen omistajaa ei voida velvoittaa lopettamaan immissiota aiheuttavan laitoksen toimintaa eikä viemään varastoa pois (NaapL 21 §). Sen sijaan hänet edelleenkin voidaan velvoittaa pitämään huolta siitä, että rasitus saatetaan lakkaamaan, minkä lisäksi hänet voidaan velvoittaa korvaamaan vahinko ja muu haitta siihen asti kunnes rasitus on lakannut. Menettelyn tarkoituksena on siis laitoksen omistajan ja naapurien välisten yksityisoikeus-

³ Ks. *Sainio*, Elinkeinotoiminnan harjoittamisesta johtuvat suhteet naapureihin Suomen yksityisoikeuden mukaan, Tampere 1929, s. 68, 81 s., 110.

⁴ Ks. *Sainio* emt. s. 124 ss. sekä KKO 1959 II 12 ja 1962 II 55.

⁵ Ks. *Sainio* emt. s. 127, 133 ss. sekä KKO 1934 II 175, 1934 II 606 ja 1954 II 64.

dellisten suhteiden järjestäminen. Kun mahdollisuus vaatia eräitä muutoin käytettävissä olevia yksityisoikeudellisia seuraamuksia menettelyn johdosta estyy, muodostuu laitoksen omistajan asema näin ollen entistä turvatummaksi.

NaapL 18 §:n sanamuodon mukaan näyttäisi siltä, että edellä tarkoitettu päätös olisi aina haettava, jos laitoksesta saattaa aiheutua kiellettyä rasitusta. Kun ainoana seurauksena hakematta jättämisestä on se, että laitoksen omistaja ei saavuta edellä tarkoitettua etua, on NaapL:ia säädettäessä ilmeisesti luvan hakeminen jätetty laitoksen perustajan harkintaan.⁷

II. Rakennusasetuksen (RakA) 76 § on sanamuodoltaan varsin lähellä NaapL 17 §:ää. Säännös kieltää sijoittamasta asuntotontille tai yleisen rakennuksen tontille laitosta, josta saattaa immission johdosta aiheutua pysyväistä kohtuutonta rasitusta tontilla tai lähellä asuville. Tällaista tonttia ei myöskään saa käyttää ympäristöä rumentavaan tai häiritsevään varastoimiseen. RakA 76 §:n säännöksiä on sovellettava myös rakennuskaava- ja rantakaava-alueella (RakA 134 ja 145 e §).

Rakennuslainsäädännön immissiota koskeviin säännöksiin on syytä lukea myös RakA 53² § 2 kohta sekä 125² §:n 4 kohta, joiden mukaan rakennus on sijoitettava siten, ettei se aiheuta tarpeettomasti haittaa naapuritonteille tai lähellä sijaitseville kiinteistöille.

III. Immissioita koskevasta KHO:n aikaisemmasta käytännöstä voitaneen yleisesti todeta, että KHO on katsonut voivansa soveltaa vain selvästi julkisoikeuden piiriin kuuluvia säännöksiä, joita ovat edellä mainittujen rakennuslainsäädäntöön kuuluvien säännösten lisäksi ennen kaikkea terveydenhoitolain säännökset. Sen sijaan NaapL 17 §:ään sisältyvää immissiokieltä enempää kuin tämän lain 18 ja 19 §:n säännöksiäkään ei ole katsottu voitavan soveltaa hallinnollisessa lainkäytössä.

Niinpä esimerkiksi ratkaisussa KHO 1963 A II 166, jossa naapurit valittivat viemärivereden puhdistuslaitoksen rakennusluvan myöntämisestä sillä perusteella, että laitoksesta leviävä haju aiheutti heille haittaa ja rasitusta, LO hylkäsi valituksen viitaten NaapL 17, 18 ja 19 §:ään. KHO puolestaan jätti tämän lopputuloksen pysyväksi RakA 125 §:n nojalla.

⁷ Ks. *Sainio* em. teos s. 105.

Ratkaisussa KHO 1963 A II 286 naapuritilojen omistajat valittivat tanssilavan rakennusluvasta sillä perusteella, että tanssilavasta aiheutuisi heille kohtuutonta räsytystä eikä asiassa oltu menetelty NaapL 19 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. KHO katsoi, ettei myönnettyä rakennuslupaa voida valittajien vaatimilla perusteilla lain mukaan kumota hallinnollisen lainkäytön järjestyksessä.

KHO:n aikaisemman käytännön kannalta ovat mielenkiintoisia myös eräät ampumaradan perustamislupaa ja ampumaradan käytön kieltämistä koskevat päätökset. Ratkaisussa 1967 A II 45 KHO nimenomaan totesi päätöksessään, ettei vaatimusta ampumaradan perustamisluvan kumoamisesta sillä perusteella, että radasta aiheutui NaapL 17 §:ssä tarkoitettua pysyväistä kohtuutonta räsytystä, voitu tutkia ja ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Myöskään ampumaradan käytön kieltämistä sillä perusteella, että ampumatoiminnasta aiheutui valittajille kohtuutonta räsytystä, ei voitu käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä (KHO 1969 A II 123).

KHO:n edellä selostettu aikaisempi käytäntö on ilmeisesti perustunut siihen, että NaapL:n on katsottu olevan yksityisoikeuden piiriin kuuluva laki, jonka säännöksillä on järjestetty naapureiden välisiä yksityisoikeudellisia oikeussuhteita, ja jonka soveltamisesta aiheutuvat riidat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa. Myös NaapL 17 §:n immissiokieltoa on, siitä aiheutuvat oikeusvaikutukset huomioon ottaen, pidetty puhtaasti yksityisoikeudellisena normina, jota ei ole voitu soveltaa hallintomenettelyssä.

IV. KHO:n eräissä viimeaikaisissa ratkaisuissa on omaksuttu NaapL:n säännöksiin nähden kokonaan uusi ajattelutapa. Ratkaisussa KHO 12. 10. 1971 t. 4229 järjestysoikeus oli myöntänyt rakennusluvassa sikalarakennuksen rakentamista varten. Naapurit, joista yhden rakennuspaikka sijaitsi n. 50 metrin päässä sikalasta ja muiden n. 80—450 m:n päässä siitä, vaativat lupapäätöksen kumoamista viitaten rakennuslakiin ja NaapL:iin mm. sillä perusteella, että sikalasta aiheutui haittaa erityisesti hajun muodossa. LO katsoi, ettei niillä naapureilla, jotka sijaitsivat 80—450 m:n etäisyydellä sikalasta, ollut RakL 138 §:n nojalla valitusoikeutta asiassa, ja hylkäsi tutkimansa valituksen RakA 53 §:n nojalla. KHO totesi päätöksessään edellä mainittujen kauempana asuvien naapureiden perustaneen valituksensa mm. siihen, että sikalasta tulee aiheutumaan NaapL:ssa tarkoitettua haittaa heidän kiinteistöilleen tai huoneistoilleen. Kun

JO:n päätöksen niin ollen on katsottava välittömästi koskevan heidän oikeuttaan, eikä LO:n olisi tullut jättää mainitsemillaan perusteilla valituksia tutkimatta, KHO tutki valitukset välittömästi ja katsoi, »ettei järjestysoikeuden olisi tullut antaa kysymyksessä olevaa rakennuslupaa selvittämättä, saattaako kysymyksessä olevan sikalan rakentamisesta ennakolta arvostellen aiheutua sellaista haittaa, josta säädetään NaapL 17 §:ssä», sekä kumosi ja palautti asian JO:lle. KHO:n päätöksessä viitataan myös siihen, että JO:n tulee mainittua kysymystä selvittäessään olosuhteiden niin vaatiessa ryhtyä NaapL 19 §:ssä säädettyyn menettelyyn.

KHO:ssa on äskettäin ratkaistu toinen rakennuslupaa koskeva asia (KHO 2. 10. 1972 t. 3721), jossa myös on kysymys sikalarakennuksesta ja jossa NaapL:n säännöksiin soveltaminen on saanut lisävalaistusta. KHO katsoi päätöksessään, että sikalasta voi aiheutua NaapL 17 §:ssä tarkoitettua rasisitusta. Tämän vuoksi oli ennen rakennuslupa-asian ratkaisemista tai sen yhteydessä NaapL 18 ja 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen ratkaistava, estävätkö NaapL 17 §:n säännökset sikalan sijoittamista alueelle tai kuinka lähelle naapurin maata se saadaan sijoittaa. Kun tätä menettelyä ei oltu noudatettu, KHO palautti asian rakennuslautakunnalle, jonka tuli, varattuaan hakijalle tilaisuuden hakemuksensa täydentämiseen myös NaapL 18 §:ssä tarkoitettua menettelyä koskevaksi, ottaa asia uudelleen käsiteltäväkseen.

Selostettua NaapL:n tulkintaa on noudatettu myös eräässä viimeaikaisessa ampumaradan perustamislupaa koskevassa KHO:n ratkaisussa (KHO 19. 6. 1972 t. 2471). Tässä tapauksessa KHO kumosi LH:n päätöksen, jolla haettu lupa oli myönnetty ja hylkäsi hakemuksen viitaten NaapL 17¹ §:ään sekä ampumaratojen laittamisesta ja kunnossapidosta 21. 11. 1915 annetun asetuksen 15 §:ään, koska kysymyksessä oleva ampumarata tulisi sijaitsemaan niin lähellä valittajan asuinpaikkaa, että amunnasta johtuvan paukkeen on olosuhteet huomioon ottaen katsottava aiheuttavan hänelle pysyväistä kohtuutonta rasisitusta.

Selostetut KHO:n ratkaisut koskevat NaapL:n säännöksiin soveltamista rakennuslupaa ja ampumaradan perustamislupaa koskevissa asioissa. Mielestäni nämä ratkaisut ilmaisevat laajemmallekin ulottuvan tulkintalinjan. KHO:n lähtökohtana näyttäisi olevan se, että NaapL 17 § ilmaisee immissiokieltua koskevan yleisen periaatteen, jota ei ole sovellettava ainoastaan naapurikiinteistöjen välisiä

yksityisoikeudellisia oikeussuhteita järjestettäessä, vaan myös hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä. Hallintoviranomaisten tulee tämän käsityksen mukaan ottaa kielto huomioon toiminnassaan eivätkä viranomaiset saa ryhtyä sellaiseen hallintotoimeen taikka myöntää sellaisia hallintolupia, joiden seurauksena jo ennakolta arvioiden saattaa olla NaapL 17 §:ssä säädetyn immissiokiellon rikkominen siitä aiheutuvine seuraamuksineen. Näin laajasti ymmärrettyinä KHO:n päätökset merkitsevät immissiokiellon soveltamisalan olennaista laajentamista ja siten myös ilmansuojelun ja meluntorjunnan tehostumista. Voisi myös ajatella, että tähän laajentumiseen ehkä on osaltaan vaikuttanut muun ilmansuojelua ja meluntorjuntaa koskevan lainsäädännön jokseenkin täydellinen puuttuminen.

Arvosteltaessa NaapL 17 §:n soveltamisalan laajentumisen merkitystä erityisesti rakennuslupa-asioissa joudutaan vertailemaan toisiinsa NaapL 17 §:n ja RakA 76 §:n soveltamisaloja. Tällöin voidaan ajatella, että RakA 76 § uudempuna säännöksenä, joka koskee nimenomaan rakentamista, sivuuttaisi NaapL 17 §:n. Asemakaava-alueella oleviin asuntotontteihin ja yleisten rakennusten tontteihin sekä rakennuskaava- ja rantakaava-alueilla sovellettaisiin tämän tulokinnan mukaan vain RakA 76 §:ää, kun taas NaapL 17 §:n soveltamisalan muodostaisivat muut alueet, ennen kaikkea haja-asutusalueet. Jos taas katsotaan, että NaapL 17 §:ää ja RakA 76 §:ää voidaan soveltaa rinnakkain, merkitsee tämä kanta käytännössä vain sitä, että myös niillä alueilla, joille rakentamisessa on sovellettava RakA 76 §:ää, on rakennuslupa-asian yhteydessä tarpeen vaatiessa ryhdyttävä NaapL 18 ja 19 §:ssä säädettyyn menettelyyn. Oikeuskäytännöstä mainittakoon, että KHO katsoi eräässä verstrasrakennuksen rakentamista koskevassa rakennuslupa-asiassa, ettei rakennustoimenpiteen huomioon ottaen, että tilat, joille rakennuslupa oli myönnetty, kuuluivat vahvistetussa rakennuskaavassa käsiteollisuutta varten käytettävään korttelialueeseen, voitu katsoa aiheuttavan NaapL 17 §:ssä tarkoitettua pysyväistä kohtuutonta rasitusta naapurille (KHO 17. 10. 1972 t. 4006). Tässä tapauksessa katsottiin siis voitavan soveltaa NaapL:ia myös rakennuskaava-alueella. Päätöksestä käy myös ilmi, ettei mahdollisuudella soveltaa NaapL:ia teollisuustontteihin ole käytännössä kovin suurta merkitystä naapurille, koska teollisuustontille rakennettavasta laitoksesta aiheutuvaa immisioita ei ainakaan ilman erityisiä syitä voitane pitää NaapL 17² §:ssä tarkoitettulla tavalla tavattomina taikka odottamattomina.

V. Immissiokieltö perustuu myös hallintomenettelyssä NaapL 17 §:n säännöksiin, joten kiellettyinä voidaan pitää vain sellaista kiinteistön käytöstä johtuvaa immissiota, josta aiheutuu naapurikiinteistölle tai huoneustolle pysyväistä kohtuutonta rasitusta. Rasituksen kohtuuttomuutta arvioitaessa on huomiota kiinnitettävä myös NaapL 17² §:ään. Hallintolupaa, esim. rakennuslupaa myönnettäessä ei kuitenkaan ole kysymys jo olemassa olevan rasituksen arvioinnista, vaan siitä, saattaako luvan antaminen ennakolta arvioiden johtaa NaapL 17 §:n mukaiseen pysyvään kohtuuttomaan rasitukseen. Tämä arviointi on suoritettava käsillä olevan aineiston perusteella, *prima facie*, ennakkokysymyksen luonteisena ratkaisuna.

Jos rakennuslupa-asiassa, jota seuraavassa käytän esimerkkinä, rakennuslautakunta päätyy siihen, että rakentaminen epäilyksittä johtaa kiellettyyn immissioon, voidaan lupahakemus lisäselvityksiä hankkimatta hylätä tällä perusteella. Tähän tulokseen KHO päätyi edellä mainitussa ampumaradan perustamislupaa koskevassa asiassa (KHO 19.6.1972 t. 2471). On kuitenkin korostettava sitä, että rasituksen syntymisen tulee tällöin olla selvää ja kiistatonta. Jos taas on ilmeistä, ettei rakentaminen voi johtaa kiellettyyn immissioon, voidaan lupa tietysti myöntää. Tällöin ei päätöksestä tarvitse ilmetä, että rakennuslautakunta ennakkokysymyksenä on ottanut kannan myös immissiokysymykseen. Näinhän yleensäkin menettelään ennakkokysymyksiä tutkittaessa.

Mutkikkaammaksi muodostuu tilanne siinä tapauksessa, että rakentamisesta tosin aiheutuu immissiota, mutta on epäselvää, muodostuuko immissio naapureille pysyväiseksi kohtuuttomaksi rasitukseksi. Rakentaminen saattaa tällöin siis olla NaapL 17 §:n vastaista ennakolta arvioiden. Tässä tilanteessa on KHO:n kannan mukaan joko ennen lupahakemuksen ratkaisemista taikka sen yhteydessä NaapL 18 ja 19 §:n mukaista menettelyä käyttäen selvitettävä, estävätkö NaapL 17 §:n säännökset rakennuksen sijoittamisen alueelle tai kuinka lähelle naapurin maata se saadaan sijoittaa.

NaapL 18 ja 19 §:n säädetty menettely ei ole tarpeen silloin, kun laitoksen perustamiseen annetaan julkinen viranomaisen lupa (NaapL 20 ja 22 §). NaapL:n valmistelutöistä käy ilmi, että julkisen viranomaisen luvalla tarkoitettiin tuolloin varsinaista toimilupaa, konsessiota. Esimerkkinä mainittiin lupa yksityisen rautatien perustamista varten.⁸ Kun KHO on asettunut sille kannelle, että rakennuslupa-

⁸ Ks. *Sainio* em. teos s. 112.

asiassa on tarpeen vaatiessa ryhdyttävä NaapL:ssa tarkoitettuun menettelyyn, merkitsee tämä kannanotto samalla sitä, ettei rakennuslupaa ole pidettävä NaapL 20 §:ssä tarkoitettuna julkisen viranomaisen lupana.

Jos rakennuslupa-asiassa joudutaan käyttämään NaapL 18 §:n mukaista menettelyä, tämä merkitsee kahden alunperin eri tarkoituksia varten säädetyn menettelyn kumulointia. Rakennuslupa-asian yhteydessä suoritetaan NaapL 19 §:ssä säädetty paikalliskatselmus ja annetaan NaapL 18 §:ssä säädetty päätös rakennuksen sijoittamisesta alueelle. Kumulointi ei tietysti ole tarpeen siinä tapauksessa, että NaapL:n mukainen menettely on suoritettu jo ennen rakennusluvan hakemista.

Viranomaisten toimivallan kannalta kumulointi ei yleensä tuota vaikeuksia, koska sekä rakennusluvan että NaapL 18 §:ssä tarkoitettun päätöksen antamat samat viranomaiset. Myös muutoksenhakutie on kummassakin tapauksessa sama (NaapL 19⁴ §). NaapL 18² ja 19² §:n mukaan asia kuuluu kuitenkin lääninhallitukselle silloin, kun laitos saattaa tuottaa rasisitusta laajalle alueelle. Kun rakennusluvan myöntäminen näissäkin tapauksissa kuuluu rakennuslautakunnalle, järjestäisöikeudelle tai maistraatille, täytynee käytännössä menetellä siten, että rakennuslupa-asian käsittely keskeytetään, immissiökysymys alistetaan lääninhallitukselle ja rakennuslupa-asia käsitellään vasta sen jälkeen kun lääninhallituksen päätös on annettu.

NaapL 18 §:ssä säädetyn menettelyn vireilletulo edellyttää hakemusta, jonka tekeminen on hakijan harkinnassa. Jos rakennuslupa-asiassa todetaan kielletyn immission vaara, on hakijalle varattava tilaisuus täydentää rakennuslupahakemustaan NaapL 18 §:n mukaista menettelyä koskevaksi. Hänen tulee myös esittää mahdollisesti tarvittavat, NaapL 18 §:n mukaiset lisäselvitykset. Erityisen hakemuksen vaatiminen näyttäisi kuitenkin tarpeettomalta. Riittävänä on mielestäni pidettävä, että hakija antaa suostumuksensa menettelyyn ja että rakennuslautakunnalla on käytettävissään tarpeelliset tiedot. Tällainen täydentäminen on tarpeen siitähin syystä, että hakijan on suoritettava paikalliskatselmuksesta aiheutuvat kustannukset. Jos hakija ei anna suostumustaan tai ei toimita tarvittavia tietoja, täytynee lupahakemus hylätä sillä perusteella, että rakentamisesta saattaa aiheutua NaapL 17 §:ssä tarkoitettua rasisitusta eikä ole esitetty selvitystä siitä, estävätkö NaapL 17 §:n säännökset rakentamisen tai kuinka lähelle naapurin maata rakennus saadaan sijoittaa.

Jos rakennuslupa on myönnetty rakennuslainsäädännön ja NaapL 18 §:n mukaisen menettelyn kumuloinnin jälkeen, liittyvät tällä tavoin annettuun rakennuslupaan ilmeisesti kummankin lain mukaiset oikeusvaikutukset. Siinä tapauksessa, että rakennusluvan perusteella rakennetusta laitoksesta myöhemmin todetaan aiheutuvan pysyväistä kohtuutonta rasitusta, voidaan omistaja tuomita huolehtimaan siitä, että rasitus lakkaa sekä suorittamaan vahingonkorvausta. Sen sijaan häntä ei voida NaapL 21 §:n perusteella velvoittaa lopettamaan laitoksen toimintaa tai viemään varastoa pois, koska laitos oli perustettu noudattaen NaapL 18 §:n mukaista menettelyä. Rakennuslainsäädäntöön liittyviä seurauksia tämän lain säännösten rikkomisesta voidaan luonnollisesti myös soveltaa.

Rakennuslupahakemuksen hylkäämisestä välittömästi NaapL 17 §:n perusteella tai sen johdosta, ettei hakija suostu NaapL 18 §:n mukaiseen menettelyyn immissiovaaran selvittämiseksi, ei sensijaan voine aiheutua NaapL:n soveltamiseen ulottuvia oikeusvaikutuksia. Hakemus on tällöin käsitelty yksinomaan rakennuslupaa koskevana ja hylätty yleisenä immissiokiellonormina pidettävän NaapL 17 §:n nojalla. Tämän päätöksen estämättä hakija voi tietysti pyytää NaapL 18 §:n mukaista menettelyä ja myös hakea rakennuslupaa uudelleen.

Myöskään rakennusluvalla, joka on myönnetty noudattamatta NaapL 18 §:n mukaista menettelyä, ei voine olla NaapL:n soveltamiseen ulottuvia oikeusvaikutuksia. Kysymystä immission vaarasta on tällöinkin harkittu yksinomaan ennakkokysymyksenä rakennuslupa-asiassa eikä tällaisella kannanotolla voi olla mitään sitovaa vaikutusta mahdollisessa NaapL:n mukaisessa menettelyssä tai oikeudenkäynnissä. Niinpä esimerkiksi ampumaradan käyttäminen voidaan myönnetyn rakennusluvan estämättä kieltää NaapL:ssa säädettyssä järjestyksessä yleisessä tuomioistuimessa ajettulla kanteella (ks. KHO:n edellä selostettu ratkaisu 1969 A II 123).

Valitusoikeus rakennuslupaa koskevasta päätöksestä on RakL 138 §:n mukaan sillä, jonka oikeutta päätös välittömästi koskee, ja viereisen tai vastapäätä olevan tontin tai rakennuspaikan haltijalla. Valitusoikeus on siis hyvin tiukasti rajoitettu ja koskee alueellisesti ahdasta piiriä. NaapL:n mukaan valitusoikeus sensijaan näyttäisi olevan huomattavasti laajempi. Valitusoikeus on NaapL 23 §:n mukaan rasituksesta kärsivällä, jolla tarkoitettaneen NaapL 17 §:n nojalla sellaista, joka »lähistöllä» omistaa maata tai huoneiston taikka jonka etuihin asia muuten saattaa koskea. Edellä selostetussa KHO:n

päätöksessä 12. 10. 1971 t. 4229 on valitusoikeuden katsottu olevan jopa 450 m. päässä olevilla naapureilla, jotka valittivat sillä perusteella, että rakentaminen aiheuttaa NaapL:ssa tarkoitettua haittaa. Päätöksen katsottiin koskevan välittömästi heidän oikeuttaan. Tässä tapauksessa, jossa siis ei oltu menetelty NaapL 18 §:ssä säädetyllä tavalla, valitusoikeus perustui RakL:n säännöksiin, niin kuin luonnollista onkin. Kun valitusperusteena kuitenkin oli laajalle ulottuva hajuimmissio, katsottiin päätöksen välittömien vaikutuksien ulottuvan laajemmalle alueelle kuin rakennusasioissa yleensä. Valittamiin oikeutettujen piiri vaihtelee näin ollen valitusperusteesta riippuen. Laajimmillaan valitusoikeus näyttäisi olevan silloin, kun valitusperusteena on alueellisesti laajalle ulottuva ilman saastumisesta tai melusta johtuva rasitus.

Niissä tapauksissa taas, joissa rakennuslupamenettelyyn on kumuloitu NaapL 18 §:n mukainen menettely joudutaan kysymään, noudatetaanko valitusoikeutta määriteltäessä RakL 138 §:ää vai NaapL:ia. Kun rakennuslupapäätökseen sisältyy tällöin myös NaapL 18 §:ssä tarkoitettu ratkaisu, voitaisiin ajatella, että valitusoikeutta olisi arvosteltava kummankin ratkaisun osalta erikseen. Kun menettely myös muutoksenhakuasteessa jatkuu kumuloituna ja kun sen tarkoituksena on rakennuslupahakemuksen ratkaiseminen, ei tällainen kaksijakaisuus tunnu aiheelliselta. Omasta puolestani lähtisin tässäkin tapauksessa RakL:ssa säädetyistä valitusoikeudesta, mutta päätöksen välittömiä vaikutuksia arvosteltaessa ottaisin huomioon immissiovaikutuksen laajan välittömän ulottuvuuden. Näin ajatellen ei näissä tapauksissa enää jääne asiallista eroa RakL 138 §:n ja NaapL 17 §:n säätämän valitusoikeuden välille.

VI. Käsitykseni mukaan KHO:n edellä selostettu tulkintalinja merkitsee huomattavaa edistysaskelta ilmansuojelun ja meluntorjunnan käytännöllisessä toteuttamisessa erityisesti rakentamisen yhteydessä. Kun linja on jouduttu omaksumaan tuomioistuimen päätöksellä, siitä aiheutuvat lukuisat tulkintakysymykset jäävät myös oikeuskäytännön ratkaistaviksi. Muutamia niistä olen edellä jo kosketellut. Ympäristönsuojelun kokonaisuuden kannalta NaapL 17 §:n soveltamisalan laajentamista on kuitenkin pidettävä vain hätätilassa annettuna tekohengityksenä, jolla on saavutettu osittainen parantuminen. Tämä ei poista sitä, että uudenaikaisen ja tehokkaan ilmansuojelua ja meluntorjuntaa koskevan lainsäädännön aikaansaaminen maahamme on edelleen välttämätöntä.