

Ismo Pölönen

YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELÄ

Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämis-
tarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta

YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELY



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 280

Ismo Pölönen

Ympäristövaikutusten arviointimenettely

Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta
ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden
näkökulmasta

Yliopistollinen väitöskirja, joka Joensuun yliopiston kaupp- ja
oikeustieteiden tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti
tarkastettavaksi salissa AU 100 perjantaina 7.9.2007 klo 13.

WITH AN ENGLISH ABSTRACT

Julkaisuvaliokunta

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Markku Helin

Mika Hemmo

Raimo Lahti

Tatu Leppänen

Risto Nuolimaa

Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-511-0

Taitto: Keski-Suomen Painotuote Oy

© 2007 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Ismo Pölönen

ISSN 0356-7206

ISBN 978-951-855-269-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2007

Esipuhe

Tämän väitöskirjatutkimuksen laatimiseen käytetyt työpäivät päättyivät usein havahtumiseen ajan odotettua nopeammasta kulusta. Tutkimukseen tekemiseen innoittivat epäselvinä näyttäytyneet ympäristövaikutusten arviointimenettelylle asetetut oikeudelliset vähimmäisvaatimukset ja halu osallistua ympäristöoikeudellisten ohjauskeinojen kehittämiseen. Vaikutusmekanismeiltaan monimuotoinen YVA-menettely osoittautui oikeudellisesti melko vaikeasti lähestyttäväksi, mutta kiinnostavaksi tutkimuskohteeksi.

Vaikka tutkimuksen tekemistä on leimannut yksinpuurtaminen ja alkuvuosina myös fyysinen eristäytyneisyys Joensuun yliopiston silloisen oikeustieteiden laitoksen työyhteisöstä, keskusteluyhteydet muihin tieteenharjoittajiin ja käytännön toimijoihin ovat olleet alusta alkaen tiiviit. Kuten arvata saattaa, tutkimuksen toteuttamiseen liittyvien valintojen osalta tärkein keskustelukumppani on ollut työni ohjaaja, professori *Tapio Määttä*. Hänelle kuuluu suurin kiitos koko tutkimusprosessin ajan jatkuneesta kannustuksesta.

Kiitän lämpimästi tutkimusta eteenpäin ohjanneista keskusteluista myös Joensuun yliopiston ympäristöoikeuden vireää jatko-opiskelijakaartia. Erityiskiitoksen suon *Aleksi Heinilälle* tarkkanäköisistä kommenteista ja mukavasta seurasta useilla seminaarimatkoilla. *Susanna Wähää* kiitän teknisestä avusta, joka tuli tietokoneen käyttöön liittyvien rajoitteideni vuoksi kiistatta tarpeeseen.

Erityisesti Joensuun yliopiston, oikeustieteen tutkijakoulun (OMY), kansainvälisen YVA-järjestön (IAIA) ja YVA ry:n järjestämät konferenssit, seminaarit ja ajankohtaispäivät ovat olleet tärkeitä välietappeja, joissa olen ”testannut” tutkimuksen metodologisten ratkaisujen toimivuutta ja lainopillisten tulkintojen vakuuttavuutta saaden hyödyllistä evästystä tutkimusprosessin jatkamiseen. Kiitän kaikkia näissä tilaisuuksissa kommentteja antaneita.

Yhteistyö ympäristöhallinnon kanssa on edesauttanut tutkimuksen suunnittamista käytännön kannalta olennaisiin kysymyksiin. Erityisesti tutkimuksen alkuvaiheen virikkeistä kiitän ympäristöministeriön ylitarkastaja *Seija Rantakalliota* ja neuvotteleva virkamies *Ulla-Riitta Soveria*.

Viime vuosina tutkimukseni on kytkeytynyt kiinteästi monitieteelliseen EFEIA-tutkimusprojektiin, jonka järjestämissä seminaareissa ympäristövaikutusten arvioinnin eri ulottuvuuksia on puntaroitu säännönmukaisesti aamusta yömyöhään. Osa YVA-menettelyn ominaispiirteistä ja vaikutustavoista olisi jäänyt pimentoon ilman kyseisiä näkökenttää avartaneita keskusteluja. Monitieteellinen yhteistyö on ollut palkitsevaa myös siinä mielessä, että se on ohjannut oikeustieteilijää selkeämpään ja ymmärrettävämpään kielenkäyttöön. Kiitokset

siis tutkija *Pekka Hokkaselle*, tutkija *Kimmo Jalavalle* ja professori *Markku Kuituselle* yhteistyöstä, jota on ilo jatkaa vielä jatkotutkimuksen merkeissä.

Väitöskirjatyön laatiminen viidessä ja puolessa vuodessa on edellyttänyt kokopäiväisen tutkimustyön mahdollistavaa rahoitusta. Siitä on vastannut pääasiassa Suomen Akatemia. Tutkimusta ovat rahoittaneet myös Osuuspankkiryhmän Kyösti Haatajan säätiö ja opetusministeriö oikeustieteen tutkijakoulun kautta. Kiitos antamastanne taloudellisesta tuesta. Kiitoksenosoitus kuuluu lisäksi tutkimuksen julkaisusarjaansa hyväksyneelle Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle, joka on huolehtinut ammattitaitoisesti käsikirjoituksen painokuntoon saattamisesta.

Tutkimuksen loppuvaiheessa tärkeitä näkökohtia työn kehittämiseksi sain väitöskirjani esitarkastajilta, hallintoneuvos *Pekka Vihervuorelta* ja professori *Anne Kumpulalta*. Kiitos asiantuntevasta palautteestanne. Kiitän Anne Kumpulaa myös siitä, että hän on lupautunut arvioimaan työtäni vastaväittäjän roolissa.

Ulla-Riitalle kiitos siitä, että olet jaksanut tarpoa rinnallani ja antaa tukea tutkimusprosessissa eniten ponnisteluja vaatineella loppusuoralla. Lopuksi kiitän vanhempiani. Ensivuosisikymmeninäni teiltä saamani evästyksset ovat muuntuneet valmiuksiksi kohdata niin väitöskirjatyön kuin muun elämän mukanaan tuomat haasteet.

Joensuussa 7 päivänä kesäkuuta 2007

Ismo Pölönen

Sisällys

ESIPUHE	V
SISÄLLYS	VII
LÄHTEET.....	XIII
LYHENTEET.....	XXXI
1 TUTKIMUSASETELMA	1
1.1 Tutkimuskohde ja tutkimuksen tarve.....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja metodologiset lähtökohdat	2
1.3 Tutkimuksen sijoittuminen ympäristöoikeuden alaan	5
1.4 Joustavat normiformulaatiot lainopillisen YVA-tutkimuksen haasteena	8
1.5 Funktiotarkastelun lähtökohdat	15
1.6 Oikeusvertailun toteuttamistapa	18
1.7 YVA:n kehittämistarpeiden arviointi vaikuttavuuden näkökulmasta	21
2 YVA-LAINSÄÄDÄNNÖN EVOLUUTIO	25
2.1 YVA-menettelyn synty Yhdysvalloissa	25
2.2 Ohjauskeinon käyttöönotto EY:ssä ja kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa	27
2.3 YVA-menettelyn rantautuminen Suomeen	32
2.4 YVA-lainsäädännön evoluutio Alankomaissa	36
2.5 YVA:n laajentuminen strategiselle tasolle.....	38
3 YVA-MENETTELYN KULKU JA FUNKTIOT	41
3.1 Johdanto lukuun.....	41
3.2 YVA-menettelyn kulku Suomessa	41
3.2.1 Arviointiohjelma-vaihe	41
3.2.2 Arviointiselostus-vaihe.....	44
3.2.3 YVA-menettelyn ajoitus ja voimassaolo	48
3.3 Menettelyn kulku Yhdysvalloissa.....	51
3.4 Menettelyn kulku Alankomaissa.....	53
3.5 YVA-menettelyn funktiot	57
3.5.1 Ennaltaehkäisevä funktio	57
3.5.2 Integroiva funktio	59
3.5.3 Demokraattinen funktio.....	61

3.5.4	Yhteysviranomaisen rooli funktioiden toteutumisen kannalta.....	63
3.5.5	Päätelmiä YVA:n ominaispiirteistä ja vaikutusmekanismeista.....	65
4	YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYN SOVELTAMISALA.....	67
4.1	Johdanto lukuun.....	67
4.2	Ympäristövaikutus-käsite.....	68
4.3	YVA-direktiivin mukainen arviointivelvollisuus.....	70
4.3.1	Arviointivelvollisuuden määräytymisen yhteisöoikeudelliset lähtökohdat	70
4.3.2	Arvioinnista poikkeaminen	73
4.3.3	Arviointikynnys ja ennalta varautumisen periaate	74
4.3.4	YVA-direktiivin valtiosisäiset vaikutustavat	79
4.3.4.1	Klassinen välittömän oikeusvaikutuksen doktriini	79
4.3.4.2	YVA-direktiivin säännösten välitöntä velvoittavuutta ilmentäviä oikeustapauksia	82
4.3.4.3	YVA-linjaukset direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksen ilmentymänä.....	87
4.3.4.4	Jäsenvaltioiden laiminlyönnin korjaamisvelvollisuus.....	91
4.3.5	Päätelmiä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä	92
4.4	Arviointivelvollisuuden määräytyminen YVAL:n mukaan	94
4.4.1	Hankeluetteloon perustuva arviointi	94
4.4.2	Yksittäistapauksissa sovellettava arviointi	99
4.4.2.1	Yksittäistapauksessa sovellettavan arvioinnin määräytymisen perusteet.....	99
4.4.2.2	YVA:n soveltamisharkinnan vireilletulo	102
4.4.2.3	Seulonnan kulku	108
4.4.2.4	Selvitysvastuun jakautuminen.....	111
4.4.2.5	Yhteisvaikutusten ja hankekokonaisuuden huomioon ottaminen	113
4.4.2.6	Haittojen lieventämistoimien huomioon ottaminen.....	119
4.4.2.7	Yksittäistapauksissa tehtävästä arvioinnista poikkeaminen	123
4.4.2.8	Seulontapäätöstä koskeva muutoksenhaku	126
4.5	YVA-menettelyn soveltamisala Yhdysvalloissa.....	132
4.6	YVA-menettelyn soveltamisala Alankomaissa	136

5	LAKI YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYSTÄ YMPÄRISTÖSÄÄNTELYN OSANA	139
5.1	Johdanto lukuun.....	139
5.2	YVA:n suhde muiden lakien mukaisiin arviointeihin.....	140
5.2.1	Vaikutusselvitysten yhteensovittamismuodoista ja integroinnin kehittämistarpeista	140
5.2.2	Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi	144
5.2.2.1	SOVA-menettelyn pääpiirteet ja soveltamisala	144
5.2.2.2	SOVA:n ja YVA:n keskinäissuhteesta	150
5.2.3	YVA-menettelyn suhde luonnonsuojelulain mukaiseen arviointiin	151
5.2.3.1	Natura 2000 -alueita koskevan arvioinnin sisällyttämisestä YVA-menettelyyn.....	151
5.2.3.2	Natura 2000 -alueiden heikentämiskielto ja YVA:n vaihtoehtotarkastelu	154
5.3	YVA-menettelyn suhde lupalakien mukaiseen päättöksentekoon	156
5.3.1	YVA-sääntelyn menettelyllisestä luonteesta.....	156
5.3.2	Arvioinnin tulosten huomioonottamisvelvollisuus	160
5.3.3	Aineellisen ympäristölainsäädännön puutteet vaikuttavuusongelmana	166
5.3.4	YVA:n ja päätöksenteon yhteyden vahvistamiskeinot	172
6	YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTISELOSTUKSEN RIITTÄVYYS JA LAADUNVARMISTUS	179
6.1	Johdanto lukuun.....	179
6.2	YVA-menettelyn riittävyys ja laadunvarmistus yhteisöoikeudessa	179
6.2.1	YVA-direktiivissä asetetut sisältövaatimukset	179
6.2.2	Laadunvarmistuksen toteutumisesta.....	184
6.2.3	Komission ohjeistus	186
6.3	YVA-menettelyn riittävyys ja laadunvarmistus YVAL:n systematiikassa.....	187
6.3.1	Yhteysviranomaisen arvioinnin riittävyyden- ja laadunvalvojana	187
6.3.2	Muutoksenhaku YVA-menettelyn laadunvarmistusmekanismina.....	192
6.3.3	Päätelmiä	202
6.4	YVA-menettelyn laadunvarmistus Yhdysvalloissa	204
6.5	YVA-menettelyn laadunvarmistus Alankomaissa.....	208

6.5.1	YVA-komissio arviointimenettelyn laadunvarmistajana..	208
6.5.2	Tuomioistuimien rooli Alankomaissa	211
7	VAIHTOEHTOTARKASTELU	213
7.1	Johdanto lukuun	213
7.2	Vaihtoehtotarkastelu haittojen minimoinnin periaatteen ilmentymänä	214
7.3	EY-oikeuden ja YVA-yleissopimuksen asettamat velvoitteet	217
7.4	Vaihtoehtojen tarkasteluvelvollisuus Suomen YVA-järjestelmässä	220
7.4.1	Vaihtoehtotarkastelun oikeudelliset lähtökohdat ja vaihtoehtoisuuden elementit	220
7.4.2	Vaihtoehtotarkastelua koskevaa oikeuskäytäntöä	221
7.4.3	YVA-menettelyn osallisten esittämien vaihtoehtojen huomioon ottaminen	225
7.4.4	Vaihtoehtojen rajausta	227
7.4.5	Vaihtoehtojen vertailu	230
7.5	Vaihtoehtotarkastelu Yhdysvalloissa	232
7.6	Vaihtoehtotarkastelu eräissä EU:n jäsenmaissa	234
7.7	Vaihtoehtoselvityksen merkitys ympäristölupamenettelyssä	236
8	SEURANTA	243
8.1	Johdanto lukuun	243
8.2	Seurannan käsite ja funktiot	243
8.3	Seuranta koskevan sääntelyn nykytila	244
8.4	Seuranta Alankomaissa	248
8.5	Seurannan kehittämistarpeista Yhdysvalloissa	250
8.6	Seurannan kehittämismahdollisuuksista Suomessa	253
9	YVA-JÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISTARPEET JA -MAHDOLLISUUDET	255
9.1	Johdanto lukuun	255
9.2	YVA:n soveltamisalaa määrittävien säännösten täytäntöönpano	255
9.2.1	YVA-direktiivin täytäntöönpanon puutteet	255
9.2.2	Arviointikynnys ja seulontakäytännöt Suomessa	258
9.2.3	YVA-lainsäädännön täytäntöönpanovaje metsäsektorilla	265
9.2.4	Vuoden 2006 lakiuudistuksen merkityksen ja jatkokehittämistarpeiden arviointia	272
9.3	Arviointimenettelyn ajallinen kesto	274

9.4 Kansalaisten tosiasialliset vaikuttamismahdollisuudet	276
9.4.1. Yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaavan hallinnoiva asema	276
9.4.2 Osallistumisen vaikuttavuuden edistäminen	278
9.5 Selvitysten objektiivisuus	279
9.6 Yhteenveto Suomen YVA-järjestelmän kehittämistarpeista	281
9.6.1 YVA-sääntelyn täytäntöönpanon tehostaminen ja seulontajärjestelmän kehittäminen	281
9.6.2 Eri lakien mukaisten arviointien ja kuulemisten yhteensovittaminen	284
9.6.3 YVA:n ja päätöksenteon yhteyden vahvistaminen	286
9.6.4 YVA-menettelyn laadunvalvonnan tehostaminen	288
9.6.5 Seurannan kehittäminen	292
ABSTRACT	295
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	299
ASIAHAKEMISTO	303

Lähteet

- Aarnio, Aulis* 1989. Laintulkinnan teoria. Juva.
- Agner, Helle Tegner* 1997. Internationale og EU-retlige rammer for miljøkonsekvensvurderinger. Teoksessa: Miljøkonsekvensvurdering – i ett rettsligt perspektiv. Toim. *Basse, Ellen Margrethe*. Stockholm, s. 43–100.
- Alanen, Jouni – Martinen, Kari* 1997. Lintu- ja luontodirektiivien välitön vaikutus ja suomalainen oikeuskäytäntö. YJ 2–3/1997, s. 43–83.
- Alder, John – Wilkinson, David* 1999. Environmental Law & Ethics. Macmillan. Ebbw Vale.
- Andersson, Torbjörn* 1997. Rättskyddsprincipen. EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv. Skrifter från juridiska fakulteten i Uppsala 56. Göteborg.
- Arts, Jos* 1998. EIA Follow-Up. On the role of Ex Post Evaluation in Environmental Impact Assessment. Geo Press. Groningen.
- Backes, Chris W.* 2002. Netherlands Pays-Bas. Teoksessa: Access to Justice in Environmental Matters in EU. Toim. *Ebbesson, Jonas*. Comparative Environmental Law & Policy Series. Kluwer Law International. London, s. 379–397.
- Ball, Simon – Bell, Stuart* 1994. Environmental law. Second Edition. Blackstone Press Limited. London.
- Bell, Stuart – McGillivray, Donald* 2006. Environmental Law. Sixth edition. Oxford University Press. Oxford.
- Blankenburg, Erhard* 1985. Rechtsoziologie und Rechtswirksamkeitsforschung: Warum es so schwierig ist, die Wirksamkeit von Gesetzen zu erforschen. Teoksessa: Gesetzgebungslehre. Toim. *Schreckenberger, Waldemar – König, Klaus – Zeh, Wolfgang*. Stuttgart, s. 109–129.
- Bonine, John E.* 1997. Litigation as a Creative Force for EIA. Teoksessa: International Environmental Impact Assessment. Toim. Environmental Law Network International. Cameron May. London, s. 76–93.
- van Breda, Luuc M. – Dijkema, Gerard P. J.* 1998. EIA's Contribution to Environmental Decision-making on Large Chemical Plants. Environmental Impact Assessment Review. Vol. 18, s. 391–410.
- Brooks, Richard O – Jones, Ross – Virginia, Ross A.* Law and Ecology 2002. The Rise of the Ecosystem Regime. Ashgate Publishing Limited. Aldershot.
- Buccino, Sharon* 2003. NEPA Under Assault: Congressional and Administrative Proposals Would Weaken Environmental Review and Public Participation. New York University Environmental Law Journal 2003, s. 50–73.
- Bunge, Thomas* 1997. Court Actions Relating to EIA in Road Construction in Germany. Teoksessa: International Environmental Impact Assessment. Toim. Environmental Law Network International. Cameron May. London, s. 64–75.
- Bunge, Thomas* 2004. Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG. Zeitschrift für Umweltrecht 3/2004, s. 141–147.
- de Búrca, Gráinne – Ryall, Áine* 2002. The ECJ and Judicial Review of National Administrative Procedure in the field of EIA. Teoksessa: The Europeanisation of Administrative Law. Toim. *Ladeur, Karl-Heinz*. Dartmouth Publishing Company. Aldershot, s. 145–159.
- Canter, Larry – Clark, Ray* 1997. NEPA Effectiveness. Environmental Impact Assessment Review. Vol. 17, s. 313–327.
- Cashman, Liam* 2004. Environmental Impact Assessment. A Major Instrument in Environmental

- Integration. Teoksessa: Europe and the Environment. Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer. Toim. *Onida, Marco*. Europa Law Publishing. Groningen, s. 63–90.
- CEQ 1997. The National Environmental Policy Act. A Study of Its Effectiveness After Twenty-five Years. Council on Environmental Quality. – [Http://ceq.eh.doe.gov/nepa/nepa25fn.pdf](http://ceq.eh.doe.gov/nepa/nepa25fn.pdf) [Viitattu 23.10.2005].
- COM(80) 313 final. Proposal for a Council Directive concerning the assessment of the environmental effects of certain public and private projects.
- COM(93) 28 final – vol 12. Report from the Commission of the implementation of Directive 85/337/EEC. Brussels 2.4.1993.
- Connaughton, James L.* 2003. Modernizing the National Environmental Policy Act: Back to the Future. *New York University Environmental Law Journal* 2003, s. 1–17.
- Cupei, Jürgen* 1986. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Ein Beitrag zur Strukturierung der Diskussion zugleich eine Erläuterung der EG-Richtlinie. Bonn.
- Deacon, Whitney* 2003. The Bush Administration's Attack on the Environment; Target: NEPA's Environmental Impact Statement. *Missouri Environmental Law and Policy Review*. Vol. 10, s. 147–157.
- Deelstra, Y. – Nooteboom, S. G. – Kohlmann, H. R. – van den Berg, J. – Innanen, S.* 2003. Using Knowledge for Decision-making Purposes in the Context of Large Projects in the Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review*. Vol. 23, s. 517–541.
- Downess, Anthony T. – Hilson, Chris* 1999. Making Sense of Rights: Community Rights in E.C. Law. *European Law Review*. Vol. 24, s. 121–138.
- Drake, Sara* 2005. Twenty Years after Von Colson: The Impact of "Indirect Effect" on the Protection of the Individual's Community Rights. *European Law Review*. Vol. 30, s. 329–348.
- Ekroos, Ari* 1995. Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja*. A-sarja N:o 206. Vammala.
- Ekroos, Ari* 1998. Ympäristön- ja luonnonsuojeluoikeuden perusteet. Helsinki
- Ekroos, Ari* 2001. Vastavastaväittäjän lausunto Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tiedekuntaneuvostolle teoksesta *Ranta, Jouni*: Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa 2001. [julkaisematon]
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa* 2005. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Toinen uudistettu painos. Helsinki.
- Ekroos, Marja – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Siitari-Vanne, Eija* 2001. Uusi ympäristönsojelulainsäädäntö 2001. Yleiset periaatteet, velvollisuudet ja kiellot. Toim. *Kuusiniemi, Kari*. Helsinki.
- Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki* 1996. Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Helsinki.
- Ervasti, Kaijus* 1998. Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. LM 3/1998, s. 364–388.
- Ervasti, Kaijus* 2002. Lainkäytön funktiot. LM 1/2002, s. 47–72.
- Explanatory Memorandum 1999. Explanatory Memorandum accompanying the EIA Decree 1999.
- EY:n komission Suomelle osoittama virallinen huomautus (23.10.2001, 2001/2193) koskien YVA-direktiivin noudattamista.
- EY:n komission Suomelle osoittama perusteltu lausunto (19.12.2002, 2001/2193) YVA-direktiivin johdosta.
- EY:n komission Suomelle osoittama perusteltu lausunto (3.4.2003, 2000/2156 ja 2001/4202) luontodirektiivin ja YVA-direktiivin johdosta.
- Feldmann, Lieselotte – Vanderhaegen, Marc – Pirotte, Charles* 2001. The EU's SEA Directive: status and links to integration and sustainable development. *Environmental Impact Assessment Review*. Vol. 21, s. 203–222.

- Gilhuis P. C. – Verschuuren J. M.* 1999. Environmental Law. Teoksessa: Introduction to Dutch Law. Toim. *Chorus J.M.J. – Gerver P.H.M. – Hondius E. H. – Koekkoek A. K.* Third, revised edition. Kluwer Law International. The Hague, s. 355–375.
- Ginige, Tilak* 2002. Mining waste: the Aznalcóllar tailings pond failure. *European Environmental Law Review*. Vol. 11, s. 76–87.
- Glasson, John – Therivel, Riki – Chadwick, Andrew* 1999. Introduction to Environmental Impact Assessment. Second Edition. Spon Press. London.
- Hahto, Matti* 2003. YVAL:n järjestelmä hallinto-oikeuden näkökulmasta. Alustus valtakunnallisilla YVA-päivillä 25.3.2003, Helsinki. – [Http://www.saunalahti.fi/~yva/](http://www.saunalahti.fi/~yva/).
- Haila, Yrjö* 2001. ”Ympäristöherätys”. Teoksessa: Ympäristöpolitiikka. Toim. *Haila, Yrjö – Jokinen, Pekka*. Jyväskylä, s. 21–46.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu* 2006. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Toinen, uudistettu painos. Helsinki.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka* 1999. Perusoikeudet. Juva.
- Hanna, Kevin S.* 2005. A Brief Introduction to Environmental Impact Assessment. Teoksessa: Environmental Impact Assessment. Practice and Participation. Toim. *Hanna, Kevin S.* Oxford University Press. Oxford, s. 3–15.
- Harwood, Richard* 2004. EIA, Development Consent and Duties on the Member State. *Journal of Environmental Law*. Vol. 16, s. 261–278.
- HE 165/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 319/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 138/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sähkömarkkinalaiksi.
- HE 63/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.
- HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 182/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.
- HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 76/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.
- HE 165/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä luanustusmenettelyssä ja ydinenergielain muuttamisesta.
- HE 17/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maantielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivarjoja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

- HE 227/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta.
- HE 243/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 210/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta
- Heigh, Nigel* 1990. EEC Environmental Policy & Britain. Second Revised Edition. Longman. Harlow.
- Heinilä, Aleks* 2006. Tulkinta ja toiminta. Oikeus 3/2005, s. 262–275.
- Helin, Markku* 1998. Kieli oikeustodellisuuden rakentajana. LM 6–7/1998, s. 1027–1036.
- Hildén, Mikael* 2000. Miljölagstiftningens effektivitet och effektivitet. Teoksessa: Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000. Toim. *Vihervuori, Pekka – Kuusiniemi, Kari – Sallila, Jari*. Helsinki, s. 95–110.
- Hildén, Mikael – Kautto, Petrus – Mickwitz, Per – Similä, Jukka* 2003. Ympäristönsuojelulain kaksi ensimmäistä vuotta – arvioinnin yhteenveto. YJ 1/2003, s. 181–199.
- Hildén, Mikael – Lepola, Jukka – Mickwitz, Per – Mulders Aard – Palosaari, Marika – Similä, Jukka – Sjöblom, Stefan – Vedung, Evert* 2002. Evaluation of environmental policy instruments – a case study of the Finnish pulp & paper and chemical industries. Monographs of the Boreal Environmental Research No. 21. Vammala.
- Hildén, Mikael – Ollikka, Kimmo – Sahivirta, Elise* 2003. Ympäristönsuojelulain kustannukset valtionhallinnossa. YJ 1/2003, s. 48–67.
- Hildén, Mikael – Ostamo, Eira – Rahikainen, Mika – Päivärinne, Anna-Mari* 1997. Arviointiselostusten laadunarviointi. Suomen ympäristökeskuksen julkaisuja. Ympäristöopas 33. Helsinki.
- Hilding-Rydevik, Tuija* 2006. Environmental Assessment. Effectiveness, Quality and Success. Teoksessa: Trans-national Practices. Systems Thinking in Policy Making. Toim. *Mariussen, Åge – Uhlin Åke*. Nordregio. Stockholm, s. 77–94.
- Hilson, Chris* 2004. What's in a Right? The Relationship between Community, Fundamental and Citizenship Rights in EU Law. European Law Review. Vol. 29, s. 636–651.
- Hokkanen, Pekka* 2004. Ympäristövaikutusten arviointimenettely politiikkaverkostona – tapaus tutkimus kansalaisosallistumisesta ydinjätteiden loppusijoitushankkeessa. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. – [Http://tutkielmat.uta.fi/pdf/lisuri00015.pdf](http://tutkielmat.uta.fi/pdf/lisuri00015.pdf) [15.11.2006].
- Hokkanen, Pekka – Kojo, Matti* 2003. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutus päätöksentekoon. Ympäristöministeriön julkaisuja. Suomen ympäristö 612. Helsinki.
- Hokkanen, Pekka – Pölonen, Ismo* 2006. Kansalaisosallistuminen YVA-menettelyn seulontavaiheessa – tarkastelukohteena YVA-lainsäädännön uudistus. Oikeus 4/2006, s. 558–573.
- Hokkanen, Pekka – Ruuskanen, Timo* 2005. Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus YVA-menettelyssä.
- Holder, Jane* 2004. Environmental Assessment. The Regulation of Decision Making. Oxford University Press. Oxford.
- Hollo, Erkki J.* 1976. Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 113. Vammala.
- Hollo, Erkki J.* 1991. Ympäristöoikeus. Helsinki.
- Hollo, Erkki J.* 1996. Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta *Ekroos, Ari*: Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Helsinki 1995. LM 2/1996, s. 337–394.
- Hollo Erkki J.* 1998. Johdatus ympäristöoikeuteen. Toinen painos. Helsinki.
- Hollo, Erkki J.* 2001. Ympäristönsuojelu-oikeus. Vantaa.
- Hollo, Erkki J.* 2003. Kansalaisten osallistuminen Euroopan unionin ympäristösäätelyn toimeenpanoon. YJ 4/2003, s. 3–7.

- Hollo, Erkki J.* 2004. Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki.
- Hollo Erkki J. – Vihervuori, Pekka* 1995. Ympäristövahinkolaki. Jyväskylä.
- Huhtinen, Timo* 2006. Helsinki–Turku rautatieyhteyden SOVA. Alustus valtakunnallisilla YVA-päivillä 29.–30.3.2006, Helsinki. [julkaisematon]
- Husa, Jaakko* 1998. Johdatus oikeusvertailuun. Oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen. Helsinki.
- Hydén, Håkan* 1997. Vad är rättssociologi? Om rättssociologins forskningsuppgifter nu och i framtiden. Teoksessa: Rättssociologi – då och nu. Toim. *Hydén, Håkan*. Lund Studies in Sociology of Law 1. Lund, s. 105–135.
- Häikiö, Paavo* 1995. YVA-menettelyn vaikutuksista pilaamishankkeiden lupakäsittelyssä. Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja n:o 516. Helsinki.
- International Association for Impact Assessment and Institute of Environmental Assessment 1999. Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice. – [Http://www.iaia.org/Non_Members/Pubs_Ref_Material/pubs_ref_material_index.htm](http://www.iaia.org/Non_Members/Pubs_Ref_Material/pubs_ref_material_index.htm) [11.1.2007].
- Jans, Jan* 1996. The Development of EC Environmental Law. Teoksessa: European Environmental Law. Toim. *Winter, Gerd*. Dartmouth. Aldershot, s. 271–276.
- Jans, Jan H.* 2000. European Environmental Law. Second revised edition. Europa Law Publishing. Groningen.
- Jans, Jan H. – de Jong, Marianne* 2002. Between Direct Effect and Rewe/Comet: Remarks on Dutch Administrative Law, Procedural Defects and the EIA Directive. Teoksessa: The Europeanisation of Administrative Law. Toim. *Ladeur, Karl-Heniz*. Dartmouth Publishing Company. Aldershot, s. 68–92.
- Jans, Jan H. – Prinssen, Jolande M.* 2002. Direct Effect: Convergence or Divergence? A Comparative Perspective. Teoksessa: Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine. Toim. *Prinssen, J. M. – Schrauwen, A.* Europa Law Publishing. Groningen, s. 105–126.
- Jantunen, Jorma* 2001. Hankeluettelon hankalat kohdat. Alustus valtakunnallisilla YVA-päivillä 5.9.2001, Helsinki. – [Http://www.saunalahti.fi/~yva/](http://www.saunalahti.fi/~yva/) [15.4.2004].
- Jantunen, Jorma* 2003. Kokemuksia YVA-lain osallistumista, vuorovaikutusta ja valitusoikeuksia koskevien säännösten soveltamisesta. Alustus ympäristöoikeuden III ajankohtaispäivillä 25.4.2003, Joensuu. [julkaisematon]
- de Jong, Margreet-Femke* 1997. Procedural Aspects of EIA: The role of the Dutch EIA Commission. Teoksessa: International Environmental Impact Assessment. Toim. Environmental Law Network International. Cameron May. London, s. 112–150.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti* 2000. Eurooppaoikeus. Kolmas painos. Jyväskylä.
- Kallio, Pasi* 2006. Terve, ja kiitos simpukoista. YJ 1/2006, s. 7–33.
- Karkkainen, Bradley C.* 2002. Towards a Smarter NEPA: Monitoring and Managing Government's Environmental Performance. Columbia Law Review. Vol. 102, s. 903–972.
- Karkkainen, Bradley C.* 2004. Whither Nepa? New York University Environmental Law Journal. Vol. 12, s. 333–363.
- Karvinen, Päivi* 1997. Kansalaisten kokemuksia YVA-menettelyyn osallistumisesta. Ympäristöministeriön julkaisuja. Suomen ympäristö 138. Helsinki.
- Kautto, Petrus – Melanen, Matti – Saarikoski, Heli – Ilomäki, Mika – Yli-Kaupilla, Hannele* 2000. Suomen jätepolitiikan ohjauskeinot – vaikutukset, vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristökeskuksen julkaisuja. Suomen ympäristö 430. Helsinki.
- Kekoni, Pirkko* 2005. Ympäristövaikutusten arviointia 10 vuotta. Ympäristö ja Terveys 6–7/2005, s. 66–71.
- Kiviniemi, Matti* 2004. Metsäoikeus. Kolmas painos. Hämeenlinna.
- Klami, Hannu Tapani* 1979. Finalistinen oikeusteoria. Tutkimus oikeudellisen päätöksenteon ja

- oikeusnormipropositioiden tavoitteellisesta justifiointista ja kontrollista. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A:19:1979. Turku.
- Klami, Hannu Tapani* 1985. Näkökohtia ympäristöoikeudesta tieteenalana. YJ 1–2/1986, s. 72–78.
- Kloepfer, Michael* 2004. Umweltrecht. 3. Auflage. Beck Juristischer Verlag. München.
- KM 1982:46. Ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämistä selvittäneen työryhmän mietintö.
- KM 1989:9. Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunnan mietintö. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- KM 1996: 11 ja 12. Ympäristölupatoimikunnan ja ympäristöoikeustoimikunnan mietinnöt. Helsinki.
- Koivurova, Timo* 2002 (a). Environmental Impact Assessment in the Arctic. A study of international legal norms. Ashgate. Aldershot.
- Koivurova, Timo* 2002 (b). Ympäristövaikutusten arviointi arktisella alueella. Teoksessa: Professori Kyösti Holman juhlakirja 11.6.2002. Toim. *Haavisto, Risto*. Rovaniemi, s. 51–71.
- Kojo, Matti* 2001. Elämää YVA:n jälkeen? Miten YVA vaikutti vai vaikuttiko mitenkään? Alustus valtakunnallisilla YVA-päivillä 5.9.2001, Helsinki. – <http://www.saunalahti.fi/~yva/> [15.4.2004].
- Kokko, Kai* 1996. Voiko hankkeiden arviointi ja arviointiselostus vaikuttaa lupamenettelyyn? Ympäristö ja terveys 1/1996, s. 29–34
- Kokko, Kai* 1997. Ympäristövaikutusten selvittäminen seutu- ja yleiskaavoituksessa oikeudellisesta näkökulmasta. Ympäristöministeriön julkaisuja. Suomen ympäristö 155. Helsinki.
- Kokko, Kai* 2003 (a). Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 243. Jyväskylä.
- Kokko, Kai* 2003 (b). Osallistuminen ja kaavoitus – erityisesti eräiden uusien kansainvälisten sitoumusten valossa. YJ 4/2003, s. 16–51.
- Kokko, Kai T.* 2007. Ympäristöarviointi. SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Helsinki.
- KOM(96) 500. Komission tiedonanto – Yhteisön ympäristölainsäädännön voimaan saattaminen.
- KOM(96) 600 lopullinen. Kolmastoista vuosikertomus yhteisön oikeuden soveltamisen valvonasta (1995).
- KOM(2000) 893 lopullinen. Komission ehdotus yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta.
- KOM(2003) 624 lopullinen. Euroopan parlamentin ja neuvoston ehdotus direktiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.
- Komissio 1996. A study on cost and benefits in EIA/SEA. Summary. –<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-support.htm> [22.12.2004].
- Komissio 1999. Guidelines for the Assessment of indirect and Cumulative Impacts as well as Interactions. – <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm> [26.1.2004].
- Komissio 2000. Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset. – http://europa.eu.int/comm/environment/nature/art6_fi.pdf [16.10.2003].
- Komissio 2001 (a). Guidance on EIA. Screening. – <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm> [29.10.2003].
- Komissio 2001 (b). Guidance on EIA. EIS Review. – <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm> [20.3.2003].
- Komissio 2003 (a). Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle YVA-direktiivin (direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY) soveltamisesta ja toimivuudesta (23.6.2003). – <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm> [20.7.2003].

- Komissio 2003 (b). Commission's Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. – [Http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm) [5.5.2006].
- Komissio 2006. Commission's Guidance on Clarification of the Application of Article 2(3) of the EIA Directive. – [Http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm) [20.5.2006].
- Korpelainen, Heikki 2003. Natura-selvitykset YVA:ssa vai erikseen? Alustus valtakunnallisilla YVA-päivillä 26.3.2003, Helsinki. – [Http://www.saunalahti.fi/~yva/](http://www.saunalahti.fi/~yva/) [13.4.2005].
- Krämer, Ludwig 1996. The Elaboration of EC Environmental Legislation. Teoksessa: European Environmental Law. Toim. Winter, Gerd. Dartmouth. Aldershot, s. 297–316.
- Krämer, Ludwig 1997. Focus on European Environmental Law. Second Edition. Sweet & Maxwell. London.
- Krämer, Ludwig 2000. EC Environmental Law. Fourth Edition. Sweet & Maxwell. London.
- Krämer, Ludwig 2004. The Genesis of EC Environmental Principles. Teoksessa: Principles of European Environmental Law. Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Toim. Macrory, Richard. Europa Law Publishing. Groningen, s. 31–47.
- Kumpula, Anne 1997. Desibeli on poliittinen, byrokraattinen ja taloudellinen suure. Teoksessa: Global Biodiversity. Kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät 1996. SYS:n julkaisuja 27. Helsinki, s. 117–163.
- Kumpula, Anne 2004 (a). Ympäristö oikeutena. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 252. Jyväskylä.
- Kumpula, Anne 2004 (b). Århusin prosessi ja EU:n ympäristösäätelyn muutokset. Teoksessa: Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Toim. Männistö, Jarkko. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta, s. 117–145.
- Kumpula, Anne 2005. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointi – vuorovaikutteisen osallistumisen uudet haasteet. Teoksessa: Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945 – 28/12 – 2005. Toim. Lohi, Tapani. Helsinki, s. 207–220.
- Kumpula, Anne 2006 (a). Kun oikeustiede ei riitä: ympäristötiedon rakentuminen ja ympäristöoikeus. Teoksessa: Oikeuden tekstit diskursseina. Toim. Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Honkatukia, Päivi – Karma, Helena – Ruuskanen, Minna. Helsinki, s. 89–111.
- Kumpula, Anne 2006 (b). Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa (selvitys). Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisurekisteri: http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ [1.2.2007].
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio 2002. Ekologia, yhteiskunta ja oikeus. Konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta. Teoksessa: Oikeuden tuolla puolen. Toim. Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina. Saarijärvi, s. 207–233.
- Kuokkanen, Tuomas 1997. YVA-ajattelu kansainvälisissä ympäristösopimuksissa. Teoksessa: Global Biodiversity. Kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät 1996. SYS:n julkaisuja 27. Helsinki, s. 165–172.
- Kuusiniemi, Kari 1992. Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Helsinki.
- Kuusiniemi, Kari 1995. Ympäristölupa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki.
- Kuusiniemi, Kari 1998 (a). Pääosa virallisen vastaväittäjän lausunnosta teoksesta Tolvanen, Jukka-Pekka: Maankäytön luonnonsuojellinen sääntely. Jyväskylä 1998. LM 1998, s. 1401–1415.
- Kuusiniemi, Kari 1998 (b). Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu. Teoksessa: Ympäristöoikeudellisia tutkielmia. SYS:n julkaisuja 30. Helsinki, s. 7–124.
- Kuusiniemi, Kari 1999. EY-ympäristöoikeuden soveltamisesta hallintotuomioistuimissa. YJ 1/1999, s. 8–30.
- Kuusiniemi, Kari 2000. Natura 2000 -verkoston oikeusvaikutukset. YJ 2–3/2000, s. 10–50.
- Kuusiniemi, Kari 2001 (a). Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIV:2001, s. 159–306.

- Kuusiniemi, Kari* 2001 (b). Miten ympäristönsuojelulakia sovelletaan yrityksen lupamenettelyssä. Oikeudellinen analyysi. – [Http://www.tt.fi/julkaisut/](http://www.tt.fi/julkaisut/) [5.11.2002].
- Kuusiniemi, Kari* 2003. Arvojen muutos ja ympäristölakien tulkinta. Teoksessa: Oikeuden tavoitteet ja menettelyt. Muistokirja *Hannu Tapani Klamille*. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta, s. 63–79.
- Kuusiniemi, Kari* 2007. Vastaväittäjän lausunto teoksesta *Suvantola, Leila*: Huominen ei koskaan kuole. Helsinki 2006. LM 2/2007, s. 307–316.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka* 2001. Ympäristöoikeus. Juva.
- Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka* 2000. Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Toinen uudistettu painos. Juva.
- Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu* 2000. Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki.
- Käyhkö, Ulla-Riitta – Pölönen, Ismo – Grönlund, Elisabeth* 2007. YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksissa. Soveltamisratkaisujen laatu ja yhtenäisyys 1994–2006. Suomen ympäristö. Selvitys julkaistaan ympäristöhallinnon internetsivuilla (<http://www.ymparisto.fi>) kesäkuussa 2007.
- Laaksonen, Kalevi* 1998. Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä.
- Ladeur, Karl-Heinz – Prella, Rebecca* 2001. Environmental Assessment and Judicial Approaches to Procedural Errors – A European and Comparative Law Analysis. *Journal of Environmental Law*. Vol. 13, s. 185–198.
- Lambrechts, Claude* 1996. Environmental Impact Assessment. Teoksessa: *European Environmental Law*. Toim. *Winter, Gerd*. Dartmouth. Aldershot, s. 63–80.
- de Lange, Femke* 2003 (a). Dutch Zoning and Planning Law. Presentation during the NELN Workshop on Planning Law and integrated resource management, 1 August 2003, Copenhagen. – [Http://www.neln.life.ku.dk/](http://www.neln.life.ku.dk/) [8.12.2004].
- de Lange, Femke* 2003 (b). The end of “actio popularis” in Dutch law? Recent developments concerning locus standi criteria in planning and environmental law in the Netherlands. Presentation during the NELN Workshop on Planning Law and integrated resource management, 2 August 2003, Copenhagen. – [Http://www.neln.life.ku.dk/](http://www.neln.life.ku.dk/) [8.12.2004].
- Leppänen, Tanja – Pölönen, Ismo* 2004. Arviointi teoksesta *Kokko, Kai*: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit (2003). *Oikeus* 3/2004, s. 353–356.
- Leppänen, Tatu* 1998. Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 217. Vammala.
- Leskinen, Antti – Salminen, Pekka – Turtiainen, Markku* 1991. Ympäristövaikutusten arviointiprosessin perusteet. Helsinki.
- Leskinen, Antti – Turtiainen, Markku* 1987. Ympäristövaikutusten arviointiprosessi ympäristöpolitiikan välineenä. *Yhteiskuntasuunnittelu* 1/1987, s. 3–6.
- Linna, Tapio S.* 1996. Ympäristövaikutusten arviointi strategisen suunnittelun menetelmänä. *Yhteiskuntasuunnittelu* 3/1996, s. 21–36.
- Lounais-Suomen ympäristökeskuksen kirje ympäristöministeriölle (24.6.1996, Dnro H23-594) Mustasaaren Björköbyn kunnostusojitushankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta. [julkaisematon]
- Lämsineva, Pekka* 2006. Malminetsinnän ja kaivostoiminnan suhde maanomistajien ja muiden haitankärsijöiden perusoikeussuojaan (selvitys). Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisurekisteri: http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ [1.2.2007].
- Machado, Pedro* 2001. Procedural Participation under the Environmental Impact Assessment Directive. *Environmental Law Network International* 1/2001, s. 3–14.
- Macrory, Richard – Turner, Sharon* 2002. Participatory Rights, Transboundary Environmental Governance and EC Law. *Common Market Law Review*. Vol. 39, s. 489–522.
- Majamaa, Vesa* 1985. Ympäristöoikeus valinkauhassa. *DL* 9–10/1985, s. 371–381.

- Makkonen, Kaarle* 1981. Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Helsinki.
- Marshall, Ross – Arts, Jos – Morrison-Saunders, Agnus* 2005. International principles for best practice EIA follow-up. Impact Assessment and Project Appraisal. Vol. 23(3), s. 175–181.
- Marttinen, Kari* 1996. Oikeustapauskommentti yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta asiassa C-72/95 Aannemersbedrijf P.K Kraaijeveld BV vs. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, annettu 24.10.1996. YJ 2–3/1996, s. 68–89.
- Marttinen, Kari* 2000. Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesta vaikutusten merkittävyyden arvioinnista EY:n komission tulkintaohjeen valossa. Teoksessa: Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940–28/11–2000. Toim. *Vihervuori, Pekka – Kuusiniemi, Kari – Salila, Jari*. Helsinki, s. 170–180.
- Marttinen, Kari – Saastamoinen, Salla – Similä, Jukka* 1994. Euroopan unionin ympäristöoikeus ja Suomi. Helsinki.
- Maunu, Antti* 2000. Direktiivien asema kansallisia tuomioistuinta välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä vahvistuu yhteisöjen tuomioistuimen Linster-ratkaisussa. Ajankohtaista eurooppaoikeutta – Aktueellt inom europa-rätten. DL 6/2000, s. 1041–1051.
- Maunu, Antti* 2004. Direktiivin yksityisiä velvoittava vaikutus täsmentyy yhteisöjen tuomioistuimen *Delana Wells* -ratkaisussa. Ajankohtaista eurooppaoikeutta – Aktueellt inom europa-rätten. DL 2/2004, s. 1041–1051.
- Mayer, Sabine – Correia, Maria Rita – Pinho, Paulo – Santos Cruz, Sara – Hrnárová, Mária – Lieskovská, Zuzana – Palúchová, Katarína* 2005. (IMP)3. Projects subject to EIA. – [Http://www.oir.at](http://www.oir.at) [15.6.2006].
- McGillivray, Donald* 2005. Restricting the Application of EIA for Agricultural Projects. Case Law Analysis. Journal of Environmental Law. Vol. 17, s. 395–411.
- Meklin, Pentti* 1989. Tuloksellisuus julkisessa palvelu- ja liiketoiminnassa, perusteluja ja kritiikkiä. Hallinnon tutkimus 3/1989, s. 213–227.
- Merton, Robert K.* 1967. On Theoretical Sociology. New York.
- Meyerholt, Ulrich* 2003. Das Prinzip Umweltverträglichkeitsprüfung – europäischer Schrittmacher für das Umweltrecht. Teoksessa *Umwelt – Arbeit – Bildung*. Toim. *Klusmeyer, Jens – Meyerholt, Ulrich – Wengelowski, Peter*. BIS-Verlag. Oldenburg, s. 43–62.
- Mickwitz, Per* 2003. A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments. Evaluation. Vol. 9(4), s. 415–436.
- Mickwitz, Per – Ollikka, Kimmo – Sjöblom, Stefan – von Troil, Charlotta*. Ympäristönsuojelulain mukaiset päätökset kahden ensimmäisen vuoden aikana. YJ 1/2003, s. 27–47.
- Mikkelin seudun jätteiden loppusijoittamisen ympäristövaikutusten arviointiselostus (19.5.2003). – [Http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=6417&lan=FI](http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=6417&lan=FI) [11.11.2006].
- Moreno, Angel-Manuel* 2006. Environmental Impact Assessment in EC Law. A Critical Appraisal. Teoksessa: Reflection on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection? Toim. *Macrory, Richard*. Europa Law Publishing. Groningen, s. 41–60.
- Morrison-Saunders, Agnus – Arts, Jos* 2005. Learning from experience: emerging trends in environmental impact assessment follow-up. Vol. 23(3), s. 170–174.
- Morrow, Karen* 2005. Public Participation in the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment – Directive 2001/42/EC, the UN/ECE Espoo Convention, and the Kiev Protocol. The Yearbook of European Environmental Law. Vol. 4, s. 49–84.
- Mostert, Erik* 1995. Commission for Environmental Impact Assessment. Their contribution to the effectiveness of Environmental Impact Assessment. Delft University Press. Delft.
- Määttä, Tapio* 1999 (a). Maanomistusoikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 220. Helsinki.
- Määttä, Tapio* 1999 (b). Modernin ympäristöoikeuden evoluutiosta: interventionistista hyvinvointivaltio-oikeutta vai jotakin muutakin? YJ 3–4/1999, s. 6–22.

- Määttä, Tapio* 2000 (a). Tieteenhistoriallisia näkökulmia ympäristöoikeudellisen tutkimuksen kehitykseen Suomessa ja Yhdysvalloissa. Teoksessa: Juhlaulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000. Toim. *Vihervuori, Pekka – Kuusiniemi, Kari – Salila, Jari*. Helsinki, s. 201–225.
- Määttä, Tapio* 2000 (b). Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. *Oikeus* 3/2000, s. 333–355.
- Määttä, Tapio* 2001. Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa: Perusoikeudet EU:ssa. Toim. *Nieminen, Liisa*. Jyväskylä, s. 264–326.
- Määttä, Tapio* 2002. Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Kansanvalta. Toim. *Miettinen, Tarmo*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 1. Joensuu, s. 36–67.
- Määttä, Tapio* 2004 (a). Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua. *LM* 6/2004, s. 1097–1107.
- Määttä, Tapio* 2004 (b). Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa: Oikeudellinen opinnäytetyö. Toim. *Miettinen, Tarmo*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 10. Joensuu 2004, s. 113–166.
- Määttä, Tapio* 2005 (a). Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. *Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVIII:2005*, s. 336–460.
- Määttä, Tapio* 2005 (b). Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlaulkaisu Vesa Majamaa 1945 – 28/12 – 2005. Toim. *Lohi, Tapani*. Helsinki, s. 265–299.
- NCEIA 2001. Further experiences on EIA in the Netherlands. Netherlands Commission for Environmental Impact Assessment. Utrecht.
- NCEIA 2003. A Smarter System with fewer Rules. Netherlands Commission for Environmental Impact Assessment. Annual Report 2003. Utrecht, s. 16–21.
- NCEIA 2004. Homepages of the Netherlands Commission for Environmental Impact Assessment (<http://www.eia.nl/eia/commission>) [1.12.2004].
- NEPA Task Force 2003. Report to the Council on Environmental Quality. Modernizing NEPA Implementation. – <http://ceq.eh.doe.gov/ntf/report/htmltoc.html> [11.11.2005].
- Niemi, Matti Ilmari* 2006. Oikeuslähteet verkkona – käytännöllinen näkökulma. Teoksessa: Juhlaulkaisu Rauno Halttunen. Toim. *Mäkelä, Sauli*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C 42. Rovaniemi.
- Niemi, Matti – Keravuori, Marietta* 2003. Hallintolaki. Helsinki.
- Niemivuo, Matti* 1998. Kansallinen lainvalmistelu. Helsinki.
- Nordberg, Lauri* 1997. Laki uudistuu – uudistuuko luonto? Ympäristö 1/1997, s. 9–10.
- Nordberg, Lauri* 2001. Ajankohtaisia luontodirektiivin 6 artiklan tulkintakysymyksiä. *YJ* 4/2001, s. 87–97.
- Norrgård, Marcus* 2001. Civilprocessens funktioner – tolkningshjälp eller läroboksutfyllnad. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland, s. 140–163.
- Nuutila, Ari-Matti* 1996. Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Helsinki.
- Oberrath, Jörg-Dieter – Hahn, Oliver – Schomerus, Thomas* 2003. Kompendium Umweltrecht. 3. Auflage. Richard Boorberg Verlag. Stuttgart.
- Ojanen, Tuomas* 1992. Vallankäytöstä ympäristöasioissa. *Oikeus* 1/1992, s. 34–52.
- Ojanen, Tuomas* 1999. EY-oikeuden perusvaikutuksista jäsenvaltioiden tuomioistuinten toiminnassa. *Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVII:1999*, s. 219–295.
- Ojanen, Tuomas* 2006. EU-oikeuden perusteita. Helsinki.
- Ostamo, Eira – Hildén, Mikael* 1998. YVA-yhteysviranomaisten lausuntojen laatu. Ympäristöministeriön julkaisuja. Suomen ympäristö 184. Helsinki.

- Parainen – Nauvo välistä kiinteää yhteyttä koskeva ympäristövaikutusten arviointiselostus (5.4.2002). [julkaisematon]
- Penttinen, Riina* 2001. Maaperän ja pohjaveden kunnostus. Yleisempien menettelyjen esittely. Suomen ympäristökeskuksen moniste n:o 227. Helsinki.
- Petäjäjärvi, Reima* 2005. Follow-up of socio-economic aspects in a road project in Finland. Impact Assessment and Project Appraisal. Vol. 23(3), s. 234–240.
- PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö rakennuslainsäädännön uudistamiseksi annetusta hallituksen esityksestä.
- Pieters, Steven* 2003. Jurisprudentie milieueffectraportage. Utrecht.
- Poesche, Jürgen* 1995. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä taloudellisen kilpailun näkökulmasta. LM 6/1995, s. 1098–1108.
- Pohjolainen, Teuvo* 1998. Pääosa virallisen vastaväittäjän lausunnosta teoksesta *Herala, Nina*: Toimivallan jako kaavoituksessa. Vertailu kestävän kehityksen ohjauksesta kaavoituslainsäädännöllä Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Vaasa 1997. LM 3/1998, s. 484–512.
- Prechal, Sacha* 2002. Direct Effect Reconsidered, Redefined, and Rejected. Teoksessa: Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine. Europa Law Publishing. Toim. *Prinssen, J. M. – Schrauwen, A.* Groningen, s. 15–41.
- Pölönen, Ismo* 2002 (a). Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn funktiot ja laadunvarmistus. Oikeus 1/2002, s. 8–25.
- Pölönen, Ismo* 2002 (b). Ympäristösääntelyä koskevan funktioneerittelyn mahdollisuuksista ja rajoitteista. Teoksessa: III oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät 6.–8.6.2002, Savonlinna. Toim. *Miettinen, Tarmo – Määttä, Tapio*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2. Joensuu, s. 102–123.
- Pölönen, Ismo* 2003. Vaihtoehtojen tarkastelu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. YJ 2–3/2003, s. 28–62.
- Pölönen, Ismo* 2004. Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumenttina. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 9. Joensuu.
- Pölönen, Ismo* 2006 (a). Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen YVA-linjaukset laillisuusvalvontavaikutuksen ilmentymänä. Oikeus 1/2006, s. 35–53.
- Pölönen, Ismo* 2006 (b). Quality Control and Substantive Influence of Environmental Impact Assessment in Finland. Environmental Impact Assessment Review. Vol. 26, s. 481–491.
- Pölönen, Ismo – Määttä, Tapio* 2004. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn liittyvä muutoksenhaku. Selvitys (28.10.2004). – [Http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=35665&lan=FI](http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=35665&lan=FI).
- Raitio, Juha*. 2005. Teleologia eurooppaoikeudessa. Oikeus 3/2005, s. 276–297.
- Ranta, Jouni* 2001. Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Saarijärvi.
- Regine, Barth – Fuder, Amrei* 2002. IMPEL Project: Implementing Article 10 of the SEA Directive 2001/42/EC. Final Report. Öko-Institut e.V. Darmstadt. – [Http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm) [2.5.2005].
- Rissanen, Theodora* 1996. Ympäristövaikutusten arviointi. Laki ja käytäntö Suomessa ja Euroopan saksankielisissä maissa. Espoo.
- Saarenpää, Ahti* 1996. Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta: *Eva Gottberg*: Perhe, elatus ja sosiaaliturva. Uusikaupunki 1995. LM 7/1996, s. 1107–1138.
- Saastamoinen, Salla* 1993. Ympäristövaikutusten arviointi. Espoo.
- Saastamoinen, Salla* 1997. YVA-sääntelyn kansainväliset kehitysvaiheet kohti kansallista sääntelyä. Teoksessa: Global Biodiversity. Kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät 1996. SYS:n julkaisuja 27. Helsinki, s. 211–223.
- de Sadeleer, Nicolas* 2002. Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press. Oxford.

- de Sadeleer, Nicolas* 2004. Environmental Principles, Modern and Post-modern Law. Teoksessa: Principles of European Environmental Law. Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Toim. *Macrory, Richard*. Europa Law Publishing. Groningen, s. 223–236.
- Sadler, Barry* 1996. Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. Final Report. International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Canadian Environmental Assessment Agency. International Association for Impact Assessment.
- Sairinen, Rauno* 2000. Regulatory Reform of Finnish Environmental Policy. Espoo.
- Salila, Jari* 2001. Näkökohtia varautumisperiaatteen käyttöalasta ympäristöoikeudessa. YJ 2–3/2001, s. 88–101.
- Salila, Jari* 2002. Huoltoasemien ympäristönsuojelu korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa. YJ 3–4/2002, s. 56–69.
- Salila, Jari* 2005. Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 266. Vammala.
- Scott, Joanne* 1998. EC Environmental Law. European Law Series. Longman. London and New York.
- Seppälä, Mika* 2004. Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. YJ 3–4/2004, s. 91–103.
- Sheate, William – Byron, Helen – Dagg, Suzan – Cooper, Lourdes* 2005. The relationship between the EIA and the SEA directive. Final Report to the European Commission. – [Http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.ht](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.ht) [4.5.2005].
- Siitari-Vanne, Eija* 2001. Århusin sopimuksen täytäntöönpano. YJ 2–3/2001, s. 16–35.
- Siitari-Vanne, Eija* 2002. Lausunto Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnalle *Leila Suvantolan* lisensiaatintutkimuksesta ”Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun toteutumisen valvontakeinona”. 28.10.2002. [julkaisematon]
- Siitari-Vanne, Eija* 2005. Hallintolainkäytön tehostaminen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 265. Jyväskylä.
- Siltala, Raimo* 1999. Kymmenen teesiä oikeustieteen metodiopista ja oikeustieteellisestä tutkimuksesta, osa I. Oikeus 3/1999, s. 265–285.
- Siltala, Raimo* 2003. Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala.
- Similä, Jukka* 1997. Luonnonsuojelulaki. Helsinki.
- Similä, Jukka* 2002 (a). Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. Oikeus 2/2002, s. 178–201.
- Similä, Jukka* 2002 (b). Pollution Regulation and Its Effect on Technological Innovations. Journal of Environmental Law. Vol. 14, s. 143–160.
- Similä, Jukka* 2007. Regulating Industrial Pollution. The Case of Finland. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki.
- Similä, Jukka – Inkinen, Aino – Pennanen, Jaana – Lönngren, Hanna – Tritter, Jonathan* 2006. Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006.
- Sinclair, John A. – Diduck, Alan* 2005. Public Participation in Canadian Environmental Assessment. Enduring Challenges and Future Directions. Teoksessa: Environmental Impact Assessment. Practice and Participation. Toim. *Hanna, Kevin S.* Oxford University Press. Oxford, s. 53–74.
- Sippola-Alho, Tanja* 2003. Kaavoitus ja ympäristövaikutusten arviointi. YJ 3–4/2002, s. 8–23.
- Soppe, Marcel – Pieters, Steven* 2002. The Dutch courts and EIA: troblershooter or troublemaker? Teoksessa: Environmental Impact Assessment in the Netherlands. Views from the Commission for EIA in 2002. Utrecht, s. 29–32.
- Soveri, Ulla-Riitta* 1988. Ympäristövaikutusten arviointikäytännöstä muissa maissa. Teoksessa: Tieto ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja C: 2. Turku, s. 11–17.

- Sparwasser, Reinhard – Engel, Rüdiger – Voßkuhle, Andreas* 2003. Umweltrecht. Mütler Verlag. Heidelberg.
- Steinemann, Anne* 2001. Improving Alternatives for Environmental Impact Assessment. Environmental Impact Assessment Review. Vol. 21, s. 3–21.
- Stookes, Paul* 2003. Getting to the Real EIA. Journal of Environmental Law. Vol. 15, s. 141–151.
- Suomen hallituksen vastaus (17.12.2001) komission viralliseen huomautukseen asiassa 2001/2193.
- Sutela, Marja*. Oikeusvertailun mahdollisuudet. LM 1/2001, s. 69–96.
- Suvantola, Leila* 2003 (a). Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuu yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 3. Joensuu.
- Suvantola, Leila* 2003 (b). Lupa tappaa – poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. DL 4/2003, s. 668–696.
- Suvantola, Leila* 2004. Vaaran vyöhykkeellä. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVII:2004, s. 437–509.
- Suvantola, Leila* 2006 (a). Kuoleman katse – ympäristönkäytön luontovaikutusten selvittämismallisuus. LM 4/2006, s. 560–585.
- Suvantola, Leila* 2006 (b). Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Helsinki.
- Suvantola, Leila* 2006 (c). Luonnonsuojelutavoitteiden huomioonottaminen malminetsinnässä ja kaivostoiminnassa (selvitys). Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisurekisteri: http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ [1.2.2007].
- SYKE 2006. Ympäristövaikutusten arvioinnin seurantatiedot (1.9.2006). Suomen ympäristökeskus. [julkaisematon]
- Tala, Jyrki* 2001. Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki.
- Tala, Jyrki* 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki.
- Tarasti, Lauri* 2004. Muisteloita ja kokemuksia YVA-lain synnystä ja sen jälkeisistä vaiheista. Alustus valtakunnallisilla YVA-päivillä 31.3.2004, Helsinki. – <http://www.saunalahti.fi/~yva/> [4.4.2005].
- Thomas, Ian – Elliott, Mandy* 2005. Environmental Impact Assessment in Australia. Theory & Practice. Fourth Edition. The Federation Press. Leichhardt.
- Tolvanen, Jukka Pekka* 1998. Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Jyväskylä.
- Towards Sustainability 1993. A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. EYVL 17.5.1993, N:o C 138/5.
- Tridimas, Takis* 2002. Black, White and Shades of Grey: Horizontality of Directives Revisited. Teoksessa: Yearbook of European Law. Oxford, s. 327–354.
- Tripp, James T.B. – Alley, Nathan G.* 2003. Streamlining NEPA's Environmental Review Process: Suggestion for Agency Reform. New York University Environmental Law Journal. Vol. 12, s. 75–110.
- Tromans, Stephen – Fuller, Karl* 2003. Environmental Impact Assessment – Law and Practice. Butterworth Environmental Law Series. Chippenharn.
- Tuomainen, Jouko* 2006. Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo* 2000. Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa.
- Tuori, Kaarlo* 2002. Yleiset opit: mitä ne ovat, mitä niillä tehdään ja miten niitä kehitetään? Teoksessa: III oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät 6.–8.6.2002, Savonlinna. Toim. *Miettinen, Tarmo – Määttä, Tapio*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2. Joensuu, s. 1–15.

- Turtiainen, Markku* 2000. Vertailu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Ympäristöministeriön julkaisuja. Suomen ympäristö 391. Helsinki.
- Update of 5-years EIA Report 1997. – [Http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm) [viitattu 22.3.2003].
- Uudenmaan ympäristökeskuksen selvityspyyntö (9.1.2007, Dnro UUS-2007-L-29-255) hakkuista Kytäjän-USmin Natura-alueella.
- Verheem, Rob* 1999. UVP in den Niederlanden: Ein gutes Instrument soll noch besser werden. UVP-report 5/99, s. 258–260.
- Verschuuren, Jonathan* 2003. Principles of Environmental Law. Umweltrechtliche Studien 30. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Verschuuren, Jonathan* 2005 (a). Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after Aarhus Convention. The Yearbook of European Environmental Law. Vol. 4, s. 29–48.
- Verschuuren, Jonathan* 2005 (b). Shellfish for Fishermen or for Birds? Article 6 Habitats Directive and the Precautionary Principle. Journal of Environmental Law. Vol. 17, s. 265–283.
- Vihervuori, Pekka* 1981. Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 153. Vammala.
- Vihervuori, Pekka* 1989. Ympäristöoikeuden ja esineoikeuden suhteesta. Teoksessa: Esineoikeuden rajat. Toim. *Tuomisto, Jarmo*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja C:4. Turku.
- Vihervuori, Pekka* 2002 (a). Ympäristönsuojelulaki ja yksityisen oikeussuoja. Teoksessa: Professori *Kyösti Holman* juhlaikirja 11.6.2002. Toim. *Haavisto, Risto*. Rovaniemi.
- Vihervuori, Pekka* 2002 (b). Public Environmental Law in Finland. Teoksessa: Public Environmental Law in the European Union and the United States. Toim. *Seerden, René J.G.H.* – *Hel-deweg, Michiel A.* – *Deketelaere, Kurt R.* Kluwer Law International. The Hague, s. 127–170.
- Vihervuori, Pekka* 2003. Environmental Law. Supplement 42, Finland. Teoksessa: International Encyclopaedia of Laws. Toim. *Deketelaere, Kurt*. Kluwer Law International. The Hague.
- Vihervuori, Pekka* 2004. Pääosa virallisen vastavastaväittäjän lausunnosta teoksesta *Kokko, Kai*: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Jyväskylä 2003. LM 1/2004, s. 147–158.
- Vilander, Matti* 1993. Ympäristövaikutusten arviointi päätöksenteon perustana. Ympäristöoikeudellinen tarkastelu. SYS:n julkaisuja 21.
- Vuosaaren sataman ympäristövaikutusten arviointiselostus 1995. Helsingin kaupunki. [julkaisematon]
- Väänänen, Katja* 2000. Ympäristövaikutusten arviointimenettely tiehankkeiden päätöksenteossa. Ympäristöministeriön julkaisuja. Suomen ympäristö 398. Helsinki.
- Wallgren, Matias* 2002. Oikeustapauskommentti KHO:n vuosikirjaratkaisusta 2002:64. Julkaistu Edilex-lakikanavalla 27.11.2002. – [Http://www.edilex.fi](http://www.edilex.fi). [3.11.2003].
- Wallgren, Matias* 2005. Oikeustapauskommentti KHO:n vuosikirjaratkaisusta 2004:123. Edilex 3.2.2005. – [Http://www.edilex.fi](http://www.edilex.fi) [5.5.2005].
- Westerlund, Staffan* 1996. Genuine Environmental Impact Assessment (EIA) and a genuine EIA concept. Teoksessa: Miljøkonsekvensvurdering – i et retlig perspektiv. Toim. *Basse, Ellen Margrethe*. København, s. 221–238.
- Westerlund, Staffan* 1997. En hållbar rättsordning. Rättsvetenskapliga paradigm och tänkevändor. Iustus Förlag. Göteborg.
- Winter, Gerd* 2004. The Legal Nature of Environmental Principles in International, EC and German Law. Teoksessa: Principles of European Environmental Law. Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Toim. *Macrory, Richard*. Europa Law Publishing. Groningen, s. 9–28.

- Wood, Christopher* 1996. EIA in the Netherlands: A Comparative Assessment. Teoksessa: Environmental Impact Assessment in the Netherlands. Experiences and views presented by and to the Commission for EIA. Utrecht, s. 3–16.
- Wood, Christopher* 2003. Environmental Impact Assessment. A Comparative Review. Second Edition. Pearson. Harlow.
- Yang, Tseming* 2002. Public Law in the United States. Teoksessa: Public Environmental Law in the European Union and the United States. Toim. *Seerden, René J.G.H. – Heldeweg, Michiel A. – Deketelaere, Kurt R.* Kluwer Law International. The Hague, s. 517–561.
- Yhteinen tulevaisuutemme 1987. Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti. Helsinki.
- YM 1983. Ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämistä selvittäneen työryhmän mietinnöstä (komiteamietintö 1982:46) annetut lausunnot. Ympäristön- ja luonnonsuojeluosaston julkaisu C:1. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- YM 1994. YVA-lain toimeenpano, yhteysviranomaisen tehtävät. Työryhmän mietintö 3. Helsinki.
- YM 1998 (a). YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö. Ympäristöministeriön julkaisuja. Suomen ympäristö 240. Helsinki.
- YM 1998 (b). Ympäristöministeriön ohjeet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Helsinki.
- YM 2001. Kaupan suuryksiköiden vaikutusten selvittäminen ja arviointi. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 4. – [Http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=70763&lan=fi](http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=70763&lan=fi) [3.7.2007].
- YM 2003. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiryhmän mietintö. Suomen ympäristö 643. Helsinki.
- YM 2006. Ympäristöministeriön perustelumustio (15.8.2006) koskien ehdotusta valtioneuvoston asetukseksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.
- Ympäristölainsäädännön yhtenäistämisen ja kehittämistyöryhmän mietintö 30.5.1997. Helsinki.
- YmVM 3/2006 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamiseksi annetusta hallituksen esityksestä.
- Yost, Nicholas C.* 1990. NEPA's Promise – Partially Fulfilled. Environmental Law. Vol. 20, s. 533–549.
- Yost, Nicholas C. – Widman, Gary* 2004. The "Action-Forcing" Requirements of NEPA and Ongoing Actions of the Federal Government. Environmental Law Reporter 5/2004, s. 10435–10442.
- YVA '92-työryhmän mietintö. Ympäristöministeriö. Työryhmämietintö 65/1992.
- Zweigert, Konrad – Kötz, Hein* 1998. Introduction to Comparative Law. Third Revised Edition. Clarendon Press. Oxford.

Ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten päätös- ja lausuntokäytäntö

- Etelä-Savon ympäristökeskuksen lausunto (31.8.1995) Itä-Savon aluejätelaitoksen arviointiselostuksesta.
- Lounais-Suomen ympäristökeskuksen lausunto (28.10.2005, Dnro LOS-2003-R-22-53) Turun jätteenpolttolaitoksen ympäristövaikutusten arviointiselostuksen täydennyksestä.
- Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto (8.3.2001, Dnro 0800R0005-53) Oy Alholmens Kraft Ab:n turvetuotantohankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta.
- Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto (3.2.2004, ei Dnro:a) sikalan laajennushankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto (11.3.2004, Dnro LSU-2004-R-11(53)) broilerikasvattamon laajentamisen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto (5.1.2005, LSU-2004-R-41(53)) sikalahankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto (28.1.2005, Dnro LSU-2005-R-6(53)) broilerikasvattamon ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto (24.10.2005, Dnro LSU-2005-Y-457) sikalahankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Pirkanmaan ympäristökeskuksen lausunto (19.10.2004, Dnro: PIR2003R1853) Virtain kierrätyspuiston ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta.
- Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen lausunto (12.5.1997, Dnro 0797Y0058) Tuohtaansuon turvetuotantohankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen lausunto (22.1.1997, Dnro 0796Y0169-135) Linnansuon turvetuotantohankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Pohjois-Savon ympäristökeskuksen lausunto (15.3.2004, Dnro: PSA- 2003- R-9-53) Saaristokadun rakentamisen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta.
- Uudenmaan ympäristökeskuksen lausunto (13.3.1996) Helsingin sataman ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta.
- Uudenmaan ympäristökeskuksen lausunto (31.1.2000, Dnro 0195Y0107-53) Savion jätehuoltohankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (16.9.1994, Dnro 12/5731/94) Nurmijärven kalliolouhintahankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (9.2.1995, Dnro 26/556/94) Vaasan lentokentän kiitoradan piden-nyshankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (15.2.1996, Dnro 7/45/95) Pietarsaaren valimohankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (5.5.1995, Dnro 13/556/95) maantien 3141 oikaisun ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (23.10.1995, Dnro 20/5731/95) Kangasalan maa-ainesten ottohankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (13.11.1995, Dnro 6/439/94) Salon, Halikon ja Perttelin pohjavedenottohankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (14.5.1996, Dnro 8/431/95) Tampereen kartonkitehtaan laajennushankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (17.9.1996, Dnro 7/5714/96) Mustasaaren Björköbyn kunnostusojitushankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (17.3.1998, Dnro 5/5732/97) 110 kV:n voimalinjahankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.

- Ympäristöministeriön lausunto (27.11.1998, Dnro 35/42/98) Etelä-Savon ympäristökeskuksen ympäristölupapäätöksestä jätetyn valituksen johdosta.
- Ympäristöministeriön lausunto (26.6.2000, Dnro 5/553/2000) Somerharjun moottoriturheilukeshankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (1.12.2000, Dnro 19/42/2000) ympäristövaikutusten arviointimenettelyn lainmukaisuudesta koskien Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan Ämmäsuon jätteenkäsittelykeskuksen YVA-menettelyä.
- Ympäristöministeriön lausunto (11.12.2001, Dnro 18/49/2001) koskien valitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ympäristölupa-asiassa.
- Ympäristöministeriön lausunto (4.4.2002, Dnro 2/553/2002) Naantalin meriväylän ruoppaus-hankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (24.6.2002, Dnro YM24/42/2002) pilaantuneen maa-alueen puhdistushankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön lausunto (7.12.2004, Dnro YM3/5724/2004) Pyhtään Långön tuulivoimalahankkeen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta.
- Ympäristöministeriön päätös (30.9.1996, Dnro 14/5713/96) YVA-menettelyn soveltamisesta Hailuodon kunnassa toteutettavaan uusjakotoimitukseen.

Haastattelut

- Bremmer, Marijke*, Alankomaiden YVA-komission asiantuntija (jätehuoltohankkeet), 27.5.2003.
- Jesse, Katinka*, ympäristöoikeuden tutkija (Tilburgin yliopisto, Alankomaat), 26.5.2003 ja 16.11.2004.
- de Lange, Femke*, ympäristöoikeuden tutkija (Tilburgin yliopisto, Alankomaat), 27.5.2003 ja 16.11.2004.
- Meyerholt, Ulrich*, Akademische Rat (Oldenburgin yliopisto, Saksa), 19.11.2004.
- Pieters, Steven*, Alankomaiden YVA-komission asiantuntija (oikeudelliset kysymykset), 16.11.2004.

LUETTELO KUVIOISTA JA TAULUKOISTA

- Kuvio 1.** YVA-menettelyn kulku Suomessa s. 47.
- Kuvio 2.** YVA-menettelyn kulku Yhdysvalloissa s. 53.
- Kuvio 3.** YVA-menettelyn kulku Alankomaissa s. 56.
- Kuvio 4.** Seulonnan kulku s. 110.
- Kuvio 5.** Ympäristövaikutusten arviointien keskimääräiset vireilläoloajat vuosittain s. 275.
- Taulukko 1.** YVAA 7 §:n mukaiset harkintaperusteet s. 100.
- Taulukko 2.** Esimerkkejä arviointien vuosittaisista määristä EU:n jäsenmaissa vuoden 1999 jälkeen s. 256.

Lyhenteet

Kansainväliset sopimukset

Biodiversiteettisopimus	Sopimus luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta, SopS 78/1994
Itämeren suojelusopimus	Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus, SopS 2/2000
Pohjoismaiden ympäristösuojelusopimus	Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus, SopS 75/1976
YVA-yleissopimus	Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista, SopS 67/1997
Århusin yleissopimus	YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, SopS 122/2004

Säädökset

EY

IPPC-direktiivi	Neuvoston direktiivi 96/61/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi
Luontodirektiivi	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta
Osallistumisdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/35/EY) yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta
SEA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 2001/42/EY
YVA-direktiivi	Neuvoston direktiivi 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista

Suomi

HL	hallintolaki 434/2003
HLL	hallintolainkäyttölaki 586/1996
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
LunL	laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977
MAL	maa-aineslaki 555/1981
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
NaapL	laki eräistä naapurussuhteista 26/1920
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
SOVAA	valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 347/2005

LYHENTEET

SOVAL	laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005
VHJL	vesienhoidon järjestämisestä annettu laki 1299/2004
VL	vesilaki 264/1961
YITL	yleisistä teistä annettua laki 243/1954
YSA	ympäristönsuojeluasetus 169/2000
YSL	ympäristönsuojelulaki 86/2000
YVAA	asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 268/1999
YVAL	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994

Alankomaat

EIA Decree	Environmental Impact Assessment Decree (Besluit milieu-effectrapportage 2002, Stb. 230)
EMA	Environmental Management Act (Wet milieubeheer 2002, Stb. 239)

Saksa

UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Bundesgesetzblatt part I 2005, p. 1757)
------	--

Yhdysvallat

CEQ:n määräykset	Regulations for Implementing NEPA from Council of Environmental Quality (40 C.F.R. § 1501)
NEPA	National Environmental Policy Act of 1969 (42 U.S.C. §§ 4321-4370f)

Muita lyhenteitä

ATK	KHO:n ennen 30.9.2002 julkaisema muu kuin vuosikirjaan valittu päätös
CEQ	Council of Environmental Quality
CFR	Code of Federal Regulations
DL	Defensor Legis
EPA	Environmental Protection Agency
EYTI	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
FONSI	Finding of no significant impact
NCEIA	Netherlands Commission for Environmental Impact Assessment
KHO	korkein hallinto-oikeus
KM	komiteanmietintö
kurs.	kursivointi
lainvoim.	lainvoimainen
LM	Lakimies
LRS	lyhyt ratkaisuseloste (KHO:n 30.9.2002 jälkeen julkaisema muu kuin vuosikirjaan valittu päätös)

SopS	sopimussarja
SYKE	Suomen ympäristökeskus
SYS	Suomen ympäristöoikeustieteen seura
t.	taltio
VHAO	Vaasan hallinto-oikeus
VNA	Valtioneuvoston asetus
vs.	versus
USC	United States Code
YJ	Ympäristöjuridiikka
YM	ympäristöministeriö
YmVM	Ympäristövaliokunnan mietintö
YVA	ympäristövaikutusten arviointi

1 Tutkimusasetelma

1.1 TUTKIMUSKOHDE JA TUTKIMUKSEN TARVE

Tutkimuksen kohteena on ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA-menettely), joka on Suomessa EU:n jäsenyyden kynnyksellä käyttöönotettu suunnitteluinstrumentti. Kyse on ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin (468/1994, YVAL) ja asetukseen (713/2006, YVAA) perustuvasta menettelystä, jossa selvitetään järjestelmällisesti tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutukset, toteuttamisvaihtoehdot ja haitallisten vaikutusten lieventämismahdollisuudet sekä eri osapuolten kannat niihin.¹ YVA-menettely on ennen kaikkea ennaltaehkäisevän ympäristöpolitiikan väline. Sen vaikuttavuus perustuu toimintojen ympäristövaikutusten ennakkoimiseen. Haitallisten ympäristövaikutusten ja niiden lieventämismahdollisuuksien selvittämistavoitteen ohella menettelyssä korostuu kansalaisosallistuminen, jonka avulla pyritään laajentamaan päätöksenteon tietopohjaa ja lisäämään kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia elinympäristönsä suunnitteluun.

YVA:n sisällyttämistä ympäristövaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden sekä sittemmin myös suunnitelmien ja ohjelmien suunnitteluprosesseihin on pidetty useissa maissa tärkeänä ja hyödyllisenä uudistuksena. Menettelyn soveltamisen kautta ympäristövaikutukset on selvitetty aikaisempaa selvästi laajemmin, yleisön osallistumismahdollisuudet ovat lisääntyneet ja ympäristötekijöihin on kiinnitetty enemmän huomiota päätöksenteossa.² Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä on pidetty yleisesti keskeisenä Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikan toteuttamisvälineenä.³

Toisaalta ohjauskeinon⁴ vaikuttavuudesta on esitetty myös epäilyksiä, jotka viittaavat sääntelyn kehittämistarpeisiin. Ongelmana on pidetty muun muassa menettelyn soveltamisalan suppeutta, arviointien vaihtelevaa laatua, menette-

¹ Suomen YVA-lainsäädäntö pohjautuu keskeisiltä osin YVA-direktiiviin (neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 85/337/ETY) ja YVA-yleissopimukseen (Espoossa v. 1991 allekirjoitettu yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista, SopS 67/1997).

² YVA-lainsäädännöstä käänteentekeväna muutoksena Euroopan yhteisössä ks. *Kumpul* 2004 (a) s. 216–217 ja 277. Menettelyn aikaansaamasta suunnittelukulttuurin muutoksesta Yhdysvalloissa ks. *Canter – Clark* 1997 s. 315–317 ja *CEQ* 1997 s. 17–18.

³ Ks. esim. komissio 2001 (a) ja *Tromans – Fuller* 2003 s. 1. YVA-direktiiviä on luonnehdittu jopa Euroopan yhteisön tärkeimmäksi ympäristödirektiiviksi. Ks. *Bell – McGillivray* 2006 s. 547.

⁴ Tässä tutkimuksessa ohjauskeino-käsite on ymmärretty laajasti. Se viittaa erilaisiin käytössä oleviin keinoihin, joilla pyritään hallitsemaan ja vähentämään ympäristöön kohdistuvia haitallisia vaikutuksia. Ks. myös *Hollon* (2004 s. 14) laava ohjauskeinon määritelmä.

lyn tulosten ja päätöksenteon heikkoa yhteyttä⁵ sekä kansalaisten vähäisiä vaikuttamismahdollisuuksia.⁶ Suomessa YVA-lainsäädäntöä ja sen kehittämistarpeita ei ole kattavasti analysoitu.⁷ Tässä tutkimuksessa pyritään vastaamaan kyseiseen tutkimukselliseen haasteeseen paneutumalla YVA-lainsäädännön systematiikkaan ja tulkintaongelmiin sekä analysoimalla laaja-alaisesti YVA-sääntelyn ja soveltuvin osin muiden ympäristölakien ongelmaakohtia ohjauskeinon toimivuuden edistämiseksi.⁸

Oikeusdogmaattiselta kannalta tutkimuskohteen tekee mielenkiintoiseksi ja haastavaksi joustava sääntely, jonka sisältöön liittyy verrattain paljon oikeudellista epäselvyyttä. Tätä ilmentää osaltaan YVA-lainsäädäntöä koskeva oikeuskäytäntö, jota on syntynyt runsaasti sekä kansallisella tasolla että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa.⁹ Systematisoivaan lainopilliseen tarkasteluun on tarvetta myös siinä mielessä, että YVA-lainsäädäntöä on juuri uudistettu ja oikeustila on muuttunut erityisesti prosessuaaliselta kannalta.¹⁰

1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT

Tutkimuksen päätehtävänä on tulkita ja systematisoida ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevaa Suomen ja Euroopan yhteisöjen lainsäädäntöä

⁵ YVA-menettelyssä ei ratkaista hankkeen sallittavuutta tai tehdä oikeusvaikutteisia päätöksiä tarvittavista ympäristönsuojelutoimenpiteistä. Menettelyn vaikuttavuuden kannalta avainasemassa on se, miten arvioinnin tulokset otetaan huomioon päätöksenteossa.

⁶ Esimerkiksi *Cashman* (2004 s. 86) viittaa siihen, että ympäristönkäytön intensiteettiin suhteutettuna YVA-direktiivin merkitys on jäänyt rajalliseksi. YVA-direktiiviin liitetyt odotukset ovat jääneet toteutumatta yhtäältä siltä kannalta, ettei menettelyä ole sovellettu oletetussa laajuudessa. Toisaalta menettelylle asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu tehtyjen YVA-menettelyjen osalta. Ohjauskeino ei ole *Cashmanin* mukaan edistänyt ympäristönsuojelua toivotulla tavalla. YVA-lainsäädäntöön kohdistuneista kriittisistä huomioista ks. myös esim. *Alder – Wilkinson* 1999 s. 160, *Krämer* 2000 s. 113, *Karkkainen* 2003 s. 923–924 ja *Moreno* 2006 s. 52–53 ja 59.

⁷ Ks. myös YmVM 3/2006 vp, jossa YVAL:n toimivuuden kokonaisarviointia pidettiin välttämättömänä ja katsottiin, että laki on uudistamisen tarpeessa jo lakiteknisin perustein. Valiokunnan mukaan YVAL:n sisäinen logiikka ja selkeys on heikentynyt lakiin tehtyjen muutoksien vuoksi.

⁸ Tutkimus liittyy Suomen Akatemian tutkimushankkeeseen ”Ympäristövaikutusten arvioinnin vaikuttavuus” (2005–2008). Monitieteellisen tutkimushankkeen yhtenä päätavoitteena on edistää YVA-menettelyn vaikuttavuutta tunnistamalla ohjauskeinon toimivuuden esteenä olevia tekijöitä ja suunnitteluinstrumentin kehittämismahdollisuuksia oikeustieteen, politologian ja luonnontieteen näkökulmista.

⁹ Myös komissiolle osoitettujen kanteluiden sekä komission käynnistämien rikkomusmenettelyjen määrällä mitattuna YVA-direktiivi on ollut ympäristödirektiivien kärkeikastissa. Ks. komissio 2003 (a) s. 26–29 ja *Bell – McGillivray* 2006 s. 548.

¹⁰ Suomen ja EY:n lainsäädäntöä sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden julkaisuja ratkaisuja on seurattu 24.5.2007 saakka. Viimeisin korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomia ratkaisuja koskeva tietokantahaku on tehty 3.11.2006.

sekä tuottaa tietoa YVA-järjestelmän kehittämistarpeista erityisesti ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta.¹¹ Tarkastelukohteena on erityisesti a) YVA-menettelyn soveltamisalaa, b) eri lakien mukaisten arviointien integrointia, c) arviointiselostuksen laadunvarmistusmekanismeja, d) arvioinnin ja päätöksenteon suhdetta sekä e) vaihtoehtojen tarkastelua ja f) seurantaa koskeva sääntely.¹² Näihin YVA-lainsäädännön elementteihin on liittynyt usein tulkintaongelmia ja kyseisillä sääntelyalueilla on myös tärkeä asema ohjauskeinon toimivuuden kannalta. Tiivistetysti esittäen tutkimuksen päätehtävään pyritään vastaamaan seuraavien toisiinsa kytkeytyvien tutkimussuuntauksien avulla:

- 1) *Lainopillinen tutkimusote.* Tutkimus edustaa pääosin käytännöllistä lainoppia, jota sovelletaan sääntelyn tulkinta- ja systematisointitehtävien toteutuksessa. Voimassa olevan oikeuden analyysi on välttämätön edellytys myös YVA-järjestelmän kehittämistarpeiden arvioimiselle. Eräät tutkimuksen jaksot voidaan sijoittaa teoreettisen lainopin tai teoreettisen ympäristöoikeuden alaan. Tältä osin tutkimuksessa analysoidaan muun muassa direktiivin valtiosisäisiä vaikutustapoja sekä aineellisten ja menettelyllisten normien keskinäissuhdetta.
- 2) *YVA:n vaikutusmekanismeja koskeva analyysi (funktiotarkastelu).* Funktiotarkastelu on nimitys tutkimuksessa sovelletulle lähestymistavalle, jonka tavoitteena on ymmärtää arviointimenettelyn ominaispiirteitä ja sitä, mihin suunnitteluinstrumentin vaikutukset perustuvat. Funktiotarkastelun avulla pyritään saamaan kokonaiskuva YVA-menettelyn olennaisesta tarkoituksesta ja vaikutusmekanismeista. Tätä kautta funktiotarkastelulla on yhtymäkohtia sekä lainopilliseen tarkasteluun että järjestelmän kehittämistarpeiden ja -muotojen arvioimiseen.¹³
- 3) *Oikeusvertaileva lähestymistapa.* Tutkimuksessa tarkastellaan Alankomaiden ja Yhdysvaltojen YVA-järjestelmiä. Vertailevien osioiden ensisijaisena tarkoituksena on tunnistaa erilaisia sääntelymalleja Suomen YVA-lainsäädännön kehittämiseksi. Oikeusvertailulla on siis kytkös ennen kaikkea tutkimuksen *de lege ferenda* -osuuteen.
- 4) *De lege ferenda* -näkökulma. Tutkimuksessa kartoitetaan YVA-järjestelmän ongelmakohtia ja kehittämistarpeita analysoimalla lainsäädäntöä ja sen soveltamiskäytäntöä sekä aihepiiriä koskevaa monitieteellistä kirjallisuutta ja oikeusvertailevaa aineistoa.¹⁴ Lainsäädännön kehittämis ehdotukset esitetään kootusti yhteenvetojaksossa 9.6.

¹¹ Ympäristöllinen vaikuttavuus viittaa tutkimuksessa haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisykykyyn. Vaikuttavuusnäkökulmaa käsitellään lähemmin jaksossa 1.7.

¹² Lainopilliset tutkimuskysymykset ja rajaukset esitellään lähemmin lukukohtaisissa johdantojaksoissa.

¹³ YVA-sääntelyn rationaalinen kehittäminen edellyttää ohjauskeinon eri vaikutustapojen ja ominaispiirteiden riittävää tuntemista.

¹⁴ YVA-lainsäädännön soveltamiskäytännön osalta tarkastelu perustuu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen ja viranomaiskäytäntöjä koskevan aineiston analyysiin. Tältä osin tutkimuksessa on empiirisen oikeustutkimuksen piirteitä. Empiirisestä ympäristöoikeustutkimuksesta ks. *Määttä* 2004 (a) s. 1099.

Ympäristövaikutusten arviointi on väitöskirjatyön kohteena laaja aihe edellyttäen rajoituksia monessa suhteessa.¹⁵ Tutkimuksen vaihtoehtoisten toteuttamistapojen kirjo on pelkästään jo ympäristöoikeudellisen lainopin näkökulmasta moninainen. Ympäristövaikutusten arviointia koskevan sääntelyn osalta tutkimuksen keskeisenä rajauksena on se, että tarkastelun keskiöön on valittu ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin perustuva arviointi (ns. hanke-YVA). Myös useat muut säädökset edellyttävät erilaisten hankkeiden sekä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten selvittämistä. Tutkimuksessa tarkastellaan hanke-YVA:n liittymäkohtia muiden lakien mukaisiin arviointeihin, erityisesti viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005, SOVAL) ja luonnonsuojelulain (1096, LSL) mukaisiin arviointeihin, mutta muutoin muihin säädöksiin perustuvat arvioinnit jäävät tarkastelun painopistealueen ulkopuolelle. Niin ikään pääasiallisen tarkastelukohteen ulkopuolelle on rajattu kansainväliset, rajat ylittäviä vaikutuksia koskevat ympäristövaikutusten arvioinnit. Ympäristövaikutusten arviointia koskevat kansainväliset sopimukset otetaan kuitenkin soveltuvien osin huomioon.¹⁶ Rajaukset mahdollistavat lainopillisen analyysin ja YVAL:n järjestelmän kehittämistarpeiden tarkastelun syventämisen.

Tutkimuksessa käytettyjen lähteiden osalta lähtökohdan muodostavat kansallinen ja EY-lainsäädäntö, lainvalmistelutyöt sekä oikeuskäytäntö ja -kirjallisuus. Oikeuskäytännön osalta tutkimuksessa analysoidaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöksiä. Tarkastelussa on myös korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomia ratkaisuja. Niiden käsittely edistää nähdäkseni arviointimenettelyyn liittyvän oikeudellisen ongelmakentän ja järjestelmän kehittämistarpeiden hahmottamista sekä laajentaa juridista diskurssia.¹⁷

Lähteistöön kuuluu lisäksi monitieteellistä kirjallisuutta sekä Euroopan unionin komission ja Suomen ympäristöhallinnon tuottamaa, YVA-menettelyn eri vaiheita koskevaa soft law -aineistoa. Monitieteellisen aineiston hyödyntäminen on ollut luonteva valinta, sillä YVA-prosessissa korostuu eri tieteiden välinen

¹⁵ Esimerkiksi tutkimusta, jossa paneuduttaisiin suunnitteluinstrumentin kaikkiin käyttömuotoihin, olisi hankala tehdä syvällisesti. Myös muun muassa YVA-menettelyn ja päätöksenteon suhteen tarkastelu edellyttää arviointivelvollisten hanketyyppien ja lupalakien runsauden vuoksi rajoituksia.

¹⁶ Mainittakoon tutkimuksellisenä rajauksena myös se, ettei työssä pyritä laajentamaan (tai toisintaan) ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen jaottelua koskevaa keskustelua. Ohjauskeinojen asemointi voi olla muun muassa pedagogisessa mielessä perusteltua, mutta tämän tutkimuksen tehtävänasettelun kannalta aihepiiriin käsittelyä ei ole katsottu tarpeelliseksi. YVA-menettelyä koskevista, käsitteellisesti toisistaan poikkeavista ohjauskeinoluokitteluista ks. *Kokko* 2003 (a) s. 127, *Holder* 2004 s. 20, *Kokko* 2007 s. 23–27 ja *Similä* 2007 s. 38–40.

¹⁷ Tutkimusprosessin aikana KHO:n julkaisematonta ratkaisukäytäntöä on pyritty seuraamaan systemaattisesti korkeimman hallinto-oikeuden arkistossa tehtyjen tietokantahakujen avulla.

vuorovaikutus.¹⁸ Monitieteellistä tarkastelua puoltaa myös se, että YVA-menettelyyn sisältyy käytännössä elementtejä, jotka eivät ilmene oikeudellisesta sääntelystä. Tieteenalojen rajojen ylittäminen edistää siten arviointimenettelyn ominaispiirteiden ja toimintalogiikan ymmärtämistä.¹⁹

Tutkimuksessa on hyödynnetty myös vuosina 2005–2006 toteutetun ympäristöministeriön kehittämishankkeen²⁰ yhteydessä kerättyä aineistoa. Aineisto koostuu ajanjaksona 1.1.1994–31.5.2006 annetuista, YVA-menettelyn soveltamistarvetta koskevista ympäristöministeriön päätöksistä (58 kpl) ja lausunnoista (42 kpl) sekä ajanjaksona 1.1.1994–31.12.2005 annetuista alueellisten ympäristökeskusten lausunnoista (218 kpl). Tutkimuksessa käytettyyn lähteistöön kuuluu myös valikoituja ympäristövaikutusten arviointiselostuksia ja niistä annettuja yhteysviranomaisten lausuntoja. Empiirisen aineiston tarkastelun avulla on pyritty tunnistamaan arviointimenettelyn kehittämistarpeita ja lisäämään tutkimuksen käytännöllistä ulottuvuutta.²¹

Tutkimus perustuu osin vuonna 2004 tarkastettuun lisensiaatintutkimukseeni ”Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumenttina” sekä kuuteen vuosina 2002–2006 julkaistuun artikkeliin.²² Tutkimus sisältää kuitenkin myös useita aikaisemmissa julkaisuissa käsittelemättömiä aiheita, jotka liittyvät muun muassa viimeisimpään YVA-lainsäädännön muutokseen, eri lakien mukaisten arviointien keskinäissuhteisiin, vertailumaiden YVA-järjestelmiin, seurantaan ja ohjauskeinon kehittämistarpeiden kokonaisvaltaiseen analyysiin.

1.3 TUTKIMUKSEN SIOITTUMINEN YMPÄRISTÖOIKEUDEN ALAAN

Tutkimus sijoittuu tiedonintresseiltään ja tavoitteiltaan pääosin käytännöllisen ympäristöoikeuden alueelle. Tutkimusta voidaan luonnehtia osin (kuten funktiotarkastelun ja YVA:n ongelmakohtien analyysin osalta) myös monitieteelliseksi YVA-tutkimukseksi, jossa eri tieteenalojen rajat ylittäen pyritään hahmottamaan YVA:n taustalla olevia ratioita ja menettelyn toimivuuden kannalta keskeisiä tekijöitä. Näiltäkin osin tarkastelulla on liittymäkohtia ympäristö-

¹⁸ Monitieteellisyyden asemasta YVA:ssa ks. *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 86, *Brooks – Ross – Ross* 2002 s. 156–157 ja *Holder* 2004 s. 80–81. Yleisemmin ympäristöoikeuden kiinteästä yhteydestä muihin ympäristötieteisiin ks. esim. *Kuusiniemi* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 55 ja *Kumpula* 2006 (a) s. 92–100.

¹⁹ Ks. myös *Linna* 1996 s. 22.

²⁰ ”Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä yksittäistapauksissa tehtävien päätösten laatu ja yhtenäisyys”. Hankkeeseen liittyneistä selvityksistä ks. *Käyhkö – Pölönen – Grönlund* 2007.

²¹ Oikeusvertailun osalta tutkimuksessa hyödynnetty aineisto kuvataan jaksossa 1.6.

²² *Pölönen* 2002 (a), 2002 (b), 2003, 2004, 2006 (a) ja 2006 (b) sekä *Hokkanen – Pölönen* 2006.

oikeudelliseen tiedonintressiin. Menettelyä koskevan sääntelyn kehittäminen edellyttää YVA:n vaikutusmekanismien ja ongelmakohtien tunnistamista. Jäljempänä käsittelen sitä, miten ympäristöoikeustieteen tehtäväkenttä on ymmärretty tässä tutkimuksessa.²³ Tarkastelu taustoittaa valittua tutkimustehtävää ja -näkökulmaa.

Oikeustieteen ydinalueena on pidetty lainoppia, jonka tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja systematisointi. Normien tulkinta ja systematisointi on yhteiskunnallisesti tärkeää, sillä lainsäädäntö edustaa *Tuoria* lainaten vasta oikeuden raaka-ainetta, ”ei-vielä-oikeutta”. Muuttuakseen ”jo-oikeudeksi” ja aloit- taakseen matkansa kohti yhteiskunnallisia vaikutuksiaan, lainsäädännön on vielä suodatuttava erityisten muuntamismekanismien lävitse. Lainlaatijat tuot- tavat yksittäisiä säädöksiä, jotka on vielä tulkittava ja saatettava toistensa kans- sa systemaattisiin yhteyksiin.²⁴ Tulkinnasta ja systematisoinnista vastaavat ensi- sijaisesti oikeudenkäyttö ja oikeustiede. Oikeusjärjestyksen systemaattisuuden osalta keskeisessä asemassa on mannereurooppalaisessa oikeuskulttuurissa erityisesti oikeustiede.²⁵

Lainoppi on nähdäkseni keskeisin osa-alue myös ympäristöoikeuden alalla.²⁶ Ympäristöoikeuden ominaispiirteet asettavat oikeudenalalle kuitenkin myös muita erityistehtäviä. Usein esitetty kuvaus on, että ympäristöoikeus on luon- teeltaan tulevaisuuteen suuntautunutta ja ongelmakeskeistä. Oikeudenala on syntynyt tarpeesta vastata ympäristöongelmiin.²⁷ Tämän vuoksi ympäristö- oikeustieteen tehtävänä ei ole ainoastaan tutkia, mitä oikeudelliset toimijat (lainsäätäjät ja tuomioistuimet) ovat tehneet, vaan ympäristöoikeustiede toteut-

²³ Ympäristöoikeus näyttäytyy hieman erilaisena riippuen siitä, mistä näkökulmasta oikeuden- alaa tarkastellaan. Ks. esim. *Vihervuori* 1989 s. 32–36. Myös ympäristöoikeuden evoluutiota voi- daan tarkastella eri näkökulmista. Sitä voidaan tarkastella esimerkiksi oikeudellisen kehityksen taustalla olevien yksittäisten ideoiden, tapahtumien ja yhteiskunnallisten kamppailujen kautta (ulkoinen näkökulma). Ks. *Bell – McGillivray* 2006 s. 24–25. Sisäisestä näkökulmasta kiinnosta- vaa on oikeudenalan sisällöllinen ja opillinen muuttuminen. Sisällöllisen muuttumisen indikaat- torina ovat esimerkiksi aiheenvalinnat ja tutkimuksen painopisteissä tapahtuneet muutokset. Ks. laajemmin *Määttä* 2000 (a) s. 201–225.

²⁴ *Tuori* 2000 s. 153–154.

²⁵ Oikeusjärjestyksen systemaattisuus on edellytyksenä lainkäytön ennustettavuudelle ja oi- keusyhteisön jäsenten muodolliselle oikeusturvalle. Oikeusjärjestyksen systemaattisuuden on katsottu tarkoittavan sen konsistenssia ja koherenssia. Konsistenssi viittaa loogiseen ristiriidatto- muuteen yksittäisten normien välillä. Koherenssi viittaa puolestaan erityisesti oikeusjärjestyksen sisäiseen (periaatetaso) johdonmukaisuuteen. Ks. *Tuori* 2000 s. 187–188.

²⁶ Ks. myös *Määttä* (2004 (a) s. 1103), joka pitää ympäristöoikeudellisen tutkimuksen pääteh- tävänä ympäristörelevantin lainsäädännön esittämistä johdonmukaisena ja systemaattisena koko- naisuutena sekä tulkintasuosituksien tuottamista.

²⁷ Toisaalta ympäristöoikeus palvelee myös ympäristökäytön ja -suojelun yhteensovittamispyr- kimystä. Muita ominaispiirteitä, joiden pohjalta ympäristöoikeuden (enemmän tai vähemmän) erottaa muista oikeudenaloista, ovat muun muassa ympäristöratkaisuihin liittyvä tavoitteellisuus ja epävarmuus. Ympäristöoikeudesta oikeudenalana ks. esim. *Majamaa* 1985 s. 371–372, *Klami* 1986 s. 72–78, *Hollo* 1991 s. 6–7 ja 16, *Määttä* 1999 (a) s. 11–16 ja 48 ja *Kuusiniemi* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 51–56 ja 167–169.

taa keskeistä tehtäväänsä myös generoimalla uutta sääntelyä ja avaamalla uusia näkökulmia vakiintuneisiin tulkintoihin.²⁸

Tässä tutkimuksessa ympäristöoikeus näyttäytyy erityisesti ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyyn tähtäävän ympäristöpolitiikan toteuttamisvälineenä. *Ympäristöoikeustieteen tehtäväkentän ytimeen katsotaan kuuluvan lainsoveltajaa palvelevan lainopin ohella ympäristönäkökohdat laaja-alaisesti huomioonottavan oikeusjärjestyksen kehittäminen.*²⁹ Tämä ei kuitenkaan merkitse, että lainsäädäntöä pyrittäisiin tulkitsemaan korostetusti ympäristönäkökulmasta. Sen sijaan ympäristönäkökohdille on annettu tietoisesti merkitystä tutkimuksen aihepiiriä ja tutkimuskysymyksiä valittaessa sekä ohjauskeinon kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia pohdittaessa.

Oikeustieteelliseltä tutkimukselta on edellytetty vahvahkoa sitoutumista tutkimusperinteeseen erityisesti lainopin osalta.³⁰ Traditiosidonnaisuus merkitsee osaltaan tutkimuksen sitomista oikeustieteen tai oikeudenalan metodiikkaan ja yleisiin oppeihin.³¹ Perinnesidonnaisuutta korostavaa ajattelua kuvaa hyvin *Helinin* toteamus siitä, että ”suuri osa lainopillisten esitysten sisällöstä onkin sen toistamista, mitä muut ovat aiemmin sanoneet, ja niin täytyy ollakin. Tradition päälle voi sitten rakentaa vähän omaa.”³² Nähdäkseni ympäristöoikeuden dynaamisuus ja tehtävä vastata ympäristöongelmiin puoltavat omaehtoisempaa lainopillista tutkimusta. Traditio on tunnettava, mutta sen laaja-alaiseen toistamiseen ei ole välttämättä tarvetta.

²⁸ Ks. myös *Määttä* 2000 (b) s. 336. Uustulkintoja tehtäessä on kuitenkin varottava astumasta lainsäätäjän varpaille tunnistamalla raja tulkinnan kehittämismahdollisuuksien ja lain muuttamistarpeen välillä. Uustulkintojen mahdollisuudesta ja rajoitteista ks. myös *Kuusiniemi* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 174.

²⁹ On syytä huomioida, että ympäristönäkökohdilla ”kylästytyksen” oikeusjärjestyksen edistämistehtävää toteutettaessa näkökulmaa voi olla perusteltua laajentaa ympäristölainsäädäntöä ja ympäristöoikeuden yleisiä oppeja laajemmaksi. Ympäristöoikeudellisen sääntelyn kiinnittyessä muuhun oikeusjärjestykseen ympäristötavoitteiden saavuttaminen riippuu osaltaan yleisistä oikeusperiaatteista ja oikeussuojarakenteista. Ks. *Westerlund* 1997 s. 90–92. Ympäristönäkökohdat huomioonottavan oikeusjärjestyksen edistämistehtävää ilmentävien kysymyksenasettelujen osalta mainittakoon esimerkkinä *Kokon* (2003 (a) s. 6) väitöskirja, jossa tutkija katsoo tutkimuksensa olevan tehtävänasettelultaan tavoiterationaalinen ja toteaa, että ”tutkimuksen tarkoituksena on kehittää ja vahvistaa biologista monimuotoisuutta turvaavia ja ihmisen käyttäytymistä ekologisesti kestäväan suuntaan ohjaavia oikeudellisia periaatteita ja mekanismeja.”

³⁰ *Siltala* (1999 s. 282) toteaa lainopillisen tutkimuksen olevan traditiosidonnaisuudeltaan tavallisesti luonnontieteellistä tai muuta yhteiskuntatieteellistä tutkimusta vahvempaa. Hänen mukaansa keskeinen oppitraditio on syvällisesti tunnettava ja riittävässä määrin referoitava tutkimuksessa. Vastaavasti *Tuorin* (2000 s. 192) mukaan haastajan on hyväksyttävä yhteiset lähtökohdat ja pelisäännöt, joiden sisäistäminen vasta oikeuttaa pelikentälle pääsyn.

³¹ Ks. myös *Määttä* 1999 (a) s. 4.

³² *Helin* 1998 s. 1034–1035.

1.4 JOUSTAVAT NORMIFORMULAATIOT LAINOPILLISEN YVA-TUTKIMUKSEN HAASTEENA

YVA-lainsäädännön ollessa tutkimuskohteena lainopillisen lähestymistavan haasteena ovat joustavasti ilmaistut säännökset, joita ei ole perusteltua tulkita yksin perinteisessä oikeuslähteopillisessa jäsentelyssä heikosti ja vahvasti velvoittaviksi oikeuslähteiksi nimettyjen oikeudellisten aineistojen (auktoriteettiargumentaation) pohjalta.³³ YVA-menettelyyn liittyvät oikeudelliset tulkintakysymykset eivät useinkaan ratkea tarkoituksellisesti väljäksi jätettyjen säännösten sanamuotojen ja lain esitöiden³⁴ avulla. Oikeuskäytännön hyödyntämistä hankaloittaa puolestaan ratkaisuja leimaava tapauskohtaisuus³⁵ ja päätösten perustelujen niukkuus.³⁶ Seuraavassa tarkastellaan YVA-lainsäädännön kannalta relevantteja joustavan ympäristösäätelyn konkretisoitumismekanismeja. Ennen sitä käsitellään yleisellä tasolla väljän säätelyn taustalla olevia perusteita, jotka selittävät myös YVAL:n säätelymallia.

Tarve joustaville normiformulaatioille³⁷ kumpuaa ennen kaikkea yhteiskunnan nopeasta muuttumisesta ja lakien soveltamistilanteiden moninaisuudesta.³⁸

³³ Perinteisestä oikeuslähteiden jaottelusta ks. esim. *Aarnio* 1989 s. 220–247. Ks. myös *Klami* (1986 s. 75), joka viittaa siihen, että perinteinen lainopillinen menetelmä auktoriteettiargumentteineen on riittämätön ympäristöjuridiikkaa harjoittavalle.

³⁴ Ks. myös *Määttä* (2005 (b) s. 271), jonka mukaan lain esitöistä ei ole useinkaan apua joustavan normin sisällön täsmentämiseksi ympäristöoikeuden alueella. Tämä ei kuitenkaan ole indisiohuonosta lainvalmistelusta, vaan kyse on säätelystrategiasta.

³⁵ Ympäristöoikeudellisten ratkaisujen tapauskohtaisuutta on korostanut kotimaisessa kirjallisuudessa *Ekroos*. Hän (1998 s. 22) katsoo, ettei ympäristöoikeudessa voi olla aineellisessa mielessä prejudikaatteja, koska ympäristölliset olosuhteet ovat yleensä vertailukelvottomia. Ekroosin (1995 s. 50) mukaan ”ympäristölainsäädäntöön perustuvat päätökset ovat aina ainutlaatuisia ja niiden yleistäminen on monasti äärimmäisen vaikeaa”. Toisaalta ratkaisun tosiasiapuolen vaihtelevuus ei merkitse, ettei oikeudellisella ratkaisulla ole tämän vuoksi yleistettävissä olevia normatiivisia lähtökohtia. Oikeuskäytännöstä (mukaan lukien korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomat ratkaisut ja hallinto-oikeuksien päätökset) on usein saatavissa tietynasteista normatiivista perustaa tuleville ratkaisuille. Ks. *Siltala* 2003 s. 268 ja *Määttä* 2005 (b) 270–271.

³⁶ Esimerkiksi YVA-menettelyn riittävyyttä koskevat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat usein sisältäneet lähinnä tuomioistuimen kannanoton siitä, ovatko selvitykset YVA-lainsäädännön mukaisia, sen sijaan, että päätöksissä olisi arvioitu konkreettisesti selvitysten laatua ja laajuutta suhteessa YVA-lainsäädännössä asetettuihin sisältövaatimuksiin.

³⁷ Normiformulaatio viittaa säädöstekstin lauseeseen, josta johdetaan tulkinnan avulla sääntöjä tai periaatteita (oikeusnormeja). Normit eivät siis ole varsinaisia tulkinnan kohteita, vaan tulkinnan tuloksia. Ks. *Aarnio* 1989 s. 161–162 ja *Heinilä* 2006 s. 263–265.

³⁸ Lainsäädännön joustavia muotoiluja on pidetty vakiintuneesti ympäristöoikeudellisen säätelyn tunnusomaisena piirteenä. Ks. esim. *Verschuuren* (2003 s. 38), joka korostaa ympäristölainsäädännön joustavuutta tarkasteltessaan oikeusperiaatteiden tulkintaa ohjaavaa vaikutusta. Hänen mukaansa ”very often in environmental legislation, rules are extremely open and mostly of a procedural nature, so that further guidance is desirable...”. Viimeaikainen ympäristösäätelyn kehitys ei kuitenkaan viittaa selkeästi siihen, että ympäristösäätely olisi muuttumassa aiempaa joustavammaksi. Tietynasteinen joustavuus ja väljyys lainsäädännön tasolla on alun perinkin ollut

Väljästi muotoiltujen ympäristösäännösten avulla päätöksentekijät voivat ratkaisua tehdessään ottaa huomioon esimerkiksi teknisessä ja luonnontieteellisessä tiedossa tapahtuneet muutokset sekä tapauskohtaiset olosuhteet.³⁹ YVA-lainsäädännön osalta säännösten joustavuutta puoltaa erityisesti se, että lain soveltamisalan piiriin kuulu ominaisuuksiltaan ja luonteeltaan toisistaan olennaisesti poikkeavia hankkeita. Tästä seuraa, että muun muassa menettelyn sisältöä koskevia vaatimuksia on perusteltua arvioida tapauskohtaisesti.⁴⁰

Säännökset, jotka mahdollistavat soveltamiskäytännön muuttamisen olosuhteiden, tiedon ja arvostusten muuttuessa, heikentävät ratkaisujen ennakoitavuutta. Voidaankin ajatella, että oikeusvarmuuden ja muodollisen oikeudenmukaisuuden tietynasteinen menetys on hinta, joka on maksettava tapauskohtaisten erityispiirteiden, muun muassa luonnontieteellisen ja teknisen tiedon kehityksen sekä yhteiskunnassa tapahtuvien arvomuutosten huomioimismahdollisuudesta. Tämä huomioimismahdollisuus ei tosin vielä takaa ympäristön tilaa edistäviä päätöksiä.⁴¹ Joustava ympäristösääntely ei olekaan aina toiminut ajatellulla tavalla, vaan se on saattanut jähmettyä tietynsisältöiseksi.⁴² Sääntelyn joustamattomuus voi olla myös lainsäätäjän tietoinen valinta. Tämä voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun uudistuksella pyritään ainoastaan kirjaamaan vakiintuneet tulkinnat tai käytännöt lainsäädäntöön. *Määttä* luonnehtii tällaisia, jo lainsäätämisyvaiheessa sisällöltään täsmentyneitä joustavia säännöksiä, kodifioiviksi joustaviksi normeiksi.⁴³

Ympäristöoikeudessa tulkinnallisesti väljää sääntelyä täsmentää usein lakien nojalla annettu *alemmanasteinen normisto*. Joustavista ympäristösäännöksistä puhuttaessa onkin syytä erottaa lakitasolla väljään muotoon jätetty, mutta esimerkiksi asetustasolla täsmentyvä normiformulaatio niistä tapauksista, joissa tiettyä tulkintakysymystä koskeva sääntely on kokonaisuudessaan joustavaa. Muun muassa ympäristönsuojelussa käytetään usein puitelainsäädäntöä, jossa perusasioista säädetään laissa, mutta vasta lakia alemmanasteisessa norminannossa määritetään yleisesti sovellettavat päästöraja-arvot, tiettyä hanketyyppejä

ympäristösääntelyn peruspiirre. Perusteita näyttäisi olevan pikemminkin väitteelle, että ympäristösääntely on ainakin joillakin alueilla muuttumassa aikaisempaa yksityiskohtaisemmaksi ja täsmällisemmäksi erityisesti EY-sääntelyn seurauksena. Ks. *Määttä* 2005 (a) s. 443–444 ja sama 2005 (b) s. 291–293.

³⁹ Ks. *Kuusiniemi* 2001 (a) s. 171 ja *Ranta* 2001 s. 31. Tulkintamuutostilanteessa kysymys ei siis ole ”lainsäätäjälle kuuluvan vallan anastamisesta, vaan merkityssisällön antamisesta joustavalle normille kussakin yksittäistapauksessa aiempaa luotettavamman ympäristövaikutustiedon sekä muuttuneiden yhteiskunnallisten tarpeiden ja arvostusten hengessä”, kuten *Kuusiniemi* (2003 s. 76) toteaa.

⁴⁰ Ks. myös HE 319/1994 vp s. 18, jossa arviointiselostuksen sisältöä koskevan säännöksen joustavuutta perustellaan sillä, että hankkeet voivat olla hyvin erityyppisiä.

⁴¹ Ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 4 ja *Määttä* 2002 s. 39.

⁴² Ks. *Majamaa* 1985 s. 374. Ks. myös *Klami* (1986 s. 77), joka ei pidä suotavana käytäntöä, jossa lukkiudutaan hyvin varhain ennakkotapauksiin ja menetetään säännösten joustavuus.

⁴³ *Määttä* 2005 (b) s. 268–271.

koskevat yksityiskohtaiset ympäristönsuojeluvaatimukset tai esimerkiksi luvanvaraiset toiminnot.⁴⁴ Vastaavasti ympäristölupaharkinnassa lakia alemmanasteiset säädökset, kuten asetukset päästöjä koskevista raja-arvoista, rajoittavat ja ohjaavat oleellisella tavalla tulkintaa ja voivat tehdä luvan myöntämisedellytyksiä koskevien säännöksiin soveltamisesta ainakin tietyiltä osin kaava-
maista.⁴⁵ YVAL:n vaatimukset täsmentyvät asetustasolla, mutta myös YVAA on erityisesti menettelyn sisältövaatimusten osalta väljästi muotoiltu. Ympäristövaikutusten arviointiohjelmassa ja -selostuksessa on esitettävä asetuksessa lueteltuja tietoja, selvitystä ja arvioita ”tarpeellisissa määrin”.⁴⁶

Vaikka lakitasolla yleispiirteiseen muotoon jätetty säännös ei täsmentyisi alemmanasteisen sääntelyn kautta, tämä ei merkitse tulkinnallista avoimuutta.⁴⁷ Joustavien säännösten tulkintaa rajoittavat ja kiinteyttävät ensinnäkin *perusoikeussäännökset*. Perusoikeusnormit sisältävät vahvan arvoelementin ja siten niille on annettava painoa liikuttaessa arvovalintojen alueella.⁴⁸ Säännöksen tulkinta saatetaan vastaamaan oikeusjärjestyksen kokonaisuutena asettamia vaatimuksia myös *oikeusperiaatteiden* avulla. Oikeusperiaatteet voivat ohjata tulkitsijaa kohti tiettyä tulkintavaihtoehtoa.⁴⁹

Oikeusperiaatteiden synty- ja vaikutustavoista käytyä vilkasta keskustelua yksityiskohtaisemmin tarkastelematta todettakoon, että ympäristöoikeudellisessa kirjallisuudessa periaatteita on saatettu jakaa oikeudellisiin ja ei-oikeudellisiin periaatteisiin.⁵⁰ Vastaavasti periaatteita on jaoteltu varsinaisiin oikeusperiaatteisiin ja ns. ohjaus- tai ohjelmallisiin periaatteisiin, jotka vaikuttavat ennen kaikkea lainsäätäjää ohjaavasti.⁵¹ Tämänkaltaisten jaottelujen sijaan tässä tutkimuksessa korostuu näkemys, jonka mukaan tulkinnassa huomioon otettavien (normatiivisten periaatteiden) ja muiden (esimerkiksi normiaineistoa systematisoivien tai lainsäätäjää ohjaavien) ympäristöoikeudellisten periaatteiden

⁴⁴ Ks. ympäristönsuojelulain (86/2000, YSL) 10–19 ja 35 §:t ja ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000, YSA) 1 § sekä *Kuusiniemi* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 159.

⁴⁵ Ks. myös YSL 11 §:n yksityiskohtaiset perustelut (HE 84/1999 vp).

⁴⁶ Ks. YVAA 9 ja 10 §:t.

⁴⁷ Kysymykseen on kiinnittänyt huomioita viime aikoina laaja-alaisesti *Määttä* 2005 (a) s. 439–446 ja 2005 (b) s. 265–269. Hän väittää joustavien säännösten soveltamisen olevan usein monella tavoin normatiivisesti määrittynyttä ja rajoittunutta. Määttä analyysi osoittaa, että joustavilta näyttävät ympäristölainsäädännön säännösmuotoilut voivat olla muiden oikeuslähteiden avulla tulkittuina varsin täsmällisiä ja tulkinnallisesti selviä.

⁴⁸ Ks. *Kuusiniemi* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 174. Perusoikeussäännösten tulkintavaikutuksesta ks. myös jakso 7.4.3.

⁴⁹ Oikeusperiaatteiden tulkintoja suuntaavasta ja muista funktioista yleisesti ks. *Mielityinen* 2006 s. 61–63. Ympäristöoikeudellisten periaatteiden tehtävistä ks. *Vercshuuren* 2003 s. 35–41, *de Sadeleer* 2002 s. 264–272 ja sama 2004 s. 231–236.

⁵⁰ *Ekroos* 1995 s. 37 ja *Winter* 2004 s. 27–28. Winterin mukaan ei-oikeudellisia periaatteita (*non-legal principles*) tulisi kutsua esimerkiksi politiikoiksi (*policies*), ideaaleiksi ja tavoitteiksi.

⁵¹ Ks. *de Sadeleer* 2002 s. 219, 233–234, 261, 269–270, sama 2004 s. 231–232 ja *Suvantola* 2006 (b) s. 28–32. Ks. myös *Kumpula* 2004 (a) s. 237–237.

välinen raja on usein häilyvä.⁵² Periaatteet voivat saada oikeudellisessa argumentaatioissa vaihtelevan painoarvon ja tietyn periaatteen muuttuminen laintulkinnan kannalta relevantiksi riippuu osaltaan siitä, että sillä argumentoidaan juridisessa diskurssissa oikeudellisen auditorion vakuuttavalla tavalla.⁵³

YVA-lainsäädännön tulkinnan kannalta relevanttien, ympäristöoikeuden yleisiin oppeihin⁵⁴ kuuluvien oikeusperiaatteiden osalta mainittakoon esimerkiksi ennalta varautumisen periaate eli varovaisuusperiaate, jonka merkitys korostuu arviointivollisuuden syntymistä arvioitaessa. Kyseessä on Euroopan yhteisön perustamissopimukseen (174 artiklan 2 kohta) kirjattu periaate, joka koskee sitä, miten tiedolliseen epävarmuuteen tulee suhtautua normeja tulkittaessa. Varovaisuusperiaate edellyttää, että toiminnasta aiheutuvia ympäristöhaittoja koskeva epävarmuus tulee lukea esimerkiksi ympäristöllisiä selvitysvollisuuksia ja haittojen ennaltaehkäisymääräyksiä puoltavaksi argumentiksi. Epäily tulee siis laskea ympäristöarvojen ja -tavoitteiden eduksi (*in dubio pro natura*).⁵⁵

Myös ympäristösäännöksiens taustalla olevat *tavoitteet* tulee ottaa huomioon annettaessa väljälle normiformulaatiolle tietty merkitysisältö ratkaistavassa yksittäistapauksessa. Se, mikä on oikeutta, ratkeaa osaksi lainsäädännön yhteiskunnallisten tavoitteiden kautta.⁵⁶ Yhteiskunnallisten tavoitteiden on katsottu kiinnittyvän oikeusjärjestykseen siten, että ne ilmaistaan lainsäädännön tavoitesäännöksissä.⁵⁷ Ympäristölakeihin kirjattujen ja sinne kirjaamattomien tavoitteiden välistä rajavetoa hälventää kuitenkin se, että tavoitteet voivat ilmetä oikeusperiaatteista, jotka voivat saada vaihtelevan painoarvon eri säännösten soveltamistilanteissa. Laintulkinnassa säädöksen tavoitteet voivat tulla huomioon otetuksi myös esimerkiksi lain esitöiden kautta. Laintulkinnassa huomioon otettavat YVAL:n järjestelmän tavoitteet ilmenevät nähdäkseni tavoitesäännöstä (YVAL 1 §) paremmin juuri lain esitöistä sekä osaltaan YVA-sääntelyn sisälöstä johdetuista periaatteista ja funktioista.

⁵² Ks. myös Kuusiniemi teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 72.

⁵³ Ks. myös *Määttä* 1999 (a) s. 455.

⁵⁴ Perinteisesti yleisiin oppeihin on katsottu kuuluvan oikeusperiaatteet, teoriat ja käsitteet. Ympäristöoikeuden yleiset opit kuvaavat ympäristörelevantin sääntelyn erityispiirteitä. Niillä on muun muassa ympäristöoikeudellista sääntelyä systematisoivia ja tulkintaa ohjaavia (argumentatiivis-normatiivisia) tehtäviä. Yleisistä opeista ja niiden tehtävistä laajemmin ks. *Tuori* 2000 s. 187–193, sama 2002 s. 1–14 ja *Määttä* 2004 (a) s. 1101–1102.

⁵⁵ Ennalta varautumisen periaatteesta lähemmin ks. esim. *Ranta* 2001 s. 159–236 ja 246–257, *Verschuuren* 2003 s. 65–68, *Kumpula* 2004 (a) s. 220 ja 225–227 ja *Suvantola* 2006 (b) s. 33–35 lähteineen.

⁵⁶ *Kuusiniemi* 2001 s. 172–173.

⁵⁷ *Määttä* 2002 s. 62, alav. 73. Vrt. *Klamin* (1979 s 161) finalistinen oikeusteoria, jossa ei edellytetä kiinnittymistä auktoriteettien tavoitekäsitteisiin. Tavoitteiden asemaa koskevasta keskustelusta ks. myös *Siitari-Vanne* 2005 s. 148.

Myös muodollisesti ei-velvoittavat *soft law* -lähteet⁵⁸ voivat konkretisoida sisältönsä perusteella olennaisella tavalla tulkinnallisesti välttää lainsäädäntöä. Niiden normatiivinen merkitys oikeudellisessa ratkaisutilanteessa perustuu hyväksyttävyyteen ja soveltamiskäytännöissä vakiintuneeseen tehokkuuteen. *Määttän* mukaan *soft law* -aineisto toimii joustavan sääntelyn kiinteyttämisen välineenä perusoikeuksien ja oikeusperiaatteiden rinnalla.⁵⁹ Oikeuslähdeopin näkökulmasta mielenkiintoista *Määttän* esityksessä on näkemys siitä, että lain valtuutussäännöksiin perustumattomat *soft law* -lähteet voivat nousta myös heikosti velvoittavan oikeuslähteen asemaan. Hänen tarkastelunsa perusteella esimerkiksi pohjavesikartoituksilla voi olla kyseinen oikeuslähdeopillinen status ympäristöllisten sektorilakien, kuten vesilain (264/1961, VL) ja maa-aineslain (555/1981, MAL) soveltamistilanteissa.⁶⁰

Oikeuslähteiden keskinäiset suhteet voidaan tosin hahmottaa perinteisen ylempi ja alempi lähde -asetelman sijaan myös verkkona. Tällöin olennaista ei ole lähteen hierarkkinen asema vaan asiallinen vaikuttavuus ja vaikutuksen hyväksyttävyys.⁶¹ *Soft law* -lähteiden oikeudellisen painoarvon vaihtelevuus laintulkinnassa puoltaa osaltaan verkkomallin soveltuvuutta ympäristöoikeudellisen päätöksenteon kuvaamiseen. Ympäristöoikeudellisissa ratkaisutilanteissa sovellettavaksi voi tulla muutoinkin hyvin monenlaisia oikeuslähteitä, joiden oikeuslähdeopillinen status vaihtelee tapauksittain. Joustavaa ympäristösääntelyä täsmentävien oikeuslähteiden moninaisuus ja säännösten soveltamiseen liittyvä tilannesidonaisuus näyttäisi merkitsevän sitä, ettei perinteinen oikeuslähdeoppi kuvaa kovin hyvin ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa sovellettavaa lähteistöä ja niiden keskinäisiä suhteita.

Soft law -aineisto on merkityksellisessä asemassa YVA-lainsäädäntöä sovellettaessa. Ympäristöhallinnossa on kehitetty tukiaineisto arviointiohjelmasta ja -selostuksesta annettavien yhteysviranomaisten lausuntojen laatimista varten. Aineisto sisältää myös YVA:n eri osa-alueita koskevia suosituksia ja tarkistuslistoja.⁶² Myös EY:n komissio on julkaissut YVA-menettelyä koskevaa *soft law* -aineistoa. Komission oppaat ja ohjeet koskevat yhteisvaikutusten arvioimista, YVA:n seulonta- ja rajausvaihetta, selvitysten riittävyyden tarkistamista sekä

⁵⁸ *Määttä* (2005 (a) s. 420) pitää *soft law*’ta kattokäsitteenä ”täsmentymättömälle ja muuttuvalle joukolla sellaisia muodollisesti ei-velvoittavia instrumentteja, joiden oikeudellinen luonne on joltakin kannalta epäselvä tai epämääräinen”.

⁵⁹ *Määttä* 2005 (a) s. 441. Hän tuo esiin lukuisia esimerkkejä *soft law* -aineiston olennaisesta merkityksestä ympäristölakien soveltamiskäytännön kannalta.

⁶⁰ Ks. *Määttä* 2005 (a) s. 357–358, 383 ja 447. Ks. myös *sama* 2005 (b) s. 289.

⁶¹ Oikeuslähteiden hahmottamisesta verkkona ks. *Niemi* 2006 s. 219–240.

⁶² Ympäristöhallinnon internetsivuilla YVA-tukiaineiston ensisijaisena tarkoituksena todetaan olevan yhteysviranomaisen työn helpottaminen ja yhteysviranomaistoiminnan yhtenäisyyden lisääminen. Aineisto on tarkoitettu myös muiden YVA-menettelyn osapuolten käyttöön, vaikka se onkin kirjoitettu yhteysviranomaisen näkökulmasta. YVA-tukiaineisto on saatavilla osoitteessa <http://www.ymparisto.fi>.

YVA-direktiivin poikkeamissäännöksen (2 artiklan 3 kohta) soveltamista.⁶³ YVA-menettelyn eri vaiheita koskevat ohjeet ja suositukset kiinteyttävät osaltaan YVA-lainsäädännön tulkintaa, mutta aineisto ei sisällä sen tyyppistä joustavaa sääntelyä olennaisella tavalla konkretisoivaa ohjeistusta, joka tekisi YVA-lainsäädännön soveltamisesta kaavamaista ja helposti ennakoitavaa.

Hallinnon laatimien soft law -aineistojen ohella monitieteellisen tiedeyhteisön tai esimerkiksi alan kansainvälisen järjestön (International Association for Impact Assessment) tuottama *aineisto laadukkaan arviointimenettelyn kriteereistä ja periaatteista* voi sisältää laintulkinnan kannalta relevantteja argumentteja. Suunnitteluinstrumentin ”oikeaoppista” hyödyntämistä koskevat ohjeet ja suositukset poikkeavat yleensä kuitenkin joiltakin osin voimassa olevan oikeuden mukaisista vaatimuksista.⁶⁴ YVA-lainsäädännön tulkinnassa on siis tietyissä tilanteissa erotettava lainsäätäjän tarkoitus menettelyn alkuperäisestä tarkoituksesta, jota ilmentävät esimerkiksi ns. aidon YVA:n periaatteet.⁶⁵

Edellä mainittujen lähteiden lisäksi joustavien säännösten tulkintaa voivat ohjata ja konkretisoida oikeudellisesti merkityksellä tavalla laissa edellytetyt *osallistumis-, kuulemis- ja asiantuntijamenettelyt*.⁶⁶ YVA-menettelyn kannalta

⁶³ Guidelines for the Assessment of indirect and Cumulative Impacts as well as Interactions (1999), Guidance on Screening (2001), Guidance on Scoping (2001), Guidance on EIS Review (2001) ja Clarification of the application of Article 2(3) of the EIA Directive (2006). Asiakirjat ovat saatavilla osoitteesta: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>. *Määttä* (2005 (a) s. 371) katsoo, että EY-oikeuteen perustuvilla ympäristöoikeuden osa-alueilla komission tuottama ohjeistusaineisto, kuten ohjeet, suositukset ja oppaat, voi olla myös kansallisessa ympäristöpäätöksenteossa hyvin tärkeää. Esimerkkinä hän mainitsee komission tuottamat, YVA-menettelyä koskevat oppaat. *Määttä* mukaan ”ympäristövaikutusten arviointimenettelyn eri vaiheiden käytännön toteuttamisessa käytetään vakiintuneesti komission oppaita ja tarkistuslistoja”. Käsi-tys komission englanninkielisten, Suomen järjestelmään osin huonosti soveltuvien dokumenttien vakiintuneesta käytöstä ei nähdäkseni pidä paikkaansa. Suomalaisessa YVA-käytännössä on hyödynnetty lähinnä ympäristöhallinnon suomenkielistä YVA-tukiaineistoa, jonka käyttöä on myös opetettu viranomaiskoulutuksessa.

⁶⁴ Lainmukaisen ja laadukkaan arvioinnin eroihin on kiinnittänyt huomiota myös *Steinemann* (2001 s. 19), joka huomauttaa YVA:n vaihtoehtotarkastelun osalta, että ”there is a difference between a legal range of alternatives and a good range of alternatives”.

⁶⁵ *Westerlundin* (1997 (a) s. 110) mukaan vuoden 1985 YVA-direktiivi ei vastannut kaikilta osin aidon YVA:n kriteereitä. *Kumpulainen* (2004 (a) s. 286) puolestaan katsoo, että YVA-direktiivi täytti vasta osallistumisdirektiivillä (2003/35/EY) täydennettynä ympäristövaikutusten arviointimenettelyille asetettavat vaatimukset. Nähdäkseni YVA-direktiivi ei täytä laadukkaalle YVA-järjestelmälle yleisesti asetettuja kriteerejä vielä nykyisessäkään muodossa, sillä siihen ei sisälly pakollista selvitysten rajausvaihetta (*scoping*) eikä vaikutusten seurantaa. Direktiivissä ei ole myöskään selkeää vaihtoehtotarkasteluvaihtoehtoa, jossa edellytettäisiin hankkeesta vastaavaa punnitsemaan hankkeen eri vaihtoehtoja mukaan lukien hankkeen toteuttamatta jättäminen (ns. nollavaihtoehto). Vakiintuneista, laadukkaalle YVA-menettelylle asetetuista tunnusmerkeistä ks. International Association for Impact Assessment and Institut of Environmental Assessment 1999, jossa on esitetty kansainväliset parhaan käytännön periaatteet ympäristövaikutusten arvioinnille. Laadukkaan arviointikäytännön periaatteita ovat määrittäneet myös esimerkiksi *Tromans – Fuller* 2003 s. 220–291.

⁶⁶ *Määttä* (2005 (b) s. 281–282) systematisoinnissa nämä kuuluvat joustavia säännöksiä tasapainottaviin lainsäädännöllisiin mekanismeihin.

kyseessä on hyvin keskeinen joustavan sääntelyn kiinteytymismekanismi. Arviointiselostuksen sisältöä määrittävän YVAA 10 §:n ilmaisu ”tarpeellisessa määrin” täsmentyy oleellisesti yhteysviranomaisen (asiantuntijaviranomainen) lausuntojen pohjalta.⁶⁷ Yhteysviranomaisen on lausunnoissaan puolestaan otettava huomioon muiden asianomaisten viranomaisten lausunnot ja kansalaisten prosessissa esittämät mielipiteet.⁶⁸ Arviointimenettelyn vähimmäisvaatimuksia määrittävän normin sisältö määrittynyt siten lainsäätäjän tahtoon perustuen keskeisiltä osin menettelyn aikana asiantuntija- ja osallistumismenettelyjen kautta.

Vaikka tulkinnallisesti väljän säännöksen soveltaminen perustuisi eri oikeuslähteiden monipuoliseen punnintaan, siihen liittyyneen kuitenkin aina jonkin asteinen subjektiivinen arvostusmomentti. Näin voidaan ajatella olevan erityisesti silloin, kun tulkinnan taustalla on erisuuntaisten periaatteiden, tavoitteiden ja reaalisten argumenttien asettaminen hierarkkiseen järjestykseen.⁶⁹ Normin sisältöä koskevat väitelauseet eivät olekaan luonteeltaan tosia tai epätosia (verifioitavissa tai falsifioitavissa), vaan enemmän tai vähemmän hyväksyttäviä. Joustavien säännösten sisällön määrittämiseen tähtäävissä kannanotoissa on siis osaltaan pyrkimys parhaan tulkinnan osoittamiseen hyväksyttävyyssperusteilla tietyssä auditoriossa.

Yhtenä tutkimusmetodologisena vaihtoehtona vastata oikeuden arvosidon naisuuteen on tarkastella tutkimusteemaa johdonmukaisesti tietystä näkökulmasta ja eksplikoida tutkimuksessa (metodiluvussa) tulkintojen taustalla olevat arvolähtökohdat. Tulkinnossa voi olla painotuseroja riippuen esimerkiksi siitä, ovatko tutkimuksen peruslähtökohdista ympäristönäkökohdat vai maanomistajan oikeussuoja.⁷⁰ Ympäristöoikeudellisten tutkimusten osalta tutkimusnäkökulman ja tutkijan position avoimesta määrittelystä esimerkkinä voidaan mainita *Kokon* väitöskirjatyö, jossa tutkija asettaa itselleen tavoitteen kehittää ja vahvistaa niitä oikeudellisia mekanismeja, joilla voidaan hillitä luonnon kirjon vähenemistä.⁷¹ Osaltaan tutkimustehtävänä on myös laintulkinta, joka on Ko-

⁶⁷ Yhteysviranomaisen arviointiselostuksesta antama lausunto, joka ei ole muodollisesti sitova, on ollut myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä keskeisessä asemassa YVA-selostuksen riittävyttä arvioitaessa. Yhteysviranomaisen roolista arviointimenettelyn riittävyysden kannalta ks. jaksot 6.3.1 ja 6.3.3.

⁶⁸ Ks. HE 319/1993 vp s. 18.

⁶⁹ Normatiivisuus koskee *Klamin* (1979 s. 50–51) mukaan myös oikeuslähdeoppia. Hän kuvaan traditionaalisen oikeuslähdeopin sisältävän normatiivisia metodologisia sääntöjä siitä, millaisesta informaatiomateriaalista pitää hakea johtoa oikeudellisille päätöksille. Arvostuksenvaraisuus voi liittyä myös lain tarkoituksen määrittämiseen. Ks. myös *Määttä* (1999 (a) s. 457), jonka mukaan tilannesidonnaista arvostuksenvaraisuutta ja sitä kautta säännöksen taustoista irrottautuvaa objektiivista teleologiaa – tulkitsijasidonnaista pyrkimystä selvittää lain järkevä tarkoitus aktuaalissa soveltamistilanteessa – ei voida käytännössä välttää, vaikka näitä tulkintaan väistämättä sisältyviä elementtejä ei haluttaisikaan aina tunnistaa.

⁷⁰ Ks. myös *Kuusiniemi* 1998 (a) s. 1405.

⁷¹ Tehtävänasettelu heijastaa osaltaan instrumentalistista suhtautumistapaa oikeuteen. Oikeus-

kon luonnehdinnan mukaan luonteeltaan kriittistä. Kriittisyydellä hän viittaa siihen, että tulkintakysymyksiä tarkastellaan tietoisesti biodiversiteettiä turvaavasta näkökulmasta. Toisaalta luonnon monimuotoisuuden turvaamista puoltavaa näkökulmaa on perustellusti pyritty tasapainottamaan muiden oikeusjärjestyksen osien kanssa.⁷² Pidän Kokon väitöskirjatyon tavoiterationaalisten lähtökohtien julkilausumista ja näkökulman eksplikointia tutkimuksen vahvuutena, joka selittää argumentaation rakennetta hedelmällisellä tavalla.⁷³

Oikeustieteen käytännöllisten, erityisesti lainsoveltajaa palvelevien tehtävien kannalta tietyn näkökulman korostumiseen laintulkinnassa voi kuitenkin liittyä myös ongelmia. Näin voisi ajatella olevan ainakin silloin, jos yhden näkökulman painotus tulkintatilanteissa tapahtuu monipuolisen argumentoinnin kustannuksella. Lähestymistavan rajoitteet liittyvät tutkimustulosten käytännön hyödyntämismahdollisuuksiin. Osaltaan tästä syystä tässä tutkimuksessa säännöksiä ei ole pyritty tulkitsemaan korostetusti tietystä näkökulmasta.⁷⁴

1.5 FUNKTIOTARKASTELUN LÄHTÖKOHDAT

Ottaen huomioon, että funktion käsite saatetaan ymmärtää eri yhteyksissä eri tavalla, on ensiksi tarpeen tarkastella käsitteen merkityssisältöä. Termi ”funktio” on rinnastunut eri yhteyksissä muun muassa käsitteisiin päämäärä, intentio, motiivi, vaikutus, tarkoitus tai seuraus. Esimerkiksi oikeussosiologiassa käsite on voinut ilmentää normin sekä tarkoitettuja että tosiasiallisia yhteiskuntavaihtokutuksia.⁷⁵ Prosessioikeustieteessä funktioilla on saatettu puolestaan viitata jonkinlaiseen normatiiviseen, prosessi-ideologiseen metateoriaan siviiliprosessin tehtävistä.⁷⁶

sääntely nähdään keinona, jolla voidaan edistää suunnitelmallisesti tiettyjä tavoitteita. Instrumentalisesta käsityksestä ja siihen liittyvistä rajoitteista ks. *Tala* 2005 s. 14–17.

⁷² Ks. *Kokko* 2003 (a) s. 5–9.

⁷³ *Kokon* tutkimusnäkökulmaa ja tehtävänasettelua koskevista arvioista ks. laajemmin *Leppänen – Pölönen* 2004 s. 353–356 ja *Vihervuori* 2004 s. 147–148.

⁷⁴ Kysymys siitä, missä määrin tutkimuksessa harjoitettua lainoppia leimaa tosiasiallisesti jokin näkökulma lienee mielekkäämpi jättää lukijan arvioitavaksi. Vrt. *Määttä* (1999 (a) s. 53–57), joka edellyttää tutkimusnäkökulman julkilausumista, jos tutkija tosiasiallisesti tarkastelee tutkimuskohdettaan painottaen tarkoituksella tai tarkoittamattaan tiettyä näkökulmaa.

⁷⁵ Ks. *Merton* 1967 s. 77 ja *Andersson* 1997 s. 20. Funktion käsitteen vaihtelevasta merkityssisällöistä ks. myös *Ervasti* 2002 s. 47–50. *Ervasti* itse viittaa käsitteellä lainkäytön eriaisteisiin seurauksiin jakaen funktiot viiteen ryhmään: yhteiskunnan, politiikan, oikeuden, tuomioistuimen ja kansalaisyhteiskunnan tasolle.

⁷⁶ *Leppäsen* (1998 s. 32–33) mukaan ”kysymys ei siis ole ollut siitä, mitä empiirisesti todennettavia yhteiskunnallisia avoimia- ja/tai piilofunktioita siviiliprosessi tosiasiallisesti täyttää, vaan siitä, mitä tehtävää siviiliprosessin tulisi toteuttaa”. Funktion käsitteestä ja hallintolainkäytön funktioista ks. myös *Siitari-Vanne* 2005 s. 153–173 lähteineen. Hänen väitöskirjatutkimuksensa yhtenä tavoitteena on ”toimia keskustelunavauksena sille, mitä hallintotuomioistuinten oikeastaan kuuluisi tehdä...” (kurs. tässä).

Tässä tutkimuksessa funktiot heijastavat sääntelyn taustalla olevia rationaliteetteja. Ne viittaavat lain tarkoitettuihin vaikutuksiin⁷⁷ ja rinnastuvat usein myös sääntelyn tehtäviin.⁷⁸ Käsitteen käyttökelpoisuutta puoltaa muun muassa se, että funktiot voivat olla yleisyys- ja abstraktiotasoltaan eriaisteisia ja siten niiden avulla voidaan saada kokonaiskuva lain tarkoituksesta.⁷⁹ Funktion käsitteen rasitteena on puolestaan sen täsmentymättömyys.⁸⁰ Käsite voinee olla tie-tyissä asiayhteyksissä liian erottelukyvytön ja epämääräinen.

Tutkimuksessa funktiotarkastelua käytetään apuvälineenä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutusmekanismien hahmottamisessa ja YVA-lainsäädännön taustalla olevien tekijöiden jäsentämisessä.⁸¹ Kyseessä on teoria siitä, miten ympäristövaikutusten arviointimenettely vaikuttaa.⁸² Keskeinen tiedon kontrolloitavuutta koskeva kysymys on se, miten funktiot tunnistetaan ja miten niiden keskinäiset suhteet (esimerkiksi tärkeysjärjestys) määritetään. Arviointimenettelyn funktiot ja niiden toteutumismekanismit sekä funktioiden toteutumisen esteenä olevat tekijät on pyritty hahmottamaan YVA-lainsäädännön, sen esitöiden sekä monitieteellisen kirjallisuuden avulla. Funktioiden keskinäinen preferointi (pääfunktioiden valinta) on puolestaan osin arvostuksenvaarainen ja näkökulmasta riippuva kysymys eikä funktiotarkastelua voitane tältä osin palauttaa tiettyyn menetelmään.

Vastaavasti Andersson katsoo, että eri koulukuntien väliset näkemyserot siviiliprosessin erilaisista funktioista johtuvat kirjoittajien erilaisista persoonallisista mieltymyksistä ja ovat myös sidottuja oikeuden sisäisiin arvostuksiin siitä, mitkä ovat siviiliprosessuaalisen säädöskokonaisuuden toivottavia vaikutuksia. Hänen mukaansa ruotsalaisten koulukuntien eri käsityksiä funktioista ei voida arvioida sen enempää normatiivisesti kuin empiirisestikään. Eri näkemysten ”oikeellisuutta” on mahdollista arvioida vain argumenttien painavuudella eli käsitysten tulisi olla mahdollisimman loogisia ja koherentteja.⁸³

⁷⁷ Ks. myös *Arts* (1998 s. 338), jonka ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevassa tarkastelussa funktio-termi kytkeytyy läheisesti käsitteeseen tavoite (*objective*).

⁷⁸ Muidenkin kuin tarkoitettujen vaikutusten hahmottaminen voi tosin olla hyödyllistä. YVA-menettelyn toimivuuden ja hyödyllisyyden kannalta ei ole merkitystä sillä, onko tietty myönteinen vaikutus tarkoitettu vai ei.

⁷⁹ Ks. myös *Ervasti* 2002 s. 67.

⁸⁰ Ks. *Leppänen* 1998 s. 32. Ks. myös *Merton* 1967 s. 77 ja *Ervasti* 2002 s. 48.

⁸¹ Pyrkimyksenä ei kuitenkaan ole YVA:n funktioiden tyhjentävä listaus, vaan kokonais kuvan saaminen ohjauskeinon tavoitteistosta ja keskeisimmistä vaikutusmekanismeista. Funktioita koske- vissa jaksoissa pyritään pelkistettyyn esitystapaan päällekkäisyyden välttämiseksi; useita men- nettelyn elementtejä tarkastellaan seikkaperäisemmin tutkimuksen lainopillisissa luvuissa.

⁸² Funktiotarkastelu muistuttaa osin arviointitutkimuksessa kehitettyjä interventioteorioita, joissa pyritään kuvaamaan sitä, miten valtiointervention on ajateltu vaikuttavan. Ks. *Hildén* ym. 2002 s. 16–17 ja *Similä* 2007 s. 28–29. Tarkastelussa on myös *Määtän* (2004 (a) s. 1098) ter- minologiaa käyttäen ympäristöoikeudellisen arviointi-, vaikutus- ja ohjauskeinotutkimuksen piirteitä. Tässä tutkimussuuntauksessa tutkitaan muun ohella ohjauskeinojen käyttöönottoon ja kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä sekä arvioidaan eri näkökulmista niiden vaikutuksia.

⁸³ *Andersson* 1997 s. 202–207. Hänen mukaansa ”... är det omöjligt att säga att endast en av de

Oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta keskeinen kysymys kuuluu, miten funktiotarkastelua voidaan hyödyntää oikeudellisessa argumentaatioissa ja mikä on funktioiden oikeuslähdeopillinen asema. *Norrgård* erittelee kaksi potentiaalista tapaa käyttää funktioargumentaatiota:

- 1) teleologisessa tulkintametodissa säännöksiä tulkintaan siten, että (siviili)-prosessin yhteiskuntafunktiot (tavoitteet ja tarkoitus) täyttyvät
- 2) oikeusperiaatteisiin nojautuvassa funktioargumentaatioissa sovelletaan funktioteorioiden sisältämiä oikeusperiaatteita.⁸⁴

Teleologisen tulkintametodin soveltaminen voi osoittautua ongelmalliseksi, jos funktioita ei voida todentaa tai jos on useita keskenään kilpailevia funktioita, joista on valittava tärkein.⁸⁵ Funktioiden taustalla olevien oikeusperiaatteiden soveltamisen etuna onkin se, että periaatteita voidaan punnita keskenään.⁸⁶ Funktiot voivat toimia tulkintaelementtinä myös siten, että lain tulkitsijan käytössä olevat tiedot lain funktioista muodostavat osaltaan tulkitsijan esiymmärryksen, joka vaikuttaa tulkintaan.⁸⁷ Lainkäyttäjät ja lainlaativat voivat pohtia funktiotarkastelun avulla oman toimintansa ja ratkaisujensa perusteita jonkinlaista jäsentynyttä taustaa vasten.⁸⁸

Funktiotarkastelun käyttökelpoisuus lisääntyy silloin, kun historiallisen lain-sääätäjän tarkoitus on epäselvä. Tällöin tulkintatilanteessa voi tulla kysymykseen tulkitsijasidonnainen pyrkimys selvittää lain rationaalinen (objektiivinen) tarkoitus.⁸⁹ Tämä avaa mahdollisuuksia hyödyntää lakiin ja sen esitöihin kirjatun ja kirjaamattomia rationaliteetteja heijastavaa funktiotarkastelua.

olika motstridiga svenska uppfattningarna om civilprocessens funktion är 'riktig' och de andra 'felaktiga'".

⁸⁴ *Norrgård* 2001 s. 141.

⁸⁵ *Norrgård* 2001 s. 142.

⁸⁶ *Norrgård* 2001 s. 141–142. Myös *Ervasti* (2002 s. 69) näyttää pitävän periaatteiden kautta tapahtuvaa funktioerittelyn ja oikeudellisen argumentaation yhdistämistä mahdollisena.

⁸⁷ *Norrgård* 2001 s. 140–141. *Aarnio* (1989 s. 141) nimittää esiymmärrystä lähtökohtaiseksi mielikuvaksi kokonaisuudesta. *Tuorin* (2000 s. 187–188) mukaan lainkäytön konkreettisessa ratkaisutilanteessa esiymmärryksen turvin käynnistetään ratkaisutoimintaa luonnehtiva liike oikeusnormien ja tosiasioiden tulkinnan välillä. Tuori katsoo yleisten oppien olevan keskeinen osa laintulkinnan taustalla olevaa esiymmärrystä.

⁸⁸ Ks. *Ervasti* 2002 s. 68–69. Ks. myös *Siitari-Vanne* (2005 s. 153–154), joka korostaa funktioita koskevan keskustelun tarvetta. Hänen mukaansa hallintolainkäytön prosessifunktioita koskevan keskustelun puutteella on ollut huomattava vaikutus muun ohella siihen, millä tavoin hallintolainkäytön kehittäminen on edennyt.

⁸⁹ Ks. myös *Klami* (1979 s. 64 ja 80), jonka esittämässä finalistisessa oikeusteoriassa pyritään osaltaan selvittämään oikeussäännösten takana olevia rationaalisia tarkoituspäitä siinä pyrkimyksessä, että oikeudellisia ratkaisuja voitaisiin tehdä näiden tavoitteiden kannalta rationaalisena tavalla. Hän katsoo, että päätöksenteossa on pyrittävä sellaisiin normien mukaisiin ratkaisuihin, jotka ovat myös yhteiskunnallisesti rationaalisia. Ihannetapauksessa norminmukainen päätös on samalla myös ”optimaalisesti hyväksytyjen tavoitteiden suuntainen”.

Objektiivis-rationaalisessa laintulkinnassa oikeusnormeja tarkastellaan kokonaisvaltaisesti, suhteessa koko sosiaaliseen kenttään. Kyse on osaltaan oikeusnormien suhteuttamisesta muuttuvaan yhteiskuntaan. Sen sijaan subjektiivis-historiallisessa tulkintamallissa pyritään selvittämään lainvalmistelutöiden avulla lainlaatijan (tai pikemminkin lainlaadinnassa mukana olleiden henkilöiden) tavoitteita ja kausaatiolehtuksia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, jos säädös perustuu määrättyyn lainsäädäntötilanteeseen (*occasio legis*), jolloin tietyt yhteiskunnalliset tekijät ovat olleet säädöksen ulkoisena aiheena.⁹⁰

YVA-menettelyn osalta funktiotarkastelua voidaan hyödyntää esimerkiksi YVAL 17 §:n tulkinnassa. Säännöksen nojalla valitusasian yhteydessä voidaan vedota arviointimenettelyn puuttumiseen tai sen olennaiseen puutteellisuuteen. Säännöksessä tarkoitettua olennaista puutteellisuutta arvioidaan hallituksen esityksen mukaan osaltaan arviointimenettelyn tarkoituksen pohjalta.⁹¹ YVAL:n 17 §:n soveltamistilanteissa funktioargumentaatio voi tukea tiettyä tulkintavaihtoehtoa tarjoamalla jäsentyneen kuvan lain tavoitteistosta ja menettelyn olennaisesta tarkoituksesta.

1.6 OIKEUSVERTAILUN TOTEUTTAMISTAPA

Tutkimukseen sisältyvän oikeusvertailun kautta pyritään saamaan virikkeitä Suomen YVA-järjestelmän kehittämiseksi ja tunnistamaan kehittämismahdollisuuksiin liittyviä rajoitteita (praktinen intressi).⁹² Muissa YVA-järjestelmissä omaksuttujen sääntelyratkaisuiden ja käytäntöjen tarkasteluun liittyy myös integratiivisia, kontradiktivisia ja pedagogisia intressejä, jotka ovat kytköksissä ensisijaiseen praktiseen intressiin. Toisin sanoen vertailevissa jaksoissa tavoitteena on myös vertailtavien kohteiden yhtäläisyyksien ja erojen tunnistaminen⁹³

⁹⁰ Subjektiivis-historiallisesta ja objektiivis-rationaalisesta laintulkintamallista ks. *Klami* 1979 s. 109, *Makkonen* 1981 s. 195–198, *Nuutila* 1996 s. 123–125, *Määttä* 1999 (a) s. 457 ja *Kuusiniemi* 2003 s. 66.

⁹¹ Menettelyn tarkoituksellisen merkitykselliseen asemaan YVAL:n tulkinnassa viittaa myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu *KHO 26.5.1999 t. 1274*, jossa YVA:n riittävyttä arvioitaessa KHO kiinnitti huomiota siihen, onko arviointimenettelyn olennainen tarkoitus toteutunut. YVAL:n 17 §:ää ja tapausta *KHO 26.5.1999 t. 1274* käsitellään lähemmin jäljempänä jaksossa 6.3.2.

⁹² Yksi keskeisistä oikeusvertailevan tutkimuksen tehtävistä on auttaa kansallista lainsäätäjää hahmottamaan lainsäädäntövaihtoehtoja. Muiden maiden lainsäädäntömallien hyödyntämisestä ja siihen liittyvistä rajoitteista ks. laajemmin *Zweigert – Kötz* 1998 s. 16–17. YVA-järjestelmien vertailun kautta saatavista hyödyistä ks. *Wood* 2003 s. 15.

⁹³ Oikeusvertailevan tutkimuksen ytimeen on perinteisesti katsottu kuuluvan tiedon hankkiminen siitä, mikä tarkasteltavia oikeusjärjestelmiä tai sen osia erottaa ja mikä niitä yhdistää sekä sen arvioiminen, mistä erot ja/tai yhtäläisyydet johtuvat. Ks. *Husa* 1998 s. 19 ja *Sutela* 2001 s. 76 lähteineen. Toisaalta oikeusvertailua on luonnehdittu myös innovaatioille avoimeksi, kehittyväksi oikeustieteen erikoisalaksi, joka ei ole jämähtänyt tiettyyn tutkimustapaan. *Husa* 1998 s. 11.

sekä ymmärryksen lisääminen erilaisista YVA-järjestelmistä.⁹⁴

Tutkimuksessa oikeusvertailu toteutetaan ”pintatasolla” siinä mielessä, ettei tutkimuksessa paneuduta syvällisesti järjestelmien erojen ja yhtäläisyyksien syihin.⁹⁵ Vertailevaa tutkimusta voidaan tehdä tutkimuksen tavoitteista ja painopistealueista riippuen monilla tasoilla.⁹⁶ Karkeimmassa muodossa (säädöstekstivertailu) toteutettunakin vertailu voi tuottaa mielenkiintoista tietoa ja avata uusia näkökulmia lainmuutosmahdollisuuksiin.⁹⁷

Ympäristöoikeustieteessä vertailunäkökohtia on pidetty usein hyvän tutkimuksen tunnusmerkkinä. Vertailun teoreettisista perusteista tai vertailulla saatavissa olevan tiedon luonteesta ja hyödynnettävyydestä on keskusteltu kuitenkin vähän ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta.⁹⁸ Tämä heijastunee osittain myös ympäristöoikeudellisten väitöskirjojen vertailujaksojen toteuttamistapaan. Vertailua on vaivannut tyypillisesti systemaattisuuden puute (muun muassa vertailukohteiden valinnassa) ja varsinaisen analyysin puuttuminen vertailujaksojen jäädessä usein lähinnä säädöstekstien esittelyksi.⁹⁹

Tämän tutkimuksen vertailujaksoissa tarkastellaan Yhdysvalloissa ja Alankomaissa YVA-menettelylle asetettuja oikeudellisia vähimmäisvaatimuksia ja järjestelmien ominaispiirteitä. Yhdysvallat on valittu vertailevaan tarkasteluun ensinnäkin siksi, että suunnitteluinstrumentti on kehitetty kyseisessä maassa ja menettelyn soveltamisesta on kertynyt kokemuksia yli 35 vuoden ajalta. Vertailun kannalta kiinnostavia Yhdysvaltojen järjestelmän erityispiirteitä ovat erityisesti täysimääräisen arviointimenettelyn soveltamisharkinnassa hyödynnettävä ympäristöarviointi (mini-YVA) ja tuomioistuimien aktiivinen rooli arviointimenettelyn laadunvarmistuksessa. Maassa on myös käynnissä laaja-alainen YVA-menettelyn uudistamishanke, johon liittyvät ympäristöoikeudelliset tar-

⁹⁴ Oikeusvertailun erilaisista intresseistä ja funktioista ks. *Husa* 1998 s. 26–39 ja *Zweigert – Kötz* 1998 s. 15–31.

⁹⁵ Toisaalta tutkimuksen oikeusvertailevissa jaksoissa ei tyydytä pintatason säädöstekstivertailuun, vaan kirjallisuuden, haastattelujen ja valikoitujen oikeustapausten käsittelyn kautta vertailuun sisältyy ”*law in action*” -näkökulma.

⁹⁶ Oikeusvertailevan tutkimuksen toteuttamisesta eri syvyystasoilla ja vertailun tarkoituksen sekä toteuttamistavan eksplikoimistarpeesta ks. *Sutela* 2001 s. 93.

⁹⁷ Praktisessa oikeusvertailussa voidaan hyödyntää esimerkiksi ulkomaisia sääntelyratkaisuja käytännöllisten päämäärien saavuttamiseksi. Siinä ei pyritä tutkimaan vierasta oikeutta oikeudellisen käytännön tai oikeudellisen kulttuurin tasolla, vaan tyydytään vieraiden maiden oikeusjärjestelmän pintaan. *Husa* 1998 s. 35. Ks. myös *Pohjolainen* (1998 s. 486–488), joka erottaa deskriptio selittävistä tai systematisoivasta vertailututkimuksesta pitäen ongelmallisena vertailututkimuksen jäämistä deskriptio tasolle. Toisaalta hän myöntää deskriptio käyttöarvon lainvalmistelun näkökulmasta.

⁹⁸ Ks. kuitenkin *Hollo* 1976 s. 9–10, *Vihervuori* 1981 s. 93–94 ja *Salila* 2005 s. 21–22.

⁹⁹ Näihin seikkoihin on kiinnitetty tyypillisesti huomioita vastaväittäjien lausunnoissa. Ks. esim. *Hollon* (1996 s. 343 ja 354) lausunto *Ekroosin* väitöskirjasta, *Pohjolaisten* (1998 s. 486–489) lausunto *Heralan* väitöskirjasta ja *Kuusiniemen* (1998 (a) s. 1403) lausunto *Tolvasen* väitöskirjasta.

kastelut YVA:n vaikuttavuudesta ja kehittämistarpeista ovat mielenkiintoisia myös Suomen YVA-järjestelmän kehittämisen kannalta.

Yhdysvaltojen järjestelmää on tarkasteltu kirjoitetun lain, oikeuskirjallisuuden sekä oikeuskäytännön pohjalta.¹⁰⁰ Aineistoa on hankittu ympäristöhallinnon internetsivuja hyödyntämällä ja tekemällä tutkimusvierailu Michiganin yliopistoon (5.6.–12.6.2005). Oikeuskirjallisuutta ja oikeustapauksia on haettu myös WestLaw-tietokannan avulla. Kattavaan oikeustapausanalyysiin ei ole kuitenkaan pyritty, vaan tuomioistuimien ratkaisut ovat lähinnä esimerkkejä YVA-lainsäädännön soveltamiskäytännöstä.¹⁰¹

Toiseksi vertailukohteeksi on valittu Alankomaat, jonka YVA-järjestelmää on yleisesti pidetty hyvin kehittyneenä ja tehokkaana.¹⁰² Vertailun kannalta kiinnostavana erityispiirteenä Alankomaiden YVA-järjestelmässä on erityisesti riippumattoman asiantuntijaelimen (YVA-komissio) käyttö menettelyn lainmukaisuuden ja laadun varmistamisessa. Myös muun muassa vaihtoehtotarkastelu ja ympäristövaikutusten seuranta ovat mielenkiintoisia tarkastelukohteita, sillä näiden elementtien osalta Alankomaiden lainsäädäntö poikkeaa selvästi sekä YVA-direktiivin että Suomen YVA-lainsäädännön vähimmäisvaatimuksista. Alankomaiden YVA-järjestelmää koskevissa tarkasteluissa pääasiallisina lähteinä on käytetty säädöskäännösten ohella lainvalmistelutöiden käännöksiä ja kirjallisuutta.¹⁰³ Lisäksi haastattelujen avulla on pyritty saamaan tietoa menettelyn tosiasiallisesta kulusta (epävirallisista, lakiin perustumattomista vaiheista) ja käytännön kokemuksista YVA-lainsäädännön soveltamisessa. Aineisto on hankittu tekemällä kaksi tutkimusvierailua YVA-komissioon ja Utrechtin yliopistoon sekä Alankomaiden ympäristöhallinnon ja komission internetsivujen avulla.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Yhdysvaltojen lainsäädäntöä on seurattu 15.11.2006 saakka.

¹⁰¹ Relevanttien tapausten etsinnässä on hyödynnetty Yhdysvaltojen ympäristöhallinnon internet-sivujen kautta saatavaa asiakirjaa ”Major Cases Interpreting the National Environmental Policy Act” (http://www.nepa.gov/nepa/caselaw/Major_NEPA_Cases.pdf). *Trippin* ja *Alleyn* (2003, alaviite 66) mukaan maassa rekisteröidään keskimäärin lähes sata YVA-oikeustapausta vuodessa.

¹⁰² Ks. esim. *Wood* 1996 s. 3 ja *Backes* 2002 ja *Wood* 2003 s. 13. Järjestelmän tehokkuutta on selitetty osaltaan sen joustavuudella. Ks. esim. *Verheem* (1999 s. 259), jonka mukaan ”In niederländischen MER-Prozess bestehen diverse Möglichkeiten, unnötige MER zu vermeiden und den Ablauf so effektiv wie möglich auf den Entscheidungsprozess abzustimmen.” Kehittynyt YVA-järjestelmä on kytketty tiheään asukasluukuun ja kehittyneeseen maankäytön suunnitteluun sekä ympäristökysymysten tärkeään asemaan yhteiskunnassa. Ks. *Arts* 1998 s. 34.

¹⁰³ Lähteistöön kuuluu myös valikoituja Alankomaiden korkeimman hallinto-oikeuden (*Raad van State*) ratkaisuja. Oikeustapausten tulkinnassa on hyödynnetty kirjallisuutta ja haastattelua (*Pieters* 16.11.2004).

¹⁰⁴ Tutkimusvierailut YVA-komissioon (Utrecht) tehtiin 27.5.2003 ja 15.11.2004 sekä Utrechtin yliopistoon 26.–28.5.2003 ja 16.–17.11.2004. Alankomaiden YVA-lainsäädännön viimeisimmät uudistukset tulivat voimaan 1.7.2005 ja 28.9.2006. Tutkimusvierailujen ajankohtien sekä säädöskäännösten puuttumisen vuoksi tarkastelu on kohdennettu Alankomaiden YVA-sääntelyyn siinä muodossa kuin se oli 30.6.2005. Ajallista rajausta on pidetty tutkimuksen praktinen vertailu-

1.7 YVA:N KEHITTÄMISTARPEIDEN ARVIOINTI VAIKUTTAVUUDEN NÄKÖKULMASTA

Viime vuosina lakien vaikutuksiin on kiinnitetty oikeustieteellisessä tutkimuksessa entistä enemmän huomiota. Ympäristöoikeuden alueella tämä on näkynyt laajentuneena kiinnostuksena ympäristösäädösten sekä niihin liittyvien ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen vaikutuksia ja toimivuutta kohtaan.¹⁰⁵ Vaikutustutkimuksen hyödyllisyyttä puoltaa ennen kaikkea se, että säädösten epäkohtien ja kehittämistarpeiden tunnistamiseksi tarvitaan tietoa siitä, millaisia vaikutuksia säädöksillä on (lakisääntelyn korjausperustelu).¹⁰⁶

Ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen vaikutusten arvioiminen voidaan erottaa käsitteellisesti niiden vaikuttavuuden analysoimisesta.¹⁰⁷ Arviointitutkimuksen piirissä vaikuttavuusanalyysi on liitetty yleisesti tavoitteiden saavuttamisen tarkasteluun. Kysymyksenasettelun keskiössä on se, millaisia vaikutuksia syntyi asetettuihin tavoitteisiin verrattuna. *Sadlerin* mukaan vaikuttavuuskäsite ”refers to whether something works as intended and meets the purpose(s) for which it is designed”.¹⁰⁸ Vaikuttavuus viittaa siis ohjauskeinon toimivuuteen sille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta.

Ohjauskeinon tavoitteiden määrittäminen asettaa vaikuttavuustutkimukselle ensimmäisen haasteen.¹⁰⁹ Oikeudellisesta näkökulmasta tietoa ohjauskeinon tavoitteistosta on luonteva hakea lakien tavoitesäännöksistä. Laeissa nimenomaisesti mainittujen tavoitteiden (tavoitesäännösten) pohjalta tapahtuvaan tarkasteluun liittyy kuitenkin ongelmia. Lakiin kirjatut tavoitteet ovat usein yleispiirteisiä ja abstrakteja. Tavoitteita kuvataan usein niin ylimalkaisesti, että konkreettisena tavoitteena olevaa asiantilaa voi olla hankalaa tunnistaa.¹¹⁰

intressi huomioon ottaen mahdollisena ja YVA-järjestelmän toimivuuteen liittyvien kokemusten ja tutkimustiedon olemassaolon näkökulmasta myös perusteltuna.

¹⁰⁵ Tuoreimpana esimerkkinä ympäristösääntelyn vaikutuksia analysoivasta ympäristöoikeudellisesta tutkimuksesta voidaan mainita *Similän* (2007) väitöskirja. Ks. myös *Määttä* 2004 (a) s. 1098–1099.

¹⁰⁶ Lakien vaikutusten tutkimista puoltavista näkökohdista laaja-alaisesti ks. *Tala* 2001 s. 7–12 ja 26–27. Esimerkki vaikutustutkimushankkeen hyödyistä ks. *Ervasti* 1998 s. 381–382.

¹⁰⁷ Ks. myös *Hokkanen* ja *Kojo* (2003 s. 15), jotka painottavat vaikuttavuuden arvioimisen erottamista sen arvioimisesta, millaisia vaikutuksia YVA:lla on ja miten YVA vaikuttaa hankkeen muotoutumiseen ja päätöksentekoon.

¹⁰⁸ *Sadler* 1996 s. 37. Vaikuttavuus-käsitteestä ja sen lähikäsitteistä ks. myös *Meklin* 1989 s. 220, *Kautto* ym. 2000 s. 40–41, *Hokkanen – Kojo* 2003 s. 14–16, *Micwitz* 2003 s. 421, *Hilding-Rydevik* 2006 s. 77–93 ja *Similä* 2007 s. 13 ja 54–55.

¹⁰⁹ Tavoitteiden määrittämistä on pidetty vaikuttavuuden arvioimisessa hyvin keskeisenä kysymyksenä. Ks. *Hokkanen – Kojo* 2003 s. 15–16.

¹¹⁰ Ks. *Tala* 2001 s. 117–124 ja hänen v. 1996 lakiuudistuksista poimimansa esimerkit laveista, yleisluonteisista ja epämääräistä tavoitelausumista. Ks. myös *Similä* (2007 s. 54–55), joka viittaa siihen, että menettelylliseltä ympäristösääntelyltä saattaa puuttua tarkoituksellisesti aineelliset tavoitteet. Näissä tilanteissa voi olla hyvin hankala sanoa, minkälaisia ympäristöllisiä muutoksia tulisi tapahtua, jotta ohjauskeinoa voitaisiin pitää tehokkaana.

Yleispiirteisyys vaivaa myös YVAL:n tavoitesäännöstä, jossa kuvataan väljäsanaisesti toivottujen vaikutusten yleistä suuntaa.¹¹¹ YVAL 1 §:n mukaan säädöksen tavoitteena on ”edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia”.

Tavoitesäännökset saattavat myös sisältää hankalasti yhteen sovitettavia päämääriä. Esimerkkinä mainittakoon metsälain (1093/1996) 1 §, jonka mukaan lain ”tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään”. On lisäksi huomioitava, että lakien taustalla on usein kompromissi eri intressiryhmien välillä. Lakiin kirjattu tavoite ei välttämättä ole kenenkään varsinainen tavoite, vaan se voi olla myönnyttelyjen ja neuvottelujen tulos sisältäen erilaisia retorisia keinoja, joilla pyritään saamaan hyväksyttävyyttä hankkeelle.¹¹² *Tala* kiteyttää lakien sisältämän, tavoitteenasettelua koskevan informaation kuvaavan melko vajavaisesti niitä tarkoitettuja vaikutuksia, joita säännöstöllä uskotaan olevan.¹¹³

Vaikka säädöksen tavoitteiston määrittäminen voi olla tavoitesäännöksestä käsin ongelmallista, lakien keskeiset päämäärät voidaan yleensä tunnistaa esimerkiksi kartoittamalla lain esitöissä arvioituja myönteisiä vaikutuksia.¹¹⁴ Konkreettista tietoa tavoitteista voidaan saada myös tarkastelemalla sitä, mistä epätydyttävänä pidetystä tilanteesta halutaan päästä eroon.¹¹⁵ Lain tavoitteisto voidaan hahmottaa lisäksi säännösten sisällön pohjalta. Voidaan ajatella, että laissa on sisäänrakennettuna tietty arvo- ja tavoitejärjestelmä ja toimittaessa lain mukaisesti toteutetaan kyseistä arvo- ja tavoitejärjestelmää.¹¹⁶

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki on esimerkki laista, johon liitetyt tavoitteet ilmenevät tavoitesäännöstä selvästi kokonaisvaltaisem-

¹¹¹ Väljästi määriteltyä tavoitteistoa on saatettu pitää ympäristölakien suojelufunktion kannalta vaaratekijänä. *Kuusiniemen* (2001 (a) s. 173–174) mukaan jos ”normiston suojelutavoitteet ovat täsmentymättömät, lain soveltajilla on joustavien normien väljissä rajoissa mahdollisuus ja ehkä taipumuskin sallia omistajalle sellainen käyttö, joka kokonaisuutena uhkaa säännösten perimmäisiä tavoitteita”.

¹¹² *Tala* 2001 s. 126–138. *Klami* (1979 s. 68–69) tuo esiin, että saman lain eri pykälät saattavat kuvastaa erilaisia tavoitteita, vaikka ne olisi säädetty yhdellä kertaa. Taustalla voi olla poliittinen kompromissi, jossa puolue A on päässyt määrittelemään laista tietyt pykälät ja puolue B loput.

¹¹³ *Tala* 2001 s. 138.

¹¹⁴ Ennakoitujen myönteisten vaikutusten tunnistaminen on usein kielteisten vaikutusten tunnistamista helpompaa, sillä hallituksen esityksissä kielteisten vaikutusten käsittely jää usein vähemmälle. Ks. *Tala* 2001 s. 136. Esimerkiksi YVAL:ia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 319/1994 vp) lain mahdolliset kielteiset vaikutukset on lähes kauttaaltaan sivuutettu. Lain esitöistä kuvastuu vahva optimismi lain myönteisten vaikutusten suhteen.

¹¹⁵ Ks. *Tala* 2001 s. 340.

¹¹⁶ Ks. *Klami* 1979 s. 71.

min hallituksen esityksestä.¹¹⁷ Merkillepantavaa on, että YVAL:n tavoitesäännöksessä ei viitata selkeästi esimerkiksi ympäristöhaittojen ennaltaehkäisy-tavoitteeseen, joka on lain esitöiden ja myös säädöksen sisällön perusteella arvioituna yksi YVA:n ydintavoitteista. Hallituksen esityksen yleisperusteluista ilmenevät suoraan tai epäsuorasti muun muassa seuraavat, toisiinsa kytkeytyvät toivotut vaikutukset:

- 1) haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisy ja kestävän kehityksen tuke-minen
- 2) tiedon saaminen hankkeiden kokonaisvaikutuksista ympäristöön riittä-vän varhaisessa vaiheessa
- 3) ympäristövaikutusten huomioon ottamisen edistäminen hankkeiden-suunnittelussa ja tehtäessä lupapäätöksiä sekä muita ratkaisuja
- 4) edellytysten luominen ympäristön laadun parantamiselle ja ympäristön käyttöä koskevan ohjauksen edelleen kehittämiseksi
- 5) kansalaisten ja kansalaisryhmien ennakollisen osallistumismahdolli-suuksien lisääntyminen
- 6) eri näkökantojen ja tavoitteiden yhteensovittamismahdollisuuksien edis-täminen
- 7) osallistumismenettelyjen kehittyminen
- 8) hankkeiden välisten olennaisten vaikutusten tunnistaminen ja huomioon ottaminen
- 9) YVA-direktiivin ja -yleissopimuksen täytäntöönpano Suomessa
- 10) yhtäläisten kilpailun edellytysten muodostuminen Suomen ja muiden maiden välillä
- 11) kustannussäästöt hankkeesta vastaavalle muutoksenhakujen vähenemi-sen ja uusien edullisimpien toteuttamisvaihtoehtojen löytymisen kautta
- 12) haitallisten ympäristövaikutusten vähenemisestä ja estymisestä syntyvä merkittävä yhteiskuntataloudellinen säästö.

Hallituksen esityksen valossa YVAL:n tavoitteisto on hyvin moninainen, mikä tekee säädöksen vaikuttavuuden arvioimisesta haasteellisen tehtävän. Lakien vaikuttavuutta voitaneen tosin arvioida myös sitoutumatta niiden (kaikkiin) ta-voitteisiin. Arviointikriteerien valintaa voidaan pitää osana tutkimustehtävän asettamista ja tutkimuksen toteuttamista.¹¹⁸ Toisaalta selkeistä arviointikritee-reistä huolimatta vaikuttavuustutkimuksen toteuttaminen voi olla hyvin vaati-vaa. Esimerkiksi ympäristön tilaa koskevassa vaikuttavuustarkastelussa saattaa olla hankala erottaa juuri tietyn ympäristölain merkitys muista syytekijöistä.¹¹⁹ Ongelmat voivat koskea muun muassa vaikutusketjujen monimutkaisuutta; sää-

¹¹⁷ HE 319/1993 vp.

¹¹⁸ Ks. *Similä* 2002 (a) s. 185. Ks. myös *Hokkanen ja Kajo* (2003 s. 9), jotka kiinnittävät perus-tellusti huomiota siihen, että arviointitilanne ja -kohde määrittelevät mielekkäät arviointikri-teerit.

¹¹⁹ *Blankenburg* (1985 s. 112) toteaa tarkasteltavan säädöksen vaikutuksen eristämisen (muista muuttujista) olevan yksi vaikuttavuustutkimuksen ”normaali” ongelma.

döksen ja tavoitellun asiantilan välillä voi vallita kompleksi kausaalinen mekanismi.¹²⁰

Tässä tutkimuksessa vaikuttavuustutkimuksen haasteisiin on pyritty vastaamaan vaihtoehtoisella tehtävänasettelulla, jossa *tavoitteena ei ole niinkään esittää väitteitä ohjauskeinon tosiasiallisesta vaikuttavuudesta, vaan tuottaa tietoa niistä tekijöistä, joiden tunnistamisen kautta suunnitteluinstrumentin toimivuutta voidaan edistää*.¹²¹ Tarkastelun keskiössä ovat yhtäältä ne vaikutusmekanismit, joiden kautta sääntelyn toivotut vaikutukset syntyvät. Toisaalta tutkimuksessa analysoidaan suunnitteluinstrumentin potentiaalisia ongelmakohtia ensisijaisesti normatiivisella tasolla.¹²² Kyse on YVA-järjestelmän kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien tunnistamispyrkimyksestä lainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön analyysin sekä monitieteellisen YVA-tutkimuksen ja oikeusvertailevan aineiston pohjalta.

Menettelyn kehittämistarpeita arvioidaan erityisesti ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta, joka liittyy tutkimuksen tavoitteeseen edistää suunnitteluinstrumentin toimivuutta ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyssä välineenä. Toisaalta ympäristönäkökulmaa pyritään tasapainottamaan muiden näkökohtien kanssa, sillä ympäristösääntelyn kehittämistä ei ”voida pohjata ainoastaan yhteen näkökulmaan”, kuten *Similä* on huomauttanut.¹²³ YVA-menettelyn kyseessä ollessa muita relevantteja näkökohtia ovat erityisesti tavoite toteuttaa hankkeita riittävän joutuisasti ja kohtuullisin kustannuksin sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuus oman elinympäristönsä suunnitteluun.

¹²⁰ Vaikuttavuuden arvioinnissa käytetyistä menetelmistä ja niihin liittyvistä epävarmuustekijöistä ks. *Kautto* ym. 2000 s. 42–43 ja *Similä* 2002 (a) s. 187–188. Ympäristösääntelyn ja sen vaikutusten kausaalisuhteen tunnistamisvaikeudesta ks. myös *Similä* 2007 s. 28.

¹²¹ Lähestymistavan valinnan taustalla on osaltaan myös *Similän* (2007 s. 55) esittämä näkemys, jonka mukaan sääntelyn tavoitteiden ja vaikutusten vertailuun nähden on vähintään yhtä tärkeää tunnistaa niitä sääntelyn ominaisuuksia, jotka edistävät tai heikentävät vaikuttavuutta.

¹²² Vastaavasti *Kokko* (2003 (a) s. 9) pitäätyy ympäristöoikeudellisten instrumenttien toimivuuden arvioimisessa (biodiversiteetin turvaamisen kannalta) normatiivisella tasolla katsoen, ettei instrumenttien tosiasiallista vaikuttavuutta voida arvioida yhden tutkijan resurssein.

¹²³ *Similä* 2002 (a) s. 179. Hän (2002 (a) s. 185–199) käsittelee seuraavia kriteerejä, jotka on aiheellista huomioida ympäristösääntelyn kehittämistarpeita arvioitaessa: ympäristöllinen vaikuttavuus, kustannustehokkuus, dynaaminen tehokkuus, oikeudenmukaisuus, demokraattinen päätöksenteko, merkityksellisyys sekä ennakoitavuus ja joustavuus.

2 YVA-lainsäädännön evoluutio

2.1 YVA-MENETTELYN SYNTY YHDYSVALLOISSA

Ympäristövaikutusten arviointi on lähtöisin Yhdysvalloista, jossa ohjauksena koskeva keskeisin säädös *National Environmental Policy Act* (NEPA)¹ tuli voimaan vuonna 1970. Lain säätämisen taustalla olivat lisääntyneet paikalliset ympäristöongelmat, ympäristötietoisuuden kasvu ja ympäristönsuojelua koskevan keskustelun vilkastuminen 1960-luvulla sekä näiden myötä vaatimukset ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta vaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden suunnittelussa.²

NEPA on Yhdysvaltojen ympäristösääntelyssä eräänlainen ”sateenvarjosäädös”, jolla on pyritty määrittämään laaja-alaisesti kansallista ympäristöpolitiikkaa.³ NEPA:n tavoitteet ilmentävät pyrkimystä vastata kokonaisvaltaisesti ympäristöongelmiin ja sovittaa yhteen taloudellisia, sosiaalisia sekä ekologisia intressejä. Lain tarkoituksena on muun muassa edistää ihmisen ja luonnon välistä harmoniaa sekä toimia, joilla voidaan ehkäistä ja eliminoida ympäristövahinkoja. NEPA:sta ilmenevät myös ihmisen terveyden ja hyvinvoinnin sekä ympäristötietoisuuden kohentamiseen tähtäävät tavoitteet.⁴ Laki on säädetty vastaamaan kestävä kehityksen haasteeseen ja tässä mielessä sitä voidaan pitää aikaansa edellä olleena ympäristölakina.⁵ Säädökseen sisältyvä julistus Yhdysvaltojen ympäristöpolitiikasta muistuttaa sisällöllisesti yllättävän paljon Brundtlandin komission vuoden 1987 määritelmää kestävästä kehityksestä.⁶ NEPA:n (§ 4331) mukaan

”The Congress [...] declares that it is the continuing policy of the Federal Government [...] to create and maintain conditions under which man and na-

¹ The National Environmental Policy Act of 1969, 42 U.S.C. §§ 4321–4370f.

² Ks. *Arts* 1998 s. 20, *Deacon* 2003 s. 147 ja *Kirby* 2003 s. 253. Kulttuurisista tekijöistä Yhdysvaltojen YVA-lainsäädännön syntymisen taustalla ks. *Wood* 2003 s. 17.

³ Ks. NEPA §§ 4342 ja 4344 sekä *Tripp – Alley* 2003 s. 93. NEPA:n säätämisen yhteydessä perustettiin myös uusi ympäristöviranomais (Council of Environmental Quality, CEQ) vastamaan NEPA:n asianmukaisesta täytäntöönpanosta liittovaltion viranomaisissa ja avustamaan presidenttiä ympäristönsuojelua koskeissa kysymyksissä.

⁴ NEPA § 4321.

⁵ Ks. esim. *Connaughton* 2003 s. 3.

⁶ Vuonna 1987 julkaistussa raportissaan ”Yhteinen tulevaisuutemme” Brundtlandin komissio esitti määritelmänsä kestävästä kehityksestä. Määritelmän mukaan kestävällä kehityksellä pyritään tyydyttämään nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Yhteinen tulevaisuutemme 1987 s. 26. Kestävä kehityksen käsitteestä ks. laajemmin esim. *Kumpulainen* 2004 (a) s. 117–122.

ture can exist in productive harmony, and fulfill the social, economic, and other requirements of present and future generations of Americans.”

Ei olekaan yllättävää, että Yhdysvalloissa YVA-lainsäädäntöä on pidetty hyvin keskeisessä asemassa ympäristölainsäädännön kokonaisuudessa ja NEPA:n on usein luonnehdittu olevan ympäristölainsäädännön kulmakivi.⁷ Esimerkiksi NEPA:n nojalla annetuissa CEQ:n määräyksissä⁸ säädöksen katsotaan olevan ympäristönsuojelun peruskirja, jossa on perustettu politiikka, asetettu tavoitteet (§ 101) ja tarjottu keinot (§ 102) politiikan toteuttamiseen.

NEPA:n asettamat vaatimukset ovat luonteeltaan hyvin väljiä ja jättävät lainsoveltajalle laajan tulkintamarginaalin. Säädöksen keskeisten velvoitteiden, kuten arviointiselostuksen laatimisvelvollisuuden, sisältöä täsmennetään CEQ:n määräyksissä.⁹ CEQ:n määräykset ovat oikeudellisesti sitovia ja ne koskevat kaikkia liittovaltion viranomaisia.¹⁰ CEQ:n määräyksiä täydentävät toimialoitain annetut menettelyohjeet (*Agency NEPA Procedures*), jotka sisältävät kuvauksen käytännöistä ja periaatteista, joilla NEPA:n ja CEQ:n määräysten asettamat vaatimukset pannaan täytäntöön tietyllä toimialalla.¹¹ Lisäksi YVA-lainsäädännön täytäntöönpanoa pyritään tehostamaan arvioinnin eri osa-alueita koskevilla ohjeilla (*CEQ NEPA Guidance*). Viime vuosina NEPA:n täytäntöönpanoa on pyritty tehostamaan juuri ohjeistuksen kautta.¹²

NEPA:n ja sitä täsmentävien määräysten sekä ohjeiden lisäksi YVA-menettelyä koskevat oikeudelliset vähimmäisvaatimukset määräytyvät oikeuskäytännössä syntyneiden linjausten kautta. Väljään muotoon jätetyn NEPA:n tulkinassa tuomioistuinten linjauksilla on ollut keskeinen merkitys.¹³ Liittovaltion

⁷ Ks. esim. *Yang* 2002 s. 534, *Buccino* 2003 s. 51, *Deacon* 2003 s. 147, *Tripp – Alley* 2003 s. 75 lähteineen. Ks. myös *Karkkainen* (2002 s. 904), joka huomauttaa, että NEPA on leimattu yhtä ponnekkaasti myös kalliiksi ja hyödyttömäksi instrumentiksi.

⁸ *Regulations for Implementing NEPA from Council of Environmental Quality* (40 C.F.R. § 1501). YVA:n vaikuttavuutta koskevassa CEQ:n (1997 s. 1) selvityksessä NEPA:n todetaan olevan modernin ympäristönsuojelun perusta Yhdysvalloissa.

⁹ CEQ:n määräysten (§ 1500.1) mukaan niiden tarkoituksena on kertoa viranomaisille, mitä näiden tulee tehdä täyttääkseen YVA-prosessin vaatimukset ja saavuttaakseen NEPA:n tavoitteet.

¹⁰ Määräysten sitovuus on vahvistettu tuomioistuimissa. Tapauksessa *Trustee for Alaska v. Hodel*, 806 F.2d 1378, 1382 (9th Cir. 1986) tuomioistuin katsoi, että ”The CEQ regulations are binding on all federal agencies and provide formal guidance to the courts for interpreting NEPA requirements”. Ks. myös *Tripp – Alley* 2003 s. 93 ja siinä viitattu tapaus *Sierra Club v. Watkins*, 808 D Supp. 852, 870 (D.D.C. 1991). *Tripp* ja *Alley* (2003 s. 94) kuitenkin huomauttavat, että CEQ:n ohjeiden sitovasta asemasta huolimatta niitä ei aina noudateta ja ohjeiden täytäntöönpanosta on ollut vain vähän oikeudenkäyntejä.

¹¹ Ks. CEQ:n määräykset § 1507.3. Toimialakohtaiset ohjeet on saatavissa CEQ:n internetsivujen kautta (<http://ceq.eh.doe.gov/nepa/regs/agency/agencies.cfm>).

¹² Ohjeet ovat saatavilla internetissä osoitteessa <http://www.nepa.gov/nepa/nepanet.htm>.

¹³ *Boninen* (1997 s. 76) mukaan YVA:aa koskevat oikeudelliset doktriinit ovat pääosin muotoutuneet kirjoitetun sääntelyn sijaan tuomioistuinten ratkaisujen kautta.

toimia koskevan lainsäädännön lisäksi useissa Yhdysvaltojen osavaltioissa on säädetty osavaltiokohtaisesta arviointivelvollisuudesta. Tältä osin kattavimpana ja tiukimpana on pidetty Kalifornian YVA-lainsäädäntöä.¹⁴ Tässä tutkimuksessa tarkastelu on rajattu liittovaltion hankkeita koskevaan sääntelyyn.

Yhdysvalloissa NEPA:n sisältöön ei ole tehty sen historian aikana yhtään merkittävää uudistusta. Myöskään tulkintakäytännöissä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Nyt paine perustavanlaatuisen uudistuksen toteuttamiseksi on erityisesti keskushallinnon, arviointeja tekevien liittovaltion viranomaisten ja teollisuuden tyytymättömyyden vuoksi kasvanut ja NEPA:n on katsottu olevan eräänlaisessa tienhaarassa.¹⁵ Yhdysvaltojen YVA-järjestelmän ongelmiksi on koettu erityisesti arvioinnin aiheuttamat viiveet ja kustannukset sekä järjestelmän byrokraattisuus. NEPA:n sisältöuudistuksia ei ole kuitenkaan vireillä, vaan YVA-lainsäädännön vaikuttavuutta pyritään tehostamaan uusilla YVA-lainsäädännön soveltamisohjeilla.¹⁶

2.2 OHJAUSKEINON KÄYTTÖÖNOTTO EY:SSÄ JA KANSAINVÄLISESSÄ YMPÄRISTÖPOLITIIKASSA

Yhdysvaltojen YVA-järjestelmä herätti 1970-luvulla runsaasti mielenkiintoa ympäri maailmaa. Ympäristövaikutusten arviointiprosessi otettiin verrattain pian käyttöön useissa muissa maissa (Kanada 1973, Uusi-Seelanti 1974, Kolumbia 1974, Thaimaa 1975, Länsi-Saksa 1976, Ranska 1976). Vaikka arviointimenettelyn pääperiaatteet omaksuttiinkin melko yhtenevästi, kaikilta osin Yhdysvaltojen YVA-järjestelmää ei kuitenkaan haluttu jäljitellä. Tämä johtui erilaisista maankäytön suunnittelujärjestelmistä sekä hallinnon avoimuuteen liittyvistä perinteistä. Useissa maissa haluttiin myös välttyä hankkeiden toteuttamista hidastavilta oikeudenkäynneiltä, joita Yhdysvalloissa oli syntynyt runsaasti heti NEPA:n voimaantultua.¹⁷

¹⁴ Ks. *Arts* 1998 s. 27 ja *Wood* 2003 s. 32 lähteineen.

¹⁵ Ks. *Deacon* 2003 s. 153–154 ja *Karkkainen* 2004 s. 336.

¹⁶ Ks. NEPA:n kehittämissuunnitelman (NEPA Task Force 2003) raportti. Työryhmän ehdotusten täytäntöönpanemiseksi Yhdysvaltojen hallinnossa on ryhdytty kehittämään ohjeita, joista luonnosvaiheeseen ovat edenneet kategorisen poissuljennan laajentamista sekä ympäristöjohtamisjärjestelmien ja YVA:n yhteensovittamista koskevat ohjeet. Ks. <http://www.nepa.gov/nepa/nepanet.htm> [1.12.2006]. Lisäksi Yhdysvalloissa on tehty viime vuosina presidentti *Bushin* hallinnon myötävaikutuksesta useita muita ehdotuksia ja toimia ympäristövaikutusten arvioinnin keventämiseksi ja nopeuttamiseksi. Nämä ovat koskeneet muun muassa vaihtoehtotarkastelun supistamista, uusien hanketyyppien poissulkemista sekä osallistumista ja muutoksenhakua koskevien määräaikaisten rajoittamista. Ks. *Buccino* 2003 s. 54–72, *Connaughton* 2003 s. 12–13 ja *Karkkainen* 2004 s. 360–262.

¹⁷ Ks. *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 31, *Wood* 2003 s. 4–6 ja *McGillivray* 2005 s. 401–402. Ks. myös *Arts* 1998 s. 28 lähteineen.

Suomen YVA-lainsäädännön syntymisen kannalta tärkeässä asemassa ovat olleet erityisesti EY-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten tuomat velvoitteet. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva direktiivi (85/337/ETY, YVA-direktiivi) annettiin Euroopan yhteisössä 1980-luvun puolivälissä.¹⁸ Direktiivissä sääntelyn taustalla todetaan olevan tavoite ottaa ympäristö huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kaikessa teknisessä suunnittelussa ja päätöksenteossa. Alan lainsäädännön harmonisointia pidettiin tarpeellisenä myös muun muassa siksi, että hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskevan lainsäädännön eroavuuksien katsottiin voivan johtaa eriarvoisten kilpailun edellytysten muodostumiseen.¹⁹ Yleisemmin Euroopan yhteisön YVA-lainsäädännön synnyn ja kehittämisen taustalla on ollut tarve ottaa käyttöön uusia toimintamalleja monitahoisten ympäristöongelmien hallitsemiseksi.²⁰

Eurooppaan menettelytapa oli levinnyt Yhdysvalloista. Viidentoista vuoden aikaviive Yhdysvaltojen ja EY:n välillä arviointimenettelyn käyttöönotossa johdettiin lähinnä hankaliksi muodostuneista neuvotteluista EY:n jäsenmaiden kesken. Direktiivin valmistelu alkoi Euroopan yhteisössä jo vuonna 1973, mutta komission virallinen ehdotus YVA-direktiiviksi valmistui useiden vaiheiden jälkeen vasta vuonna 1980.²¹ Direktiiviehdotusta seurasivat hankalat neuvottelut direktiivin soveltamisalasta ja siitä, mitä tietoja YVA:ssa olisi tarkasteltava.²² Ehdotukseen verrattuna voimaan tullutta direktiiviä oli heikennetty YVA-asiakirjojen sisältövaatimusten osalta ja lisäksi arviointia aina edellyttävien hankkeiden määrää oli vähennetty. Myös direktiivin sanamuodot oli muutettu lyhyempään ja tulkinnanvaraisempaan muotoon.²³

Vaikka direktiivi tuli voimaan vesittyneessä muodossa, sitä voidaan pitää suunnanmuuttajana Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikassa. YVA-direktiivi oli ensimmäinen Euroopan yhteisön ympäristödirektiivi, jossa säädettiin kansa-

¹⁸ Määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä umpeutui vuonna 1988. Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) liitteen XX nojalla direktiivi koski Suomea jo ennen EU:n jäsenyyttä. Ks. *Kuusiniemi* 1992 s. 485 (alav. 672), HE 319/1993 vp s. 4 ja *Saastamoinen* 1993 s. 4–6.

¹⁹ *Bell ja McGillivay* (2006 s. 516) luonnehtivat yhtenäisiä kilpailun edellytyksiä koskevaa tavoitetta YVA-direktiivin säätämisen muodolliseksi perusteeksi. Olennaisempi rationaliteetti yhteisötason YVA-sääntelylle on heidän mukaansa yhteisen ympäristöpolitiikan tarve.

²⁰ Ks. myös Euroopan yhteisön viides ympäristöohjelma (*Towards Sustainability* 1993 s. 67). Ohjelmasta ilmenee, että yhteisön tavoitteena on kehittää entistä laajempi valikoima ohjauskeinoja edistääkseen kestävää kehitystä.

²¹ COM (80)313. *Heighin* (1990 s. 352) mukaan tätä ennen oli annettu parikymmentä menettelyä koskevaa sisäistä luonnosta, mikä kuvastaa neuvottelujen monivaiheisuutta.

²² *Saastamoinen* (1993 s. 8) toteaa, ettei ehdotus niinkään herättänyt keskustelua direktiivin tarpeellisuudesta, vaan sen ”anarkuudesta”. *Krämerin* (1996 s. 312) mukaan komissio oli ehdottanut, että hankkeesta vastaava edellytetään esittämään YVA-asiakirjoissa useita yksityiskohtaisia selvityksiä ja tietoja. Parlamentti oli esittänyt näiden velvoitteiden laajentamista. Neuvosto puolestaan oli vastustanut yksityiskohtaisia selvitysvelvollisuuksia.

²³ Direktiivin syntyvaiheista ks. tarkemmin *Cupei* 1985 s. 72–91 ja 103–105, *Heigh* 1991 s. 352–354, *Saastamoinen* 1993 s. 7–9 ja 71, *Krämer* 1997 s. 240–241 ja *Arts* 1998 s. 30.

laisten ennakkollisista osallistumismahdollisuuksista ja se oli yleisemminkin eräänlainen päänavaus menettelysääntelyn hyödyntämiselle EY-tason ympäristönsuojelussa. YVA-direktiiviä voidaan pitää uudistuksellisenä myös siinä mielessä, että siinä irtaannuttiin ympäristölainsäädännön sektoraalisuudesta ja edellytettiin hankkeiden merkittävien ympäristövaikutusten kokonaisvaltaista arvioimista.²⁴

YVA-direktiiviä muutettiin vuonna 1997.²⁵ Muutoksen yhteydessä muun muassa pakolliseen arviointiin alistettavien hankkeiden määrää lisättiin ja harkinnanvaraisen arviointivelvollisuuden määräytymistä koskevia kriteerejä täsmennettiin.²⁶ Direktiivillä otettiin käyttöön myös uudet vähimmäisvaatimukset. Lisäksi sen johdanto-osaan kirjattiin direktiivin laaja tavoitteisto, joka viittaa YVA-menettelyn tärkeään asemaan yhteisön ympäristölainsäädännön kokonaisuudessa. Johdanto-osan mukaan YVA-direktiivillä pyritään antamaan viranomaisille asiaankuuluvaa tietoa, jotta ne voisivat tehdä päätöksen jostakin yksittäisestä hankkeesta täysin tietoisina hankkeen todennäköisistä merkittävistä ympäristövaikutuksista. Arviointimenettelyn todetaan olevan yhteisön ympäristöpolitiikan ja yhteisön viidennen, ympäristöä sekä kestävää kehitystä koskevan periaate- ja toimintaohjelman perusväline.

Vuoden 1997 direktiiviin muutoksen taustalla oli huoli direktiivin epäyhtenäisestä soveltamisesta, johon viittasi muun muassa vuonna 1993 julkaistu Euroopan unionin kertomus direktiivin täytäntöönpanosta.²⁷ Uudistuksen toteutukseen ja sisältöön vaikutti myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käytäntö, jossa oli useaan otteeseen jouduttu täsmentämään väljäksi jääneen direktiivin sisältöä. EYTI oli linjauksillaan rajoittanut jäsenvaltioiden harkintavaltaa katsoen, että direktiivin tarkoitus ja soveltamisala on tulkittava laajasti.²⁸ Direktiivin muutoksen taustaa voidaankin luonnehtia siten, että direktiivillä 97/11/EY pyrittiin paikkaamaan alkuperäisen direktiivin puutteellisuuksia, kuten epäselvyyksiä aiheuttaneita sanamuotoja.

Direktiivi jäi kuitenkin vuoden 1997 muutoksen jälkeenkin sanamuodoltaan väljäksi. Direktiivi luo lähinnä puitteet menettelyn toteuttamiselle ja sisältää runsaasti tulkinnallisesti avoimia säännöksiä. Direktiivin väljät muotoillut ovat aiheuttaneet usein tulkintaepäselvyyksiä, mistä on osoituksena muun muassa

²⁴ Ks. *Kumpula* 2004 (a) s. 216–217 ja 277 sekä *Bell – McGillivray* 2006 s. 547–548.

²⁵ Neuvoston direktiivi 97/11/EY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta.

²⁶ Direktiivillä otettiin käyttöön uusi liite III, jossa kuvataan perusteet raja-arvojen määrittelyä ja liitteessä II mainittujen hankkeiden tapauskohtaista seulontaa varten.

²⁷ Direktiivin 97/11/EY tuomista muutoksista ja niiden taustalla olleista tekijöistä ks. direktiivin johdanto-osa ja komissio 2003 (a) s. 29–30.

²⁸ Komissio (2003 (a) s. 27–29) mainitsee direktiivin muutoksiin vaikuttaneina ratkaisuna tapaukset *C-431/92 (Großkrotzenburg)*, *C-133/94 (komissio vs. Belgia)*, *C-72/95 (Kraaijeveld)* ja *C-392/96 (komissio vs. Irlanti)*.

rikkomusmenettelyjen poikkeuksellisen suuri määrä.²⁹ *Bellin ja McGillivrayn* mukaan komissiolle on tehty YVA-direktiivin täytäntöönpanorikkomuksiin liittyviä kanteluita enemmän kuin mistään muusta yhteisön ympäristödirektiivistä.³⁰

YVA-direktiiviä muutettiin viimeksi direktiivillä 2003/35/EY³¹ yleisön osallistumisoikeuksien osalta.³² Tarkistukset tehtiin sen varmistamiseksi, että direktiivi täyttää 31.10.2001 kansainvälisesti voimaan tulleen Århusin yleissopimuksen asettamat velvoitteet.³³ Muilta osin YVA-direktiiviä ei ole muutettu vuoden 1997 jälkeen eikä muutoksia ole myöskään vireillä. Komission viimeisimmässä 5-vuotisraportissa tosin todetaan, että aikanaan direktiiviin on ehkä tehtävä lisämuutoksia soveltamisen yhdenmukaisuuden parantamiseksi. Muutokset saattaisivat komission mukaan koskea laadunvalvonnan, yhdenmukaisen tiedonkeruun sekä raja-arvojen ja yhteisvaikutuksien käsittelyn kehittämistä.³⁴

Viime vuosina YVA-lainsäädännön vaikuttavuutta ja oikeustilan selkeyttä on pyritty edistämään Euroopan yhteisössä pakottavan sääntelyn täsmentämisen tai täydentämisen sijaan komission ohjeilla ja oppailla.³⁵ Oppaiden kehittämisen on osa EU:n yleisempää strategiaa, jolla pyritään kehittämään ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen toimivuutta.³⁶ Tässä mielessä Yhdysvaltojen ja Euroopan yhteisöjen sääntelystrategiat ovat olleet viime vuosina yhtäläisiä.

Yhdysvaltojen ja Euroopan yhteisöjen YVA-järjestelmien kehittämisstrategioiden taustoissa ja tavoitteissa on kuitenkin eroja. Yhdysvalloissa ohjeistuksen kehittämisen pontimina on ollut erityisesti YVA-menettelyn keventä-

²⁹ *Krämerin* (2000 s. 114) mukaan direktiivin väljät, harkintavaltaa jättävät sanamuodot johtavat usein direktiivin sisältämien periaatteiden soveltamatta jättämiseen. Vastaavasti *Ginigen* (2002 s. 81) katsoo, että ”The root of the problem with the EIA process in Spain lies in the broad terms and flexible measures contained in the Directive”.

³⁰ *Bell – McGillivray* 2006 s. 548. Jo yksin vuosina 1997–2001 komissio tutki 977 YVA-direktiiviä koskevaa kantelua. Ks. komissio 2003 (a) s. 18–26.

³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta (osallistumisdirektiivi).

³² Direktiivin 2003/35/EY täytäntöönpanolle asetettu määräaika umpeutui 25.6.2005 ja siten muutoksen merkityksen arviointi on vielä hieman ennenaikaista.

³³ YK:n Euroopan talouskomission valmisteleva, tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 122/2004).

³⁴ Komissio 2003 (a) s. 9.

³⁵ Ks. komissio 1999, 2001 (a), 2001 (b) ja 2006.

³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (N:o 2179/98/EY) Euroopan yhteisön ympäristöä ja kestävä kehitystä koskevan poliittisen toimintaohjelman tarkistamisesta. EYVL 10.10.1998, L 275/1. Päätöksen 3 artikla koskee käytössä olevien ohjauskeinojen monipuolistamista. Artiklasta (2 kohta) ilmenee, että useaa alaa koskevien ohjauskeinojen osalta yhteisön ensisijaisena tavoitteena on edistää muun muassa menetelmien ja ohjaavan aineiston kehittämistä hankkeiden sekä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia varten.

mis- ja virtaviivaistamistavoitteet.³⁷ Sen sijaan Euroopan yhteisössä haasteeksi on koettu ennen kaikkea YVA-lainsäädännön puutteellinen täytännönpäytäminen.³⁸ Eroavaisuutta selittää se, että Yhdysvalloissa sinänsä väljä YVA-lainsäädäntö asettaa tuomioistuinkäytännön kautta selvästi EY-sääntelyä tiukemmat vaatimukset arviointimenettelyn toteutukselle. YVA-direktiivissä jätetään runsaasti harkintavaltaa jäsenmaille, joiden YVA-järjestelmässä muun muassa arvioinnin sisällölle ja laadulle asetettavat vaatimukset vaihtelevat melko suuresti.

Yhdysvalloista alkunsa saanut suunnitteluinstrumentti otettiin käyttöön lukuisten yksittäisten maiden ja EY:n lisäksi kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa, mikä ilmenee useisiin kansainvälisiin ympäristösopimuksiin liittyvinä ympäristövaikutusten arviointivelvoitteina. Suomen YVA-sääntelyn synnyn kannalta keskeisin kansainvälinen sopimus on YK:n Euroopan talouskomitean piirissä valmisteltu, Espoossa vuonna 1991 allekirjoitettu yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 10.9.1997.³⁹ Siinä edellytetään, että vaikutusarviointi kohdistetaan sopimuksen liitteessä I lueteltuihin hankkeisiin, jos niillä on todennäköisesti merkittäviä rajat ylittäviä haittavaikutuksia.⁴⁰ Sopimus ei siis rajoitu ainoastaan valtioiden rajojen läheisyydessä oleviin tai rajat ylittäviin hankkeisiin, vaan arviointivelvollisuus syntyy vaikutusperusteisesti.⁴¹

³⁷ Ks. *Tripp – Alley* 2003 s. 81–83 ja *Karkkainen* 2004 s. 341–342. Ks. myös *Deacon* 2003 s. 147.

³⁸ Ks. esim. *Cashman* 2004 s. 86–87 ja *Stokes* 2003 s. 145. EY:n sisälle mahtuu kuitenkin myös erisuuntaisia kehitysuuntauksia. Esimerkiksi Alankomaissa YVA-lainsäädäntöä ja myös muuta ympäristölainsäädäntöä on pyritty viime vuosina keventämään ja virtaviivaistamaan Yhdysvaltojen NEPA-reformia muistuttavalla tavalla. Tämä selittyy osaltaan sillä, että Alankomaiden YVA-lainsäädäntö on ollut YVA-direktiiviä ja useiden muiden jäsenmaiden YVA-lainsäädäntöä selvästi tiukempaa. Alankomaiden YVA-lainsäädännön ja muun ympäristölainsäädännön keventämishankkeista ks. *Backes* 2002 s. 379, *de Lange* 2003 (a) s. 6–7 ja *sama* 2003 (b) s. 1 sekä NCEIA 2003 s. 16–18. Viimeaikaisen kehityksen taustoista ks. myös *Gilhuis – Verschuuren* 1999 s. 360.

³⁹ Muita arviointivelvoitteita sisältäviä sopimuksia, joihin Suomi on sitoutunut, ovat muun muassa Itämeren suojelusopimus (SopS 2/2000), Pohjoismaiden ympäristönsuojelusopimus (SopS 75/1976) ja Rio de Janeirossa pidetyn YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin yhteydessä solmittu sopimus luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta (SopS 78/1994). Ks. HE 319/1993 vp s. 6, *Kuusiniemi* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 207–209 ja 528 ja *Kokko* 2003 (a) s. 44–45. Ympäristövaikutusten arviointia koskevista kansainvälisistä sopimuksista ja käytännöistä ks. myös *Holder* 2004 s. 53–56 ja *Bell – McGillivray* 2006 s. 510–516.

⁴⁰ Asianosaisen sopimuspuolen aloitteesta sopimuspuolet voivat käydä keskusteluja myös siitä, aiheuttaako muu kuin liitteessä I mainittu ehdotettu hanke todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia ja olisiko sitä tämän vuoksi käsiteltävä hankeluettelon hankkeiden tapaan. Sopimuspuolten ollessa asiasta yhtä mieltä, kyseistä hanketta käsitellään kuten I liitteessä mainittuja. Ks. sopimuksen 2 artiklan 5 kohta. Sopimuksen liitteeseen III on sisällytetty yleiset arviointiperusteet liitteessä I mainitsemattomien hankkeiden ympäristöllisen merkittävyyden määrittämiseksi.

⁴¹ Sopimuksen piiriin kuuluvat sellaiset, ei yksinomaan maailmanlaajuiset vaikutukset, jotka fyysiseltä alkuperältään kokonaan tai osaksi jonkin sopimuspuolen lainkäyttövallan piirissä olevalla alueella sijaitseva hanke aiheuttaa toisen sopimuspuolen lainkäyttövallan piirissä olevalla alueella. Ks. sopimuksen 1 artiklan viii kohta. Sopimuksesta laajemmin ks. esim. *Kumpula* teok-

2.3 YVA-MENETTELYN RANTAUTUMINEN SUOMEEN

Suomessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja sen käyttöönoton tarvetta tarkasteltiin ensimmäistä kertaa kokonaisvaltaisesti vuonna 1982 julkaistussa komiteanmietinnössä. Mietinnön laatineen työryhmän tehtävänä oli ollut ehdotuksen laatiminen valtakunnallisesti merkityksellisten rakennus- ja kehittämishankkeiden ympäristövaikutusten arvioimiseksi ja ennakoimiseksi sekä arviointimenetelmien kehittämiseksi.⁴² Työryhmä kannatti arviointimenettelyn laaja-alaista hyödyntämistä. Sen mukaan ympäristövaikutusten arviointi olisi ulotettava kattamaan eri suunnittelu- ja päätöksentekotasot säädösehdoitusten laadinnasta hankesuunnitteluun. Työryhmän mietintö edusti kansainvälistä ”YVA-ajattelua” myös siinä mielessä, että siinä painotettiin ennakkollisen kansalaisosallistumisen merkitystä ja kehittämistarvetta.⁴³ Mietintö sisälsi 34 ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämiseen liittyvää ehdotusta, jotka koskivat muun ohella kokeilutoiminnan järjestämistä sekä selvitys- ja tutkimustoiminnan tehostamista, jotta mahdollisen säädösvalmistelun pohjaksi saataisiin lisää tietoa.⁴⁴

Komiteanmietinnöstä annetuissa lausunnoissa ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämistä kannatettiin laaja-alaisesti periaatteellisella tasolla ja mietintöä pidettiin useissa lausunnoissa ansiokkaana perusselvityksenä. Toisaalta erityisesti työryhmän tekemien ehdotusten yleispiirteisyydestä esitettiin kritiikkiä.⁴⁵ Ongelmana pidettiin myös muun muassa ehdotusten kustannusvaikutusten puutteellista selvittämistä ja ehdotusten priorisoinnin puuttumista. Osa lausunnon antaneista vastusti ehdotusten toteuttamista oman sektorinsa tai hallinnonalansa osalta.⁴⁶

Vaikka YVA-menettelyn käyttöönoton tarve oli komiteanmietinnössä ja useissa siitä annetuissa lausunnoissa tunnistettu, YVA-lainsäädännön laatimis-

sessä *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 526–528, *Koivurova* 2002 (a) s. 295–363 ja *sama* 2002 (b) s. 53–54 ja 66–71.

⁴² Mietinnössä esitettyjä ehdotuksia pohjustettiin tarkastelemalla muun muassa YVA-menettelyn yleisiä perusteita, voimassa olleen sääntelyn ja käytäntöjen puutteita, kansainvälisiä velvoitteita ja suosituksia sekä muiden maiden YVA-lainsäädäntöä.

⁴³ Mietinnön (KM 1982:46 s. 155) mukaan ”kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia parantamalla olisi pääpaino asetettava vaikuttamiseen jo suunnitteluvaiheessa ja siten valitustarpeen ehkäisemiseen”.

⁴⁴ Työryhmän ehdotuksista ks. KM 1982:46 s. 134–160. Ympäristövaikutusten arviointiin liittyvistä kokeiluhankkeista ks. YVA ’92-työryhmän mietintö s. 23, HE 319/1994 vp s. 12 ja *Sairinen* 2000 s. 160–161.

⁴⁵ Esimerkiksi valtiovarainministeriön lausunnossa (YM 1983 s. 10) huomautetaan, että ”ehdotusten täsmentäminen toteuttamisasteelle edellyttää vielä huomattavaa lisätyötä”.

⁴⁶ Maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa (YM 1983 s. 33) katsottiin, että ”ehdotus arviointiohjeiden laatimisesta on täysin turha ainakin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan osalta, tarvittavat selvitykset tehdään ilman sisäasiainministeriön ohjeitakin”. Ks. myös Teollisuuden Keskusliiton lausunto (YM 1983 s. 28–29).

prosessia ei aloitettu vielä 1980-luvulla.⁴⁷ Lainvalmistelun käynnistymisen kannalta ratkaisevana pontimena olivat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet.⁴⁸ Ympäristöministeriö asetti vuonna 1991 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää YVA-direktiivin ja -yleissopimuksen edellyttämät lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet. Työryhmän esitykset herättivät vilkasta keskustelua niiltä osin kuin ehdotuksissa menttiin EY- ja kansainvälisoikeudellisia vähimmäisvaatimuksia pidemmälle. Arviointimenettelyn pelättiin johtavan esitetyssä muodossa muun muassa päällekkäisiin kuulemisiin, jotka pitkittäisivät kohutuuttomasti hankkeiden suunnittelua.⁴⁹ Mietinnössä esitetty YVA-lainsäädännön rakenteen päälinjat eivät kuitenkaan muuttuneet. Vuonna 1993 annettu hallituksen esitys ja vuonna 1994 voimaan tullut YVA-lainsäädäntö vastasivat pitkälti työryhmän ehdotusta.

Suomessa YVA-direktiivin ja -yleissopimuksen pääasialliseksi täytäntöönpanomuodoksi valittiin arviointia koskevan erityislainsäädännön (YVAL 468/1994 ja YVAA 792/1994, kumottu) säätäminen. Tarkistuksia tosin tehtiin myös useisiin ympäristönkäyttöä ja -suojelua koskevaan lakeihin menettelyjen yhteensovittamiseksi ja arvioinnin huomioon ottamiseksi erityislakien mukaisessa päätöksenteossa. Täytäntöönpanovaihtoehtona olisi ollut ympäristövaikutusten arviointia koskevien vaatimusten sisällyttäminen kokonaisuudessaan lupa- tai sitä vastaavia menettelyjä koskeviin säädöksiin. YVA-direktiivi mahdollistaa arvioinnin toteuttamisen joko lupamenettelyyn kytkettynä prosessina tai erillisenä menettelynä ennen lupamenettelyä. Suomessa valittiin siis jälkimmäinen vaihtoehto.

YVA-menettelyn käyttöönotto oli kansallisesti merkittävä muutos ympäristövaikutuksiltaan huomattavien hankkeiden vaikutusten kokonaisvaltaisen ja riittävän varhaisen arvioimisen sekä eri osapuolten ennakkollisten osallistumismahdollisuuksien kannalta. Ennen lain voimaantuloa ympäristövaikutuksia selvitettiin sektorikohtaisissa lupamenettelyissä. Näissä menettelyissä arviointi kuitenkin kohdistui vain tiettyihin ympäristön osa-alueisiin, eikä se sisältänyt hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelua.⁵⁰ Sektorilakeihin perustuvat

⁴⁷ Sairinen (2000 s. 159) viittaa siihen, että viivästyminen johtui muun muassa ympäristölainsäädännön kehittämishankkeiden priorisoinneista ja osaltaan myös joidenkin ympäristöhallinnon johtavien virkamiesten haluttomuudesta kehittää ympäristövaikutusten arviointia olemassa olevien lupajärjestelmien rinnalle.

⁴⁸ YVA-lainsäädännön syntyy myötävaikuttii osaltaan myös tiedeyhteisön kiinnostuminen YVA:sta 1980-luvun loppupuolella ja OECD:n vuonna 1988 antama suositus ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käyttöönottamisesta Suomessa. Ks. Leskinen – Turtiainen 1987 s. 3–6, Soveri 1987 s. 11–17, YVA ’92-työryhmän mietintö s. 23 ja Sairinen 2000 s. 160–162.

⁴⁹ YVA-lainsäädännön valmisteluprosessista ja siihen liittyneistä debateista laajemmin ks. Saastamoinen 1997 s. 219–221 ja Sairinen 2000 s. 158–173. YVAL:ia edeltäneistä poliittisista neuvotteluista ks. myös Tarasti 2004.

⁵⁰ Linnan (1996 s. 23) mukaan vaihtoehtojen systemaattinen tarkastelu ja vertailu oli merkittävien menetelmällinen uudistus, jonka YVA-menettely toi perinteiseen suunnitteluun.

ympäristöarvioinnit eivät olleet YVA-menettelyyn rinnastettavia myöskään niiden toteuttamisen myöhäisen ajankohdan vuoksi.⁵¹ Lisäksi kansalaisten kuulemista koskevaan sääntelyyn liittyi olennaisia kehittämistarpeita. Ympäristöön merkittävästi vaikuttavia hankkeita saatettiin toteuttaa kuulematta niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattoi vaikuttaa. Tällaisia hankkeita olivat esimerkiksi maakaasuputkien ja voimalinjojen sijoittaminen sekä rautatiehankkeet.⁵² Ei olekaan yllättävää, että YVAL:n säätämistä pidettiin tärkeänä, ellei tärkeimpänä ympäristölakiuudistuksena 1990-luvulla.⁵³

YVA-lainsäädännön merkitystä arvioitaessa on tosin huomioitava, ettei YVA-menettely aiheuttanut yhtä suurta muutosta kaikkien hanketyyppien osalta. Etenkin vesitaloushankkeiden ympäristövaikutuksia selvitettiin jo ennen YVAL:n voimaantuloa varsin kattavasti ja vesilain mukaisessa katselmustoimituksessa asianosaisilla oli laajat osallistumismahdollisuudet. Jo vuoden 1961 vesilain (264/1961) 16:5:ssä edellytettiin vaikutuksiltaan laaja-alaisia vesitaloushankkeita koskevien hakemusten käsittelemistä katselmustoimituksessa, jossa hankkeen vaikutusalueella asuvilla on ollut mahdollisuus osallistua lupa-prosessiin. Osallistumaan oikeutettujen piiri oli määritelty laveasti ja heidän kuulemistaan edellytettiin heti katselmustoimituksen alkuvaiheessa. VL 18:2:n mukaan toimitusinsinöörin tuli (saatuaan vesioikeudelta hakemuskirjat) aloittaa toimitus kutsumalla ”ne, joiden etua tai oikeutta hakemus *saattaa koskea*, vesistön varrella tai muutoin sen paikan läheisyydessä, missä yritys pannaan toimeen, pidettävässä alkukokouksessa lausumaan mielipiteensä yrityksestä” (kurs. tässä).⁵⁴ Toisaalta YVA-lainsäädännön tuomat uudistukset eivät olleet vesitaloushankkeidenkaan osalta merkityksellisiä. Merkittäviä vesitaloushankkeita koskevat selvityselvöllisyydet laajenivat erityisesti vaihtoehtotarkastelun muodossa ja YVA-lainsäädäntö aikaisti arviointien sekä osallistumisen ajankohtaa.

YVA-lainsäädäntöä edeltäneistä, ympäristövaikutusten arviointivelvoitteita sisältäneistä säädöksistä maininnan ansaitsee myös sittemmin kumottu ympäristölupamenettelylaki (735/1991, YLML), joka muistutti tarkoitukseltaan YVAL:ia. Ympäristölupamenettelylain yhtenä tavoitteena oli kehittää yhtenäistä ympäristövaikutusten arviointia lupien ja ilmoitusten käsittelyssä.⁵⁵ YLML 6.1 §:n ja ympäristölupamenettelyasetuksen (772/1992) nojalla lain mukaiseen ympäristölupahakemukseen oli liitettävä tarpeellinen selvitys laitoksen ja sen toiminnan todennäköisistä ympäristövaikutuksista. Kyseisen ympäristövaikutusselvityksen tuli olla yhtenäinen esitys laitoksen todennäköisistä vaikutuk-

⁵¹ HE 319/1993 vp s. 8–9 ja Kuusiniemi 1995 s. 173.

⁵² Ks. HE 319/1993 vp s. 5, 8–9.

⁵³ Ks. Sairinen 2000 s. 176.

⁵⁴ Ks. laajemmin lupa-asian käsittelystä vesioikeudellisessa katselmustoimituksessa Pietilä 1979 s. 131–138. Katselmustoimituksen kulusta ks. myös Vesihallitus 1985 s. 14–16.

⁵⁵ Ks. YLML 1 §.

sista ilmaan, maahan ja veteen.⁵⁶ Ympäristölupamenettelylaki oli kuitenkin kokonaisvaltaisen tarkastelun kannalta vielä monelta osin puutteellinen, eikä sillä toteutettu YVA-menettelyn kaltaista integroitua arviointiprosessia. Lähtökohtana oli hankkeen pilaamisvaikutusten aikaisempaa yhtenäisempi tarkastelu kulloinkin sovellettavan aineellisen lainsäädännön asettamissa rajoissa.⁵⁷

Suomen YVA-lainsäädäntöön on tehty sen voimassaoloaikana kaksi suurehkoa uudistusta, jotka liittyvät YVA-direktiivin muutosten täytäntöönpanoon. Direktiivi 97/11/EY pantiin täytäntöön YVAL:n muutoslailla (267/1999) ja uudella asetuksella ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (268/1999). Uudistuksessa YVAA:n hankeluetteloön lisättiin uusia hankkeita, mikä laajensi arviointimenettelyn käyttöalaa.⁵⁸ Muutoksen yhteydessä asetukseen sisällytettiin myös lista niistä kriteereistä, joiden pohjalta arviointivelvollisuutta tuli arvioida yksittäistapauksissa. Tämä selkeytti soveltamisharkintaa, sillä aikaisemmin tapauskohtaista arviointia koskevista harkintaperusteista säädettiin hyvin suppeasti. Direktiivin edellyttämien muutosten lisäksi lainsäädäntöä muutettiin sen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten perusteella. Direktiivin perustamattomat muutokset koskivat määritelmiä, lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön sekä arviointimenettelyn käytännön toteutusta.⁵⁹ Kyse oli Suomen YVA-järjestelmän rakenteen ja arvioinnin vähimmäisvaatimusten näkökulmasta väheisistä täsmennyksistä.

Viimeisimmässä uudistuksessa YVAL:ia täydennettiin muutoslailla 458/2006 ja vuoden 1999 asetus kumottiin ja korvattiin valtioneuvoston asetuksella ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 713/2006. Säädökset tulivat voimaan 1.9.2006. Uudistuksen taustalla oli kansallisten kehittämistarpeiden ohella direktiivi 2003/35/EY, jolla YVA-direktiivi muutettiin Århusin sopimuksen vaatimusten mukaiseksi. Merkillepantavaa on, ettei Suomen YVA-lainsäädäntöä muutettu vielä Århusin sopimuksen täytäntöönpanovaiheessa, vaikka YVAL:n muutostarpeet syntyivät yhtä lailla jo kyseisen sopimuksen perusteella. YVA-direktiivissä ei menty Århusin sopimusta pidemmälle.⁶⁰

⁵⁶ Näiden perustietojen lisäksi saatettiin edellyttää lisätietoja sen mukaan, mitä ratkaisuja ympäristölupaan oli sisällyttävä. Ks. laajemmin *Kuusiniemi* 1995 s. 166–167.

⁵⁷ *Kuusiniemi* 1995 s. 176–177.

⁵⁸ Lainvalmistelutoissa (HE 182/1998 vp s. 2) muutoksen arvioitiin lisäävän arviointimenettelyn piiriin tulevien toimintojen määrää viidellä hankkeella vuodessa.

⁵⁹ Ks. muutoksista laajemmin HE 182/1998 vp.

⁶⁰ Osallistumisdirektiivin johdanto-osan mukaan YVA-direktiiviä ja IPPC-direktiiviä ”olisi muutettava sen varmistamiseksi, että ne ovat täysin yhdenmukaisia Århusin yleissopimuksen, erityisesti sen 6 artiklan sekä 9 artiklan 2 ja 4 kohdan kanssa”. Århusin sopimuksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavia lakimuutoksia pyrittiin arvioimaan kattavasti hallituksen esityksessä HE 165/2003 vp. Tässä yhteydessä YVA-lainsäädännön muutostarpeita ei tuotu esille. Kaiken kaikkiaan muutostarpeita pidettiin vähäisinä ja katsottiin, että ”Suomen lainsäädännössä on pitkälti taattu yleissopimuksessa tarkoitetut oikeudet”.

Vuoden 2006 lakiuudistuksen myötä toimivalta päättää arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa siirtyi ympäristöministeriöltä alueellisille ympäristökeskuksille. Aikaisempaan nähden uutta on myös se, että päätös menettelyn soveltamistarpeesta (seulontapäätös) tehdään myös silloin, kun harkinnassa päädytään menettelyn soveltamatta jättämiseen. Seulontajärjestelmän uudistamisen lisäksi viimeisin muutos koski muun muassa osallistumissääntelyn ja YVA-menettelyyn liittyvien valitusperusteiden täydentämistä.⁶¹ Säädösteknisesti YVA-lainsäädäntö muuttui siten, että säännöksiä nostettiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetusta asetuksesta lain tasolle. Muutoksen taustalla oli pyrkimys varmistaa YVA-sääntelyn perustuslainmukaisuus.⁶² Viimeisimmän lakiuudistuksen keskeisiin muutoksiin palataan tutkimuksen myöhemmissä luvuissa.

Edellä tarkasteltujen muutosten lisäksi YVA-lainsäädäntöön on tehty sen voimassaoloaikana eräitä sisällöllisesti vähäisempiä uudistuksia. Vuoden 1995 säädösmuutoksessa alkuperäisessä YVA-lainsäädännössä lääninhallitukselle osoitetut tehtävät siirtyivät ympäristöhallinnon uudistuksen yhteydessä perustetuille alueellisille ympäristökeskuksille.⁶³ Vuonna 1999 YVAL:sta poistettiin vaitiolovelvollisuutta koskeva erityissäännös.⁶⁴ Sittenmin YVAL:iin lisättiin muutoslailla 1059/2004 uusi 4 a §, jonka mukaan lakia sovelletaan myös Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004) 1 §:ssä tarkoitetulla Suomen talousvyöhykkeellä. SOVA-lainsäädännön säätämisen yhteydessä suunnitelmien ja ohjelmien arviointia koskevan YVAL:n säännös puolestaan korvattiin viittauksella SOVAL:iin.⁶⁵

2.4 YVA-LAINSÄÄDÄNNÖN EVOLUUTIO ALANKOMAISSA

Alankomaiden YVA-järjestelmän kehittäminen alkoi vuonna 1974, jolloin maan ympäristöhallinnossa ryhdyttiin selvittämään OECD:n suosituksen pohjalta

⁶¹ Määritelmiin ja osallistumista koskeviin säännöksiin lisättiin muiden osallisten rinnalle ”yhteisöt ja säätiöt, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea”. YVAL 17 §:ään kirjattiin puolestaan oikeus vedota valitusasiassa arvioinnin puuttumisen lisäksi sen olennaisen puutteellisuuteen.

⁶² Tältä osin perusteena oli erityisesti PL 80.1 §, jonka perusteella yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan on säädettävä lailla. Ks. myös HE 210/2005 vp s. 6 ja YVAA:n perustelumuisto (YM 2006).

⁶³ Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 59/1995 ja asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen muuttamisesta 60/1995. Uudesta ympäristöhallinnosta säädettiin laissa 55/1995.

⁶⁴ Alkuperäinen YVAL 20 § kumottiin lailla eräiden salassapitosäännösten kumoamisesta 623/1999.

⁶⁵ Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 24 §:n muuttamisesta 201/2005.

YVA-menettelyn käyttöönoton tarvetta. Ennen YVA-lainsäädännön voimaantuloa järjestelmän toimivuutta testattiin useissa koehankkeissa ja maassa tehtiin runsaasti muiden maiden (erityisesti Yhdysvaltojen ja Kanadan) YVA-järjestelmiä koskevia tutkimuksia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva lainsäädäntö valmisteltiin samanaikaisesti ja -suuntaisesti YVA-direktiivin kanssa. YVA-lainsäädäntö tuli kokonaisuudessaan voimaan 1.9.1987. Keskeinen osa arviointia koskevasta sääntelystä sisällytettiin yleiseen ympäristönsuojelulakiin.⁶⁶

YVA-lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 1994 YVA-direktiivin täytäntöönpanossa ilmenneiden puutteiden korjaamiseksi ja rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskevan Espoon yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi sekä uudistusten tekemiseksi maan hallituksen perustaman evaluointikomission suositusten pohjalta.⁶⁷ Keskeinen osa YVA-lainsäädännöstä sisällytettiin muutoksen yhteydessä 1.9.1994 voimaan tulleeseen uuteen ympäristönsuojelulakiin (*Environmental Management Act*⁶⁸, *EMA*), jonka 7 luvussa säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Myös alkuperäinen asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä korvattiin uudella asetuksella.⁶⁹ Sittenkin sekä EMA:n 7 lukua että menettelyä koskevaa asetusta on muutettu muun muassa YVA-direktiivin muutoksen (97/11/EY) ja evaluointikomission 5-vuotisraportin suositusten pohjalta. YVA-lainsäädännön viimeisimmät muutokset tulivat voimaan 1.7.2005 ja 28.9.2006. Tässä tutkimuksessa Alankomaiden YVA-järjestelmää on tarkasteltu siinä muodossa kuin se oli ennen 1.7.2005 tehtyä uudistusta. Tällöin voimassa oli vuonna 2002 muutettu ympäristönsuojelulaki ja samana vuonna annettu asetus ympäristövaikutusten arvioinnista.⁷⁰

⁶⁶ *Wet Algemene Bepalingen Miliehygiene*. Alankomaiden YVA-järjestelmän taustoista laajemmin ks. *Mostert* 1995 s. 142, *Wood* 1996 s. 3 *Arts* 1998 s. 35–37 ja *Wood* 2003 s. 64–66.

⁶⁷ *Arts* 1998 s. 37. Evaluointikomission (*Evaluatie Commissie Wet algemene bepalingen miliehygiene*) tuloksia on koottu direktiivin täytäntöönpanoa koskevaan komission raporttiin (COM(93) 28 final -vol 13).

⁶⁸ *Wet milieubeheer* 1994, Stb. 99.

⁶⁹ *Besluit milieu-effectrapportage* 1994, Stb. 540. Säädöskäännös: *Environmental Impact Assessment Decree (EIA Decree)*. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamisen yksityiskohdista säädetään myös hallinnon antamaisissa määräyksissä: *M.e.r.-richtsnoeren zoals gegeven door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de Staatssecretaris voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. *Nederlandsche Staatscourant* 19.11.1993. Käännös: *Environmental Impact Assessment regulations given by Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment and the State Secretary for Agriculture, Nature Management and Fisheries*.

⁷⁰ *Wet milieubeheer* 2002, Stb. 239 ja *Besluit milieu-effectrapportage* 2002, Stb. 230. Oikeusvertailun ajallisen rajauksen perusteluista ks. jakso 1.6.

2.5 YVA:N LAAJENTUMINEN STRATEGISELLE TASOLLE

Viime vuosina YVA-lainsäädännön kehittämisen painopiste on kohdentunut EU:ssa ja sen jäsenmaissa suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiin (SOVA).⁷¹ Ympäristövaikutusten arvioinnin soveltuvuus strategisen tason suunnitteluun oli tiedostettu jo YVA-direktiivin valmisteluvaiheessa, mutta tältä osin lainsäädännön antamiseen kului kaksi vuosikymmentä.⁷²

Strategisen tason YVA:sta säädetään direktiivissä tiettyjen tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY, SEA-direktiivi⁷³). Suomessa direktiivi pantiin täytäntöön pääosin lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005, SOVAL) sekä maankäyttö- ja rakennuslain täydennyksillä kaavoituksen osalta.⁷⁴ SOVAL:iin sisällytettiin myös ne säännökset, jotka olivat tarpeen YVA-yleissopimukseen liitetyn, Kiovassa toukokuussa 2003 strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi.⁷⁵ Kaiken kaikkiaan vuonna 2005 SEA-direktiivin johdosta tehdyt lainsäädäntöuudistukset jäivät merkitykseltään melko vähäisiksi.⁷⁶ Tämä johtui SEA-direktiivin soveltamisalan sup-

⁷¹ Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia on kehitetty aktiivisesti EU:n jäsenvaltioissa 1990-luvulta lähtien. Ks. HE 243/2004 vp s. 4. YVA:n synnyinmaassa Yhdysvalloissa suunnitelmien ja ohjelmien arviointi on sen sijaan kuulunut YVA-lainsäädäntöön alusta alkaen. Painopiste on kuitenkin ollut yksittäisten hankkeiden vaikutusten arvioinnissa, eikä tavoite integroida ympäristöarvioinnit myös suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun aikaiseen vaiheeseen ole täysin toteutunut. Ks. CEQ 1997 s. 11–12.

⁷² SEA-direktiivin valmisteluvaiheista laajemmin ks. *Kokko* 1997 s. 17–18 ja *Cashman* 2004 s. 84 lähteineen ja *Kokko* 2007 s. 5–6. Erityisesti direktiivin valmistelun loppuvaiheiden debateista ks. *Feldmann – Vanderhaegen – Pirote* 2001 s. 205–206.

⁷³ Strategic Environmental Assessment Directive.

⁷⁴ Vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien valmistelun osalta direktiivi pantiin täytäntöön lailla vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004). SOVA-prosessista säädetään myös valtioneuvoston asetuksessa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005, SOVAA). SEA-direktiivin täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä pohdittiin myös mahdollisuutta sisällyttää SEA-direktiivin vaatimukset YVAL:iin. Ajatuksesta kuitenkin luovuttiin muun muassa käsitteellisten epäselvyyksien välttämiseksi. Yhtenäinen YVA-säädös olisi edellyttänyt YVAL:n laajempaa rakenteellista tarkistamista. Ks. YM 2003 s. 17 ja HE 243/2004 vp s. 11.

⁷⁵ Pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettiin valtionsisäisesti voimaan myös erillisellä voimaansaattamislailla (laki strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 203/2005). Pöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, jona kuudestoista ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirja on talletettu (pöytäkirjan 24 artikla). Kuusi maata oli ratifioinut pöytäkirjan 6.3.2007 mennessä. Ratifiointitilanteesta ks. YK:n Euroopan talouskomission internetsivut http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.htm.

⁷⁶ Vastaavasti *Kumpula* (2005 s. 207) on arvioinut, ettei SOVAL merkinnyt suomalaisessa ympäristösääntelyssä samanlaista käännekohtaa kuin YVAL:n säätäminen merkitsi.

peudesta ja osaltaan myös siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluvaiheessa oli otettu jo huomioon EY:n tuleva SOVA-sääntely.⁷⁷

SOVA-lainsäädännöllä pyritään edistämään ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä. SOVAL:n 1 §:ssä tavoitteeksi mainitaan myös yleisön tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien parantaminen ja kestävä kehityksen edistäminen. SOVAL:n tavoitesäännös poikkeaa hieman SEA-direktiivin tavoiteartiklasta, jossa tavoitteena todetaan olevan korkean ympäristönsuojelun tason takaaminen.⁷⁸

Strategisen YVA-sääntelyn taustalla on tarve laajentaa ympäristöpoliittista ohjauskeinovalikoimaa ympäristöongelmien hallitsemiseksi.⁷⁹ Perusteena suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnille on myös se, että yksittäisen hankkeen ympäristövaikutusten muodostumisen kannalta merkityksellisiä päätöksiä tehdään usein jo hankekohtaista YVA-menettelyä edeltävissä strategisissa suunnitteluvaiheissa.⁸⁰ Hankekohtaisten arviointien yhteydessä mahdollisuudet tehdä merkittäviä muutoksia voivat olla tästä syystä rajallisia. Olennaisena SOVA:n käyttöä puoltavana argumenttina onkin pidetty sen varhaista vaihetta muuhun suunnitteluun nähden, mikä mahdollistaa avoimemman ja monipuolisemman vaihtoehtojen punninnan.⁸¹ Myös eri hankkeista aiheutuvien yhteisvaikutusten arvioimisen kannalta arvioinnin painopistettä oli perusteltua siirtää strategisen tason suuntaan.⁸² Kiteytettynä SOVA-sääntelyn taustalla voidaan nähdä pyrkimys aikaistaa ympäristöarviointien ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien ajankohtaa ennaltaehkäisevän ympäristöpolitiikan toteutumisen tehostamiseksi.⁸³

⁷⁷ Ks. HE 243/2005 vp s. 10, 28–29. Osallisen käsitteen osalta MRL (62 §) näyttäisi kuitenkin olevan edelleen ilmeisessä ristiriidassa SEA-direktiivin (3, 5 ja 6 artiklojen) kanssa. Kysymystä on analysoinut laaja-alaisesti *Kokko* 2003 (b) s. 19–27 ja 49–51.

⁷⁸ Ympäristönsuojelun korkean tason tavoitteesta ks. laajemmin *Kokko* 2007 s. 15–16.

⁷⁹ Ohjauskeinojen monipuolistamistarvetta, mukaan lukien YVA:n laajentamista strategiselle tasolle, korostettiin vuonna 1993 hyväksytyssä yhteisön viidennessä ympäristöohjelmassa. Towards Sustainability 1993.

⁸⁰ Esimerkiksi hankkeen toteuttamisalueesta tai vaihtoehtoja koskevista valinnoista on saatettu päättää laajoja maantieteellisiä alueita koskevien suunnitelmien yhteydessä. Ks. komissio 2003 (b) s. 1.

⁸¹ Ks. *Steinemann* 2001 s. 17 ja *Kokko* 2007 s. 7–8. Ks. myös komissio 2003 (b) s. 1.

⁸² Yhteisvaikutusten huomioon ottamisen tarpeesta strategisen tason arvioinnin perusteena ks. *Thomas – Elliott* 2005 s. 51, *Moreno* 2006 s. 53–54 ja *Kokko* 2007 s. 8.

⁸³ Ks. myös *Feldmann – Vanderhaegen – Pirotte* 2001 s. 203–204. SOVA-sääntelyn taustalla voidaan nähdä myös muun muassa suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointien ja niihin liittyvien osallistumismenettelyjen yhtenäistämistarve. Ks. HE 243/2004 vp s. 4–7.

3 YVA-menettelyn kulku ja funktiot

3.1 JOHDANTO LUKUUN

Tässä luvussa käydään ensiksi läpi YVA-menettelyn kulku Suomessa ja vertailumaissa myöhemmin käsiteltävien kysymysten paikantamiseksi. Arvioinnin vaiheet on esitetty tiivistetysti jaksojen lopussa olevissa kuvioissa. Varsinaista arviointiprosessia edeltää arviointivelvollisuuden tarpeellisuuden arvioiminen (ns. seulontavaihe), jota tarkastellaan luvussa 4. Menettelyn kulun osalta on syytä korostaa, että YVA on vuorovaikutuksellinen prosessi, johon liittyy käytännössä myös lakiin kirjaamattomia vaiheita.¹ Menettelyn oikeudellisten vähimmäisvaatimusten hahmottamiseksi menettelyn kulkua tarkastellaan tässä kuitenkin ainoastaan YVA-lainsäädännön kannalta. Lukuun sisältyy myös arvioinnin toteuttamisen ajankohdan ja voimassaolon tarkastelu. Tämä auttaa hahmottamaan YVA-menettelyn ajallista suhdetta muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon. Lopuksi perehdytään YVA-menettelyn toimintalogiikkaan analysoimalla ohjauskeinon keskeisiä funktioita ja yhteysviranomaisen² roolia niiden toteutumisen kannalta.

3.2 YVA-MENETTELYN KULKU SUOMESSA

3.2.1 Arviointiohjelma-vaihe

Arviointimenettely alkaa, kun hankkeesta vastaava toimittaa yhteysviranomaiselle arviointiohjelman. Arviointiohjelma on hankkeesta vastaavan laatima suunnitelma tarvittavista selvityksistä sekä arviointimenettelyn järjestämisestä (YVAL 2 §:n 3 kohta). Arviointiohjelma-vaihe on menettelyn vaikuttavuuden kannalta keskeisessä asemassa, sillä siinä määritetään relevantit selvitykset ja hankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä rajataan tarkasteluun tuleva vaikutusalue. Arviointiohjelman vähimmäissisällöstä säädetään YVAA 9 §:ssä. Sääntöksen mukaan arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin:

¹ YVA:ssa korostuva prosessuaalisuus on yksi niistä ominaispiirteistä, joka erottaa YVA:n perinteisistä ympäristöselvityksistä. Ohjauskeinoa koskeissa puheenvuoroissa on usein korostettu YVA:n luonnetta syklisenä prosessina. Ks. esim. *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 4–6 ja 85 sekä *Wood* 2003 s. 6–7.

² Yhteysviranomaisella tarkoitetaan viranomaista, joka huolehtii ympäristövaikutusten arviointimenettelyn järjestämisestä (YVAL 2 §:n 6 kohta). Yhteysviranomaisen tehtävistä on säädetty tarkemmin YVAA 5 §:ssä.

- 1) tiedot hankkeesta, sen tarkoituksesta, suunnitteluvaiheesta, sijainnista, maankäyttötarpeesta ja hankkeen liittymisestä muihin hankkeisiin sekä hankkeesta vastaavasta
- 2) hankkeen vaihtoehdot, joista yhtenä vaihtoehtona on hankkeen toteuttamatta jättäminen, jollei tällainen vaihtoehto erityisestä syystä ole tarpeeton
- 3) tiedot hankkeen toteuttamisen edellyttämistä suunnitelmista, luvista ja niihin rinnastettavista päätöksistä
- 4) kuvaus ympäristöstä, tiedot ympäristövaikutuksia koskevista laadituista ja suunnitelluista selvityksistä sekä aineiston hankinnassa ja arvioinnissa käytettävistä menetelmistä ja niihin liittyvistä oletuksista
- 5) ehdotus tarkasteltavan vaikutusalueen rajauksesta
- 6) suunnitelma arviointimenettelyn ja siihen liittyvän osallistumisen järjestämisestä
- 7) arvio hankkeen suunnittelu- ja toteuttamisaikataulusta sekä arvio selvitysten ja arviointiselostuksen valmistumisajankohdasta.

Pääsääntöisesti arviointiohjelmasta tulee tiedottaa. Tiedottamisen tarkoituksena on varata kansalaisille ja yhteisöille mahdollisuus saada riittävän varhain tieto hankkeesta sekä siitä, miten hankkeesta ja sen vaikutuksista sekä arvioinnin suunnitellusta toteuttamistavasta (esimerkiksi tarvittavista selvityksistä ja tarkasteluun otettavista vaihtoehtoista) on mahdollista esittää mielipiteitä.³ Yhteysviranomaisen vastaa arviointiohjelman tiedottamisesta kuuluttamalla siitä vähintään 14 päivän ajan hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925) säädetään. Lisäksi kuulutus on julkaistava sähköisesti ja vähintään yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. (YVAL 8 a §.) Kuulutuksesta tulee ilmetä riittävästi yksilöidyt tiedot hankkeesta, sen sijainnista, hankkeesta vastaavasta ja siitä, miten arviointiohjelmasta voi esittää mielipiteitä ja antaa lausuntoja. Kuulutuksessa on myös mainittava, missä arviointiohjelma ja yhteysviranomaisen siitä myöhemmin antama lausunto pidetään nähtävä menettelyn aikana. Jos hankkeeseen sovelletaan valtioiden välistä arviointia, tämä on mainittava kuulutuksessa. (YVAA 11 §.)

YVAL 8 a §:n mukaan yhteysviranomaisen on huolehdittava siitä, että arviointiohjelmasta pyydetään tarvittavat lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Mielipiteet ja lausunnot on esitettävä kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä kestäen vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää. Yhteysviranomaisen tulee pyytää arviointiohjelmasta lausunnot aina hankkeen vaikutusalueen kunnilta. Lausunto tulee pyytää myös arviointiohjelman kannalta keskeisiltä viranomaisilta, joita ovat hallituksen esityksen mukaan ainakin hanketta käsittelevät lupaviranomaiset.⁴

³ Ks. HE 319/1993 vp s. 16.

⁴ HE 319/1993 vp s. 17. Lausuntojen antajien piiriä ei ole voitu hankkeiden erilaisuudesta johtuen tyhjentävästi määritellä. Ks. *Kumpul*a teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 520.

Osallistumisen määritelmän (YVAL 2 §:n 7 kohta) valossa mielipiteiden ilmaisumahdollisuus on puolestaan varattava kaikille niille, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöille ja säätiöille, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea. Käytännön näkökulmasta osallistumisen määritelmän merkitys on vähäinen, sillä Suomessa YVA-menettelyyn ovat vakiintuneesti voineet osallistua kaikki asiasta kiinnostuneet.⁵

Osallistumisen määritelmään lisättiin vuoden 2006 lakimuutoksessa muiden arviointimenettelyn osallisten rinnalle yhteisöt ja säätiöt, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea. Näitä ovat hallituksen esityksen mukaan hankkeesta riippuen erilaiset kansalais- ja edunvalvontajärjestöt. Muutoksen taustalla oli osallistumisdirektiivin 3 artiklan 1 kohta, jolla YVA-direktiiviin (1 artiklan 2 kohtaan) lisättiin ”yleisö, jota asia koskee” -määritelmä.⁶ Merkillepantavaa on, että YVAL:n osallistumisen määritelmä koskee ainoastaan ennakkollista, YVA-menettelyssä tapahtuvaa osallistumista. Sen sijaan YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ”yleisö, jota asia koskee” -määritelmällä on merkitystä sekä ennakkollisten vaikuttamismahdollisuuksien että muutoksenhakuoikeuden kannalta.⁷ Valittamaan oikeutettujen piirin osalta osallistumisdirektiivi ja sen taustalla oleva Århusin sopimus on pantu täytäntöön lupalakeihin kohdistuneilla täydennyksillä.

Tiedottamisesta voidaan poiketa, jos se on ilmeisen tarpeetonta siksi, että hankkeesta on jo tiedotettu muussa yhteydessä YVAL:ssa edellytetyllä tavalla ja kuultu niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea (YVAL 8 a §). Tällainen hankkeesta tiedottaminen ja kuuleminen voi joissakin tilanteissa tapahtua esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä.⁸ Tiedottamisesta ja kuulemisesta voidaan tarpeelliselta osin poiketa myös silloin, jos hanketta koskevat tiedot ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädettyllä tavalla maanpuolustuksen kannalta salassa pidettäviä (YVAL 21.1 §).

Tiedottamisen ajankohtaa määritettäessä otetaan huomioon hankevastaavan liiketoimintaan vaikuttavat kilpailulliset tekijät ja myös valtioiden rajat ylittävät ympäristövaikutukset (YVAL 8 a §). Yhteysviranomainen arvioi arviointiohjelman perusteella, onko hankkeella todennäköisesti rajat ylittäviä merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁹ Mikäli tällaiset vaikutukset ovat todennäköisiä, yhteys-

⁵ Yhteysviranomaisen näkökulmasta *Jantunen* (2003 s. 1) on tuonut esiin, että kaikki, jotka ovat kokeneet hankkeen jotenkin vaikuttavan elämäänsä tai intresseihinsä, ovat voineet osallistua YVA-menettelyyn, eikä keneltäkään ole kyselty osallisuuden perusteita.

⁶ Ks. HE 210/2005 vp s. 8.

⁷ Ks. YVA-direktiivin 6, 7, 9 ja 10 a artikla ja *Kumpula* 2004 (a) s. 283.

⁸ HE 182/1998 vp s. 4. Lain sanamuodon valossa kynnys poikkeamismahdollisuuteen on kuitenkin varsin korkea (tiedottamisen ilmeinen tarpeettomuus). Ks. myös *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 519.

⁹ Ks. HE 319/1993 vp s. 16.

viranomaisen tulee YVAL 14.3 §:n nojalla toimittaa arviointiohjelma viipymättä ympäristöministeriölle YVA-yleissopimuksen mukaista toiselle valtiolle ilmoittamista varten.¹⁰

Sen jälkeen, kun kunnat ja muut viranomaiset ovat antaneet lausuntonsa arviointiohjelmasta ja yleisö on esittänyt mielipiteensä siitä, yhteysviranomainen antaa ohjelmasta oman lausuntonsa. Lausunto on annettava hankkeesta vastaavalle kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä.¹¹ Siinä on tarvittaessa todettava, miltä osin arviointiohjelmaa on tarkistettava ja siitä on käytävä myös ilmi, kuinka YVAL:n mukaisten tarpeellisten selvitysten hankkiminen sekä niistä tiedottaminen ja kuuleminen järjestetään ja sovitetaan tarvittaessa yhteen hanketta koskevien muiden lakien mukaisten menettelyjen kanssa. Lisäksi yhteysviranomaisen lausunnossa on esitettävä yhteenveto muista lausunnoista ja mielipiteistä. (YVAL 9.1 §.) Hallituksen esityksen valossa yhteysviranomaisen on otettava lausunnossaan kantaa myös niihin selvitystarpeisiin, joita on esitetty arviointiohjelmasta annetuissa lausunnoissa ja mielipiteissä.¹² Tämä edistää osaltaan yleisön ja lausunnon antaneiden viranomaisten näkökohtien välittymistä ja prosessin läpinäkyvyyttä.

Vaikka arviointiohjelmasta annettu yhteysviranomaisen lausunto ohjaa keskeisellä tavalla menettelyn toteutusta, siinä ei kuitenkaan vielä sitovasti vahvisteta menettelyn sisällöllistä laajuutta. Kyseessä ei siis ole arviointiohjelman vahvistamismenettely. Arviointiohjelmaa voidaan tarkistaa hankkeen suunnittelun ja vaikutusten selvittämisen edetessä. Tarkistukset ja poikkeamiset yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta antamasta lausunnosta on kuitenkin pystyttävä perustelemaan.¹³

3.2.2 Arviointiselostus-vaihe

Laadittuaan arviointiohjelman ja saatuaan siitä yhteysviranomaisen lausunnon hankkeesta vastaava tekee niiden pohjalta tarvittavat ympäristöselvitykset ja laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen.¹⁴ Arviointiselostusta voidaan

¹⁰ Ilmoituksen sisällöstä säädetään YVAL 14.4 §:ssä.

¹¹ Hankkeesta vastaavalle tulee toimittaa myös muut lausunnot ja mielipiteet. Lisäksi yhteysviranomaisen lausunto on toimitettava tiedoksi asianomaisille viranomaisille. (YVAL 9.2 §.) Käytännössä yhteysviranomaiset ovat toimittaneet lausuntonsa tiedoksi myös mielipiteiden esittäjille. Ks. myös *Kumpul*a teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 520.

¹² HE 319/1993 vp s. 17.

¹³ Ks. HE 319/1993 vp s. 16.

¹⁴ YVAL 10.1 §:n nojalla hankkeesta vastaavalla on velvollisuus selvittää arviointimenettelyssä hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta. Pykälän 2 momentin mukaan arviointiselostuksen sisällöstä ja rakenteesta säädetään tarkemmin asetuksella.

luonnehtia menettelyn päätös- tai loppuasiakirjaksi, jossa esitetään tiedot hankkeesta ja sen vaihtoehtoista sekä yhtenäinen arvio niiden ympäristövaikutuksista.¹⁵ Arviointiselostuksen sisältövaatimuksista säädetään YVAA 10 §:ssä, joka on muotoiltu arviointiohjelman sisältöä koskevan YVAA 9 §:n tapaan joustavasti. Säännöksen nojalla arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisesti määrin:

- 1) arviointiohjelman sisältövaatimuksia koskevassa YVAA 9 §:ssä tarkoitettut tiedot tarkistettuina
- 2) selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen suhteesta maankäyttösuunnitelmiin sekä hankkeen kannalta olennaisiin luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin
- 3) hankkeen keskeiset ominaisuudet ja tekniset ratkaisut, kuvaus toiminnasta, kuten tuotteista, tuotantomääristä, raaka-aineista, liikenteestä, materiaaleista ja arvio jätteiden ja päästöjen laadusta ja määristä ottaen huomioon hankkeen suunnittelu-, rakentamis- ja käyttövaiheet mahdollinen purkaminen mukaan lukien
- 4) arvioinnissa käytetty keskeinen aineisto
- 5) selvitys ympäristöstä sekä arvio hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, käytettyjen tietojen mahdollisista puutteista ja keskeisistä epävarmuustekijöistä, mukaan lukien arvio mahdollisista ympäristöönnettomuuksista ja niiden seurauksista
- 6) selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta
- 7) ehdotus toimiksi, joilla ehkäistään ja rajoitetaan haitallisia ympäristövaikutuksia
- 8) hankkeen vaihtoehtojen vertailu
- 9) ehdotus seurantaohjelmaksi
- 10) selvitys arviointimenettelyn vaiheista osallistumismenettelyineen ja siitä, miten yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta on otettu huomioon
- 11) yleistajuinen ja havainnollinen yhteenveto 1–10 kohdissa esitetyistä tiedoista.

Hankkeesta vastaava toimittaa arviointiselostuksen yhteysviranomaiselle ja liittää sen lupa- tai sitä vastaaviin hakemusasiakirjoihin. Samoin kuin arviointiohjelmasta, yhteysviranomaisen on tiedotettava myös arviointiselostuksesta. Tiedottamista koskevat vaatimukset vastaavat arviointiohjelmavaiheen tiedottamisvaatimuksia.¹⁶ Yhteysviranomaisen on lisäksi huolehdittava, että arviointiselostuksesta pyydetään tarvittavat lausunnot ja varataan mahdollisuus esittää mielipiteitä (YVAL 11.2 §). Lausuntoa on pyydetävä vaikutusalueen kuntien lisäksi ainakin niiltä tahoilta, jotka ovat antaneet lausunnon arviointiohjelmasta. Mielipiteiden esittämismahdollisuus tulee puolestaan varata niille kansalaisille, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa sekä niille yhteisölle ja

¹⁵ Ks. YVAL 2 §:n 4 kohta.

¹⁶ Ks. YVAL 11.1 § ja YVAA 11.2 §.

säätiöille, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea.¹⁷ YVAL 11.1 §:ssä tarkoitettu tiedottaminen ja kuuleminen voidaan myös järjestää hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä (YVAL 11.2 §). Tällöin on varmistettava, että tiedottaminen ja kuuleminen vastaavat laajuudeltaan YVAL:n vaatimuksia.¹⁸

Saatuun arviointiselostuksen sekä sitä koskevat lausunnot ja mielipiteet yhteysviranomaisen antaa lausunnon selostuksesta ja sen riittävydestä. Avoinmuuden lisäämiseksi lausunnossa on esitettävä myös yhteenveto muista lausunnoista ja mielipiteistä. (YVAL 12 §.) Arviointiselostuksesta annetun yhteysviranomaisen lausunnon kautta (lupa)päätöksentekijä voi saada tietoa hankkeen ympäristövaikutuksia koskevista lisäselvitystarpeista ja muista lupaharkinnan kannalta relevanteista seikoista.

Arviointimenettely päättyy, kun yhteysviranomaisen toimittaa lausuntonsa sekä muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle.¹⁹ Lausunto on samalla toimitettava tiedoksi hanketta käsitteleville viranomaisille, hankkeen vaikutusalueen kunnille sekä tarvittaessa maakuntien liitoille ja muille asianomaisille viranomaisille. (YVAL 12 §.) Yhteysviranomaisen toimittaa arviointiohjelman ja -selostuksen sekä niistä antamansa lausunnot mahdollisine käännoksineen myös Suomen ympäristökeskukselle, jonka tehtävänä on tallentaa ne ja pitää niitä saatavilla (YVAA 3 §:n kohta 3 ja YVAA 5 §:n kohta 6).

Yhteysviranomaisen lausunnolla on keskeinen painoarvo sen suhteen, pidetäänkö arviointimenettelyä lupa- tai valitusvaiheessa YVA-lainsäädännön mukaisena.²⁰ Vaikka yhteysviranomaisen lausunnolla on oikeudellista merkitystä, se ei kuitenkaan ole hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) 5 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös, kuten myös ratkaisusta *KHO 10.9.1996 t. 2779 (ATK)* ilmenee.

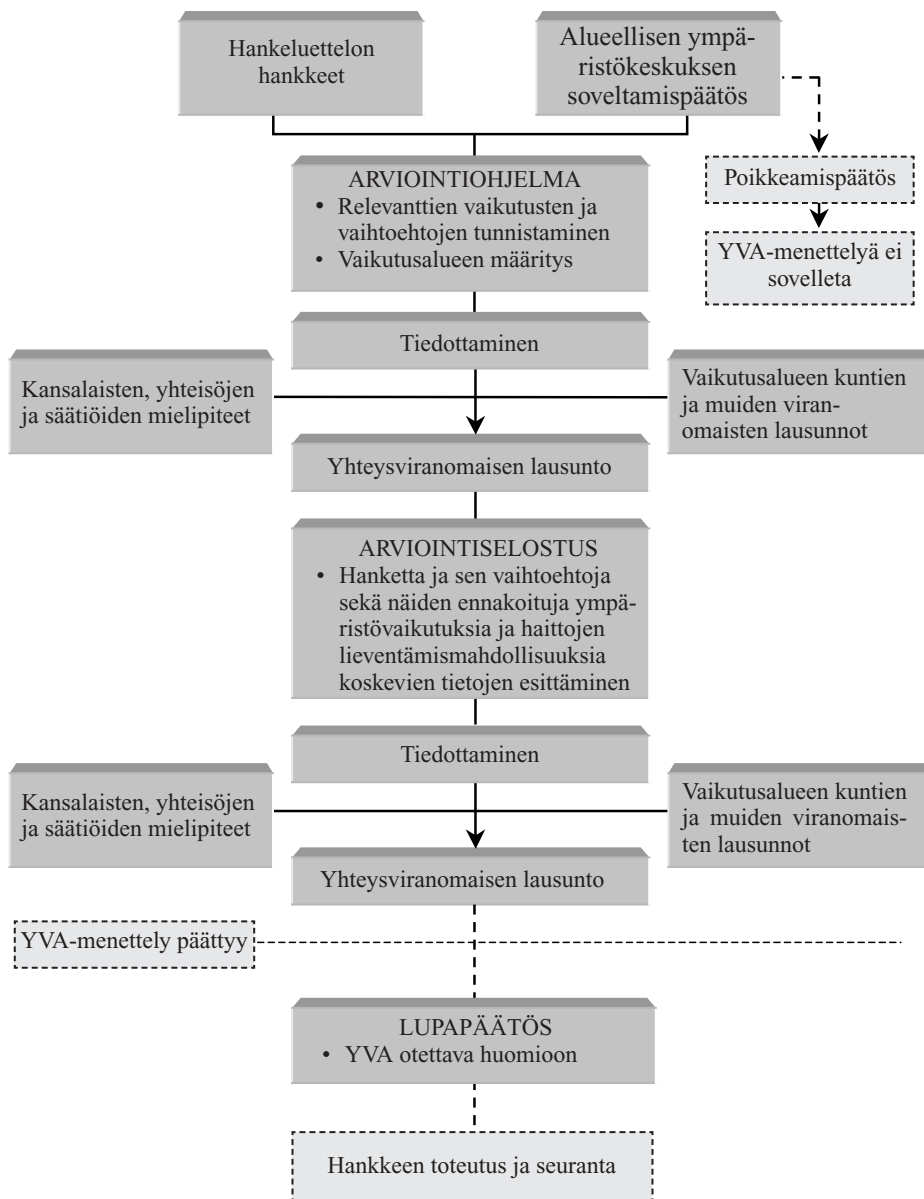
KHO 10.9.1996 t. 2779 (ATK): korkein hallinto-oikeus ei tutkinut moottoritiehanketta koskevasta yhteysviranomaisen lausunnosta tehtyä valitusta. KHO perusteli päätöstään sillä, ettei yhteysviranomaisen lausunto ollut sellainen päätös, jolla olisi ratkaistu hallintoasia siten kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/1950) 3.1 §:ssä tarkoitetaan.

¹⁷ Ks. YVAL 2 §:n 7 kohta ja 11.2 § sekä HE 319/1993 vp s. 18. Mielipiteet ja lausunnot on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää (YVAL 11.2 §).

¹⁸ Ks. HE 319/1993 vp s. 18. Aikaisemmin säännös oli kirjoitettu hieman velvoittavampaan muotoon. Alkuperäisen YVAL:n (468/1994) mukaan 11.1 §:ssä tarkoitettu tiedottaminen ja kuuleminen ”on järjestettävä, mikäli se on mahdollista, hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä” (kurs. tässä).

¹⁹ Lausunto on annettava hankkeesta vastaavalle kahden kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden antamiseen varatun määräajan päättymisestä (YVAL 12 §). Ilman määräaikaäännyöstä lupaprosessi saattaisi joissakin tapauksissa pitkittyä kohtuuttomasti ja tilanne olisi luvanhakijan kannalta ongelmallinen. Hankkeelle ei voida myöntää lupaa ennen kuin yhteysviranomaisen on antanut arviointiselostuksesta lausuntonsa.

²⁰ Ks. HE 210/2005 vp s. 10.



Kuvio 1. YVA-menettelyn kulku Suomessa.

3.2.3 YVA-menettelyn ajoitus ja voimassaolo

Arviointimenettelyn ajankohdasta säädetään YVAL 7 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan hankkeen ympäristövaikutukset on selvitettävä YVAL:n mukaisessa menettelyssä ”ennen kuin hankkeen toteuttamiseksi ryhdytään ympäristövaikutusten kannalta olennaisiin toimiin”. Termillä ”toimi” tarkoitetaan säännöksessä konkreettisia toimenpiteitä, joiden vuoksi ympäristöä on vaikea palauttaa ennalleen.²¹ Menettelyn ajankohtaa määrittää myös YVAL 7.2 §, jonka mukaan ”[a]rviointi on kuitenkin suoritettava viimeistään ennen 13 §:ssä tarkoitettua päätöksentekoa”.²² YVAL 13 §:ssä tarkoitettu päätöksentekovaihe on siis arvioinnin tekemisen ehdottomana takarajana.

YVAL 7 §:n lisäksi menettelyn toteutuksen, tai tarkkaan ottaen aloittamisen, ajoitusta ohjataan myös YVAL 8 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan ympäristövaikutusten arviointiohjelma on toimitettava yhteysviranomaiselle ”suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen”.²³ YVA-menettelyn aloittamisajankohta tulisi siten suhteuttaa muun suunnittelun etenemiseen. Vaikka säännöksessä korostetaan varhaista arviointia, se ei aina toteudu säännöksen väljän muotoilun ja kilpailullisten syiden vuoksi.²⁴ Hankesuunnitelmaa ei välttämättä haluta julkisuuteen suunnittelun varhaisessa vaiheessa.²⁵ Hankkeesta vastaavan liiketoimintaan vaikuttavat kilpailulliset tekijät on huomioitu YVA-ohjelman tiedottamista koskevassa säännöksessä. YVAL 8.4 §:n mukaan arviointiohjelmasta tiedottamisen ajankohta ja sisältö on määritettävä siten, ettei hankkeesta vastaavan kilpailuasemaa vaaranneta.²⁶ Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että yhteysviranomainen ja hankkeesta vastaava sopisivat menettelyn ajankohdasta pitäen lähtökohtana hankkeesta vastaavan esittämää arviota ilmoittamisen varhaisimmasta mahdollisesta ajankohdasta ja ilmoituksen sisällöstä.²⁷

²¹ Ks. HE 319/1993 vp s. 16. Ks. myös *Hollo* (2001 s. 453), jonka mukaan YVAL 7 §:ssä ilmeväällä olennaisten toimien määrittelyllä ”pyritään ohjaamaan arviointi sellaiseen vaiheeseen, jossa esimerkiksi vaihtoehtojen tarkastelu on vielä lupamenettelyssä mahdollista ja mielekästä”.

²² YVAL 13.1 §:n mukaan viranomainen ”ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon”.

²³ YVA-lainsäädännön tarkistamisen yhteydessä esitettiin selvitettäväksi, olisiko tarvetta määrittellä arvioinnin ajankohta nykyistä tarkemmin, esimerkiksi ”riittävän ajoissa eri vaikutustyyppien arvioinnin ja osallistumisen varmistamiseksi...”. Työryhmä ei ottanut kantaa ehdotukseen. Ks. YM 1998 (a) s. 18.

²⁴ On syytä myös huomioida, ettei toiminnanharjoittajilla ole velvollisuutta raportoida uusien hankkeiden suunnittelun aikataulusta. *Hollo* 2001 s. 453.

²⁵ *Poesche* (1995 s. 1100) havainnollistaa kilpailuasemaan liittyvää intressiä vertauksella so-
tastrategialla, jossa tärkein tekijä menestyksekkäälle operatiolle on yllätysmomentti.

²⁶ Kilpailuasemaan vaikuttavina seikkoina on hallituksen esityksessä (319/1993 vp, s. 17) mainittu tilanteet, joissa hanketta koskevien tietojen julkistaminen varhaisessa vaiheessa saattaisi vaarantaa hankkeesta vastaavan taloudellisen aseman ja liike- tai ammatillisaisuuden.

²⁷ Ks. HE 319/1993 vp s. 17.

YVA-direktiivissä ei säännellä menettelyn ajoituksesta muutoin kuin että YVA on saatettava loppuun viimeistään ennen luvan myöntämistä.²⁸ Direktiivin johdanto-osasta ilmenevät perustelut kuitenkin menettelyn toteuttamista suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Perusteluissa korostetaan tarvetta ottaa ympäristö huomioon ”mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kaikessa teknisessä suunnittelussa ja päätöksenteossa”. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa *C-201/02 (Wells)* puolestaan korostettiin arviointimenettelyn tekemistä varhaisessa lupavaiheessa moniosaisessa luvitusprosessissa. Ympäristövaikutusten arvioinnin ajankohdan osalta tapauksessa viitattiin ensinnäkin direktiivin 2 artiklan 1 kohtaan, jossa edellytetään vaikutusten arvioimista ennen luvan myöntämistä. Tämän lisäksi huomiota kiinnitettiin myös direktiivin johdanto-osan perusteluihin, joiden mukaan toimivaltainen viranomainen ottaa päätöksenteossa huomioon kyseessä olevan hankkeen ympäristövaikutukset mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tuomioistuin katsoi, että jos lupamenettely käsittää useita vaiheita, joista ensimmäinen on varsinainen päätös ja toinen toimeenpaneva päätös, joka ei voi mennä varsinaisessa päätöksessä määritellyjä parametrejä pidemmällä, vaikutukset, joita hankkeella voi olla ympäristöön, on yksilöitävä ja arvioitava varsinaista päätöstä koskevan menettelyn kuluessa. Ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseiset vaikutukset voidaan yksilöidä vasta toimeenpanevaa päätöstä koskevassa menettelyssä, arviointi on suoritettava kyseisen menettelyn kuluessa. Arvioinnin ajankohtaa koskevilta osin EYTI lopuksi totesi, että useisiin vaiheisiin jakautuvassa lupamenettelyssä arviointi on ”lähtökohtaisesti suoritettava heti kun kaikkien niiden vaikutusten, joita hankkeella voi olla ympäristöön, yksilöiminen ja arvioiminen on mahdollista”.²⁹

Kaiken kaikkiaan YVAL 8.1 §:n väljä muotoilu yhdessä lain 8.4 §:n kanssa merkinnee sitä, ettei YVA-menettelyn ajoitukseen voida puuttua oikeudellisin keinoin, mikäli arviointi tehdään ennen YVAL 13 §:ssä tarkoitettua päätöksentekovaihetta. EY-oikeuden valossa kysymys ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen. Vuonna 2003 annetun osallistumisdirektiivin (2003/35/EY) myötä YVA-direktiiviin sisällytettiin säännös (6 artikla), jossa edellytetään ”yleisön, jota asia koskee” tehokkaita osallistumismahdollisuuksia.³⁰ Mieliapiteiden ja huo-

²⁸ Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot toteutettavat kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä direktiivin 4 artiklassa määriteltyjen YVA-velvollisten hankkeiden vaikutukset arvioidaan. Direktiivin 8 artikla sisältää puolestaan velvoitteen ottaa huomioon käytyjen neuvottelujen tulokset ja 5, 6, 7 artiklan mukaisesti saatut tiedot lupamenettelyssä. Näiden velvoitteiden noudattamiseksi arviointimenettely on saatettava loppuun ennen lupapäätöksen tekemistä.

²⁹ Ratkaisu *C-290/03 (Barker)* puolestaan viittaa siihen, että arviointi on tehtävä myös silloin, jos alustavan luvan myöntämisen jälkeen avoimiksi jätettyjä seikkoja hyväksyttäessä ilmenee, että hankkeella voi olla direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia.

³⁰ Yleisöllä, jota asia koskee, tarkoitetaan YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaisesti ”yleisöä, johon 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat; tämän määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etua.”

mautusten esittämismahdollisuus tulee järjestää ennen kuin lupahakemuksesta päätetään vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.³¹ YVA-direktiiviä täydennettiin muutoksenhakua koskevalla säännöksellä (10 a artikla). Artiklan muotoilu viittaa siihen, että muutoksenhaussa tulee voida vedota niihin rikkomuksiin, jotka koskevat muun muassa 6 artiklan 2–6 kohdissa asetettuja, yleisön osallistumista koskevia vähimmäisvaatimuksia.³² Rikkomukset voivat liittyä YVA:n myöhäisen ajoituksen kautta syntyvään vaihtoehtottomuuteen ja tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien puuttumiseen.

Erityisesti niiden hankkeiden osalta, jotka etenevät päätöksentekovaiheeseen useita vuosia arviointimenettelyn tekemisen jälkeen, voi herätä kysymys YVA-menettelyn voimassaolosta. YVAL:n pohjalta kysymykseen on vaikea vastata – laissa ei säännellä menettelyn voimassaolosta. YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietinnössä lähdettiin siitä, että sen jälkeen, kun hankkeen arviointiselostus on tehty, se on periaatteessa voimassa määräämättömän ajan.³³ Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun *KHO 25.6.2003 t. 1543 (LRS)* valossa hankkeesta vastaavaa ei lähtökohtaisesti voitane edellyttää tekemään uutta arviointia, jos menettely on tehty tiettyä ajankohtana YVA-lainsäädännön edellyttämällä tavalla, mutta olosuhteiden muuttumisesta johtuen vaikutustietoja on tarvetta joiltakin osin päivittää. Näissä tapauksissa riittää, että myöhemmässä vaiheessa selvityksiä täydennetään päätöksenteon (sektorilakien) kannalta riittävästi.

KHO 25.6.2003 t. 1543 (LRS): Tapauksessa valittajat toivat esiin, että vuosia ympäristövaikutusten arviointimenettelyn hyväksymisen jälkeen tehty liito-oravaselvitys oli osoittanut alueen luontoarvot paljon suuremmiksi kuin arviointiselostuksessa ja tiesuunnitelmaa hyväksyttäessä esitettiin. Korkein hallinto-oikeus totesi useiden suojeltavien eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen ja muidenkin esiintymisalueiden muuttuvan jatkuvasti. Se katsoi, ettei uusien tietojen saanti edellytä uuden YVA:n toimittamista, vaan aikaisemmin tehtyjä selvityksiä on tarvittaessa täydennettävä kunkin hankkeen lupakäsittelyyn saakka mukaan lukien mahdollinen muutoksenhaku.

³¹ Tältä osin direktiivillä on pyritty panemaan täytäntöön Århusin sopimuksen 6 artiklan 4 kohta, jonka mukaan kukin sopimusosapuoli huolehtii siitä, että ”yleisö voi osallistua jo alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia” (kurs. tässä). YVA-direktiivin muotoilu poikkeaa Århusin muotoilusta, sillä direktiivissä osallistumaan oikeutettujen piiri on rajatumpi (”yleisö, jota asia koskee”). *Verschuuren* (2005 (a) s. 36) epäilee, etteivät käsitteet poikkeaa tarkoituksellomasti toisistaan. Taustalla voi olla hänen mukaansa joidenkin jäsenvaltioiden pelko yleisiä osallistumisoikeuksia kohtaan. Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös *Kumpula* (2004 (a) s. 284), joka viittaa siihen, että Århusin sopimuksen 6(4) artiklassa tarkoitettu yleisön osallistuminen tulisi toteuttaa jo ”hankkeen alkuvaiheessa”. Sopimuksen sanamuodon pohjalta näyttäisi hieman epäselvältä, mitä alkuvaiheen osallistumisella tarkoitetaan. Sitä voitaneen tulkita myös siten, että yleisön osallistuminen on turvattava hankesuunnittelun sijaan lupa- ja sitä vastaavien menettelyjen alkuvaiheessa.

³² Osallistumisdirektiivistä laajemmin ks. *Kumpula* 2004 (a) s. 281–287.

³³ Mietinnössä tuodaan esiin, että käytännössä arviointiselostuksen ajantasaisuuteen saatetaan kuitenkin joutua ottamaan kantaa. Ks. YM 1998 (a) s. 24.

Korkeimman hallinto-oikeuden joustava tulkinta vaikuttaa perustellulta. Sitä tukee KHO:n mainitsemien argumenttien lisäksi YVAL 8 §, mikä ohjaa arviointimenettelyn sijoittamista mahdollisimman aikaiseen suunnitteluvaiheeseen hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen.³⁴ Arviointi tulisi voida tehdä heti, kun hankkeen ympäristövaikutusten yksilöiminen ja arvioiminen on mahdollista ilman, että hankkeesta vastaava ottaisi samalla merkityksellisen riskin uudesta YVA-velvollisuudesta. Toisaalta voimassaoloa on arvioitava tapauskohtaisesti, eikä YVA:n vanhentumista voida pitää täysin poissuljettuna. Uutta arviointia voidaan nähdäkseni vaatia esimerkiksi silloin, kun hanke on muuttunut olennaisella tavalla YVA:n tekemisen jälkeen, eikä yksikään siinä tarkasteltu vaihtoehto vastaa enää hankkeen viimeisintä muotoa. Myös alueen olosuhteiden huomattavien muutosten, kuten uuden asutusalueen syntyminen ajan saatossa hankkeen suunnitellun sijoituspaikan läheisyyteen, tulisi vaikuttaa voimassaolon arviointiin.

3.3 MENETTELYN KULKU YHDYSVALLOISSA

CEQ:n määräyksissä ympäristövaikutusten arviointimenettely (arviointiselostus) ohjataan tekemään muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon nähden riittävän varhaisessa vaiheessa. Määräysten (§ 1502.5) mukaan "[t]he statement shall be prepared early enough so that it can serve practically as an important contribution to the decisionmaking process and will not be used to rationalize or justify decisions already made...". Hankkeen arviointivelvollisuus määräytyy yleensä mini-YVA:ksi luonnehditun ympäristöarvioinnin (*Environmental Assessment, EA*) pohjalta.³⁵ Mikäli ympäristöarvioinnissa päädytään siihen, että arviointiselostuksen laatiminen on tarpeen, toiminnasta vastaava viranomainen laatii ja julkaisee aloitusilmoituksen (*notice of intent, NOI*). Aloitusilmoituksen kautta muut viranomaiset ja yleisö saavat tiedon arviointimenettelyn käynnistymisestä. Ilmoituksen tulee sisältää muun muassa tiedot hankkeesta ja sen mahdollisista vaihtoehtoista sekä selvitysten rajausvaiheen (*scoping*) toteuttamissuunnitelma.³⁶

Aloitusilmoituksen julkaisemisen jälkeen menettely jatkuu rajausvaiheella, jossa määritetään tarkempaan tarkasteluun tulevat asiakysymykset. Tässä vaiheessa viranomaisen tehtävänä on erottaa olennaiset kysymykset epäolennaisista ja selvittää, mitkä seikat on jo aikaisemmin selvitetty. Rajausvaiheessa YVA-menettelyn osallisilla on mahdollisuus ottaa kantaa hankkeeseen liitty-

³⁴ Ks. myös YM 1998 (a) s. 24.

³⁵ Ks. *Tripp – Alley* 2003 s. 80 ja *Wood* 2003 s. 24. Ympäristöarviointia ei tarvitse kuitenkaan tehdä, jos liittovaltion viranomainen katsoo hankkeen edellyttävän täysimääräistä NEPA-prosessia. Ks. CEQ:n määräykset § 1501.3.

³⁶ CEQ:n määräykset § 1508.22.

viin selvitystarpeisiin (1. kuulemisvaihe). Osallisia ovat asianomaiset liittovaltion, osavaltioiden ja paikallistason viranomaiset, hankkeesta vastaava, intiaaniheimot, hallituksesta riippumattomat kansalaisjärjestöt (NGOs) ja asianomaiset kansalaiset.³⁷

Rajausvaihetta seuraa arviointiselostusluonnoksen laatiminen ja myös tässä vaiheessa osallisille on annettava mahdollisuus esittää mielipiteitä muun ohella selvitysten riittävydestä (2. kuulemisvaihe).³⁸ Selostusluonnosta koskevan osallistumisvaiheen jälkeen laaditaan lopullinen arviointiselostus, jossa viranomaisen on vastattava luonnoksesta annettuihin kommentteihin.³⁹ Osalliset voivat esittää selostuksesta täydentäviä lausuntoja ja mielipiteitä.⁴⁰ Arviointiselostuksen sisältövaatimuksista (hankkeen ympäristövaikutusten ja vaihtoehtojen selvittämiselvollisuudesta) säädetään hyvin yleisellä tasolla NEPA:ssa.⁴¹ Arviointiselostuksen sisältö- ja muotovaatimukset täsmentyvät CEQ:n määräysten kautta. Määräyksissä säädetään muun muassa arviointimenettelyn piiriin kuuluvista selvityksistä, arviointiselostusten maksimilaajuudesta, selostuksen kirjoittamistavasta, selostuksen esittämismuodosta sekä arviointien metodologiaa ja tieteellisestä tarkkuutta koskevista lähtökohdista.⁴²

Kun viranomainen on perehtynyt hankkeen ympäristövaikutuksiin ja vaikutuksista esitettyihin kannanottoihin sekä vastannut keskeisiin kommentteihin, se voi tehdä hanketta koskevan päätöksen. Tämän jälkeen viranomaisen tulee julkaista päätöstä koskeva tallenne (*record of decision, ROD*⁴³). Toimintoja, joilla on haitallisia ympäristövaikutuksia tai jotka rajoittavat vaihtoehtojen valintaa, ei saa aloittaa ennen kuin päätöstallenne on julkaistu.⁴⁴

Menettelyn kulku poikkeaa Suomen järjestelmästä muun ohella siten, että toinen kuulemiskierros järjestetään selostuksen luonnosvaiheessa. Tämä vaikuttaa rationaaliselta siinä mielessä, että näin arviointiselostuksen viimeistely-

³⁷ Rajausvaiheesta laajemmin ks. CEQ regulation § 1501.7, § 1508.25, Karkkainen 2002 s. 914 ja Tripp – Alley 2003 s. 80.

³⁸ CEQ:n määräykset §§ 1502.9, 1503.1–4 ja Karkkainen 2002 s. 914.

³⁹ CEQ:n määräykset § 1502.9. Karkkainen (2002 s. 916) viittaa siihen, että mielipiteiden si-
vuuttamiseen voidaan tehokkaasti vedota muutoksenhaussa.

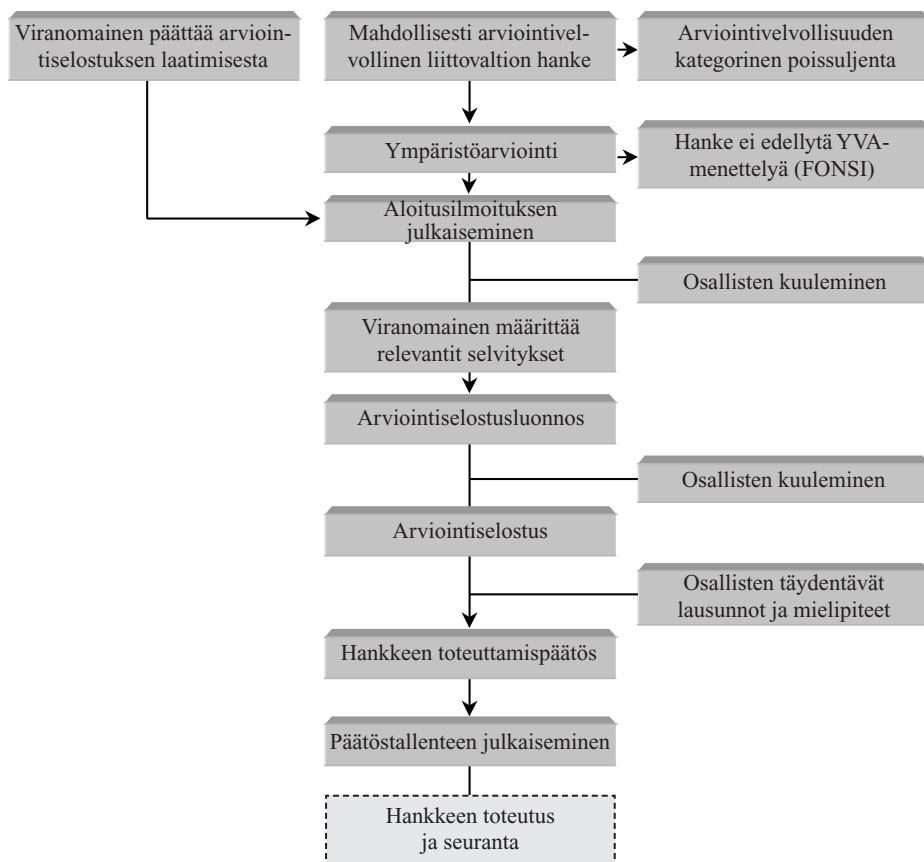
⁴⁰ CEQ:n määräykset §§ 1502.9, 1503.1(b) ja Tripp – Alley 2003 s. 81. YVA-velvollisten hank-
keiden ympäristövaikutusten tarkistamisen osalta liittovaltion ympäristönsuojeluvirastolle (Envi-
ronmental Protection Agency, EPA) on asetettu ilmansuojelulainsäädännössä (*Clean Air Act*, 42
USC 7401–7661) erityistehtäviä. Virastolle kuuluu myös muun muassa arviointiasiakirjojen ar-
kistointitehtäviä. EPA:n roolista YVA:ssa ks. laajemmin viraston internetsivut: <http://www.epa.gov/compliance/basics/nepa.html>.

⁴¹ NEPA § 4332(c). Ks. myös Wood 2003 s. 24.

⁴² Ks. CEQ:n määräykset § 1502.

⁴³ ROD on päätöksen antamisen yhteydessä julkaistava asiakirja, joka sisältää tietoa päätöksestä,
hankkeesta ja sen vaihtoehtoista, haittojen vähentämistoimista, seurannasta ja päätöksen täy-
täntöönpanosta. Ks. CEQ 1997 s. 4.

⁴⁴ Ks. CEQ:n määräykset § 1505.2, § 1506.1. Lisäksi Environmental Protection Agency julkai-
see viikoittain ilmoituksen laadituista arviointiselostuksista ja tiedot niiden saatavuudesta. Ks.
EPA:n internetsivut: <http://cfpub.epa.gov/compliance/nepa/current/>.



Kuvio 2. YVA-menettelyn kulku Yhdysvalloissa.

vaiheessa voidaan ottaa yleisön mielipiteet tehokkaasti huomioon. Mielipiteiden välittymistä vahvistaa myös se, että viranomaisella on velvollisuus vastata esitettyihin kommentteihin. Lopullisen selostuksen puutteisiin voidaan puolestaan tehokkaasti vedota lupamenettelyissä ja muutoksenhakuvaiheessa.⁴⁵

3.4 MENETTELYN KULKU ALANKOMAISSA

Alankomaissa arviointimenettely alkaa, kun hankkeesta vastaava toimittaa toimivaltaiselle viranomaiselle aloitustilmoituksen (*Inception memorandum*). Kyseisessä ilmoituksessa hankkeesta vastaava esittää muun muassa kuvauksen

⁴⁵ Ks. laajemmin jakso 6.4.

hankkeesta ja sen tarkoituksesta sekä yleisellä tasolla tietoa hankkeen mahdollisista ympäristövaikutuksista.⁴⁶ Saatuaan aloitusilmoituksen toimivaltainen viranomainen lähettää siitä kopion YVA-komissiolle ja muille viranomaisille⁴⁷ sekä pyytää suosituksia arviointiselostuksen laatimista varten.⁴⁸ Viranomaisen tulee myös tiedottaa kansalaisia aloitusilmoituksen vastaanottamisesta muun muassa julkaisemalla ilmoitus yhdessä tai useammassa sanomalehdessä. Kaikilla halukkailla on tässä vaiheessa mahdollisuus ilmaista mielipiteensä aloitusilmoituksesta ja arviointiselostukseen sisällytettävistä selvityksistä. Viranomaisen tulee lisäksi keskustella hankkeesta vastaavan kanssa aloitusilmoituksen pohjalta laadittavien, arviointiselostuksen laatimista koskevien ohjeiden (*guidelines*) sisällöstä.⁴⁹

Ohjeet ovat menettelyn kannalta keskeisessä asemassa, sillä niissä määritetään selostuksen vähimmäissisältö. Ne voivat koskea myös käytettäviä arviointimenetelmiä. Arviointiselostusta koskevat ohjeet tulee julkaista 13 viikon kuluessa aloitusilmoitusta koskevan tiedotteen julkaisemisesta. Toimivaltainen viranomainen lähettää ohjeet hankkeesta vastaavalle, komissiolle ja muille viranomaisille sekä kaikille niille, jotka ovat esittäneet mielipiteitä arviointiselostukseen sisällytettävistä selvityksistä.⁵⁰ Hankkeesta vastaava laatii arviointiselostuksen EMA:ssa (7.10 ja 7.11) asetettujen vaatimusten ja selostusta koskevien ohjeiden pohjalta. Selostus toimitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle yhdessä lupahakemuksen kanssa.⁵¹

Jos selostuksessa on oleellisia puutteellisuuksia tai virheitä, viranomaisen tulee ilmoittaa tästä hankkeesta vastaavalle kuuden viikon kuluessa selostuksen vastaanottamisesta. Näissä tapauksissa menettelyn eteneminen pysähtyy siihen saakka kunnes hankkeesta vastaava on korjannut puutteet.⁵² Mikäli selostus ei sisällä toimivaltaisen viranomaisen mielestä oleellisia puutteellisuuksia, se tulee lähettää viivytyksettä YVA-komissiolle ja neuvoa-antaville viranomaisille

⁴⁶ Ks. *Environmental Impact Assessment Regulation* (art. 2).

⁴⁷ Muiden viranomaisten kuulemisvelvollisuus koskee muun muassa alueellisia ympäristönsuojelutarkastajia ja hanketyypistä riippuen alueen kuntien edustajia. YVA-menettelyyn osallistuvista viranomaisista ks. *Arts* 1998 s. 40.

⁴⁸ Komission on annettava suosituksensa yhdeksän viikon kuluessa siitä kun aloitusilmoitus on julkaistu.

⁴⁹ Ks. EMA 7.12–7.14.

⁵⁰ Ks. EMA 7.15. Ks. myös *Mostert* 1995 s. 153 ja *Arts* 1998 s. 41.

⁵¹ Ks. EMA 7.17,1 ja *Mostert* 1995 s. 153. Arviointiselostuksen vähimmäissisältöä voi joissakin tilanteissa olla tarvetta tarkastaa menettelyn aikana. Tästä johtuen arviointiselostuksen laatimista koskevia ohjeita ei edellytetä noudatettavan kaavamaisesti. Selostusta laadittaessa hankkeesta vastaava voi esimerkiksi jättää tietyn ohjeissa mainitun selvityksen tekemättä, jos kyseisen selvityksen tekeminen on osoittautunut uuden tiedon valossa tarpeettomaksi. Ohjeista poikkeaminen on kuitenkin perusteltava. *Mostert* 1995 s. 153.

⁵² Ks. EMA 7.18,1–2 ja EMA 7.28,1b. *Pietersin* (haastattelu 16.11.2004) mukaan lisätietojen pyytäminen tässä vaiheessa ei ole mitenkään poikkeuksellista. Hän kuitenkin tähdentää, ettei tarkistus ole tässä vaiheessa kovinkaan yksityiskohtainen, vaan kysymys on lähinnä sen tarkistamisesta, sisältääkö selostus keskeisimmät selvitykset.

lausuntojen antamista varten.⁵³ Lisäksi selostuksesta on tiedotettava sanomalehdessä ja se on pidettävä yhdessä aloitusilmoituksesta annettujen ohjeiden, siitä annettujen lausuntojen ja mielipiteiden sekä lupahakemuksen kanssa julkisesti nähtävillä siihen saakka, kunnes ratkaiseva (lupa)päätös on lainvoimainen.⁵⁴

Yleisölle on järjestettävä mahdollisuus esittää mielipiteitään arviointiselostuksesta vähintään neljän viikon ajan.⁵⁵ Yleisön esittämät mielipiteet lähetetään hankkeesta vastaavalle, neuvoa-antaville viranomaisille ja YVA-komissiolle. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia pyritään edistämään kirjallisten mielipiteiden esittämismahdollisuuden ohella myös kuulemistilaisuudella, jonka järjestäminen on toimivaltaisen viranomaisen tehtävä. Kuulemistilaisuudesta lähetetään raportti hankkeesta vastaavalle, neuvoa-antaville viranomaisille ja YVA-komissiolle sekä niille, jotka ovat osallistuneet tilaisuuteen.⁵⁶

Kun yleisö on esittänyt mielipiteensä arviointiselostuksesta ja neuvoa-antavat viranomaiset ovat antaneet lausuntonsa, YVA-komissio antaa omat ohjeensa. YVA-komissio tarkistaa arviointiselostuksen lainsäädännön ja selvitysten rajausvaiheessa annettujen ohjeiden pohjalta. Komissio ei kuitenkaan ota kantaa hankkeen sallittavuuteen, vaan pitäytyy arvioimaan arviointiselostuksen riittävyttä ja asianmukaisuutta. Komissio antaa arviointinsa lopputuloksena toimivaltaiselle viranomaiselle suosituksen (*the review advice*), jossa on otettava huomioon yleisön ja neuvoa-antavien viranomaisten käsitykset selostuksesta. Jos suosituksesta ilmenee, että selostuksessa on huomattavia puutteellisuuksia, toimivaltainen viranomainen voi myös tässä vaiheessa pyytää toiminnanharjoittajalta lisäselvityksiä.⁵⁷

Mikäli toimivaltainen viranomainen ei edellytä arviointiselostuksen täydentämistä komission suositusten pohjalta, lupa- tai siihen rinnastettava päätös voidaan tehdä. Päätöstä ei saa kuitenkaan tehdä, mikäli YVA on vanhentunut. Kielto koskee tilanteita, joissa olosuhteet ovat merkittävästi muuttuneet arviointiselostuksen laatimisen jälkeen.⁵⁸ Tehtyään lupa- tai sitä vastaavan päätöksen, viranomainen lähettää sen hankkeesta vastaavalle, neuvoa antaneille

⁵³ Selostuksen (oleellista) vähäisemmät puutteet tai virheet voidaan korjata menettelyn myöhemmässä vaiheessa Ks. EMA 7.18, 2 ja *Mostert* 1995 s. 153–154.

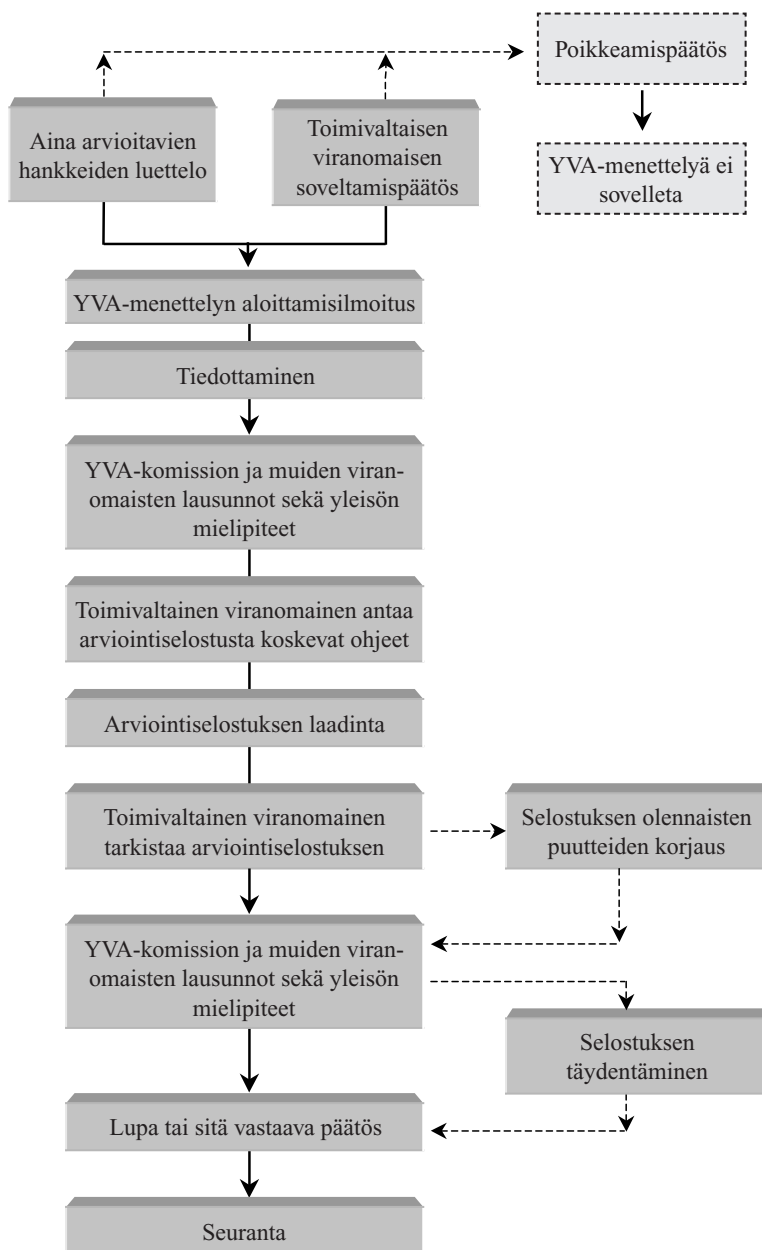
⁵⁴ Ks. EMA 7.20–7.22.

⁵⁵ Osallistumaan oikeutettujen piiriä ei ole mitenkään rajattu, vaan oikeus kommenttien antamiseen kuuluu kaikille.

⁵⁶ Ks. EMA 7.22–7.24 ja *Mostert* 1995 s. 154.

⁵⁷ *Arts* 1998 s. 43–44.

⁵⁸ EMA:n (7.27,2) mukaisesti arviointia voidaan pitää vanhentuneena, jos ”the information included in the environmental impact statement can no longer reasonably be used as a basis for the decision due to a significant change in the circumstances on which the environmental impact statement was based”. *Pietersin* (haastattelu 16.11.2004) mukaan oikeuskäytäntöä säännöksen soveltamisesta ei ole syntynyt. Säännöstä tulkitaan hänen mukaansa hyvin joustavasti eli kynnys arviointimenettelyn vanhenemiseen on korkea.



Kuvio 3. YVA-menettelyn kulku Alankomaissa.

viranomaisille, YVA-komissiolle sekä kaikille niille, jotka ovat osallistuneet YVA-menettelyyn. Päätös on pidettävä nähtävillä siihen saakka, kunnes se on saanut lainvoiman.⁵⁹

Alankomaiden YVA-menettelyn viimeinen vaihe on seuranta (*ex post evaluation*). Kyse on hankkeen tosiasiallisten vaikutusten selvittämisestä sen toteuttamisen aikana tai toteuttamisen jälkeen.⁶⁰ Viranomaisen tulee kirjata lupa- tai sitä vastaavaan päätökseen, milloin ja miten seuranta toteutetaan.⁶¹ Hankkeesta vastaavan velvollisuutena on toimia viranomaisen kanssa yhteistyössä ja antaa tarvittavat tiedot viranomaisen käyttöön. Sen ei kuitenkaan tarvitse tehdä itse lisäselvityksiä tai osallistua seurannan kustannuksiin.⁶² Tässä mielessä seuranta siis poikkeaa arviointiselostuksen laatimisesta.

Seurantaselvitysten valmistuttua toimivaltainen viranomainen laatii ja julkaisee evaluoinnin tuloksista raportin. Seurantaraportti lähetetään hankkeesta vastaavalle, YVA-komissiolle ja neuvoa-antaville viranomaisille.⁶³ Alankomaiden seurantamenettelyyn kuuluu myös ns. toimintaelementti (*an action element*), mikä koskee ympäristövaikutusten lieventämistoimien asettamista seurannasta saatavan tiedon pohjalta. Jos seurannan perusteella päädytään siihen, että hankkeen vaikutukset ovat selvästi vahingollisempia ympäristölle kuin mitä ennakoitiin, toimivaltaisen viranomaisen tulee ryhtyä toimivaltansa rajoissa tarvittaviin toimenpiteisiin haitallisten vaikutusten rajoittamiseksi tai poistamiseksi esimerkiksi muuttamalla päätöstä.⁶⁴

3.5 YVA-MENETTELYN FUNKTIOT

3.5.1 Ennaltaehkäisevä funktio

YVA-menettelyn oletettuja vaikutuksia ilmentävät, toisiinsa läheisesti liittyvät funktiot, voidaan jaotella kolmeen pääluokkaan: ennaltaehkäisevään, integroivaan ja demokraattiseen funktioon.⁶⁵ YVA-menettelyn ennaltaehkäisevää luon-

⁵⁹ Ks. EMA 7.38z,1–2.

⁶⁰ Seurantaprosessi ei ole välttämättä kertaluonteinen, vaan seurantaselvitykset, niiden raportointi ja korjaavien toimenpiteiden määrääminen seurannan pohjalta voidaan uusia niin monta kertaa, kun viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. *Arts* 1998 s. 54.

⁶¹ EMA 7.37,2.

⁶² Ks. EMA 7.40.

⁶³ Ks. EMA 7.42.

⁶⁴ *Mostert* 1995 s. 155. Alankomaiden seurantasäätelyä ja sen soveltamiskäytäntöä käsitellään lähemmin jaksossa 8.4.

⁶⁵ Vastaavan jaottelun on esittänyt aikaisemmin *Kumpulainen* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 505–506. Ks. myös YVA-direktiivin implementointia koskeva komission kertomus (COM (93) 28 s. 5–6), jossa direktiivin katsotaan olevan ennaltaehkäisevä, integroiva, teknispohjainen ja osallistuva instrumentti.

netta korostetaan muun muassa YVA-direktiivin (85/337/ETY) johdanto-osassa, jossa menettelyn tarvetta perustellaan sillä, että saasteiden ja haittojen muodostuminen tulisi estää niiden alkulähteillä sen sijaan, että haitat pyritäisiin torjumaan vasta jälkikäteen. Vastaavasti YVA-direktiivin muutosdirektiivissä (97/11/EY) arviointimenettelyn todetaan olevan muun muassa ennalta varautumisen ja lähteillä torjumisen periaatteeseen perustuvan yhteisön ympäristöpolitiikan perusväline.⁶⁶

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva sääntely voidaankin nähdä ilmentymänä kehityksestä, jossa ympäristöongelmien hallinnassa painopiste on siirtynyt ympäristöhaittojen jälkikäteisestä korjaamisesta ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyyn. Modernissa ympäristöoikeudessa korostuu ennaltaehkäisevien toimenpiteiden ensisijaisuus suhteessa korjaaviin toimiin. Viimeisimmässä kehitysvaiheessa huomioon otettavaksi ovat tulleet varovaisuusperiaatteen kautta myös potentiaaliset ympäristöuhat, joiden toteutumisesta ei voida osoittaa täyttä näyttöä.⁶⁷

YVA-menettelyn ennaltaehkäisevä ympäristönsuojelufunktio perustuu siihen, että menettelyssä arvioidaan tieteellisesti pätevin menetelmin hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset ja riskitekijät sekä niiden lieventämismahdollisuudet. Ympäristöselvitykset tehdään systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti.⁶⁸ Ohjauskeinon ennaltaehkäisevään funktioon kytkeytyy kiinteästi myös hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelu, joka on yksi menettelyn ydinelementeistä. Vaihtoehtotarkastelu vaikuttaa ennaltaehkäisevästi luomalla perusteet hankkeen vaihtoehtojen edullisuusjärjestyksen arvioimiselle ja optimaalisimman vaihtoehdon löytämiselle.

Ennaltaehkäisevä funktio voi konkretisoitua esimerkiksi siten, että YVA:ssa kerätty tieto hankkeen ympäristövaikutuksista johtaa siihen, ettei hankkeelle voida myöntää lupaa. YVA saattaa osoittaa hanketta koskevan sektorilain mukaisen luvanmyöntämiseen käsilläolon.⁶⁹ YVA:ssa kerätty tieto vaikuttaa hankkeen toteutukseen ja sen ympäristövaikutuksiin kuitenkin selvästi tyypillisemmin luvassa annettavien määräyksien kautta. Esimerkiksi ympäristölupaa

⁶⁶ YVA-menettelystä ennaltaehkäisevän ympäristöpolitiikan välineenä ks. myös esim. *Sairinen* 2000 s. 157 ja 175, *de Sadeleer* 2002 s. 86–87, *Holder* 2004 s. 80, ja *Kokko* 2007 s. 19–20.

⁶⁷ Ks. *de Sadeleer* 2002 s. 91, joka luonnehtii kehitystä aidoksi paradigmanmuutokseksi. Suomen YVA-järjestelmässä varovaisuusperiaatetta konkretisoi muun muassa YVAA 10 §:ään sisältyvä velvoite, jonka mukaan arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisessa määrin selvitystä ”käytettyjen tietojen mahdollisista puutteista ja keskeisistä epävarmuustekijöistä, mukaan lukien arvio mahdollisista ympäristöonnettomuuksista ja niiden seurauksista”. Onnettomuusriskit on otettava huomioon myös arvioitaessa arviointimenettelyn tarvetta yksittäistapauksissa. Ks. YVAA 7 §:n 1 kohta.

⁶⁸ Kokonaisvaltaisuus erottaa YVA:n perinteisestä suunnittelusta. Aikaisempiin suunnittelujärjestelmiin nähden erona on pidetty myös YVA:ssa korostuvaa monitieteisyyttä. Ks. *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 4.

⁶⁹ Sektorilaeilla viitataan hankkeiden lupa- tai sitä vastaavaa päätöstä koskeviin lakeihin.

koskevassa lupaharkinnassa keskeisenä kysymyksenä ei niinkään ole se, myönnetäänkö lupa vai ei, vaan millä lupamääräyksillä luvan myöntämisedellytykset täyttyvät. Vasta lupamääräykset usein ilmaisevat, mihin toimintaan lupa on saatu.⁷⁰

Edelleen YVA voi toimia ennaltaehkäisevästi siten, että sen avulla tunnustetaan konfliktierkkiä kysymyksiä suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Se luo puitteita eri osapuolten (esimerkiksi toiminnanharjoittajan ja hankkeen vaikutusalueella asuvien) välisten kompromissien rakentamiselle ja voi ehkäistä hankkeiden toteuttamista viivästyttäviä valitusprosesseja.⁷¹ Tässä mielessä YVA toimii ennaltaehkäisevästi erityisesti silloin, kun menettelyn osapuolten yhteistyöhalukkuusaste on korkea. Joskus pienilläkin muutoksilla voidaan päästä kaikkien osapuolten hyväksymään lopputulokseen ja tällöin menettely tuottaa sekä taloudellista että ympäristöllistä lisäarvoa. Toiminnanharjoittajan kannalta YVA voi toimia myös keinona riskien hallinnassa, jonka avulla voidaan ennakoida ympäristöllisiä riskitekijöitä ja välttää yllättäviä ympäristöinvestointeja, kuten pilaantuneen ympäristön ennallistamisvastuista syntyviä kuluja.⁷²

3.5.2 Integroiva funktio

YVA-menettelyn yhtenä keskeisenä funktiona on ympäristönäkökohtien sisällyttäminen todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia aiheuttavien hankkeiden valmisteluun ja hyväksymiseen. Tältä osin ohjauskeino ilmentää integroivaa lähestymistapaa, jossa ympäristönäkökohdat pyritään tuomaan osaksi muuta (muun muassa teknistä ja taloudellista) suunnittelua ja päätöksentekoa.⁷³ Taus-

⁷⁰ Ks. *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1234–1235 ja *Vihervuori* 2002 (a) s. 358. *Vihervuori* (1981 s. 75) on tuonut vastaavanlaisen näkökohdan esiin myös VL:n mukaisen luparatkaisun kannalta. YVA:n potentiaalisten vaikutustapojen osalta relevanttina voidaan pitää myös hänen huomiotansa siitä, ettei lupia haeta, jos hakemuksen hylkääminen on merkittävällä todennäköisyydellä ennustettavissa. YVA voi tuottaa tietoa luvanmyöntämiseen tunnusmerkistön todennäköisestä täyttymisestä, mikä saattaa johtaa luvan hakematta jättämiseen.

⁷¹ Ks. *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 9, *Tromans – Fuller* 2003 s. 274 ja *Sinclair – Diduck* 2005 s. 55. Tällöin voidaan välttää myös muutoksenhaun toiminnanharjoittajille ja valittajille aiheuttamat välilliset ja välittömät kustannukset ja valituksista aiheutuvat viranomaiskustannukset. Taloudellisia säästöjä voi syntyä myös muun muassa silloin, jos arviointimenettely tuo suunnitteluvaiheessa esille toteuttamiskelpoisia edullisempia ratkaisuja. Ks. HE 319/1993 vp s. 11.

⁷² Ympäristötekniikan rakentaminen ja korjaukset jälkeenpäin ovat useimmiten huomattavasti kalliimpia ja myös tulokset huonompia kuin suunnitteluvaiheessa tehty prosessimuutokset. Ks. *Leskinen – Salminen – Turtainen* 1991. YVA-menettelyn mahdollisista eduista toiminnanharjoittajan näkökulmasta ks. *Vilander* 1993 s. 39 ja *Thomas – Elliott* 2005 s. 12 lähteineen.

⁷³ Ks. *Canter – Clark* 1997 s. 316. Ks. myös *Kumpula* (2004 (a) s. 216), jonka mukaan EY:n jäsenvaltioiden ympäristöä koskevan päätöksenteon kannalta YVA-direktiivi oli käänteentekevä muutos kohti integroivaa päätöksentekoa.

talla voidaan nähdä ajatus siitä, etteivät ympäristökysymykset ole päässeet riittävän painokkaasti esiin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Ympäristöön kohdistuvat uhat ovat lisänneet tarvetta nostaa ympäristökysymykset taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden rinnalle yhteiskunnan arvojärjestelmässä. Integroiva päätöksenteko tarvitsee tuekseen menetelmiä ja toimintamalleja, joista yhtenä on YVA-menettely.⁷⁴

YVA-menettelyn integroiva funktio kytkeytyy Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 6 artiklassa ilmaistuun läpäisyperiaatteeseen. Periaate korostaa ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten huomioon ottamista kaikilla yhteisön toimialueilla. Sopimuksen 6 artiklassa edellytetään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Periaatteen sisältö ja velvoittavuus ovat vielä osin täsmentymättömiä, mutta sen on katsottu edellyttävän vähintäänkin ympäristönsuojelun tasavertaistamista yhteisön muiden tavoitteiden kanssa.⁷⁵

YVA-menettelyn integroivaa funktiota tukee YVAL 2 §:n 1 kohtaan kirjattu ympäristövaikutus-käsite, joka korostaa kokonaisvaltaisuutta ja edellyttää myös toiminnasta aiheutuvien seurausten vuorovaikutussuhteiden tunnistamista.⁷⁶ Laajan ympäristövaikutus-käsitteen kautta toiminnasta aiheutuvat välittömät ja välilliset vaikutukset on otettava arviointivelvollisten hankkeiden suunnitteluvaiheessa monipuolisesti ja kokonaisvaltaisesti huomioon. YVA:n integroitumista päätöksentekoon on puolestaan vahvistettu edellyttämällä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon liittämistä lupahakemusasiakirjoihin sekä menettelyssä kerättyjen tietojen ja yhteysviranomaisen lausunnon huomioonottamisvelvoitteella (YVA-direktiivin 8 artikla ja YVAL 13 §).⁷⁷

YVA:n integroiva funktio ilmenee myös siten, että menettelyssä pyritään soveltamaan yhteen YVAL:n ja muiden lakien mukaisia selvityksiä ja kuulemisiä.⁷⁸ Lisäksi menettely on integroiva siinä merkityksessä, että se avaa suunnittelun aikaisempaa laajemmalle keskustelulle ja edellyttää yhteistyötä hankkeesta vastaavan, yleisön ja viranomaisen välillä sekä viranomaisten kesken.⁷⁹ Eri tahojen näkemysten esiintuomisen ja yhdistämisen mahdollistavana menettelynä YVA luo puitteita hankkeen laajalle hyväksymiselle ja toimii myös yhteiskunnan moniarvoisuutta tukevana instrumenttina.⁸⁰

⁷⁴ Ks. KM 1989:9 s. 51–54 ja Linna 1996 s. 21–23.

⁷⁵ Ks. laajemmin Kumpula 2004 (a) s. 215, 222–225 ja 231.

⁷⁶ Ks. ympäristövaikutus-käsitteestä lähemmin jakso 4.2.

⁷⁷ Menettelyn tulosten huomioonottamisvelvollisuudesta laajemmin ks. jaksot 5.3.1 ja 5.3.2.

⁷⁸ YVAL:n ja muiden lakien mukaisten selvitysten yhteensovittamista käsitellään yksityiskohdaisemmin jaksossa 5.2.

⁷⁹ Ks. Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2001 s. 505.

⁸⁰ Ks. myös Poesche 1995 s. 1102 ja Karkkainen 2002 s. 916.

3.5.3 Demokraattinen funktio

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn demokraattinen funktio liittyy kansalaisosallistumiseen, jolla on keskeinen asema YVA-lainsäädännössä. Osallistumisen voidaan ajatella kuuluvan jo käsitteellisesti YVA-menettelyyn.⁸¹ Demokraattisen funktion osalta YVA:lla on yhteys kansainvälisen ympäristöoikeuden ja EY:n ympäristönsäätelyn kehityskulkuun, jossa kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeuksien⁸² asema on merkittävästi vahvistunut. Muutos on ilmennyt erityisesti ympäristötiedon julkista saatavuutta ja yleisön mielipiteiden ilmaisumahdollisuuksia sekä oikeuden saatavuutta koskevan sääntelyn vahvistumisena. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan sääntelyn synty ja kehittyminen voidaan nähdä osana kyseistä evoluutiota.⁸³

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien merkitys on vahvistunut Suomes-
sa myös vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen kautta. Perusoikeuk-
siin sisällytettiin tällöin ympäristöperusoikeussäännös (nykyisin perustuslain
[731/1999] 20 §), jonka 2 momentti sisältää perustuslaillisen toimeksiannon ke-
hittää lainsäädäntöä siten, että ihmisillä on mahdollisuus vaikuttaa elinympäris-
töään koskevaan päätöksentekoon. Vuorovaikutusta edistävien YVA-menettelyn
voidaan katsoa toteuttavan kyseisestä perustuslaillista toimeksiantoa.⁸⁴

YVA:n demokraattisen funktion taustalla on sama argumentaatio, jolla on
puollettu osallistumisoikeuksien laajentamista.⁸⁵ Ennakollisten osallistumis-

⁸¹ Näin myös *Kumpula* 2004 (a) s. 279.

⁸² Viitataan osallistumisoikeuksilla ensisijaisesti Århusin yleissopimuksen mukaisiin oikeuksiin, jotka koostuvat oikeudesta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sen valmistelu-
vaiheessa, oikeudesta ympäristötietoon ja oikeudesta tehokkaihin oikaisu- ja muutoksenhakukei-
noihin. Århusin sopimuksen osallistumisoikeudet kytkeytyvät läheisesti sen materiaaliin ympä-
ristötavoitteisiin. Sopimuksen tavoitteena on edistää nykyisen sukupolven ja tulevien sukupolvien
oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä
takaamalla, että kansalaiset saavat olla osallisena tehtäessä heidän ympäristöään koskevia suunni-
telmia ja päätöksiä. Ks. sopimuksen 1 artikla. Kotimaisessa ympäristöoikeustutkimuksessa sopi-
musta on analysoinut laaja-alaisesti *Kumpula* 2004 (a) s. 77–110 ja *sama* 2004 (b) s. 117–145. År-
husin sopimuksesta ja sen implementoinnista EU:ssa ks. myös *Verschuuren* 2005 (a) s. 29–48.

⁸³ Kehitystä kuvaavat ympäristövaikutusten arviointia koskevien direktiivien (YVA- ja SEA-di-
rektiivit) lisäksi muun muassa direktiivi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta (2003/4/EY) ja
osallistumisdirektiivi 2003/35/EY sekä Århusin yleissopimus. Kehitys liittyy menettelyllisten oi-
keuksien vahvistumiseen EY:ssä. Ks. laajemmin *Kumpula* 2004 (a) s. 253–259 ja *sama* 2004 (b)
s. 133–135. Hänen (2004) s. 253) mukaansa EY:n ”ympäristösääntelyssä on selvästi havaitta-
vissa muutos aineellisesta sääntelystä kohti menettelyllistä sääntelyä”. Kansainvälisten ympäristö-
sopimusten osalta sääntelyn painottuminen menettelynormeihin johtunee osin siitä, että aineelli-
sista vaatimuksista on ollut vaikea päästä yksimielisyyteen. Ks. myös *Kumpula* 2004 (a) s. 57
lähteineen.

⁸⁴ Ks. *Vihervuori* teoksessa *Hallberg* ym. 1999 s. 641 ja *Kumpula* 2005 s. 208.

⁸⁵ Viime vuosina osallistumisen rationaliteetteja on aktiivisesti tunnistettu ja analysoitu ympä-
ristöoikeustutkimuksessa. Ks. *Kokko* 2003 (a) s. 187–203, *Tromans – Fuller* 2003 s. 273–275,
Kumpula 2004 (a) s. 16–22, 28–29, 57–58, 83–84, 88–91 ja 257–259 ja 279–280, *Pölönen* 2004
s. 27–35, *Sinclair – Diduck* 2005 s. 84–85 ja *Verchuuren* 2005 (a) s. 29–33.

oikeuksien⁸⁶ tarvetta tukevaa argumentaatiota on kiteytetty hyvin osallistumis-direktiivin perusteluosuuteen, jonka mukaan ”[y]leisön tehokas osallistuminen päätöksentekomenettelyyn mahdollistaa sen, että yleisö voi ilmaista ja päätöksentekijät ottaa huomioon mielipiteet ja huolenaiheet, joilla voi olla merkitystä itse päätöksiin, mikä puolestaan lisää päätöksenteon vastuullisuutta ja avoimuutta sekä yleisön tietoisuutta ympäristökysymyksistä ja tukea tehdyille päätöksille”. Toisin sanoen toimiva osallistumisjärjestelmä luo edellytyksiä laadukkaammalle ja laajemmin hyväksytylle päätöksenteolle tietopohjan laventumisen ja uusien näkökulmien avautumisen kautta.⁸⁷ Lähtökohtana voidaan pitää oletusta, että kenellä hyvänsä arviointimenettelyyn osallistuvalla voi olla arvokasta tietoa päätöksenteon kannalta.⁸⁸

Osallistumisoikeuksien hyödyllisyyttä voidaan lisäksi perustella ympäristöllisen päätöksenteon kompleksisuudella ja arvosidonnaisella luonteella. Osallistumisjärjestelmät mahdollistavat monipuolisen asiantuntijuuden ja erilaisten arvojen, käsitysten ja intressien välittymisen päätöksentekoon, mikä osaltaan vahvistaa ratkaisujen legitimitettä.⁸⁹ Erityisesti EY-oikeuden näkökulmasta yhtenä keskeisenä osallistumisoikeuksien paikkaa puoltavana tekijänä on syytä mainita myös ympäristödirektiivien täytäntöönpanossa ilmenneet vakavat puutteet.⁹⁰ Kansalaisten ennakkolliset osallistumismahdollisuudet (mukaan lukien vireillepano-oikeudet) yhdistettynä laajoihin muutoksenhakuoikeuksiin tehostanevat kiistatta EY:n ympäristölainsäädännön asianmukaista täytäntöönpanoa.

Menettelyllisten oikeuksien vahvistamisen taustalla voidaan nähdä myös ajatus siitä, etteivät perinteiset edustuksellisen demokratian mukaiset keinot anna kansalaisille tarpeeksi tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa

⁸⁶ Ennakkolliset osallistumisoikeudet muodostavat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ydinalueen, jonka suhteen ympäristötiedon ja oikeuden saatavuus paikantuvat *Kumpulaa* (2004 (a) s. 258) lainaten ensisijaisesti tukevana ja edellytyksiä luovina.

⁸⁷ Osallistumismenettelyt voivat tosin myös kärjistää konflikteja. Osallistumismenettelyistä konfliktisena prosessina ks. *Kumpula* 2005 s. 216–217. Hän tuo esiin, että osallistumismenettelyissä tuotetut käsitykset voivat poiketa tai riitauttaa asiantuntijayhteisön esittämät ympäristöllisiä tai sosiaalisia vaikutuksia koskevat käsitykset.

⁸⁸ Ks. myös *Kokko* 2003 (a) s. 189–190 ja 2007 s. 21.

⁸⁹ Ks. *Kumpula* 2004 (a) s. 89. Asiantuntijuuden eri muodoista ja niiden merkityksestä YVA-menettelyissä ks. myös *Kumpula* 1997 s. 151–155 ja 2005 s. 215–218.

⁹⁰ Yhteisön ympäristösäädösten puutteellista täytäntöönpanoa on pidetty ympäristöoikeudellisen sääntelyn vaativimpana haasteena. *Kumpula* (2004 (a) s. 254, alav. 288) pitää ympäristöoikeudellisen sääntelyn heikkoa täytäntöönpanoa alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla kiistattomana. Hänen mukaansa ympäristöoikeudellisen sääntelyn alueella ongelma on suurempi kuin millään muulla EY:n politiikkalohkolla ja puutteet koskevat kaikkia ympäristödirektiivejä. Ks. myös yhteisön ympäristölainsäädännön voimaan saattamista koskeva komission tiedonanto (KOM(96)500), jossa esitetään ympäristöjärjestelmää vahvistavana toimenpiteenä muun ohella lainsäädännön tuomista lähemmäksi EU:n kansalaisia siten, että kansalaiset voivat osallistua laajemmin ympäristöasioiden seurantaan. Toimenpiteen avulla pyritään osaltaan parantamaan yhteisön ympäristölainsäädännön voimaan saattamista.

yhteiskunnallisten sekä omaa elinympäristöä koskevien asioiden hoitamiseen.⁹¹ Osallistumismenettelyt täydentävät ja vahvistavat demokraattisia instituutioita. Tästä näkökulmasta osallistuminen voidaan nähdä päämääränä itsessään.⁹²

Suomessa YVA-menettelyn demokraattinen funktio toteutuu YVA-lainsäädäntöön perustuen ensisijaisesti tiedottamisvelvollisuuksien ja mielipiteiden ilmaisumahdollisuuksien kautta. Arviointiohjelmavaiheessa kansalaisille tiedotetaan hankesuunnitelmasta ja alustavista vaihtoehdoista. Tällöin kansalaiset voivat osallistua ongelmien ja selvitystarpeiden määrittelyyn sekä hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen muodostamisprosessiin esittämällä mielipiteitä arviointiohjelmasta. Arviointiselostusvaiheessa heillä on mahdollisuus arvioida näkemystensä välittymistä ja lausua mielipiteensä tehtyjen selvitysten riittävydestä ja laadusta.

YVA-menettely avaa mahdollisuuden osallistua hankkeen suunnitteluprosessin muotoamiseen myös lakiin kirjaamattomien osallistumiskanavien kautta, kuten hankkeesta vastaavien järjestämissä neuvottelu- ja keskustelutilaisuuksissa sekä haastattelujen ja kyselyjen välityksellä. Osallistumistapoina voivat tulla kysymykseen myös esimerkiksi erilaiset ohjaus- ja työryhmät sekä ulkopuolisen sovittelijan käyttö.⁹³ Muun osallistumisen järjestämisen osalta YVA-lainsäädäntöön on kirjattu erillinen valtuutussäännös. YVAL 11 a §:n mukaan, sen lisäksi mitä YVAL:n 8 a ja 11 §:ssä on (osallistumisesta) säädetty, hankkeesta vastaava ja yhteysviranomainen voivat sopia tiedottamisesta ja kuulemisen järjestämisestä myös muulla tavalla.

Lopuksi on syytä huomioda, etteivät ”paraskaan osallistumisjärjestely ja vuorovaikutteisuus takaa vielä kansalaisosallistumisen vaikuttavuutta itse päätöksentekoon”, kuten *Hokkanen* on huomauttanut. Osallistumisen vaikuttavuus riippuukin keskeisesti siitä, miten kansalaisnäkemykset välittyvät arviointiohjelmasta annettuun yhteysviranomaisen lausuntoon ja arviointiselostukseen sekä edelleen siitä, miten selostus otetaan huomioon päätöksenteossa.⁹⁴

3.5.4 Yhteysviranomaisen rooli funktioiden toteutumisen kannalta

Suomen YVA-järjestelmässä yhteysviranomaisella on arviointimenettelyn funktioiden toteutumisen kannalta keskeinen asema. Yhteysviranomaisen koor-

⁹¹ Ks. *Ojanen* 1992 s. 37–38. Edustuksellista demokratiaa täydentäviä osallistumisjärjestelmiä on pidetty tarpeellisenä myös ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Ks. *Verschuuren* 2005 (a) s. 31.

⁹² Ks. CEQ 1997 s. iv, *Leskinen – Salminen – Turtiainen* 1991 s. 11 ja *Kumpula* 2004 (a) s. 57 ja 88.

⁹³ *Karvinen* 1997 s. 7 ja *Wood* 2003 s. 279.

⁹⁴ Ks. *Hokkanen* 2004 s. 27–28. Jäljempänä jaksossa 9.4 arvioidaan lähemmin osallistumisen vaikuttavuuteen liittyviä rajoitteita ja osallistumisen kehittämismahdollisuuksia Suomen YVA-järjestelmässä.

dinointi ja toimintatavat vaikuttavat yhtäältä siihen, mitä selvityksiä menettelyssä tehdään ja miten arviointi eri vaikutusten osalta toteutetaan, sekä toisaalta siihen, miten osallistuminen onnistuu. Erityisesti yhteysviranomaisen antama lausunto arviointiohjelmasta vaikuttaa siihen, minkälaiseksi menettely muotoutuu. Arviointiselostuksesta annettava lausunto on puolestaan yhdessä arviointiselostuksen kanssa aineistoa, joka mahdollistaa hankkeesta aiheutuvien haitallisten ympäristövaikutusten ennakoimisen ja eri osapuolien näkökulmien huomioinnin ottamisen hanketta koskevassa päätöksenteossa. Yhteysviranomaisen arviointiselostuslausunto sisältää usein myös tärkeää tietoa tarvittavista lisäselvityksistä lupa- ja sitä vastaavien päätösten tekemistä varten.

Talan käyttämää käsitettä lainaten yhteysviranomaisen tehtävistä vastaavia virkamiehiä voidaan luonnehtia etulinjan toimijoiksi, joilla on keskeinen osuus säädöksen (YVAL:n) implementoinnissa. Hänen mukaansa etulinjan toimijalla tarkoitetaan sitä henkilöä, joka ”a) implementoinnista huolehtivan organisaation osana b) välittömässä vuorovaikutuksessa kansalaiseen, yritykseen tai yhteisöön c) toteuttaa kyseistä säännöstä tai ohjelmaa”.⁹⁵ Etulinjan toimija voi pyrkiä toteuttamaan aktiivisesti ja täysimääräisesti lakiin kirjatut tehtävät, mutta hän voi suhtautua velvoitteisiin myös passiivisesti ja pitää muita tehtäviä tärkeämpinä. Etulinjan toimijoiden toimintakyky, asiantuntemus, aika ja tehtävään käytettävissä olevat resurssit ovat implementoinnin kannalta tärkeässä asemassa. Etulinjan toimijan tapaan implementoida säännöksiä vaikuttavat myös usein koulutustausta sekä ammattiryhmälle ominaiset käytännöt ja arvot. Implementointitavan kannalta merkitystä on myös keskustason (YVAL:n järjestelmässä ympäristöministeriön) antamalla ohjeistuksella.⁹⁶

Yhteysviranomaisen roolin merkitystä ja YVA:n funktioiden toteutumistapojen arvioitaessa on tarpeen tunnistaa ei-säänneltyjen, epävirallisten ja tosiasiallisten toimintatapojen osuus ja painotus arviointiprosessissa. Yhteysviranomaisen voi vaikuttaa hankkeesta vastaavan toimintaan monin eri tavoin. Esimerkiksi hankkeesta vastaavan kanssa käytävät neuvottelut ennen menettelyä ja menettelyn aikana ovat yksi keino vaikuttaa arviointimenettelyn toteuttamistapaan ja siten mahdollisesti myös hankkeesta aiheutuviin ympäristövaikutuksiin. Myös muiden YVA-menettelyyn osallistuvien tahojen, kuten asukasyhdistysten, toiminta voi vaikuttaa yhteysviranomaisen toimintaan ja sitä kautta menettelyn toteutukseen.

Vastaavasti *Ostamo* ja *Hildén* ovat tuoneet esiin, että YVA-lainsäädännön soveltamisen erityispiirteet määräytyvät neuvotteluissa ja keskusteluissa virkamiesten, hankkeesta vastaavien ja kansalaisten sekä muiden tahojen välillä alueellisella tasolla. Heidän mukaansa yhteysviranomaisen lausunnon vaikutus

⁹⁵ *Tala* (2001 s. 230) mainitsee esimerkkeinä etulinjan toimijoista poliisin, ympäristönsuojelutarkastajan, luokanopettajan, sosiaalityöntekijän ja käräjätuomarin.

⁹⁶ Ks. *Tala* 2001 s. 230–231.

hankkeesta vastaavaan ei ole riippuvainen ainoastaan YVAL:n ja YVAA:n määräyksistä, vaan on mitä suuremmassa määrin riippuvainen ”yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaavan suhteista, muusta epäsuorasta vallankäytöstä ja yhteiskunnallisesta tilanteesta”.⁹⁷ He tekevät myös huomion siitä, että YVA-lainsäädäntö antaa ”ruohonjuurihallinnolle” tosiasiallisesti paljon mahdollisuuksia toteuttaa osittain omaa ympäristöpolitiikkaansa.

3.5.5 Päätelmiä YVA:n ominaispiirteistä ja vaikutusmekanismeista

Ympäristövaikutusten arviointimenettely on ennakkoiva ympäristönsuojeluväline, jonka avulla pyritään edistämään monitahoisten ympäristötavoitteiden toteutumista. Se toimii työkaluna ympäristöongelmien ja eri intressitahojen konfliktien ennaltaehkäisemisessä ja lieventämisessä sekä menettelynä, joka tuottaa tietoa hankkeen toteuttamisvaihtoehdoista. Menettely voidaan nähdä laadukkaampiin ja laaja-alaisemmin hyväksyttyihin päätöksiin edellytyksiä luovana keinona.

Menettelyyn ei ole tietoisesti sisällytetty päätöksentekoelementtiä. Sitä voidaan luonnehtia hallinnollis-oikeudellisia ohjauskeinoja, erityisesti ympäristölisiin hankelupiin perustuvaa ennakkovalvontaa, täydentäväksi menettelyksi, jonka tarkoituksena on koota monipuolista tietoa hankkeen vaikutuksista ja vaihtoehdoista sekä eri intressitahojen näkemyksistä päätöksentekoa varten.⁹⁸ YVA:n asema haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisyssä perustuu olennaisilta osin sen rooliin tietopohjan tuottajana.

YVA:n vaikuttavuus ei kuitenkaan perustu ainoastaan menettelyssä kerätyn tiedon ja eri osapuolten näkemysten kertaluonteiseen huomioon ottamiseen päätöksentekovaiheessa tai YVA-lainsäädännössä asetettujen vähimmäisvaatimusten täyttämiseen sinänsä, vaan myös arvioinnin osapuolten väliseen vuorovaikutukseen ja ongelmakohtien varhaiseen huomioonottamismahdollisuuteen. YVA luo puitteet näkökulmien yhteensovittamiselle ja ongelmien ennakoinnille, mikä voi merkitä hankkeen useanlaista modifiointia (esimerkiksi ympäristön kannalta ongelmallisimmista sijoituspaikkavaihtoehdoista luopumista) suunnitteluprosessin aikana.⁹⁹ Vastaavasti *Hokkanen* ja *Kojo* ovat tehneet päätelmän,

⁹⁷ *Ostamo – Hildén* 1998 s. 31.

⁹⁸ Vastaavasti *Kokko* (2007 s. 23–24) toteaa SOVAL:n mukaisen ympäristöarvioinnin tarkoituksena olevan tuottaa suunnitelman hyväksymispäätöksessä huomioon otettavaa puolueetonta tai ainakin kontrolloitavissa olevaa tietoa eri vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista. Hän huomauttaa, ettei ympäristöarviointi ole hallinnollis-oikeudellinen ohjauskeino, jolla asetettaisiin arvoinnissa koottujen tietojen pohjalta rajat toiminnalle, vaan ”ainoastaan tiedonhankinnan väline muun muassa suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä koskevaa hallintopäätöstä varten”.

⁹⁹ Arviointimenettelyyn sisältyvästä vuorovaikutuksesta voi seurata eri osapuolten reaktioita ja toimintaketjuja, jotka vaikuttavat hankkeen lopulliseen muotoutumiseen. Kyseisiin kommunikatiivisiin prosesseihin liittyvien toimintaketjujen tunnistaminen on tosin hankalaa, mikä vaikeuttaa YVA:n vaikuttavuuden todentamista. Ks. myös *Similä* 2002 (a) s. 187 ja *Hokkanen* 2004 s. 27.

ettei YVA:n vaikutussuhde ole arvioinnin päätyttyä tapahtuva kertavaikutus, vaan vaikutuksia on havaittavissa pitkin matkaa suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin aikana. YVA vaikuttaa suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin useissa eri vaiheissa ja muodoissa.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Hokkanen – Kojo 2003 s. 69–73 ja 80.

4 Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisala

4.1 JOHDANTO LUKUUN

Varsinaista ympäristövaikutusten arviointia edeltää seulontavaihe (*screening*), jossa ratkaistaan menettelyn soveltamisalaa koskevan sääntelyn pohjalta arvioinnin soveltamistarve.¹ Määrittäessään arviointimenettelyn käyttöalaa soveltamisalasääntely muotoaa olennaisella tavalla ohjauskeinon vaikuttavuutta. Aihe on tärkeä myös siinä mielessä, että kysymys arviointivelvollisten hankkeiden piiristä on toistuvasti puntaroitavana hankkeiden suunnittelu-, lupa- ja valitusvaiheissa. YVA-menettelyn soveltamiskysymykseen on liittynyt verrattain paljon oikeudellista epäselvyyttä. Tätä ilmentää muun muassa se, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä valtaosa direktiiviä koskevista tapauksista on liittynyt arviointimenettelyn soveltamisalaan. YVA-lainsäädännön soveltamisalasäännöksiin liittyvien tulkintaongelmien ja oikeustapausten runsaudesta seuraa se, että soveltamisalaluku on tutkimuksen muita lukuja laajempi. Muihin lukuihin nähden laajempaan lainopilliseen systematisointiin ja analyysiin on ollut tarvetta myös siinä mielessä, että YVA-lainsäädännön viimeisin (vuoden 2006) uudistus kohdistui erityisesti YVA-menettelyn seulontavaiheeseen.

Luvussa tarkastellaan ensiksi ympäristövaikutus-käsitettä, joka rajaa olennaisella tavalla menettelyn soveltamisalaa. Tämän jälkeen analysoidaan soveltamisalaa koskevia YVA-direktiivin säännöksiä ja niitä koskevaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Tavoitteena on tunnistaa arviointivelvollisuuden yhteisöoikeudelliset perusteet ja selvittää, miten YVA-direktiivissä asetetut vaatimukset on otettava huomioon sovellettaessa asianomaista kansallista normistoa. Kysymyksenasettelu liittyy tältä osin yleisempään EY-oikeudelliseen keskusteluun direktiivien vaikutustavoista ja niiden keskinäisistä suhteista. Tarkastelu kohdentuu erityisesti välittömän oikeusvaikutuksen doktriiniin ja direktiivin laillisuusvalvontavaikutukseen. Direktiivin eri vaikutustapojen laajahko analyysi on ollut tarpeen YVA-direktiivin säännösten oikeudellisen merkityksen paikantamiseksi. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen

¹ Komission (2001 (a)) oppaassa seulonta on määritelty seuraavasti: ”The process by which a decision is taken on whether or not EIA is required for a particular Project.” Seulonta on vakiintunut käsite kansainvälisessä YVA-kirjallisuudessa, jossa sille on annettu tyypillisesti komission oppaan määritelmää vastaava merkityssisältö. Ks. esim. *Wood* 2003 s. 7 ja *Hanna* 2005 s. 9–10. Suomalaisessa YVA-tutkimuksessa ja ympäristöhallinnossa käsitettä ei ole kuitenkaan juuri käytetty.

YVA-linjauksia on tulkittu vaihtelevasti ja aihepiiriin liittyviä kansallisia ja kansainvälisiä tarkasteluja leimaa käsitteellinen epäyhtenäisyys.²

EY-oikeuteen painottuvien jaksojen jälkeen luvussa paneudutaan YVAL:n ja YVAA:n soveltamisalasäännöksiin. Pyrkimyksenä on valottaa soveltamisalan määräytymistä koskevaa YVAL:n systematiikkaa ja 1.9.2006 voimaan tulleen lakiuudistuksen myötä muuttunutta oikeustilaa. Menettelyn soveltamisharkinnassa huomioon otettavien tekijöiden osalta lähempään tarkasteluun on valittu ”eri hankkeista aiheutuvat yhteisvaikutukset”, sillä kyseinen harkintaperuste on arviointimenettelyn määräytymisen osalta usein keskeisessä asemassa ja kriteerin sisältöön on liittynyt oikeudellista epäselvyyttä. Yksityiskohtaisempaan tarkasteluun on otettu myös kysymys siitä, miten hankkeen haitallisten vaikutusten lieventämistoimet tulisi ottaa huomioon YVA-menettelyn soveltamisharkinnassa. Kyse on seulonnan lopputuloksen kannalta merkityksellisestä tulkintakysymyksestä, joka on jäänyt aikaisemmissa YVA-tutkimuksissa vähälle huomiolle. Lopuksi luvussa perehdytään Yhdysvaltojen ja Alankomaiden soveltamisalasääntelyyn sekä seurantajärjestelmiin.

4.2 YMPÄRISTÖVAIKUTUS-KÄSITE

Ympäristövaikutus-käsitteen piiriin kuuluvat YVAL 2.1 §:n mukaisesti hankkeen tai toiminnan aiheuttamat välittömät ja välilliset vaikutukset Suomessa ja sen alueen ulkopuolella:

- a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen
- b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen
- c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön
- d) luonnonvarojen hyödyntämiseen
- e) a–d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

Hallituksen esityksen mukaan määritelmä korostaa laajaa ympäristövaikutuskäsitettä ja eri tekijöiden välisten yhteyksien tarkastelua sekä edistää kokonaiskuvan muodostamista arvioitavista vaikutuksista.³ YVAL:ssa tarkoitettu ympä-

² Vrt. esim. direktiivin vaikutustapoihin liittyvän käsitteistön osalta Scott 1998 s. 157, Jans 2000 s. 173–174, Maunu (2000 ja 2004 eri kohdin) ja Kumpulainen 2004 (a) s. 202–208.

³ HE 182/1998 vp s. 3. Kuusiniemi (1992 s. 485) tuo esiin, että arvioitavat vaikutukset on määriteltävä menettelyssä niin laajasti (mm. taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset), että ympäristövaikutusten arvioinnin sijasta olisi sopivampaa puhua yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnista taikka lyhyesti vain (ympäristöhankkeen) vaikutusten arvioinnista. Toisaalta ympäristövaikutuskäsitteen käyttöä puoltaa se, että perinteiset ympäristövaikutukset (maahan, veteen ja ilmaan kohdistuvien päästöjen kautta syntyvät vaikutukset) ovat arvioinnin ydinaluetta ja YVA laaditaan yleensä erityisesti ympäristöllistä päätöksentekoa silmällä pitäen.

ristövaikutus-käsite poikkeaa eräiltä osin YVA-direktiivin 3 artiklasta ilmenevästä käsitteestä, jossa ei viitata luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, kaupunkikuvaan tai luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviin vaikutuksiin.⁴ YVA-direktiivin 3 artiklan mukaan menettelyssä ”tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan tarkoituksenmukaisella tavalla [...] hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset ihmisiin, eläimiin, kasveihin, maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan, kiinteään ja irtaimen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön sekä näiden tekijöiden vuorovaikutukseen”.

Toisaalta direktiivin mukaista ympäristövaikutus-termiä määrittää osaltaan myös direktiivin liite IV, jonka kohdassa 4 edellytetään kuvausta hankkeen todennäköisistä merkittävistä ympäristövaikutuksista. Kohtaan liittyvän alaviitteen 1 mukaan kuvauksen ”olisi käsitettävä paitsi hankkeen suorat vaikutukset, myös epäsuorat, toissijaiset, kasautuvat, lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja väliaikaiset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset”. YVA-direktiivin tulkintavaikutus huomioon ottaen Suomen YVAL:n ympäristövaikutus-käsite kattaa myös tämällytyypiset vaikutukset.⁵

Direktiivissä asetettujen vaatimusten selkeyden kannalta on nähdäkseni ongelmallista, että YVA-menettelyn soveltamisalaan ja arviointiselostuksen vähimmäissisältöön vaikuttavan ympäristövaikutus-käsitteen merkityssisältö määärtyy 3 artiklan määritelmän lisäksi näin merkityksellisellä tavalla direktiivin liitteen alaviitteen perusteella. Vastaavasti Suomen YVA-järjestelmän selkeyden kannalta olisi tärkeää, että muun muassa kasautuvien (*cumulative*) vaikutusten kuuluminen ympäristövaikutus-käsitteen piiriin ilmenisi YVAL:n 2.1 §:n määritelmästä. Tältä osin YVAL:n täsmentäminen olisi tarpeen myös siitä syystä, ettei eri hankkeista aiheutuvien yhteisvaikutusten arvioimisesta tai huomioonottamisesta ole säädetty myöskään arviointiselostuksen sisältöä koskevissa säännöksissä.⁶

⁴ Ympäristövaikutus-määritelmän merkitystä valaisee tapaus *KHO 21.3.2001 t. 511 (ATK)*, jossa korkein hallinto-oikeus arvioi, voiko automarketin rakentamisella olla merkittäviä yhdyskuntarakenteeseen ja kaupunkikuvaan kohdistuvia vaikutuksia, mikä edellyttäisi YVAL 4.2 §:n nojalla ympäristövaikutusten arvioimisen. Asiassa ei siis ollut tältä osin kyse YVA-direktiivissä tarkoitettusta ympäristövaikutuksesta, vaan kansallisessa laissa arvioitavaksi säädetystä vaikutuksesta.

⁵ Direktiivin tulkintavaikutuksesta lähemmin ks. jakso 4.3.4. YVA-direktiivin johdosta annettussa virallisessa huomautuksessa (23.10.2001, asiassa 2001/2193) komissio katsoi, ettei Suomen ilmoittamissa sääädöksissä täsmennetä, että ympäristövaikutukset käsittävät myös toissijaiset, kasautuvat, lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja väliaikaiset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset. Suomi katsoi asiaa koskevassa vastauksessaan (17.12.2001) YVAL:n ympäristövaikutus-käsitteen vastaavan YVA-direktiiviä. Vastauksessa huomautetaan, että YVA-direktiivin liitteen alaviitteessä ympäristövaikutuksia on käsitelty osatekijöittäin, kun taas Suomen YVAL:ssa ympäristövaikutus-käsite on määritelty yleisemmin. Vastauksen mukaan YVAL määritelmä kattaa kaikki direktiivin liitteen alaviitteessä tarkoitettut vaikutukset. Asiaa koskevassa perustelussa lausunnossa (19.12.2002) komissio käsitteli Suomen YVA-lainsäädännön puutteellisuksia ainoastaan Ahvenanmaan osalta. Tästä päätellen komissio on sittemmin pitänyt Suomen ympäristövaikutus-määritelmää direktiivin mukaisena.

⁶ Yhteisvaikutukset on kuitenkin kirjattu YVA-lainsäädäntöön yhdeksi niistä kriteereistä, joka

YVA-direktiivin ja YVAL:n erojen osalta todettakoon myös, ettei direktiivin 3 artiklaan listattuja kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen kohdistuvia suoria ja välillisiä vaikutuksia ole mainittu YVAL:ssa. Direktiivissä tarkoitetut suorat ja välilliset vaikutukset irtaimeen ja kiinteään omaisuuteen voivat tarkoittaa esimerkiksi hankkeen melu- ja hajupäästöjen vaikutuksia kiinteistöjen arvoon. YVA-direktiivin 3 artiklan määritelmä viittaa siis siihen, että myös tämäntyyppiset, YVA-menettelyyn osallistuvia kansalaisia usein kiinnostavat taloudelliset vaikutukset sisältyvät YVA-lainsäädännössä tarkoitettuun ympäristövaikutuskäsitteeseen.⁷

4.3 YVA-DIREKTIIVIN MUKAINEN ARVIOINTIVELVOLLISUUS

4.3.1 Arviointivelvollisuuden määräytymisen yhteisöoikeudelliset lähtökohdat

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisalan kannalta keskeisenä lähtökohtana on YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden toimenpiteiden on varmistettava, että ennen luvan myöntämistä hankkeet, joilla on etenkin laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn⁸ ja että niiden vaikutukset arvioidaan.⁹ Hankkeen käsite on määritelty YVA-lainsäädännössä laeasti ja sen piiriin kuuluu hyvin monenlaisia toimintoja.¹⁰ Hankkeella tarkoitetaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista sekä muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen (YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohta).

C-127/02 (Waddenzee): Tapauksessa käytiin rajanvetoa siitä, voiko sydän-simpukoiden mekaaninen pyynti olla luontodirektiivin (92/43/ETY) mukai-

on otettava erityisesti huomioon harkittaessa arviointimenettelyn soveltamista yksittäistapauksessa. Ks. YVAL 4.2 § ja YVAA 7 §:n 1 kohdan b alakohta. On johdonmukaista, että vastaavat vaikutukset on otettava huomioon myös varsinaisessa arvioinnissa.

⁷ Arvioinnin sisällölle asetettujen vähimmäisvaatimusten osalta on syytä kuitenkin huomioida, että tarkastelu on kohdennettava YVA-direktiiviin perustuen vain *todennäköisesti merkittäviin* vaikutuksiin. Taloudellisten vaikutusten huomioonottamisesta ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ks. myös *Ostamo – Hildén* 1998 s. 12, *Turtiainen* 2000 s. 9 ja *Hollo* 2001 s. 450.

⁸ Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”luvalla” tarkoitetaan ”toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen”. Luvan käsitteestä ks. myös asia *C-290/03 (Barker)*, jossa Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että päätöksen määrittely YVA-direktiivissä tarkoitetuksi luvaksi on tehtävä soveltamalla kansallista lainsäädäntöä yhteisön oikeuden mukaisesti.

⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen (*C-298/1998, Linster*, kohta 52) mukaan direktiivin 2 artiklan 1 kohtaan on kirjattu direktiivin päätavoite.

¹⁰ Ks. myös *Verschuuren* (2005 (b) s. 279), joka on kiinnittänyt huomiota käsitteen laajuuteen.

nen hanke. Tähän EYTI vastasi myöntävästi perustellen kantaansa sillä, että tällainen toiminta kuului myös YVA-direktiivissä tarkoitettun hankkeen käsitteen piiriin.

C-392/96 (Irlanti vs. komissio): Asiassa komissio katsoi hankkeen käsitteen kattavan myös avoimeen maastoon ”kajoamisen”, kuten lampaiden laiduntamisen. Tämäntyyppisellä hankkeella oli komission mukaan huomattavia ympäristövaikutuksia, koska se merkitsee viljelemättömän maan tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden kulumista. EYTI ei yhtynyt tältä osin komission näkemykseen. Se katsoi, ettei komissio ollut osoittanut lampaiden kasvatuksen, sellaisena kuin sitä harjoitetaan Irlannissa, olevan direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu hanke.

Arviointimenettelyn soveltamisalaa määritetään YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa täsmällisemmin direktiivin 4 artiklassa. Kyseisen artiklan 1 kohdassa viitataan direktiivin liitteessä I lueteltuihin hankkeisiin, joiden osalta arviointi on tehtävä lähtökohtaisesti aina.¹¹ Järjestelmällisen arvioinnin piirissä ovat myös jo olemassa olevien toimintojen laajennushankkeet, jos laajennus (esimerkiksi kapasiteettilisäys) ylittää hankeluettelon raja-arvon. Kysymys laajennushankkeiden arviointivelvollisuudesta linjattiin jo varhaisessa YVA-direktiiviä koskevassa EYTI:n ratkaisukäytännössä (*C-431/92, Großkrotzenburg*) ja linjaus kirjattiin direktiiviin sen viimeisimmän muutoksen (2003/35/EY) yhteydessä. YVA-direktiivin liitteen I kohta 22 kuuluu seuraavasti: ”Kaikki muutokset tai laajennukset tässä liitteessä lueteltuihin hankkeisiin, jos muutos tai laajennus itsessään vastaa tässä liitteessä mahdollisesti vahvistettuja raja-arvoja.”¹²

C-431/92 (Großkrotzenburg): Lämpövoimalaitoksen 500 MW:n tehoisen laajennushankkeen rakennustyölle oli annettu lupa ilman direktiivin mukaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamista. Direktiivin liitteessä I olevassa 2 kohdassa on mainittu lämmön tuotannoltaan yli 300 MW olevat lämpövoimalaitokset. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kohtaa oli tulkittava siten, että arviointi on toteutettava siitä riippumatta, toteutetaanko hankkeet itsenäisinä, liittyvätkö ne jo olemassa olevaan rakennukseen vai onko niillä edellisen kanssa suora toiminnallinen yhteys. Yhteys olemassa olevaan rakennukseen ei tarkoittanut sitä, että kyseessä olisi direktiivin liitteen II 12 kohdassa mainittu ”liitteessä I mainittujen hankkeiden muutos”, joita koskien on säädetty ainoastaan arviointimahdollisuudesta.

¹¹ YVA-direktiivin soveltamisalaa määrittäviä liitteen I käsitteitä on tulkittu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä laajasti. Tapauksessa *C-227/01 (komissio vs. Espanjan kuningaskunta)* EYTI katsoi, että direktiivin 85/337 liitteen I kohdan 7 ilmaisu ”kaukoliikenteen rautateiden rakentaminen” on tulkittava siten, että se käsittää jo olemassa olevan rautatien jakamisen eri reiteille. Vastaavasti tapauksessa *C-486/04 (komissio vs. Italia)*, kohta 44–45) tuomioistuin linjasi, että YVA-direktiivissä tarkoitettu jätteistä huolehtiminen on ymmärrettävä laajasti.

¹² Samassa yhteydessä liitteen II kohdan 13 ensimmäisen luetelmakohdan loppuun lisättiin maininta ”muut kuin liitteessä I mainitut muutokset ja korjaukset”.

Järjestelmällisen arvioinnin lisäksi direktiivissä säädetään ns. harkinnanvaraisesta ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan määrittämään joko tapauskohtaisesti ja/tai raja-arvojen tai muiden valintaperusteiden mukaisesti direktiivin liitteessä II mainittujen hankkeiden arviointivelvollisuus.¹³ Näiden hankkeiden arviointivelvollisuuden osalta jäsenvaltioille on siis jätetty harkintavaltaa.

Hankkeen kuuluminen liitteeseen II ei vielä kuitenkaan merkitse, että jäsenvaltiot voisivat vapaasti arvioida, onko hanke arviointivelvollinen. Harkintaa rajoittaa ensinnäkin direktiivin 4 artiklan 3 kohta, joka lisättiin direktiiviin vuoden 1997 muutoksen yhteydessä täsmentämään jäsenvaltioiden harkintavallan rajoja. Kohdassa edellytetään, että direktiivin liitteessä III vahvistetut arviointiperusteet on otettava huomioon tutkittaessa hankkeita tapauskohtaisesti tai vahvistettaessa raja-arvoja tai valintaperusteita 4 artiklan kohdan 2 soveltamiseksi. Liitteen III arviointiperusteet on otettava huomioon lainsäädäntöä laadittaessa ja myös silloin, kun toimivaltainen viranomainen tekee seulontapäätöksen liitteessä II mainitusta hankkeesta tai päätöksen seulonnan raja-arvojen ja perusteiden kehittämisestä.¹⁴

Liitteen III mukaisia arviointiperusteita ovat hankkeiden ominaisuudet ja sijainti sekä mahdolliset vaikutukset. Liitteessä arviointiperusteita on täsmennetty säätämällä erityisesti huomioon otettavista seikoista, joita ovat esimerkiksi hankkeiden ominaisuuksien osalta hankkeen koko, yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa, luonnonvarojen käyttö, jätteiden muodostuminen, pilaantuminen ja haitat sekä onnettomuuksien riskit ottaen erityisesti huomioon käytössä olevat aineet tai tekniikat.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta jäsenvaltioiden harkinnan rajoitusperusteeksi on tullut myös direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetty perusvelvoite, kuten muun muassa jäljempänä jaksossa 4.3.4.2 tarkasteltavat tapaukset *C-72/95 (Kraaijeveld)*, *C-435/97 (WWF)* ja *C-201/02 (Wells)* osoittavat. Säännöksen mukaista velvoitetta varmistaa arvioinnin tekeminen niiden hankkeiden osalta, joilla on etenkin laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, on pidetty EYTI:n käytännössä direktiivin päätavoitteena.¹⁵

¹³ Seulontapäätösten tulee olla julkisia. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisten viranomaisten 2 kohdan mukaisesti tehty päätös on kansalaisten saatavilla”.

¹⁴ Ks. komissio 2003 (a) s. 30. Seulontavaiheen käytännön toteutusta on pyritty helpottamaan komission oppaalla (Guidance on EIA – Screening). Opas sisältää muun muassa vaikutusten merkittävyyden arvioimista varten tarkistuslistan, jonka avulla päätöksentekijä voi punnita arvioinnin tarvetta eri näkökohtien pohjalta. Ks. komissio 2001 (a).

¹⁵ Ks. tapaukset *C-287/98 (Linster, kohta 52)* ja *C-486/04 (komissio vs. Italia, kohta 36)*.

4.3.2 Arvioinnista poikkeaminen

Arviointimenettelystä voidaan sekä liitteen I että liitteen II hankkeiden osalta tietyissä tilanteissa poiketa. Poikkeamismahdollisuus koskee ensinnäkin maanpuolustushankkeita. Direktiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, tapauskohtaisesti päättää olla soveltamatta direktiiviä maanpuolustustarkoituksia palveleviin hankkeisiin ja ohjelmiin, jos ne katsovat direktiivin soveltamisen vaikuttavan haitallisesti näihin tarkoituksiin.¹⁶ Direktiiviä ei sovelleta myöskään sen 1 artiklan 5 kohdan nojalla hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, mikäli direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä.

Tapauksessa *C-287/98 (Linster)*, kohdat 49–59 Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun säädöksen sanamuodosta on käytävä ilmi, että direktiivin tavoitteet on saavutettu asianomaisen hankkeen osalta. EYTI:n mukaan direktiivin ”tavoitteet voidaan katsoa saavutetuksi lainsäädäntömenettelyn avulla ainoastaan silloin, kun lainsäätäjällä on käytettävissään samanlaiset tiedot kuin ne, jotka toimitettaisiin toimivaltaiselle viranomaiselle tavallisessa hanketta koskevassa lupamenettelyssä”. Vastaavasti ratkaisussa *C-435/97 (WWF)*, kohta 59) EYTI linjasi, että hankkeen täytyy säädöksellä tulla riittävän täsmällisesti ja lopullisesti hyväksytyksi siten, että siinä on luvan tapaan kaikki hankkeen kannalta merkitykselliset seikat ympäristövaikutusten arvioinnin osalta.

Lisäksi jäsenvaltiot voivat olla poikkeustapauksissa kokonaan tai osittain soveltamatta tiettyyn hankkeeseen direktiivin säännöksiä tämän kuitenkin rajoittamatta 7 artiklan määräysten soveltamista (direktiivin 2 artiklan 3 kohta).¹⁷ Poikettaessa direktiivin asettamasta arviointivelvollisuudesta jäsenvaltioiden on 2 artiklan 3 kohdan mukaan ”a) tutkittava, onko jokin muu arviointimuoto sopiva ja pitäisikö näin kootun tiedon olla yleisön saatavilla; b) asetettava vapauttamispäätöstä koskevat tiedot sekä päätöksen perustelut sen yleisön saataville, jota asia koskee; c) annettava komissiolle tiedoksi ennen luvan myöntämistä tehdyn vapauttamispäätöksen perustelut ja liitettävä siihen, tarvittaessa, omille kansalaisille annetut tiedot”.

¹⁶ Direktiivin suomenkielisessä käännöksessä näyttäisi olevan 1 artiklan 4 kohdan osalta käännösvirhe. Käännöksessä (EYVL L 156, 25.06.2003 s. 19) puhutaan poikkeamismahdollisuudesta 1 artiklan, ei koko direktiivin osalta, kuten esimerkiksi direktiivin englanninkielisessä versiossa. Tapauksessa *C-435/97 (WWF)*, kohta 59) EYTI linjasi, että direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu poisrajaaminen on poikkeus direktiivissä säädettyyn yleisen sääntöön ympäristövaikutusten ennakoarvioinnista, joten tätä poikkeusta on tulkittava suppeasti. Näin ollen ainoastaan pääasiallisesti maanpuolustukselliset hankkeet voitiin rajata säännöksen nojalla arviointivelvoitteen ulkopuolelle.

¹⁷ Direktiivin 7 artikla koskee arviointimenettelyn tekemistä niiden hankkeiden osalta, joiden (todennäköisesti merkittävät) ympäristövaikutukset ylittävät jäsenvaltioiden rajat.

Tapaus C-392/96 (*komissio vs. Irlanti*) koski muun ohella YVA-velvollisuudesta poikkeamista. Irlannin YVA-järjestelmässä toimivaltainen ministeri saattoi päättää, että poikkeuksellisissa olosuhteissa tietyistä hankkeista ei tarvinnut tehdä arviointia. EYTI yhtyi ratkaisussa komission kantaan, jonka mukaan Irlannin poikkeamista koskeva säännös ei ollut yhteensopiva direktiivin kanssa, sillä toimivaltainen viranomais ei ollut velvollinen harkitsemaan sitä, olisiko jokin muu arviointimuoto sopiva ja pitäisikö näin kootun tiedon olla yleisö saatavilla ja hänen ei tarvinnut antaa asiaa komissiolle tiedoksi.

Direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun poikkeamismahdollisuuteen liittyy tulkinnallisia epäselvyyksiä, sillä säännöksestä ei ilmene, mitä termillä ”poikkeustapaus” tarkoitetaan. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan kuitenkin päätellä, että säännöstä on tulkittava suppeasti.¹⁸ Säännöksen suppeaa tulkintaa on korostanut myös Euroopan yhteisöjen komissio, jonka mukaan poikkeaminen edellyttää yleensä muun muassa hankkeen kiireellisyyttä ja sitä, ettei arvioinnin tekeminen ole hankkeen tarkoitus huomioon ottaen mahdollista. Komission ohjeen perusteella poikkeaminen voisi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun hankkeen pikaisesta toteuttamatta jättämisestä seuraisi uhka terveydelle, ympäristölle tai turvallisuudelle.¹⁹

4.3.3 Arviointikynnys ja ennalta varautumisen periaate

Kuten edellä todettiin, YVA-direktiivin mukainen arviointivelvollisuus koskee direktiivin 2 artiklan 1 kohdan perusvelvoitteen nojalla hankkeita, joilla on ”etenkin laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia”. Arviointikynnystä määrittää siis ympäristövaikutusten *merkittävyys* ja merkittävien vaikutusten *todennäköisyys*. Kielellisesti käsite merkittävä asettuu vähäisen tai merkityksellisen ja huomattavan väliin.²⁰ Vaikutusten todennäköisyys puolestaan viittaa siihen, ettei arviointia saa jättää tekemättä sen vuoksi, että vaikutusten merkittävydestä ei ole etukäteen varmuutta. Toisaalta määre myös viestittää, ettei mikä tahansa epäily merkittävistä seurauksista vielä laukaise arviointivelvollisuutta.²¹

¹⁸ Ks. esim. asiat C-435/97 (*WWF*, kohta 65) ja C-287/98 (*Linster*, kohta 49), joissa yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi poikkeussäännöksiä (YVA-direktiivin 1 artiklan 4 kohtaa ja 5 kohtaa) suppeasti. Analogisesti suppea soveltaminen koskee myös direktiivin 2 artiklan 3 kohtaa.

¹⁹ Ks. laajemmin komissio 2006 s. 6–7. *Cashmanin* (2004 s. 76) mukaan säännöksessä tarkoitettua poikkeamisen hyödyntäminen on jäänyt tähän mennessä vähäiseksi.

²⁰ Ks. *Kuusiniemi* 2000 s. 19, *Suvantola* 2006 s. 565 ja *Kokko* 2007 s. 31. YVA-lainsäädännössä merkittävyys-käsitettä on tulkittava nähdäkseni luontodirektiivin järjestelmän tapaan objektiivisesti. Ks. komissio 2000 s. 33. Vrt. arviointiselostuslausuntoa koskeva ympäristöhallinnon tukiaineisto (<http://www.ymparisto.fi>), jossa vaikutusten merkittävyyden arviointiperusteena mainitaan ”osapuolten näkemykset”.

²¹ Todennäköisyys-käsitteestä luontodirektiiviin 6 artiklan 3 kohtaan perustuvan arvioinnin kannalta ks. *Kuusiniemi* 2000 s. 19–20 ja *Kallio* 2006 s. 21–22.

Merkillepantavaa on, että todennäköisyys-käsitteen merkityssisältö voi vaihdella säädöksittäin. Ympäristövahinkolain 3 §:ssä (toiminnan ja vahingon välisen syy-yhteyden) todennäköisyys viittaa korkea-asteiseen todennäköisyyteen, joka merkitsee lain esitöiden mukaan ”selvästi yli 50 %:n suuruista varmuutta”.²² Ympäristövahinkolain taustalla oli tältä osin pyrkimys keventää kantajan näyttövelvollisuutta ns. täyden näytön vaatimuksesta.²³ Jäljempänä käsiteltävä oikeuskäytäntö huomioon ottaen on nähdäkseni selvää, ettei todennäköisyys-termi viittaa YVA-direktiivin yhteydessä näin korkea-asteiseen todennäköisyyteen.

YVA-direktiivin liite III sisältää tiedot niistä tekijöistä, jotka on otettava todennäköisyyttä ja merkittävyttä arvioitaessa huomioon. Direktiivin liitteen II hankkeiden arviointivelvollisuuden ennakointi on kuitenkin usein hankalaa, sillä arviointikynnyksen arvioimista vaikeuttaa soveltamisharkinnassa huomioon otettavien tekijöiden määrän ja moniselitteisyyden²⁴ ohella ympäristövaikutus-käsitteen laajuus. Välttää muotoon jätetyn yhteisön oikeuden säännöksen tulkinnan kannalta erityisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen linjaukset ovat keskeisessä asemassa. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan tulkinnan kannalta mielenkiintoisena voidaan pitää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua *C-127/02 (Waddenzee)*, jossa arvioitiin muun muassa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisen arviointivelvollisuuden muodostumista. Luontodirektiivin ja YVA-direktiivin toisiinsa liittyvien päämäärien sekä niiden välisten käsitteellisten yhteneväisyyksien vuoksi päätös on relevantti myös YVA-direktiivin tulkinnan kannalta.²⁵

Tapauksessa oli kyse sydänsimpukoiden mekaanisen pyynnin luvanvaraisesta sallimisesta lintudirektiivin (79/409/ETY) mukaisella erityissuojelualueella (SPA-alue).²⁶ EYTI totesi ratkaisussa (kohta 42) YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan olevan sanamuodoltaan olennaisilta osin sama kuin luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan muotoilu ja määritteli luontodirektiivin mukaista arviointikynnystä osaltaan YVA-direktiivin ja sitä koskevan oikeuskäytännön pohjalta.

C-127/02 (Waddenzee): Asiassa kansallinen tuomioistuin kysyi ennakkoratkaisukysymyksellä 3 a, onko luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa tulkittava

²² HE 165/1992 vp s. 23.

²³ Ks. *Hollo – Vihervuori* 1995 s. 120 ja *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1395.

²⁴ Tulkintavaikeuksia aiheuttavista liitteen III arviointiperusteista mainittakoon esimerkkinä ”yhteisvaikutus muiden hankkeiden kanssa”. Yhteisvaikutuksen käsitettä ja sen lähikäsitteitä on pyritty selventämään komission ohjeistuksella (komissio 1999). Yhteisvaikutusten huomioon ottamista seulonnassa käsitellään laajemmin jäljempänä jaksossa 4.4.2.5.

²⁵ Luontodirektiivin ja YVA-direktiivin käsitteellisistä ja tarkoituksiperiini liittyvistä yhtymäkohdista ks. *Verschuuren* (b) 2005 s. 279. Hän pitää eri ympäristödirektiivien samankaltaisten termien yhtenäistä tulkintaa tärkeänä ympäristösääntelyn koherenssin kannalta.

²⁶ Sydänsimpukoiden mekaanisen pyynnin on arvioitu vähentäneen simpukoita syövien lintujen määrää. Simpukanpyynnistä ja sen vaikutuksista linnustoon Waddenzeen alueella ks. lähemmin *Verschuuren* 2005 (b) s. 277–278.

siten, että kysymyksessä on arviointia edellyttävä suunnitelma tai hanke jo silloin, kun tietty toiminta saattaa vaikuttaa kyseiseen alueeseen, vai tarkoittaako ”säännös sitä, että asianmukainen arviointi on suoritettava ainoastaan silloin, jos on (riittävän) todennäköistä, että suunnitelma tai hanke saattaa vaikuttaa merkittävästi?” Päätöksessä EYTI katsoi osin YVA-direktiivin soveltamiskäytäntöön tukeutuen, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä asetetaan suunnitelman tai hankkeen vaikutusten asianmukaisen arvioinnin edellytykseksi se, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. Kiinnittäen huomioita erityisesti ennalta varautumisen periaatteeseen, jonka valossa luontodirektiiviä on ratkaisun mukaan tulkittava, tuomioistuin päätyi ennakkoratkaisukysymyksen osalta seuraavaan lopputulokseen: ”Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava niin, että kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa.” Ennakkoratkaisukysymys 3 b liittyi siihen, minkä kriteereiden perusteella on arvioitava, saattavatko luontodirektiivissä tarkoitetut suunnitelmat ja hankkeet vaikuttaa alueeseen merkittävästi. Tältä osin ratkaisevaksi muodostuivat hankkeen tai suunnitelman mahdolliset vaikutukset suojelutavoitteisiin. EYTI:n mukaan ”silloin, kun suunnitelma tai hanke, joka ei liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen, voi vaarantaa alueen suojelutavoitteet, sitä on pidettävä sellaisena, että se voi vaikuttaa merkittävästi alueeseen” (kurs. tässä). Kyseistä riskiä on arvioitava erityisesti alueen ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa.

Waddenzee-tapauksessa (kohdat 42–45) luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukainen arviointikynnys asetettiin ennalta varautumisen periaatetta korostaen hyvin matalalle. Päätöksen sanamuodon perusteella arviointi olisi tehtävä periaatteessa aina, mikäli merkittävien vaikutusten syntymättä jäämisestä ei olisi varmuutta. Ei olekaan yllättävää, että päätös on aiheuttanut vilkasta keskustelua luontodirektiivin mukaisesta arviointikynnyksestä.

Ratkaisusta seurannutta matalaa arviointikynnystä on korostanut *Verhuuren*, joka viittaa siihen, että EYTI:n oikeuskäytännön myötä merkittävän haitan kynnyks on menettänyt olennaisesti merkitystään.²⁷ Vastaavasti *Kallio* pitää *Waddenzee*-ratkaisun sanamuotoja erittäin tiukkoina ja pitää arviointivelvollisuuden välttämistä vaikeana. Hän huomauttaa, että kirjaimellisesti ottaen arviointi olisi tehtävä päätöksen perusteella aina, ellei ole täysin varmaa, ettei vaikutuksia aiheudu. Aivan näin tiukkaa tulkintaa hän ei kuitenkaan katso tuomioistuimen tarkoittaneen.²⁸

²⁷ *Verschuurenin* mukaan (2005 s. 281) ”The Court, by stressing the importance of the precautionary principle, has rendered of the discussion on the word ‘significant’ purely academic.”

²⁸ Ks. *Kallio* 2006 s. 22–24 ja 30.

Suvantola puolestaan katsoo, ettei varovaisuusperiaatteen nojalla voida tul-
kita arviointivelvollisuutta lain säännöksen vastaisesti siten, että se koskisi
vähäisiäkin heikennyksiä Natura 2000-alueella oleviin luonnonarvoihin. Hän
pitää merkittävän haitan kynnystä edelleen oikeudellisesti relevanttina.²⁹ Tul-
kintaa tukee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu *KHO 2006:101*, jossa
kiinnitettiin huomioita yhteisöjen tuomioistuimen *Waddenzee*-linjaukseen. Ta-
pauksessa varovaisuusperiaatteen huomioon ottamisen ei katsottu johtavan ar-
viointivelvollisuuteen, sillä ympäristöluvan saaneen voimalaitoksen vaikutuk-
sia Natura 2000 -alueella voitiin pitää ennalta-arvioiden niin vähäisinä, että
merkittävien vaikutusten syntyminen voitiin poissulkea.

KHO 2006:101: Korkein hallinto-oikeus katsoi, että myös Natura 2000 -alueen
ulkopuolella usean kilometrin päässä sijaitsevan voimalaitoksen ilmaan joh-
dettavien rikki- ja typpipäästöjen vaikutukset Natura 2000 -kohteeseen on
ennen luvan myöntämistä arvioitava asianmukaisesti, jollei objektiivisesti
arvioiden ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittä-
västi yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa. KHO piti kuiten-
kin tarkasteltavana olleen voimalaitoksen rikki- ja typpipäästöjen synnyttä-
mää kuormituslisäystä Natura 2000 -alueella ennalta arvioiden niin vähäise-
nä, että merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutuminen alueen suojelun
perusteena oleville luontoarvoille oli ennalta varautumisen periaatekin huo-
mioon ottaen poissuljettu. Tämän vuoksi voimalaitokselle oli voitu myöntää
lupa ilman LSL:n 65 §:ssä tarkoitettua arviointimenettelyä.

Ratkaisun lopputulokseen vaikutti se, että kyseessä oli jo 1960-luvulta toiminut
voimalaitos, jonka aiheuttamia päästölaskeumia oli seurattu.³⁰ Toiminnan tule-
via vaikutuksia Natura 2000 -alueen suojelun perusteena oleville luontoarvoille
voitiin siten varsin luotettavasti ennakoita. Mikäli kysymyksessä olisi ollut uusi
toiminta, jonka vaikutuksista olisi ollut epävarmuutta, lopputulos olisi voinut
olla toisenlainen. Tapauksessa toiminnan fyysinen etäisyys Natura 2000 -koh-
teesta ei olisi ollut riittävä peruste sulkemaan pois arviointivelvollisuutta.³¹ Kai-
ken kaikkiaan KHO:n perustelut ilmentävät yhteisöjen tuomioistuimen *Wad-
denzee*-linjausta mukaillen ennalta varautumisen periaatteen kasvanutta paino-
arvoa Natura 2000 -alueita koskevan sääntelyn tulkinnassa, vaikka kyseisessä
yksittäistapauksessa arviointiin ei päädyttykään.

YVA- ja luontodirektiivin käsitteelliset ja tarkoituksperiin liittyvät yhtymä-
kohdat huomioon ottaen *Waddenzee*-tapaus ohjaa myös YVA-direktiivin mu-
kaista arviointikynnystä määrittävän ilmauksen ”todennäköisesti merkittäviä

²⁹ Ks. *Suvantola* 2006 (a) s. 566. Hänen mukaansa osa Natura 2000-verkoston alueisiin heiken-
tävästi vaikuttavista hankkeista jää selkeästi merkittävän haitan kynnyksen alapuolelle.

³⁰ Ratkaisussa viitataan Ilmatieteen laitoksen selvitykseen (1997), jossa oli tutkittu voimalan
aiheuttamia päästölaskeumia Ruissalon saaren länsiosassa, jonne voimalan päästöt lähinnä vai-
kuttavat.

³¹ Lähimmän Natura 2000 -alueen raja oli laitoksesta noin 3,5 kilometrin päässä.

ympäristövaikutuksia” tulkintaa kaukaisempien riskien huomioon ottamisen suuntaan.³² Eri kysymys on kuitenkin se, ylittyykö YVA-direktiivin mukainen arviointivelvollisuus *Waddenze*-linjauksen tapaan sillä perusteella, ettei merkittävien vaikutusten syntymättä jäämistä voida objektiivisten seikkojen perusteella poissulkea. Vastaus on nähdäkseni kielteinen. Erityisesti suhteellisuusnäkökohdat huomioon ottaen todennäköisyys-kriteeri merkitsee edelleenkin sitä, ettei pelkkä mahdollisuus merkittävistä vaikutuksista vielä johda arviointikynnyksen ylittymiseen.

YVA-lainsäädännössä edellytetty ympäristövaikutusten arviointi on Natura 2000 -alueita koskevaan arviointiin nähden selvästi raskaampi. Kun kyse on hankkeita oleellisesti viivästyttävästä³³ ja kustannuksia aiheuttavasta vaiheesta, tulkinnassa on annettava sijaa myös suhteellisuusperiaatteelle ja yksityisten intresseille.³⁴ Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta mitä hyvänsä epävarmuutta ei voida käyttää yleisen intressin yksipuoliseen edistämiseen. Epävarmuudessa ei tulisi asettaa liian tiukkoja velvoitteita ”varmuuden vuoksi”.³⁵ Mikä hyvänsä oletama tai riski ei siis vielä laukaise YVA-direktiivin mukaista arviointivelvollisuutta.³⁶

³² Ratkaisussa luontodirektiivin mukaista arviointikynnystä arvioitiin osaltaan YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa koskevasta oikeuskäytännöstä käsin. Luontodirektiivin mukaista arviointikynnystä koskeva oikeuskäytäntö voi olla vastaavasti relevantti YVA-direktiivin mukaista arviointivelvollisuutta arvioitaessa. Ks. myös *Bell – McGillivray* 2006 s. 528, jotka arvioivat tapauksesta *C-256/98 (komissio vs. Ranska)* ilmenevän, luontodirektiivin tulkintaa koskevan oikeusohjeen koskevan yhtä lailla myös YVA-direktiivin mukaista arviointia. Asiassa EYTI katsoi, ettei jäsenvaltio voinut sulkea hankkeita luontodirektiivin mukaisen Natura-arvioinnin ulkopuolelle niiden kustannusten tai tarkoituksen perusteella.

³³ Suomessa arviointimenettely kestää keskimäärin noin 12–13 kuukautta. Arvioinnin aiheuttamasta viiveestä laajemmin ks. jakso 9.4.

³⁴ Ks. myös *Kuusiniemi* 2000 s. 21.

³⁵ Ks. *Kuusiniemi* 1992 s. 455 ja 2000 s. 20 sekä *Ranta* 2001 s. 220–230 ja 254.

³⁶ Ks. myös asiat *C-117/02 (komissio vs. Portugal)* ja *C-508/03 (komissio vs. Iso-Britannia)*, jotka viittaavat siihen, että komission on ollut hankala osoittaa direktiivin liitteen II hankkeita arviointivelvollisiksi, vaikka ne ovat olleet kooltaan suuria ja sijoittuneet osin ympäristöllisesti herkkien alueiden läheisyyteen. Tapauksessa *C-117/02 (komissio vs. Portugal)* arvioitiin sitä, oliko komission väite YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan rikkomisesta näytetty riittävästi toteen luonnonpuiston alueella toteutettavan matkailukeskushankkeen arviointivelvollisuuden osalta. EYTI hylkäsi komission kanteen pitäen riittämättömänä todisteena direktiivin rikkomisesta sen osoittamista, että hanke toteutetaan luonnonpuiston alueella. Komission olisi tullut pystyä esittämään konkreettisempaa näyttöä niistä ympäristövaikutuksista, joita hankkeella saattoi olla. Tapauksessa *C-508/03 (komissio vs. Iso-Britannia)* kansallinen viranomainen oli myöntänyt alustavat rakennusluvut direktiivin liitteen II kohdassa 10 tarkoitetuille kaupunkirakentamishankkeille. Hankkeisiin kuului mm. Crystal Palace -hanke, joka sisälsi muun ohella 18 elokuvasalia, virkistysalueen ja näyttelyalueen, ravintoloita ja kahviloita, kaksi virkistysaluetta, kattotasolla pysäköintialueen, jossa on enimmillään 950 pysäköintipaikkaa. Komissio katsoi, että hankkeen mittaavaa ja toivoivat sellaisia, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, jolloin toimivaltainen viranomainen on ylittänyt harkintavaltansa rajat. EYTI hylkäsi kanteen täältä osin katsoen, ettei komissio ollut täyttänyt todistustaakkaansa. Se ei voinut tyytyä oletamiin, joiden mukaan hyvin suurikokoisilla hankkeilla on todennäköisiä ympäristövaikutuksia, ilman että se esittää vähimmäismäärän konkreettisia todisteita siitä, että toimivaltaiset viranomaiset

4.3.4 YVA-direktiivin valtionsisäiset vaikutustavat

4.3.4.1 Klassinen välittömän oikeusvaikutuksen doktriini

EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan 3 kohdan mukaan ”direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot”. Direktiivit eivät siten suoraan muuta jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, vaan ne on pantava täytäntöön saattamalla jäsenvaltion oma lainsäädäntö direktiivin mukaiseksi. Jos direktiivi on pantu asianmukaisesti täytäntöön, yksityisten oikeussubjektien oikeudet ja velvollisuudet johdetaan kansallisesta säännöksestä.³⁷ Mikäli täytäntöönpanossa on virheitä tai puutteita, tämä luo yksityiselle oikeuden vedota jäsenvaltiota vastaan ehdottomaan³⁸ ja riittävän täsmälliseen³⁹ direktiivin säännökseen täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä. Tätä on perinteisesti kutsuttu direktiivin välittömäksi oikeusvaikutukseksi.⁴⁰ Mikäli säännöksellä on välitöntä oikeusvaikutusta, kansallisen ja yhteisön oikeuden ristiriitatilanteessa tuomioistuimella ja hallintoviranomaisella on velvollisuus asettaa ratkaisunsa perustaksi yhteisön oikeuden säännös kansallisen säännöksen sijasta.⁴¹ Välittömän oikeusvaikutuksen kautta pyritään turvaamaan yksityisten mahdollisuus saada tehokkaasti oikeussuojaa sekä yhteisön oikeuden tehokas ja yhtenäinen soveltaminen eri jäsenmaissa.⁴² Kyse on ”järeeimmästä” EY-oikeuden etusijan turvaavasta yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä luodusta mekanismista.⁴³

ovat tehneet ilmeisen arviointivirheen. Näissä tapauksissa komissio ei pystynyt oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittamaan vääräksi jäsenvaltioiden esittämiä, asian kannalta merkityksellisiä näkökohtia.

³⁷ Krämer 1997 s. 81 ja Downes – Hilson 1999 s. 124.

³⁸ Ehdottomuudella tarkoitetaan yleensä sitä, ettei normin soveltaminen vaadi jäsenvaltioilta tai yhteisön toimielimeltä täydentäviä (lainsäädännöllisiä) toimenpiteitä. Maunu 2000 s. 1043.

³⁹ Säännöksen täsmällisyysvaatimus liittyy siihen, kuinka selkeästi käytetyt ilmaisut määrittävät kyseisen velvollisuuden. Maunu 2000 s. 1043. Ks. myös asia C-236/92 (*Regione Lombardia*, kohdat 12–14), jossa tavoitteellisen toimintaohjelman perustana oleva jätedirektiivin säännös (4 artikla) ei ollut ehdoton ja riittävän täsmällinen välittömän oikeusvaikutuksen syntymiseksi.

⁴⁰ Välitöntä vaikutusta koskeva oikeuskäytäntö sai alkunsa tapauksesta 26/62 (*van Gend en Loos*). Sittemmin välitöntä vaikutusta koskeva doktriinia on kehitetty useissa ratkaisuissa. Ks. esim. tapaukset 41/74 (*Van Duyn*) ja 8/81 (*Becker*). Doktriinin synnystä ja kehitymisestä ks. myös esim. Jans 2000 s. 173–174, Maunu 2000 s. 1042–1043 ja Raitio 2005 s. 282–284.

⁴¹ Suomen ja EY:n ympäristösäännösten ristiriitatilanteista mainittakoon esimerkkinä alkupe-
räisen luonnonsuojelulain (1096/1996) 49.1 §:n ja luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d-ala-
kohdan eroavaisuus. Tähän kiinnitettiin huomiota ratkaisussa KHO 2003:38, jossa katsottiin, et-
tei kansallinen säännös perustunut luontodirektiiviin. Luonnonsuojelulain 49.1 §:n tulkinna ei
kuitenkaan katsottu johtavan kyseisessä asiassa toiseen tulokseen kuin mitä luontodirektiivin
12 artiklan 1 kohdan d-alakohta edellytti. Asian ratkaisemiseksi ei siten ollut tarpeen tutkia, voi-
tiinko asiassa soveltaa välittömästi luontodirektiiviä. Tapauksesta KHO 2003:38 ks. myös *Suvan-
tola* 2004 s. 476–477 ja 498–499.

⁴² Ks. Jans – Prinssen 2002 s. 107.

⁴³ Marttinen 1996 s. 82.

Välittömän oikeusvaikutuksen syntymisen edellytyksenä on saatettu pitää edellä mainittujen ehdottomuus- ja täsmällisyysvaatimusten lisäksi sitä, että direktiivin tulee perustaa yksityisille aineellisia oikeuksia, joihin he voivat vedota.⁴⁴ Tätä kriteeriä ympäristödirektiivit eivät useinkaan täytä, sillä ne eivät yleensä rakennu yksilöllisten oikeuksien varaan samalla tavoin kuin se taloudellinen sääntely, johon liittyen välittömän oikeusvaikutuksen doktriini on kehitetty.⁴⁵ Oikeuksien aseman osalta näkemykset ovat kuitenkin vaihdelleet.⁴⁶ Esimerkiksi *Jansin* mukaan yksityiset voivat vedota ehdottomaan ja riittävän täsmälliseen direktiivin säännökseen myös silloin, kun säännös ei luo yksityiselle aineellisia oikeuksia. Hänen mukaansa välitöntä oikeusvaikutusta ei voida samaistaa yksityisten oikeuksiin.⁴⁷ *Maunu* on puolestaan huomauttanut, että ”yksityisen oikeus” on aivan liian vivahteeton käsite kuvamaan sitä intressitahojen ryhmää, johon direktiivit välittömän vaikutuksensa kautta soveltuvat.⁴⁸

Välittömän oikeusvaikutuksen käyttöalaaan liittyy eräitä keskeisiä rajoituksia, joita ilmentävät *käänteisen vertikaalivaikutuksen* ja *horisontaalivaikutuksen kiellot*. Edellisen mukaan jäsenvaltion viranomaiset eivät voi asettaa velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille sellaisen direktiivin säännöksen perusteella, jota ei ole siirretty asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.⁴⁹ Taustalla on oikeusvarmuuden periaatteeseen pohjautuva pyrkimys siihen, että kansallisen oikeuden mukaan toimiva yksityinen voisi luottaa kansallisen lain tai hallintopäätöksen pysyvyyteen ilman, että häntä vastaan kohdistettaisiin yh-

⁴⁴ *Kumpulan* (2004 (a) s. 207) mukaan tämä edustaa perinteistä tulkintaa. Oikeudet voivat ilmentää yhteisöoikeudellisesta säännöksestä joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti. *Hilson* 2004 s. 637. Ks. myös *Ojanen* 2006 s. 82–83.

⁴⁵ *Kumpula* 2004 (a) s. 203. Ks. myös *Ojanen* 1999 s. 281.

⁴⁶ Ks. *Downes* ja *Hilson* (1999 s. 122 ja 131), jotka viittaavat pitkäkestoiseen akateemiseen väittelyyn oikeuksien asemasta välittömän oikeusvaikutuksen doktriinin yhteydessä. Näkemyserot ovat liittyneet muun muassa siihen, onko yksityisen oikeus välittömän vaikutuksen edellytys vai seuraus. Ks. myös *Jans* ja *Prinssen* (2002 s. 125), joiden mielestä EYTI ei ole kyennyt ratkaisemaan eräitä keskeisiä välittömään vaikutukseen liittyviä kysymyksiä, kuten yksilöllisten oikeuksien asemaa välittömän vaikutuksen edellytyksenä.

⁴⁷ *Jans* 2000 s. 188–189. Ks. myös *Downes* ja *Hilson* (1999 s. 138), jotka lähtevät siitä, ettei oikeuksien olemassaolo ole aina edellytys välittömälle vaikutukselle, vaan myös tietyn tyyppiset intressit voivat riittää.

⁴⁸ *Maunu* 2000 s. 1049. Ks. myös *Kuusiniemi* (1999 s. 11–12), jonka mukaan oikeuden käsite on ymmärrettävä välittömän oikeusvaikutuksen kriteerinä laajasti. Se ei hänen mukaansa ”rajoitu subjektiviisiin oikeuksiin vaan sisältää kaikki suotuisat asemat tai oikeudelliset intressit, joita säännös tarkoittaa suojata tai tehokkaasti suojaa”. Laajaa oikeus-käsitteen tulkintaa puoltaa myös *Määttä* 2001 s. 318. Vrt. *Alasen* ja *Marttisen* (1997 s. 56 ja 72) suppea tulkinta yksityisen oikeudesta.

⁴⁹ Ks. asia 154/84 (*Marshall*, kohta 47), jossa tuomioistuimien katsoi, ”ettei jäsenvaltio, joka ei määrääajassa ole toteuttanut direktiivin edellyttämiä täytäntöönpanotoimenpiteitä, voi vedota suhteessa yksityisiin oikeussubjekteihin siihen, ettei se itse ole täyttänyt direktiivistä johtuvia velvollisuuksiaan”. Ratkaisu ilmentää lähtökohtaa, jonka mukaan jäsenvaltiota ei pidä päästää hyötymään siitä, ettei se itse ole noudattanut yhteisön oikeutta (ns. estoppel-argumentti). Ks. myös asia 80/86 (*Kolpinghuis*).

teisön oikeudesta johtuvia ennalta arvaamattomia kielteisiä oikeusseuraamuksia.⁵⁰ Myöskään yksityiset oikeussubjektit eivät voi vedota toisiaan vastaan virheellisesti implementoidun tai implementoimatta jääneen direktiivin säännökseen perustuen (horisontaalivaikutuksen kielto).⁵¹ Direktiivin säännökseen voidaan siis vedota vain jäsenvaltiota vastaan.⁵²

Välittömän oikeusvaikutuksen doktriini on aiheellista suhteuttaa myös direktiivin välilliseen vaikutustapaan eli *tulkintavaikutukseen* (*indirect effect* tai *purposive interpretation*). Perustamissopimuksen 10 artiklan lojaliteettivelvollisuuteen perustuva tulkintavaikutus asettaa lainsoveltajalle velvollisuuden EY-oikeusmyönteiseen tulkintaan. Tulkintavaikutuksen ydin ilmenee hyvin tapauksesta *C-106/89 (Marleasing)*, jossa EYTI katsoi, että ”kansallisen tuomioistuinten on kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan, riippumatta siitä, onko kyse direktiiviä edeltävistä tai sen jälkeen annetuista säännöksistä, tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin...”.⁵³

Tulkintavaikutuksen käyttöalaa rajoittavat yhteisön oikeuden yleiset oikeusperiaatteet. Direktiivin sävyttämät kansallisen oikeuden tulkinnat eivät saa heikentää oikeusvarmuutta yksityisen oikeussubjektin oikeutettujen odotusten vastaisesti. Lisäksi on oltava olemassa jokin kansallisen oikeuden normi, jonka soveltamisrajojen puitteissa tietyn direktiivin suuntaista tulkintaa voidaan harjoittaa.⁵⁴ Tulkintoja ei voida venyttää niin pitkälle, että tämä johtaisi käytännössä *contra legem* -tilanteeseen kansallisen lainsäädännön näkökulmasta.⁵⁵ Näin

⁵⁰ Ks. laajemmin esim. *Joutsamo* ym. 2000 s. 76–77 sekä *Maunu* 2000 s. 1047–1048 ja 2004 s. 308 ja 313.

⁵¹ Tapauksessa *C-91/92 (Dori)* katsottiin, etteivät kuluttajat voi vedota direktiiviin peruuttaakseen elinkeinonharjoittajan kanssa tekemiään sopimuksia, mikäli tarvittavia toimenpiteitä direktiivin täytäntöön panemiseksi ei ole toteutettu säädetyssä määräajassa. Kansallisen tuomioistuinten on kuitenkin sekä direktiiviä edeltävää että sen jälkeistä kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti. *Downes ja Hilson* (1999 s. 124–125) katsovatkin (erityisesti tapaukseen *C-168/95 (Arcaro)* viittaen), että tuomioistuin on kiertänyt horisontaalivaikutuksen kieltöön liittyvän ongelman osittain tulkintavaikutuksen kautta. Horisontaalivaikutuksen kiellon ja tulkintavaikutuksen suhteesta ks. myös *Drake* 2005 s. 336.

⁵² Ks. asia *154/84 (Marshall)*. Ks. myös *Downes – Hilson* 1999 s. 124 ja *Maunu* 2004 s. 308 sekä näissä viitatu oikeustapaukset.

⁵³ Velvollisuus EY-oikeusmyönteiseen tulkintaan on kuitenkin ilmennyt jo varhaisemmista EYTI:n ratkaisuista. Ks. asia *14/83 (von Colson)*. Velvollisuuden syntyperästä lähemmin ks. *Drake* 2005 s. 330–332. Tulkintavaikutuksen ulottumisesta ennen direktiivin antamista voimaan tulleiden kansallisten lakien tulkintaan ks. myös *KHO 2002:86* (Vuotos, kohta 6.2.2.2). Päätöksen mukaan myös sellaiselle kansalliselle oikeudelle, joka on säädetty ennen direktiivin voimaantuloa tai jonka säätämisellä ei ole tavoiteltu direktiivinmukaista oikeustilaa, on mahdollisuuksien mukaan annettava direktiivin sanamuodon ja päämäärän mukainen sisältö.

⁵⁴ Ks. *80/86 (Kolpinghuis)*, kohdat 12–13) ja *Joutsamo* ym. 2000 s. 75–76.

⁵⁵ Ks. *Drake* 2005 s. 342. Mikäli kansalliset tuomioistuimet venyttäisivät tulkintoja *contra legem* saavuttaakseen direktiivin tavoitteen, tämä voisi johtaa kiellettyyn horisontaalivaikutukseen ”takaoven” kautta. Ks. *Downes – Hilson* 1999 s. 129.

ollen tulkintavaikutuksen käyttöala riippuu keskeisesti kansallisten säännösten sisältämän tulkintamarginaalin laajuudesta.

4.3.4.2 YVA-direktiivin säännösten välitöntä velvoittavuutta ilmentäviä oikeustapauksia

Seuraavassa tarkastellaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisalaa koskevia Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuja erityisesti YVA-direktiivin asettamien harkintavallan rajojen ja direktiivin säännöksen välittömän velvoittavuuden kannalta. Ratkaisujen muodostamaa tulkintalinjaa ja niiden ilmentämää direktiivin vaikutustapaa analysoidaan kokoavasti jaksossa 4.3.4.3.

Ratkaisu *Kraaijeveld* on ympäristödirektiivien säännösten suoran soveltamisen kannalta keskeinen linjaratkaisu.⁵⁶ Ennen ratkaisun antamista jäsenvaltioiden tuomioistuimissa oli yleisesti katsottu, ettei YVA-direktiivin liitteen II hankkeiden osalta direktiivin välitön soveltaminen voi tulla kysymykseen, sillä direktiivin 4 artiklan 2 kohta jättää kiistatta harkintavaltaa jäsenvaltioille.⁵⁷ Tapauksessa hollantilainen tuomioistuin (*Nederlandse Raad van State*) kysyi asiallisesti sitä, voiko pengertämishanke, jonka laajuus ei ylittänyt Alankomaiden lainsäädännössä arviointivelvollisuudelle asetettuja rajoja, olla suoraan YVA-direktiivin perusteella arviointivelvollinen. Lisäksi kansallinen tuomioistuin halusi tietää, että jos välitön vaikutus katsotaan olevan olemassa, pitääkö se ottaa huomioon viran puolesta.

Ratkaisussa ei otettu eksplisiittisesti kantaa YVA-direktiivin säännösten välittömään oikeusvaikutukseen. Se kuitenkin osoittaa, että arviointivelvollisuus voi perustua siihen, että jäsenvaltio on käyttänyt väärin YVA-direktiivin 2 (1) artiklan ja 4 (2) artiklan mukaista harkintavaltaa vapauttamalla direktiivin 2 (1) artiklassa tarkoitettuja vaikutuksia todennäköisesti aiheuttavia hankkeita arviointivelvollisuudesta. Kyseisen harkintavallan käyttöä on valvottava toimivallan rajoissa viran puolesta, mikäli kansallisen oikeuden mukaan tuomioistuimella on velvollisuus tai mahdollisuus tutkia sellaiseen pakottavaan kansalliseen oikeussääntöön perustuvat oikeudelliset perusteet, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet.⁵⁸

⁵⁶ Sen on katsottu olevan ensimmäinen EYTI:n ratkaisu, jossa yhteisön ympäristödirektiivin säännöksille on annettu käytännössä välitön vaikutus. Ks. *Marttinen* 1996 s. 86–87. Ks. myös esim. *Tolvanen* (1998 s. 106), joka Marttiseen viitaten katsoo, että ratkaisussa sovellettiin YVA-direktiivin tiettyjä säännöksiä välittömän vaikutuksen mukaisesti, vaikka tätä ei tuomiolauselmassa nimenomaisesti todettukaan.

⁵⁷ Ks. *Jans* 2000 s. 178–179. Ks. myös *Jans – de Jong* 2002 s. 84.

⁵⁸ Ratkaisusta laajemmin ks. esim. *Macrory – Turner* 2002 s. 492–493, *Prechal* 2002 s. 18–19, *Tromans – Fuller* 2003 s. 25–28 ja *Kumpula* 2004 (a) s. 203–205 lähteineen.

C-72/95 (Kraaijeveld): Tapauksessa kansallinen tuomioistuin halusi ennakkoratkaisupyynnön kolmannella kysymyksellä selvittää, oliko YVA-direktiivin mukainen arviointi tehtävä välittömästi direktiivin 2 artiklan 1 kohdan nojalla, jos jäsenvaltio oli pannut direktiivin virheellisesti täytäntöön siten, että tietyt hankkeet, joilla oli tuomioistuimen mukaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, jäivät arvioinnin ulkopuolelle. Tuomioistuin piti tarkoituksenmukaisena tutkia kysymystä yhdessä ennakkoratkaisupyynnön neljännen kysymyksen kanssa, jossa kansallinen tuomioistuin halusi selvittää, että mikäli välitön oikeusvaikutus on olemassa, tulee se ottaa viran puolesta huomioon.⁵⁹ EYTI katsoi, ettei jäsenvaltioille direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan nojalla annettu harkintavalta merkitse sitä, etteikö tuomioistuin voisi käyttää valvontavaltaansa todetakseen, ovatko kansalliset viranomaiset ylittäneet harkintavaltansa rajat. Tuomioistuin linjasi, että mikäli ”kansallisen oikeuden mukaan tuomioistuimella on velvollisuus tai mahdollisuus tutkia viran puolesta sellaiseen pakottavaan kansalliseen oikeussääntöön perustuvat oikeudelliset perusteet, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet, sen on tutkittava toimivaltansa rajoissa viran puolesta, ovatko jäsenvaltion lakiasäättävät tai hallinnolliset viranomaiset pysyneet niille direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa, ja kansallisen tuomioistuimen on otettava tämä huomioon käsitellessään kumoamiskannetta”. Edelleen tuomioistuin totesi, että jos direktiivissä asetetut harkintavallan rajat on ylitetty eikä kansallisia oikeussääntöjä siksi voida soveltaa, jäsenvaltioiden viranomaisilla on toimivaltansa rajoissa velvollisuus ryhtyä kaikkiin yleis- tai erityistoimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että tutkitaan, voiko hankkeella olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja mikäli näin on, että hankkeiden ympäristövaikutukset arvioidaan.

YVA-direktiivin säännösten välitöntä oikeusvaikutusta koskevassa keskustelussa on tyypillisesti viitattu *Kraaijeveld*-tapauksen ohella ratkaisuun *C-435/97 (WWF)*. Tapauksessa oli kysymys hankkeesta, jossa haluttiin tehdä sotilas-tarkoituksiin, urheiluilmailuun sekä rajoitetusti myös siviilitarkoituksiin käytetystä lentokentästä reittiliikenteeseen sekä charter- ja rahtilentoihin kaupallisesti käytettävä lentokenttä. EYTI otti ratkaisussa kantaa arviointivelvollisuuden syntymiseen suoraan direktiivin nojalla katsoen, että jos 4 artiklan 2 kohdassa ja 2 artiklan 1 kohdassa annettu harkintavalta ylitetään jäsenvaltion lainsäädännössä tai hallinnossa, yksityiset voivat vedotessaan näihin säännöksiin saada aikaan sen, että kyseisten säännösten kanssa ristiriidassa olevat kansalliset oikeussäännöt tai toimenpiteet määrätään sivuutettaviksi. Ratkaisu yhdessä *Kraaijeveld*-tapauksen ja myöhemmin annettujen linjausten kanssa osoittaa, että tietyn hankkeen kuuluminen direktiivin liitteeseen II ei merkitse, että jäsenvaltiot voisivat vapaasti määrittää hankkeen arviointivelvollisuuskyn-

⁵⁹ Tämän ennakkoratkaisupyynnön taustalla oli se, etteivät asianosaiset olleet kansallisessa tuomioistuimessa vedonneet direktiivin mukaisen arvioinnin puuttumiseen.

nyksen.⁶⁰ YVA-direktiivin liitteen I hankkeiden ohella kaikki direktiivin liitteen II soveltamisalaan kuuluvat hankkeet, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, on arvioitava direktiivin mukaisesti.

C-435/97 (WWF): Ratkaisussa Euroopan yhteisöjen tuomioistuin muun ohella katsoi, että YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa ja 2 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että niissä jäsenvaltiolle ei anneta oikeutta rajata kansallisen säädöksen tai kyseisen hankkeen tapauskohtaisen tutkimuksen perusteella menettelyn ulkopuolelle tiettyä hanketta, kuten sellaisen lentokentän uudistamista, jonka nousu- ja laskukiitorata on pituudeltaan alle 2 100 metriä, paitsi jos kokonaisarvioinnin perusteella on voitu katsoa, että näiden hankeluokkien kokonaisuudella tai tietyllä hankkeella ei todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia. Kansallisen tuomioistuimen on EYTI:n mukaan selvitettävä, ovatko toimivaltaiset viranomaiset suorittamansa tapauskohtaisen tutkimuksen perusteella oikealla tavalla ja direktiivin mukaisesti arvioineet hankkeen ympäristövaikutusten merkittävyyttä. Ratkaisussa tuomioistuin totesi myös, että YVA-direktiivin 1 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että direktiivin soveltamisalaan kuuluu lentokenttä, jota voidaan samanaikaisesti käyttää sekä siviili- että sotilastarkoituksiin, mutta jota pääasiallisesti käytetään kaupallisesti.⁶¹ YVA-direktiivin välittömään oikeusvaikutukseen liittyvän ennakkoratkaisukysymyksen osalta yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa ja 2 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jos näissä säännöksissä annettu harkintavalta ylitetään jäsenvaltion lainsäädännössä tai hallinnossa, yksityiset voivat vedotessaan näihin säännöksiin jäsenvaltion tuomioistuimissa kansallisia viranomaisia vastaan saada aikaan sen, että kyseisten säännösten kanssa ristiriidassa olevat kansalliset oikeussäännöt tai toimenpiteet määrätään sivuutettaviksi. EYTI katsoi tapauksessa *C-72/95 (Kraaijeveld)* omaksumansa linjan mukaisesti, että ”Asian näin ollessa jäsenvaltion viranomaisten on toteutettava kaikki toimivallassaan olevat tarpeelliset yleis- tai erityistoimenpiteet, jotta hankkeet tutkitaan sen selvittämiseksi, onko niillä todennäköisesti huomattavia ympäristövaikutuksia ja jos on, että hankkeiden ympäristövaikutukset tutkitaan.”

⁶⁰ Tämä ilmenee myös esimerkiksi asiasta *C-133/94 (komissio vs. Belgia)*, jossa EYTI katsoi, että direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa ja 4 artiklan 2 kohtaa ei ollut riidanalaisella Flanderin säännöstöllä asianmukaisesti saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, koska siinä jätettiin epäsuorasti etukäteen arviointimahdollisuuden ulkopuolelle kaikki tähän säännöstöön sisällyttämättömät, liitteestä II ilmenevät hankeluokat siinäkin tapauksessa, että näihin luokkiin kuuluvat hankkeet ominaisuuksiensa vuoksi edellyttäisivät arviointia. EYTI linjasi, että vaikka liitteessä II mainittuja hankkeita koskevien raja-arvojen määrittely kuului sinänsä jäsenvaltioiden harkintavaltaan, näitä raja-arvoja ei saa asettaa sellaiselle tasolle, että kokonaisia direktiivin liitteen II hankeluokkia jää arvioinnin ulkopuolelle. Vastaavasti tapauksessa *C-392/96 (komissio vs. Irlanti)* EYTI katsoi Irlannin panneen YVA direktiivin 4 artiklan 2 kohdan virheellisesti täytäntöön, sillä Irlanti oli asettanut eräille liitteessä II oleville hankeluokille ehdottomat rajat siten, että tietyt hankkeet, joilla voi olla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, saattoivat jäädä arviointivelvoitteen ulkopuolelle.

⁶¹ Asiassa sovellettiin alkuperäistä YVA-direktiiviä (85/337/ETY), jonka 1 artiklan 4 kohdassa säädettiin, ettei direktiivi koske maanpuolustusta palvelevia hankkeita.

Tapaus *C-287/98 (Linster)* vahvisti osaltaan YVA-direktiivin asemaa kansallisia tuomioistuimia välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä.⁶² Tapaus koski kansallisen tuomioistuimen toimivaltaa tutkia YVA-direktiivin mukaisuutta pakkolunastusasiassa. Direktiivin säännösten vaikutustavan kannalta mielenkiintoisena voidaan pitää kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymystä siitä, voiko kansallinen tuomioistuin tutkimatta asianomaisten säännösten välitöntä oikeusvaikutusta todeta, ettei YVA-direktiiviä ole noudatettu. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin vastasi kysymykseen myöntävästi.

C-287/98 (Linster): Ratkaisun mukaan kansallinen tuomioistuin, jonka tutkittavaksi on saatettu sellaisen menettelyn laillisuus, joka koskee yleiseen tarpeeseen tapahtuvaa yksityiselle kuuluvan kiinteän omaisuuden pakkolunastusta moottoritien rakentamiseksi, voi tutkia, onko kansallinen lainsäätäjäsä pysynyt YVA-direktiivissä säädetyissä harkintavallan rajoissa, erityisesti silloin, kun hankkeen ympäristövaikutuksia ei ole enakkoon arvioitu, kun 5 artiklan mukaan hankittuja tietoja ei ole asetettu yleisön saataville ja kun yleisöllä, jota hanke koskee, ei ole YVA-direktiivin 6 artiklan 2 kohdan säännösten vastaisesti ollut mahdollisuutta ilmaista kantaansa ennen hankkeen aloittamista.

Yhteisön tuomioistuimen viimeaikaisista YVA-ratkaisuista merkittävimpanä voitaneen pitää tapausta *C-201/02 (Wells)*, jonka taustalla oli kiistanalaisuus ympäristöllisesti herkälle alueelle sijoittuvan louhoshankkeen arviointivelvollisuudesta. Ratkaisussa yksityisellä katsottiin olevan oikeus vedota soveltamisalaa koskevaan YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohtaan, luettuna yhdessä direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan kanssa. Pelkät kielteiset vaikutukset kolmansien oikeuksiin eivät olleet peruste kieltää yksityistä vetoamasta direktiivin säännöksiin asianomaista jäsenvaltiota vastaan.⁶³

Päätöksessä tuettiin aikaisempaa, tapausten *Kraaijeveld* ja *WWF* mukaista linjausta YVA-direktiivin kansallisia tuomioistuimia välittömästi velvoittavasta vaikutuksesta ja selvennettiin arviointivelvollisuuden laiminlyönnin korjaamis-

⁶² Ks. *Maunu* 2000 s. 1041 ja *Tridimas* 2002 s. 331–332.

⁶³ Tapauksessa louhinnan lopettaminen arvioinnin tulosten valmistumisen ajaksi ei ollut sellainen kolmansille aiheutuva kielteinen seuraus, jossa jäsenvaltio olisi yksityisen pyynnöstä suoraan velvollinen viemään louhoksen omistajien kaltaiselta toiselta yksityiseltä pois tämän oikeuksia. Ks. myös *Harwood* (2004 s. 275), joka tarkastelee tapausta direktiivin luomien oikeuksien näkökulmasta. Hän katsoo ratkaisun pohjalta, että ”Where European law confers right on the public, members of the public may bring proceedings to enforce those rights even if that causes an adverse effect on the other individuals.” Tapausta on käsitellyt laaja-alaisesti myös *Maunu* 2004 s. 304–313. Hänen mukaansa ratkaisun keskeinen merkitys on EY 249 artiklassa määritellyn direktiivin käsitteen kehittämisessä. Ratkaisussa vahvistettiin, että jäsenvaltioiden velvollisuudet direktiivin soveltamisessa voivat vaikuttaa kielteisesti yksityisen oikeuksiin, mutta eivät kuitenkaan silloin, kun niillä on välitön yhteys yksityisen saman direktiivin mukaisiin velvollisuuksiin. Välittömän yhteyden kriteerin hän toteaa olevan hyvin tulkinnanvarainen, mikä johtanee useisiin uusiin tulkintakysymyksiin.

ta koskevan velvollisuuden ulottuvuutta. Ratkaisun perusteella arviointimenettelyn tekemättä jättäminen voi merkitä prosessiautonomiasa koskevan periaatteen asettamisrajoissa muun muassa velvollisuutta peruuttaa jo myönnetty lupa tai lykätä sen täytäntöönpanoa hankkeen ympäristövaikutusten arvioimiseksi direktiivissä säädetyllä tavalla. Ratkaisussa selvennettiin myös luvan (*development consent*) käsitettä YVA-direktiivin systematiikassa. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin viittasi siihen, että sellaisten täydentävien päätösten tekemistä, joilla korvataan aikaisemman luvan sisältö, voidaan pitää YVA-direktiivissä tarkoitettuna uutena lupana. Alkuperäinen lupa oli annettu asiassa ennen direktiivin voimaantuloa.⁶⁴

C-201/02 (Wells): Louhokselle oli myönnetty lupa kaivostoimintaan vuonna 1947. Aloitukseksi louhoksen toiminnan uudelleen louhoksen omistajat olivat kansallisen lainsäädännön perusteella velvollisia rekisteröimään vanhan luvan (*old mining permission*) ja hakemaan päätöstä uusien louhintaehtojen vahvistamisesta sekä päätöstä uusia ehtoja koskevien seikkojen vahvistamisesta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että näiden päätösten kaltaista päätöstä oli pidettävä YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä direktiivin 1 artiklan 2 kohdan kanssa, tarkoitettuna uutena lupana ja toimivaltaisilla viranomaisilla oli tarvittaessa velvollisuus arvioida tällaisen louhoksen ympäristövaikutukset. Tapauksessa kansallinen tuomioistuin oli pyytänyt ratkaisua myös siihen, voiko yksityinen tarvittaessa vedota pääasian kaltaisissa olosuhteissa YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohtaan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan kanssa. Tähän EYTI vastasi myöntävästi katsoen, etteivät pelkät kielteiset vaikutukset kolmansien oikeuksiin olleet peruste kieltää yksityistä vetoamasta direktiivin säännöksiin asianomaista jäsenvaltiota vastaan. Pääasiassa asianomaisella jäsenvaltiolla voitiin katsoa olevan velvollisuus varmistaa, että toimivaltaiset viranomaiset arvioivat louhoksen ympäristövaikutukset. Kansallinen tuomioistuin oli kysynyt asiassa lisäksi sitä, mikä on kyseessä olevan hankkeen ympäristövaikutusten arvioimisen laiminlyönnin korjaamista koskevan velvollisuuden ulottuvuus. Tältä osin EYTI katsoi, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, EY 10 artiklassa määrätyn lojaliteetin yhteistyön periaatteen mukaan jäsenvaltioiden on poistettava lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat yhteisön oikeuden rikkomisesta. Tällainen velvollisuus kuuluu kullekin asianomaisen jäsenvaltion toimielimelle sen toimivaltuuksien rajoissa. Aikaisempaan käytäntöön viitaten tuomioistuin totesi, että jäsenvaltion toimivaltaitten viranomaisien on toimivaltansa rajoissa ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin yleis- tai erityistoimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että tutkitaan, voiko hankkeilla olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja jos näin on, että hankkeiden ympäristövaikutukset arvioidaan. Tällaisia erityistoimenpiteitä ovat EYTI:n mukaan ”muun muassa jäsenvaltioiden prosessi-

⁶⁴ Lähtökohtaisesti direktiiviä ei sovelleta niihin hankkeisiin, joita koskeva lupa on myönnetty ennen sitä päivää, jolloin direktiivi oli pantava viimeistään täytäntöön (3.7.1988), ja silloin, kun lupa on myönnetty 3.7.1988 jälkeen, mutta lupamenettely on kuitenkin aloitettu ennen kyseistä päivämäärää. Ks. asia *C-431/92 (Großkrotzenburg)*, kohta 32).

autonomiata koskevan periaatteen asettamisrajoissa jo myönnetyn luvan peruuttaminen tai lykkääminen kyseessä olevan hankkeen ympäristövaikutusten arvioimiseksi direktiivissä 85/337/ETY säädetyllä tavalla”.

4.3.4.3 YVA-linjaukset direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksen ilmentymänä

YVA-direktiivin ja myös muiden ympäristödirektiivien artiklojen välitöntä velvoittavuutta on usein arvioitu välittömälle oikeusvaikutukselle asetetuista edellytyksistä käsin.⁶⁵ Kirjallisuudessa yhteisöjen tuomioistuimen YVA-linjausten on katsottu osoittavan, että direktiivin soveltamisalaa koskevilla säännöksillä on välitön oikeusvaikutus.⁶⁶ Merkillepantavaa kuitenkin on, ettei tuomioistuin ole tutkinut YVA-direktiiviä koskevissa tapauksissa direktiivin säännöksiin ehdottomuutta ja täsmällisyyttä esikysymyksenä sille, voiko yksilö vedota direktiivin säännöksiin. Ratkaisuissa ei ole myöskään – ainakaan eksplisiittisesti – tarkasteltu sitä, luovatko direktiivin säännökset oikeuksia niihin vetoaville.⁶⁷ Ratkaisuissa on sen sijaan korostunut kansallisen tuomioistuimen velvollisuus tutkia, tietyin edellytyksin viran puolesta, kansallisen sääntelyn ja hallintotoimen laillisuus.⁶⁸

⁶⁵ Ks. esim. *Marttinen* (1996 s. 87), joka tarkastelee *Kraaijeveld*-tapausta välittömän vaikutuksen edellytysten näkökulmasta. Hän ensinnäkin kiinnittää huomioita siihen, että YVA-direktiivin soveltamisalaa koskevat säännökset ovat tyypiltään harkintavaltaa jättäviä. EYTI:n perustelujen pohjalta hän päätyy kuitenkin siihen, että YVA-direktiivin 4 (2) ja 2 (1) artiklasta muodostuu yhdessä jäsenvaltiota kohtaan ehdoton velvollisuus saattaa ympäristövaikutusten arvioinnin alaan kaikki hankkeet, joista todennäköisesti aiheutuu 2 (1) artiklassa tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia. Myös *Kuusiniemi* (1999 s. 11–14) näyttäisi jäsentävän ratkaisua perinteisen välittömän oikeusvaikutuksen edellytyksistä käsin. Ks. myös *Määttä* 2001 s. 317–319.

⁶⁶ Ks. *Maunu* 2000 s. 1045. Ks. myös *Marttinen* 1996 s. 86.

⁶⁷ Tältä osin mielenkiintoisena voidaan pitää erityisesti ratkaisua C-72/95 (*Kraaijeveld*), jonka lopputulosta on hankala jäsentää direktiivin suojaamien oikeuksien kautta. Tapauksessa kantajan vaatimusten taustalla oli taloudellinen intressi. Pengerhankkeen toteuttaminen olisi vaikuttanut kielteisesti *Kraaijeveldin* liiketoimintaan. Tästä huolimatta (ympäristöllisten intressien suojaamiseksi säädetyt) YVA-direktiivin säännökset oli otettava huomioon välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä. Ks. myös *Prechal* (2002 s. 19), joka huomauttaa tapaukseen liittyen, että ”... no rights of Mr. Kraaijeveld were at stake. Environmental Impact Assessment Directive [...] did not even protect his particular interest, namely the access to his harbour”.

⁶⁸ Velvollisuus ottaa direktiivin säännökset (toimivallan rajoissa) huomioon välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä koskee myös päätöksentekoa hallintoviranomaisissa. Ks. asia 14/83, *Von Colson* (26 kohta) josta ilmenee, että jäsenvaltioiden direktiivistä johtuva velvoite saavuttaa siinä säädetty tulos sekä niiden velvollisuus perustamissopimuksen 5 artiklan nojalla toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, kohdistuu kaikkiin jäsenvaltioiden julkisen vallan käyttäjiin. *Maunu* (2000 s. 1049) huomauttaa, ettei tämä ole vähämerkityksellinen seikka yhteisön oikeuden tosiasiallisen tehokkuuden kannalta kun otetaan huomioon, että direktiivien täytäntöönpanolainsäädäntöä soveltavat ensi kädessä juuri kansalliset hallintoviranomaiset.

YVA-direktiivin säännöksiin välittömään oikeusvaikutukseen liittyvää epäselvyyttä on osaltaan lisännyt se, ettei tuomioistuin ole aina selväsanaisesti vastannut kansallisten tuomioistuimien ennakkoratkaisukysymyksiin.⁶⁹ Esimerkiksi tapauksessa *WWF* kansallisen tuomioistuimen kuudennessa ennakkoratkaisukysymyksessä kysyttiin ”Onko direktiivin 4 artiklan 2 kohdalla, luettuna yhdessä sen 2 artiklan 1 kohdan kanssa, välitön vertikaalinen vaikutus siinä tapauksessa, että direktiivi on pantu puutteellisesti täytäntöön, siten että jäsenvaltion viranomaisilla on velvollisuus tehdä (tai jättää tekemättä) riidanalaisista hankkeista ympäristövaikutusten arviointi?” Vastaavasti tapauksen *Kraaijeveld* kolmas ennakkoratkaisukysymys koski direktiivin 2 artiklan 1 kohdan välitöntä oikeusvaikutusta. Ratkaisuisaan EYTI vastasi näihin kysymyksiin käsittelemällä direktiivin asettamia harkintavallan rajoja ja näiden rajojen ylittämisestä aiheutuvia oikeusseuraamuksia. Päätöksissä ei otettu selkeästi kantaa direktiivin säännöksiin välittömään oikeusvaikutukseen.⁷⁰

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevia ratkaisuja ei nähdäkseen voidakaan jäsentää perinteisen välittömän oikeusvaikutuksen doktriinin kautta.⁷¹ Sen sijaan niiden voidaan ajatella viittaavan direktiivin laillisuusvalvontavaikutukseen tai välittömän oikeusvaikutuksen doktriinin muutokseen. Jäljempänä käsitellään YVA-linjausten ilmentämää doktrinaalista muutosta ja siitä käytyä keskustelua.

Yhteisöjen tuomioistuimen YVA-linjausten vaikutustapaa on luonnehdittu oikeuskirjallisuudessa eri tavoin. *Tridimasin* mukaan viimeaikainen oikeuskäytäntö ilmentää painopisteen muutosta perinteisen välittömän vaikutuksen doktriinin edellytyksistä kohti direktiivien asettaman harkintavallan arviointia.⁷² *Scott* puolestaan luonnehtii vaikutustapaa julkisoikeudelliseksi vaikutukseksi (*public law effect*), jonka mukaan kansalliset viranomaiset ovat velvollisia ottamaan huomioon asiaan kuuluvan yhteisön oikeuden arvioidessaan sitä, onko julkista valtaa käytetty lainmukaisesti.⁷³ Myös *Downes* ja *Hilson* katsovat julkisoikeudellisen vaikutuksen kuvaavan välitöntä vaikutusta paremmin *Kraaijeveld*-tapauksen vaikutustapaa. Heidän mukaansa ratkaisussa tuomioistuin on

⁶⁹ *Tromansin* ja *Fullerin* (2003 s. 36) mukaan ”One of the difficulties is that the European cases have perhaps not addressed the question of direct effect with the clarity that might be desirable”. Myös *Downes* ja *Hilson* (1999 s. 136) kiinnittävät huomiota yhteisöjen tuomioistuimen varovaisuuteen sanankänteisiin. Ks. myös *Kumpula* (2004 (a) s. 202), joka toteaa välittömiä vaikutuksia koskevan yhteisöjen tuomioistuintäytännön olevan niukkaa, eikä tuomioistuin ole toistaiseksi kertaakaan ympäristödirektiiviä koskevassa tapauksessa päätenyt selkeästi myönteiseen ratkaisuun ja perustellut ratkaisuaan direktiivin välittömillä vaikutuksilla.

⁷⁰ *Macrory* ja *Turner* (2002 s. 492–493) sekä *Kumpula* (2004 (a) s. 296) viittaavat siihen, että myös tapauksessa *C-287/98 (Linster)* tuomioistuin jätti tietoisesti käsittelemättä perinteistä välittömän oikeusvaikutuksen doktriinia.

⁷¹ Ks. myös *Prechal* 2002 s. 19 ja *Holder* 2004 s. 119.

⁷² *Tridimas* 2002 s. 329–331.

⁷³ *Scott* 1998 s. 123–124 ja 157.

ilmeisen tarkoituksellisesti sivuuttanut välittömään vaikutukseen liittyvän terminologian.⁷⁴

Sitä vastoin *Jans* välttää tietoisesti käyttämästä nimitystä ”*public law effect*”. Hän katsoo välittömän vaikutuksen edellytysten väljentyneen ajan myötä ja tulkitsee *Kraaijeveld*-tapauksen olevan erityinen tapa soveltaa välittömän vaikutuksen doktriinia.⁷⁵ Tapauksissa on hänen mukaansa kyse laillisuuden valvon- nasta, joka on yksi välittömän vaikutuksen muoto (*review of lawfulness as a form of direct effect*).⁷⁶ Myös *Macrory* ja *Turner* arvioivat yhteisöjen tuomiois- tuimen YVA-ratkaisujen viittaavan välittömään vaikutukseen. He tulkitsevat ratkaisujen ilmentämän laillisuusvalvonnan (*legality review*) olevan samamer- kityksinen välittömän vaikutuksen kanssa. *Macrory* ja *Turner* viittaavat siihen, että kyseessä on kuitenkin perinteisestä poikkeava välittömän vaikutuksen so- veltamistapa katsoessaan, ettei kyseinen laillisuusvalvonta edellytä ehdotto- muuden ja täsmällisyyden vaatimusten täyttymisestä.⁷⁷

Maunu puolestaan katsoo, että oikeuskäytännössä on eriytynyt direktiivin välitön oikeusvaikutus (ja sen edellytysten harkinta) ja toisaalta direktiivin tul- kinta mittapuuna sille, onko kansallinen lainsäätäjä tai hallintoviranomainen ylittänyt yhteisön oikeuden antaman harkintavallan (laillisuusvalvontavaiku- tus).⁷⁸ Hänen mukaansa ympäristövaikutusten arviointia koskevat tapaukset il- mentävät laillisuusvalvontavaikutusta, mikä viittaa kansallisen tuomioistuimen velvollisuuteen tutkia kansallisten lakien ja hallintopäätösten lainmukaisuus

⁷⁴ Downes – Hilson 1999 s. 137.

⁷⁵ Vastaavasti *Ojasen* (2006 s. 82–84) tarkastelussa korostuu välittömän oikeusvaikutuksen il- menemismuotojen laajuus. EU-oikeuden nykytilassa välittömän oikeusvaikutuksen käsitteen pe- rusmerkitys koskee hänen mukaansa ”lähinnä sitä, voiko EU-oikeus tulla itsenäisesti sovelletta- vaksi lainkäyttöratkaisussa kansallisessa tuomioistuimessa, eikä vain välillisesti, kansallisen oi- keuden tulkinnan kautta”. EU:n ympäristöoikeuden vaikutustapojen osalta hän pitää merkityk- sellisenä välittömän oikeusvaikutuksen sellaista merkitysyhteyttä, jossa yksilöllä on oikeus vedota EU-oikeuteen kansallisessa tuomioistuimessa joko jäsenvaltion lukuun laskettavaa tahoa tai toista yksityistä oikeussubjektia vastaan riippumatta siitä, onko EU-oikeuden sisältönä (subjek- tiivinen) yksilön oikeus. Ympäristödirektiivien osalta keskeisessä asemassa on nähdäkseni myös kansallisen tuomioistuimen velvollisuus tukeutua viran puolesta EU-oikeuteen. *Ojasen* jäsentely välittömän oikeusvaikutuksen eri merkitysyhteyksistä sisältää myös tämänsuuntaisen välittömän oikeusvaikutuksen ilmenemismuodon.

⁷⁶ *Jans* 2000 s. 173–174 ja 178–179. *Jansin* mukaan tapaus antaa myös viitteitä siitä, että ”even in cases of ‘real’ discretion, provisions of Community environmental law can be invoked before national courts”.

⁷⁷ *Macrory – Turner* 2002 s. 493. Aihepiiriin liittyvästä keskustelusta ks. myös *Kumpula* 2004 (a) s. 203–208 lähteineen.

⁷⁸ *Maunu* 2000 s. 1045. Laillisuusvalvontavaikutukseen viitataan myös *Joutsamon* ym. yleis- teoksessa ”Eurooppaoikeus” direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen tarkastelun yhteydessä. He eivät kuitenkaan käytä laillisuusvalvontavaikutus-käsitettä ja lähtevät ilmeisesti siitä, että ky- seessä on yksi välittömän oikeusvaikutuksen ilmenemismuoto. *Joutsamo* ym. (2000 s. 77) tuovat asiaan 51/76 (VNO) viitaten esiin, että direktiivin säännös voi tulla ”näennäisestä epätasälli- syydestään ja jäsenvaltioiden harkintavallasta huolimatta kansallisessa oikeusjärjestyksessä sel- laisenaan sovellettavaksi siltä osin kuin tuo harkintavalta on ylitetty”.

direktiivien kannalta.⁷⁹ Tällöin ”kansallinen tuomioistuin ottaa yhteisön oikeuden huomioon tutkiessaan, onko kansallinen lainsäätäjä direktiivin täytäntöönpanon keinoja ja muotoja valitessaan pysynyt direktiivissä määrätyn harkintavaltansa rajoissa”.⁸⁰

Perinteisen välittömän oikeusvaikutuksen ja laillisuusvalvontavaikutuksen keskeinen muodollinen ero on siinä, ettei laillisuusvalvontavaikutus edellytä ehdottomuus- ja täsmällisyyседелlytyksen tutkintaa.⁸¹ Laillisuusvalvontavaikutuksen kannalta myöskään sillä, luoko direktiivi yksityiselle oikeuksia tai vetoaako yksityinen yhteisön oikeuteen, ei ole välttämättä merkitystä. Mikäli kansallisen oikeuden mukaan tuomioistuimella on velvollisuus tai mahdollisuus tutkia viran puolesta sellaiseen pakottavaan kansalliseen oikeussääntöön perustuvat oikeudelliset perusteet, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet, sen on toimivaltansa rajoissa otettava viran puolesta huomioon myös yhteisön oikeus.⁸²

Laillisuusvalvontavaikutus kuvaa nähdäkseni hyvin YVA-ratkaisujen ilmentämää direktiivin vaikutustapaa⁸³ ja sen käyttöä puoltaa myös välittömän oikeusvaikutuksen käsitteeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus ja epäselvyys.⁸⁴ Välittömän oikeusvaikutuksen doktriinia leimaava epämääräisyys selittynee osaltaan sillä, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole ottanut selväsanaisesti kantaa välitöntä

⁷⁹ *Maunun* (2000 s. 1045 ja 1049) mukaan laillisuusvalvontavaikutus perustuu direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen tavoin EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa tarkoitettuun direktiivien jäsenvaltioita sitovaan vaikutukseen, yhteisönoikeuden tehokkuus- ja etusijaperiaatteen. Niiden yhteinen nimittäjä on siis kansallisen tuomioistuimen velvollisuus soveltaa tehokkaasti yhteisön oikeuden säännöksiä ja syrjäyttää kansallinen oikeus, mikäli yhteisön oikeuden tehokkuutta ei voida taata.

⁸⁰ *Maunu* 2000 s. 1041 ja 1043. Hänen mukaansa laillisuusvalvontavaikutukseen viittaa epäsuorasti jo tapaus 41/74 (*Van Duyn*). Laillisuusvalvontavaikutuksen keskeinen sisältö ilmeni selväsanaisemmin tapauksesta 51/76 (*VNO*), jossa EYTI katsoi kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena olevan määritellä, ylittääkö kiistanalainen kansallinen toimenpide jäsenvaltioiden harkintavallan rajat. Tapaus koski arvonlisäverodirektiivin soveltamista. 1990-luvun loppupuolella laillisuusvalvontavaikutus on Maunun mukaan herätetty uudelleen eloon.

⁸¹ *Maunu* 2000 s. 1049.

⁸² Ks. C-72/95 (*Kraaijeveld*, kohta 60) ja *Maunu* 2000 s. 1049.

⁸³ Tässä muiden ympäristödirektiivien soveltamiskäytäntöä lähemmin tarkastelematta todettakoon, että myös esimerkiksi luontodirektiivin (92/43/ETY) tulkintaa koskeva tapaus C-127/02 (*Waddenzee*, kohdat 64–70) näyttäisi ilmentävän direktiivin laillisuusvalvontavaikutusta.

⁸⁴ Ks. myös *Prechal* (2002 s. 18–23 ja 39–41), joka esittää vahvoja epäilyksiä käsitteen käyttökelpoisuudesta. Hänen mukaansa välittömän vaikutuksen käsitteen epämääräisyys ja laueus johtaa usein sekaannuksiin. *Ojanen* (2006 s. 82–84) on tosin tehnyt melko selkeän jaottelun välittömän oikeusvaikutuksen eri merkitysyhteyksistä, jotka vaihtelevat näkökulmasta riippuen. Hän ei kuitenkaan tee aivan yksiselitteistä tulkintaa siitä, missä tilanteessa välittömän oikeusvaikutuksen käsite soveltuu kuvaamaan myös ympäristödirektiivien säännösten vaikutustapaa. Ojaseen mukaan myös ”ympäristödirektiiveille on voitu tunnustaa välittömiä oikeusvaikutuksia tai ainakin niitä hyvin lähelle tulevia oikeudellisia vaikutuksia”. Hän on myöskin aikaisemmin arvioinut EYTI:n ympäristöratkaisujen ja välittömän oikeusvaikutuksen doktriinin suhdetta melko varovaisin sanankääntein. Ks. *Ojanen* (1999 s. 277–281), jossa hän muun muassa havainnollistaa ”ympäristödirektiivin vähintäänkin ”lähelle” välitöntä oikeusvaikutusta tulevia oikeudellisia vaikutuksia” *Kraaijeveld*-tapauksella.

oikeusvaikutusta koskeviin ennakkoratkaisukysymyksiin. Yhteisön tuomioistuimelta onkin perätty selkeämpää viitoitusta keskeisiin doktrinaalisiin kysymyksiin.⁸⁵

4.3.4.4 Jäsenvaltioiden laiminlyönnin korjaamisvelvollisuus

Käytännön kannalta keskeinen kysymys koskee sitä, mitä yhteisön oikeuden huomioon ottamisesta seuraa direktiivin ja kansallisen sääntelyn ristiriitatilanteissa. Ympäristövaikutusten arvioimisen laiminlyönnin korjaamista koskevan velvollisuuden sisältöön otettiin kantaa ratkaisussa *C-201/02 (Wells)*. Asiassa EYTI katsoi, että EY 10 artiklasta ilmenevän lojaliteettiperiaatteen mukaan jäsenvaltioiden on poistettava lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat yhteisön oikeuden rikkomisesta. Tällainen velvollisuus kuuluu kullekin asianomaisen jäsenvaltion toimielimelle sen toimivaltuuksien rajoissa.

Aikaisempaa linjaansa seuraten tuomioistuin totesi, että jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on toimivaltansa rajoissa ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin yleis- tai erityistoimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että tutkitaan, voiko hankkeilla olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, ja jos näin on, että hankkeiden ympäristövaikutukset arvioidaan. Aikaisempaan käytäntöön nähden uutta oli kuitenkin tuomioistuimen kannanotto siihen, mitä tällaiset erityistoimenpiteet voisivat käytännössä olla. EYTI luetteli kolme tapaa korjata direktiivin vastainen tila: 1) luvan peruuttaminen, 2) luvan täytäntöönpanon lykkääminen ja 3) jäsenvaltioiden korvausvelvollisuus. Tuomioistuin ei kuitenkaan edellyttänyt, että kansallisen valitustuomioistuimen olisi ehdottomasti käytettävä jotakin näistä keinoista.⁸⁶

Suomen järjestelmän kannalta ratkaisun ilmentämää oikeusohjetta lienee tulkittava siten, että lupapäätös on kumottava ja asia palautettava arviointimenettelyn tekemistä varten, mikäli muutoksenhakuvaiheessa ilmenee, ettei direktiivissä edellytettyä arviointia ole tehty. Tämä olisi vastaavuusperiaatteen mukainen tulkinta. Kyseisen periaatteen mukaan sovellettavat menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, joilla säännellään jäsenvaltioiden sisäisen oikeuteen perustuvia vastaavia tilanteita.⁸⁷ Merkillepantavaa on, että eräissä muissa maissa, kuten Saksassa, kansallisten menettelysäännösten soveltaminen voi johtaa siihen, ettei luvan kumoaminen tule kysymykseen arvioin-

⁸⁵ Ks. *Jans* ja *Prinssen* (2002 s. 125–126), jotka selittävät merkittäviä kansallisia eroja välittömän vaikutuksen doktriinin soveltamisessa osaltaan sillä, ettei EYTI ole antanut riittävää ohjeistusta.

⁸⁶ *Maunu* 2004 s. 311. Hänen mukaansa ratkaisu asettaa kuitenkin vahvan velvollisuuden peruuttaa myönnetty lupa tai lykätä sen täytäntöönpanoa, jos kansallinen oikeus antaa tällaisen mahdollisuuden ja mikäli muuta keinoa korjata ympäristövaikutusten tutkinnan puutetta ei ole.

⁸⁷ Ks. asia *C-201/02 (Wells)*, kohta 70).

nin puuttumisen perusteella.⁸⁸ Prosessiautonomian vuoksi arviointimenettelyn tekemättä jättämisestä aiheutuvat seuraukset voivat siis vaihdella olennaisella tavalla jäsenmaittain.⁸⁹ Tilanne vaikuttaa muun muassa välittömän oikeusvaikutuksen doktriiniin sisältyvien tavoitteiden ja myös yhteisön ympäristöpolitiikan harmonisointipyrkimyksen näkökulmasta ongelmalliselta.⁹⁰

4.3.5 Päätelmiä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tärkeä rooli YVA-direktiivin soveltamisalaa koskevien artiklojen tulkinnassa ja linjauksilla on ollut myös merkitystä direktiiviä muutettaessa.⁹¹ Yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti tulkinnut YVA-direktiivin soveltamisalaa koskevia säännöksiä laajasti painottaen perusteluissaan direktiivin tavoitteiston toteutumista. Direktiivin laajaa soveltamisalaa korostavat myös laveat ympäristövaikutus- ja hanke-käsitteet. EYTI:n keskeiset soveltamisalalinjaukset ovat liittyneet erityisesti direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan tulkintaan sekä liitteen II hankkeisiin. Ratkaisujen perusteella kaikki liitteessä II mainitut hankkeet on alistettava seulontaan, joka toteutetaan esimerkiksi raja-arvojen tai tapauskohtaisen arvioinnin avulla ottaen huomioon direktiivin liitteen III harkintakriteerit. Mikäli hankkeella on tämän arvioinnin perusteella, etenkin laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, ne on arvioitava direktiivin edellyttämällä tavalla.

Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut YVA-direktiivin soveltamisalaa koskevissa linjauksissaan EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan 3 kohtaan perustuvaa jäsenvaltioiden sitovaa velvollisuutta ryhtyä kaikkiin toimenpiteisiin direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä velvollisuus kuuluu kaikille jäsenvaltion viranomaisille niiden toimivallan rajoissa. Päätökset viittaavat siihen, ettei ympäristödirektiivin säännöksen tarvitse täyttää (klassisen)

⁸⁸ Näin voi käydä *Ladeurin* ja *Prellen* (2001 s. 186) sekä *Jansin* (2000 s. 190) esitysten valossa silloin, kun asiassa ei pystytä osoittamaan, että päätöksen lopputulos olisi ollut toinen, mikäli arviointi olisi tehty ennen päätöksentekoa. Järjestelmää voisi kritikoida muun muassa YVA-menettelyn demokraattisen funktion, kuten kansalaisten tiedonsaannin, näkökulmasta.

⁸⁹ Jäsenvaltioiden prosessiautonomiasta ks. laajemmin *Joutsamo* ym. 2000 s. 312–314.

⁹⁰ Kysymykseen ovat kiinnittäneet huomioita *Jans* ja *Prinssen* (2002 s. 107–119 ja 125–126). Heidän mukaansa välittömän vaikutuksen soveltamistapa vaihtelee eri oikeusjärjestyksissä perustavanlaatuisesti kansallisen menettelysääntelyn vaikutuksesta. Näin ollen välittömiä vaikutuksia sisältävien säännösten soveltaminen voi johtaa hyvin erilaisiin lopputuloksiin eri jäsenmaissa.

⁹¹ Komissio (2003 (a) s. 27–29) mainitsee vuoden 1997 direktiivin muutoksiin vaikuttaneita ratkaisuuina tapaukset *C-431/92 (komissio vs. Saksa)*, *C-133/94 (komissio vs. Belgia)*, *C-72/95 (Kraaijeveld ym.)* ja *C-392/96 (komissio vs. Irlanti)*.

välittömän oikeusvaikutuksen doktriinin kriteerejä ollakseen kansallisia viranomaisia välittömästi velvoittava oikeuslähde yhteisöoikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriitatilanteessa. Tuomioistuin ei ole tutkinut direktiivin säännösten ehdottomuutta ja täsmällisyyttä esikysymyksenä sille, voiko yksilö vedota direktiivin säännöksiin. Ratkaisevaa ei näyttäisi myöskään olevan se, perustavako direktiivin säännökset yksityisille oikeuksia. Tämä on merkityksellinen seikka niiden ympäristödirektiivien säännöksiä soveltamisen kannalta, jotka eivät luo yksityisille oikeuksia, vaan koskevat yleistä etua ja jäsenvaltioiden ympäristönsuojelullisia velvollisuuksia.

Yhteisöjen tuomioistuimen YVA-linjaukset ovat synnyttäneet keskustelua siitä, ilmentävätkö ratkaisut direktiivin välitöntä oikeusvaikutusta vai jotakin erillistä (kansallisen viranomaisen harkintavallan rajoja ja laillisuusvalvontaa) koskevaa vaikutustapaa. Laajahko yksimielisyys näyttää olevan lähinnä siitä, ettei YVA-ratkaisujen yhteydessä voida puhua välittömästä vaikutuksesta perinteisessä mielessä. Ottaen huomioon välittömän vaikutuksen käsitteen moniselitteisyyden ja yhteisöjen tuomioistuimen (YVA-linjauksissa) käyttämän argumentaation, laillisuusvalvontavaikutus sopinee kuvaamaan välitöntä oikeusvaikutusta paremmin ratkaisujen ilmentämää vaikutustapaa. Jaottelua ei tule kuitenkaan nähdä jyrkkänä. Molempien vaikutustapojen taustalla on kansallisen viranomaisen velvollisuus soveltaa tehokkaasti yhteisön oikeuden säännöksiä ja syrjäyttää tarvittaessa kansallinen oikeus, mikäli yhteisön oikeuden tehokkuutta ei voida taata.⁹²

Direktiivin laillisuusvalvontavaikutus viittaa kansallisten tuomioistuinten velvollisuuteen valvoa kansallisten lakien ja hallintopäätösten lainmukaisuutta direktiivin kannalta sekä ottaa direktiivin säännökset (toimivallan rajoissa) huomioon välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä.⁹³ Mikäli laillisuusvalvonnassa päädytään siihen, että direktiivissä asetetut harkintavallan rajat on ylitetty, kansallisen valitusviranomaisen on ryhdyttävä toimivaltansa rajoissa yhteisöjen tuomioistuimen ilmaisuun käyttäen ”kaikkiin yleis- ja erityistoimenpiteisiin”, jotta direktiivin edellyttämä oikeustila saavutetaan.⁹⁴ Huomionarvoista on, että laillisuusvalvontavaikutus voi syntyä vastaavuusperiaatteen kautta myös silloin, kun asianosaiset eivät ole vedonneet yhteisön oikeuteen.⁹⁵

Erityisesti käytännön tulkintatilanteita silmällä pitäen lopuksi on aihetta suhteuttaa välittömästä oikeusvaikutuksesta ja laillisuusvalvontavaikutuksesta käytyä keskustelua direktiivin välillisen vaikutustavan eli tulkintavaikutuksen merkitykseen. Perustamissopimuksen 10 artiklan lojaliteettivelvollisuuteen pe-

⁹² Ks. myös *Maunu* 2000 s. 1047.

⁹³ Velvollisuus ottaa direktiivin säännökset huomioon välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä koskee kuitenkin myös päätöksentekoa hallintoviranomaisissa.

⁹⁴ Laillisuusvalvontavaikutus on määritelty edellä tapausten *C-72/95 (Kraaijeveld)* ja *Wells (C-201/02)* pohjalta sekä *Maunun* (2000 s. 1041 ja 1049) esitystä hyödyntäen.

⁹⁵ Ks. *C-72/95 (Kraaijeveld)*, kohdat 57–62).

rustuva tulkintavaikutus asettaa lainsoveltajalle velvollisuuden EY-oikeusmyönteiseen tulkintaan. Kyse on yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä vahvistetusta lähtökohdasta, jonka mukaan kansallisia säännöksiä on tulkittava mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti. Eräistä tulkintavaikutuksen soveltamiselle asetetuista rajoitteista huolimatta kyseinen vaikutustapa on ympäristösäätelyn näkökulmasta merkityksellisin eikä sitä järeämpien EY-oikeuden etusijan turvaavien mekanismien käyttöön ole yleensä tarvetta. Esimerkiksi YVA-direktiivin soveltamisalasäätelyn osalta direktiivin säännöksen välitöntä soveltamisen tarvetta ei Suomessa voine syntyä, sillä YVAL mahdollistaa kaikkien hanketyyppien (toiminnan koosta ja luonteesta riippumatta) alistamisen arviointimenettelyyn.

4.4 ARVIOINTIVELVOLLISUUDEN MÄÄRÄYTYMINEN YVAL:N MUKAAN

4.4.1 Hankeluetteloon perustuva arviointi

YVA-menettelyä sovelletaan Suomessa hanketyypistä ja kokoluokasta riippuen joko YVAA 6 §:n hankeluettelon perusteella tai tapauskohtaisen arvioinnin pohjalta (yksittäistapauksissa sovellettava YVA). Hankeluetteloon kuuluvien hankkeiden osalta arviointivelvollisuuden perusteista säädetään YVAL 4.1 §:ssä. Säännöksen mukaan menettelyä sovelletaan asetuksessa tarkemmin määritettyihin ”hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joista Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpaneminen edellyttää arviointia taikka joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi”. Säännös asettaa yhdessä YVAA 6 §:n kanssa velvollisuuden soveltaa arviointimenettelyä lähtökohtaisesti aina hankeluettelon hankkeisiin ja niiden muutoksiin, mikäli muutos vastaa kooltaan hankeluettelon raja-arvoja.⁹⁶

Muutoshankkeiden osalta YVA-lainsäädäntöä täsmennettiin vuoden 2006 uudistuksen yhteydessä. Tällöin YVAA 6 §:ään lisättiin kohta 12, jonka nojalla arviointivelvollisuus koskee myös hankeluettelon 1–11 kohdissa tarkoitettuja hankkeita kooltaan vastaavia hankkeiden muutoksia. Täsmennyksen taustalla oli EYTI:n oikeuskäytäntö (*C-431/92, Großkrotzenburg*) ja vuoden 2003 YVA-direktiivin uudistus.⁹⁷

⁹⁶ Ympäristöministeriö voi kuitenkin puolustusministeriön esityksestä päättää, ettei menettelyä sovelleta puolustusvoimien hankkeeseen, joka toteutetaan valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitetuissa poikkeusoloissa, jos arviointimenettelyn soveltaminen vaikeuttaisi maanpuolustusta (YVAL 21.2 §).

⁹⁷ Tapauksesta *C-431/92 (Großkrotzenburg)* ja YVA-direktiivin täydennyksestä ks. jakso 4.3.1

Hankeluettelo perustuu pääosiltaan YVA-direktiiviin ja -yleissopimukseen. Luetteloon on kuitenkin liitetty myös hankkeita, joita on pidetty Suomen luonnon erityispiirteiden ja kestokyvyn sekä hankkeiden ympäristövaikutuksista saatujen kokemusten pohjalta ja ennakkovalvontaan liittyvistä syistä tarpeellisina. Hankeluetteloon kuuluu myös hankkeita, joita Suomessa ei ilmeisesti koskaan toteuteta, mutta jotka on sisällytetty asetukseen YVA-direktiivin ja -yleissopimuksen takia.⁹⁸

Hankeluettelon hankkeille asetetuista, lähtökohtaisesti selkeistä kriteereistä huolimatta arviointimenettelyn soveltamiskysymykseen vastaaminen on saattanut edellyttää hankkeen erityispiirteet huomioon ottavaa tapauskohtaista punnintaa, kuten korkeimman hallinto-oikeuden tapaukset *KHO 2000:35*, *KHO 14.3.2002 t. 558* ja *KHO 27.1.2003 t. 175* osoittavat.⁹⁹ Ratkaisussa *KHO 2000:35* punnittiin sitä, oliko teollisen kaatopaikan laajennukseksi nimitettyä uutta läjitysaluetta pidettävä YVAA:n hankeluettelossa tarkoitettuna vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle mitoitettuna kaatopaikkana, johon menettelyä tulisi soveltaa suoraan YVAL 4.1 §:n perusteella. YVA:n tekemättä jättäminen johti lupapäätöksen kumoamiseen laajennushankkeen osalta ja asian palauttamiseen tältä osin uudelleen käsiteltäväksi.

KHO 2000:35: Alueellinen ympäristökeskus oli myöntänyt yhtiölle ympäristöluvan teollisuusalueella entuudestaan sijaitsevaa tehdaskaatopaikkaa, erikoiskaatopaikkaa ja samalla teollisuusalueella olevaa, tehdaskaatopaikan laajennukseksi nimettyä uutta läjitysaluetta varten. Uudelle läjitysalueelle oli tarkoitus vastaisuudessa toimittaa kuivattua jätevesilietettä ja turvevoimalaitoksen tuhkaa vuosittain yhteensä noin 55 000 tonnia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisen osalta alueellinen ympäristökeskus katsoi, että vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle mitoitettut kaatopaikat ovat YVAA (792/1994) 5 §:n (60/1995) mukaisia hankkeita ja kuuluvat arviointimenettelyn piiriin. Tehdasalueen kaatopaikkatoiminnan muuttamiseen ei kuitenkaan ympäristökeskuksen mukaan tullut soveltaa arviointia, sillä toiminta ei laajentunut siten, että siitä aiheutuisi merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Ympäristökeskuksen mukaan samaa syntyvää jätettä sijoitettaisiin uusin järjestelyin siten, että jätteen hyödyntäminen olisi myös jatkossa mahdollista. Ottaen huomioon uuden laajennusalueen erillisen sijainnin alueella entuudestaan olevaan tehdaskaatopaikkaan nähden, ympäristön olosuhteet ja myös kysymykseen tulevista vaihtoehtoista laajennuksen sijoituspaikoista saadun selvityksen sekä uuden laajennusalueen kaatopaikan täytön suunnittelun keston ja laajennusalueelle loppusijoitettaviksi aiotuista jätteistä muodostuvan jätetkasan korkeuden vaikutuksen maisemaan ja kaupunkikuvaan, kaatopaikan laajennusalueella oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan pidettävä sellaisena YVAA 5.1 §:n 6 kohdassa tarkoitettuna vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle mitoitettuna kaatopaikka-

⁹⁸ Ks. HE 319/1993 vp s. 15.

⁹⁹ Ks. myös YVAL:n muutosta koskeva hallituksen esitys (HE 182/1998 vp s. 1), jossa viitataan hankeluettelon tulkintaan liittyneisiin epäselvyyksiin.

hankkeena, johon oli sovellettava arviointimenettelyä YVAL 4.1 §:n nojalla. Korkein hallinto-oikeus kumosi YVAL 13 §:n ja ympäristölupamenettelylain 10 a §:n (471/1994) perusteella ympäristölupapäätöksen siltä osin kuin päätös koski luvan myöntämistä alueella entuudestaan olevan tehdaskaatopaikan laajennusta varten ja palautti asian tuolta osin ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Tapauksessa *KHO 2000:35* tulkinnallista epäselvyyttä aiheutti se, ettei asiaan sovelletussa YVA-lainsäädännössä ollut säädetty laajennushankkeiden hanke-luetteloon perustuvasta arviointivelvollisuudesta. Teollisuus- ja kotitalousjätteiden käsittelylaitokset tai kaatopaikat eivät kuuluneet myöskään alkuperäisen YVA-direktiivin liitteen I hankkeisiin, joten EYTI:n ratkaisu *C-431/92 (Groß-krotzenburg)* ei ollut tapaukseen nähden analoginen. Nykytilanteessa kysymys vastaavanlaisen hankkeen arviointivelvollisuudesta ratkeaisi YVAA 6 §:n 12 kohdan pohjalta. Arviointivelvollisuus syntyisi suoraan laajennushankkeen koon perusteella

Myös päätöksessä *KHO 14.3.2002 t. 558* arvioitiin jätehuoltohankkeen hanke-luetteloon perustuvaa arviointivelvollisuutta. Arviointimenettelyn tekemättä jättäminen johti lupapäätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen arviointi-menettelyn suorittamista varten. Sekä vesioikeus että hallinto-oikeus tarkasteli-vat tapauksessa arviointivelvollisuutta yhdyskuntajätteen käsittelyä koskevan YVAA (792/1994) 5.1 §:n 6 kohdan (60/1995) kannalta, johon myös valittajat olivat vedonneet. Korkein hallinto-oikeus oli vesioikeuden ja hallinto-oikeuden kanssa samaa mieltä siitä, ettei YVA-velvollisuus syntynyt YVAA 5.1 §:n 6 kohdan nojalla. KHO otti arviointivelvollisuutta arvioidessaan kuitenkin huo-mioon, että alueella oli tarkoitus käsitellä myös fysikaalis-kemiallisesti öljyisiä jätemaita ja sinne oli tarkoitus loppusijoittaa muun muassa ongelmajätteenä pidettävää asbestijätettä. Arviointivelvollisuus syntyi sillä perusteella, että kyseessä katsottiin olevan hankeluettelossa tarkoitettu ongelmajätteiden käsit-telylaitos.

KHO 14.3.2002 t. 558: Jätteenkäsittelylaitosta koskevan lupa-asian yhteydessä vesioikeus katsoi, että sen tulee ratkaista YVAL 13 § ja 17 § huomioon ottaen se, edellyttääkö hanke ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Jätemääräennusteiden valossa vesioikeus päätyi siihen, että kaatopaikkaa voidaan pitää alle 20 000 tonnin loppusijoitettavalle jätemäärälle mitoitettuna kaatopaikkana ja katsoi, ettei näin ollen kyseessä ollut YVAA 5.1 §:n 6 kohdan mukainen hanke. Vesioikeus toi myös esiin, ettei ympäristöministeriö ollut tehnyt asiassa päätöstä menettelyn soveltamisesta. Hallinto-oikeus hylkäsi vesioikeuden päätöksestä tehdyt valitukset ja pysytti päätöksen yhtyen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn osalta vesioikeuden kantaan. Korkein hallinto-oikeus oli vesioikeuden ja hallinto-oikeuden kanssa samaa mieltä siitä, ettei kaatopaikalle tuotava jätemäärä ylitä YVAA 5.1 §:n 6 kohdassa asetettua 20 000 tonnin vuotuista jätemäärää. KHO piti hanketta kuitenkin YVA-velvollisena, sillä jätteenkäsittelyalueella oli tarkoitus käsitellä

fysikaalis-kemiallisesti öljyisiä jätemaita ja alueelle oli tarkoitus loppusijoittaa muun muassa ongelmajätteenä pidettävää asbestijätettä. Ongelmajätteen fysikaalis-kemiallisia käsittelylaitoksia ja kaatopaikkoja ei koskenut YVAA:n 5.1 §:n 6 kohdan tarkoittama jätteiden vähimmäismäärä.¹⁰⁰ Tästä syystä arviointimenettely olisi tullut korkeimman hallinto-oikeuden mielestä suorittaa ennen jäteveden johtamisluvan myöntämistä. Korkein hallinto-oikeus kumosi vesioikeuden ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian ympäristölupavirastolle arviointimenettelyn tekemistä varten ja sen jälkeen uudelleen käsiteltäväksi.

Tapauksessa *KHO 27.1.2003 t. 175* käsiteltiin rajanvetoa siitä, tulisiko saastuneiden maamassojen kunnostushanke rinnastaa YVAA (268/1999) 6.1 §:n 11 kohdassa tarkoitettuihin jätehuoltohankkeisiin.

KHO 27.1.2003 t. 175 (ään. 4–1): Ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristölupamenettelylain mukaisen ympäristöluvan Helsingin Myllypurossa sijaitsevan, entisen kaatopaikka-alueen saastuneen maaperän kunnostamiseen. Muutoksenhakijat vaativat muun ohella asian palauttamista ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi ja arviointimenettelyn toimittamista asiassa. Hallinto-oikeus pysytti ympäristökeskuksen ympäristölupapäätöksen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valittajat uudistivat vaatimuksensa ja muun ohella katsoivat, että hyväksytyn kunnostussuunnitelman toteuttaminen merkitsisi tosiasiallisesti uuden kaatopaikan avaamista välittömästi asutuksen viereen.¹⁰¹ Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus totesi, ettei erillistoimena toteutettavassa maaperän kunnostushankkeessa ole kysymys YVAA 6.1 §:n 11 kohdan a ja b alakohdissa tarkoitetuista jätteiden käsittelylaitoksista eikä c ja d alakohdista tarkoitetuista kaatopaikoista. Arviointimenettelyä ei voitu siten määrätä toimitettavaksi YVAL 4.1 §:n perusteella. Myöskään ympäristöministeriö ei ollut YVAL 6 §:n mukaisessa järjestyksessä määrännyt YVAL 4.2 §:ssä tarkoitettua arviointimenettelyä toimitettavaksi. Muun ohella näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ollut syytä.

Eriävän mielipiteen jättäneen hallintoneuvoksen (*Tarasti*) mukaan asiassa olisi tullut tehdä ympäristövaikutusten arviointimenettely ja siten hallinto-oikeuden sekä ympäristökeskuksen ratkaisut olisi tullut kumota ja palauttaa asia uuteen käsittelyyn arviointimenettelyn suorittamista varten. Hän totesi saastuneen maa-alueen olevan jätettä silloin, kun se irrotetaan ja siirretään pois paikaltaan. Kun asiassa oli tarkoitus siirtää saastuneita maa-aineksia toiselle, asuintarkoitukseen varatulle alueelle, ei kyseessä ollut hänen mukaansa paikan päällä ta-

¹⁰⁰ Päätöksessä puhutaan tässä kohdin ympäristönsuojeluasetuksen 5.1 §:n 6 kohdasta. Asiayhteydestä on kuitenkin pääteltävissä, että päätöksessä on tarkoitettu viitata ympäristönsuojeluasetuksen sijaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun asetukseen.

¹⁰¹ Muutoksenhakijoiden mielestä menettelyä olisi tullut soveltaa YVAL 4.1 §:n ja YVAA 6.1 §:n 11 kohdan c alakohdan perusteella. Lisäksi valittajat toivat esiin, että menettely olisi tullut hankkeen merkittävien ympäristövaikutusten vuoksi tehdä ainakin YVAL 4.2 §:n nojalla.

pahtuva saastuneen maa-aineksen käsittely, vaan tälle alueelle muodostuu kaatopaikka. Tarasti piti arviointivelvollisuuden perusteena YVAL 4.1 §:ää ja YVAA 6.1 §:n 11 kohdan d alakohtaa. Hän toi esiin, että alueelle on tarkoitus sijoittaa 58 000 m³ saastunutta ja muuta jätemaata eli arviolta noin 100 000 tonnia jätettä 1,5–2 vuoden aikana.

Tapaukseen liittyi myös ympäristöministeriön lausunto, jossa ministeriö toteasi, ettei YVAA 6.1 §:n 11 kohdassa tarkoiteta pienen mittakaavan kertaluontoista jätteen sijoittamista eikä itse paikalla tapahtuvaa saastuneen maan käsittelyä ja eristämistä. Ministeriön mukaan YVAA 6.1 §:n 11 kohdan a alakohdan mukaisilla ongelmajätteiden käsittelylaitoksilla ja 11 kohdan c ja d alakohdassa tarkoitettulla muulla kaatopaikkakäsittelyllä tarkoitetaan toimintaansa aloittavia teollisen mittakaavan laitoksia, jolloin 6 §:n hankeluettelon mukainen arviointivelvollisuus määräytyy hankkeen mittakaavan ja jätteen laadun mukaan.¹⁰² Korkein hallinto-oikeus näyttää yhtyvän päätöksessään ministeriön kantaan. Ratkaisu viittaa siihen, ettei YVAL 4.1 §:ää voida soveltaa pilaantuneiden maa-alueiden kertaluontoisiin kunnostus- ja loppusijoitushankkeisiin. Korkeimman hallinto-oikeuden (ja ympäristöministeriön) kannasta poiketen hallintokäytännössä kertaluontoisten puhdistamishankkeiden on katsottu edellyttävän arviointia suoraan hankeluettelon perusteella.¹⁰³

Korkeimman hallinto-oikeuden (enemmistön) ja ympäristöministeriön tulkinta tapauksessa vaikuttaa perustellulta. YVAA 6.1 §:n 11 kohdassa viitataan säännönmukaisesti eri jätelajien ja käsittelymuotojen osalta vuosittaisiin jättemääriin. Tämä ilmentää sitä, että lainkohta on tarkoitettu koskemaan lähtökohdaisesti vain pysyväisluontoisia jätteenkäsittely- ja loppusijoitustoimintoja. Tapauskohtainen arvioinnin tarpeen punninta on perusteltua myös siinä mielessä, että kertaluontoiset pilaantuneiden maa-alueiden kunnostus- ja loppusijoitushankkeet voivat olla laadultaan ja ympäristövaikutuksiltaan hyvin erilaisia. Arviointivelvollisuuden selvittäminen yksittäistapauksissa ei merkitse myöskään hankkeiden toteuttamisen kohtuutonta viivästymistä, sillä alueellisen ympäristökeskuksen on tehtävä päätös arviointimenettelyn soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut hankkeesta riittävät tiedot (YVAL 6.1 §).

¹⁰² Ympäristöministeriön lausunto 11.12.2001, Dnro 18/49/2001.

¹⁰³ Ks. laajemmin *Pölonen* 2004 s. 80–87 ja siinä käsitelty empiirinen aineisto.

4.4.2 Yksittäistapauksissa sovellettava arviointi

4.4.2.1 Yksittäistapauksessa sovellettavan arvioinnin määrittymisen perusteet

Lainsäädäntöön ei ole mahdollista ennakolta kirjata riittävän yksiselitteisesti kaikkia niitä hankkeita, joilla saattaa olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Tästä syystä YVA-lainsäädäntöön on sisällytetty säännökset yksittäistapauksissa sovellettavasta arvioinnista, joka tehdään erillisen menettelyn soveltamistarvetta koskeva päätöksen (seulontapäätös) pohjalta. Yksittäistapauksissa tehtävän YVA:n piiriin kuuluvat hankkeet voivat olla hanketyypiltään erilaisia tai samantyyppisiä mutta pienempiä kuin hankeluettelon hankkeet.¹⁰⁴ Mitään hanketyyppejä ei ole ennalta poissuljettu arviointimenettelyn piiristä, joten menettelyä tulee soveltaa vaikutusperusteisesti hyvin monentyyppisiin toimintoihin.

Tapauskohtaisen arviointivelvollisuuden syntymisen lähtökohdista säädetään YVAL 4.2 §:ssä. Säännöksen mukaan arviointimenettelyä ”sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin 1 momentissa tarkoitettuun olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia”.

YVAL 4.3 §:n nojalla harkittaessa vaikutusten merkittävyyttä tapauskohtaisesti on sen lisäksi, mitä YVAL 4.2 §:ssä säädetään, otettava huomioon hankkeen ominaisuudet ja sijainti sekä vaikutusten luonne. YVAA 7 § sisältää luettelon niistä hankkeen ominaisuuksiin, sijaintiin ja vaikutusten luonteeseen liittyvistä tekijöistä, joita tulee erityisesti tarkastella harkittaessa arviointimenettelyn soveltamista yksittäistapauksessa. (ks. taulukko 1.) Näitä tekijöitä voidaan luonnehtia *harkintaperusteiksi*, jotka on otettava huomioon YVAL 6 §:n mukaista seulontapäätöstä tehtäessä.

Arvioitaessa YVAL 4.2 §:n kautta menettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden alaa on otettava huomioon YVA-direktiivin soveltamisalasäännökset ja niitä koskevat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen linjaukset. YVA-direktiivin mukainen arviointivelvollisuus koskee direktiivin 2 artiklan 1 kohdan perusvelvoitteen nojalla hankkeita, joilla on ”etenkin laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia”.¹⁰⁵ Tapauskohtai-

¹⁰⁴ HE 319/1993 vp s. 15.

¹⁰⁵ Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut ratkaisuisaan direktiivin laajaa soveltamisalaa ja monimuotoista tarkoitusta. Ks. esim. ratkaisut C-72/95 (*Kraaijeveld*, kohdat 31 ja 39) ja asia C-227/01 (*komissio vs. Espanjan kuningaskunta*, kohta 46). Ks. myös jakso 4.4.2.2, jossa käsiteltyä tapauksessa C-392/96 (*komissio vs. Irlanti*) painotettiin direktiivin liitteen II hankkeiden arviointivelvollisuuden vaikutusperusteista määrittymistä. EYTI:n ratkaisut ja YVA-säntelyn tarkoitus huomioon ottaen YVAL 6 §:n mukaisen seulontapäätöksen tulee perustua hyvin koko-

Taulukko 1. YVAA 7 §:n mukaiset harkintaperusteet.

1) hankkeen ominaisuudet, kuten

- a) hankkeen koko
- b) yhteisvaikutus muiden hankkeiden kanssa
- c) luonnonvarojen käyttö
- d) jätteiden muodostuminen
- e) pilaantuminen ja muut haitat
- f) onnettomuusriskit ottaen erityisesti huomioon käytettävät aineet ja tekniikat

2) hankkeen sijainti, kuten

- a) nykyinen maankäyttö
- b) alueen luonnonvarojen suhteellinen runsaus, laatu ja uudistumiskyky
- c) luonnon sietokyky, ottaen erityisesti huomioon
 - kosteikot
 - rannikkoalueet
 - vuoristo- ja metsäalueet
 - luonnon- ja maisemansuojelualueet
 - lain nojalla luokitellut tai suojellut alueet
 - alueet, joilla yhteisön lainsäädännössä vahvistetut ympäristön tilaa kuvaavat ohjeavot on jo ylitetty
 - tiheään asutut alueet
 - historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti merkittävät alueet

3) vaikutusten luonne, kuten

- a) vaikutusalueen laajuus ottaen huomioon vaikutuksen kohteena olevan väestön määrä
- b) valtioiden rajat ylittävä vaikutus
- c) vaikutuksen suuruus ja monitahoisuus
- d) vaikutuksen todennäköisyys
- e) vaikutuksen kesto, toistuvuus ja palautuvuus

sessä soveltamisharkinnassa on siten kyse osaltaan sen arvioimisesta, aiheutuu-ko hankkeesta YVA-direktiivissä tarkoitettuja todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVAL 4.2 §:ää sovellettaessa tulee ottaa myös huomioon YVA-direktiivin laajasisältöinen hanke-määritelmä, joka puuttuu Suomen YVA-lainsäädännöstä. Hankkeella tarkoitetaan rakennustyön tai muun laitok-

naisvaltaiseen arvioon siitä, onko toiminnalla todennäköisesti hankeluettelon eri hankkeiden vaikutuksiin rinnastuvia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

sen tai suunnitelman toteuttamista sekä muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen (YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohta).

1.9.2006 voimaan tulleen lakiuudistuksen myötä toimivalta päättää arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa siirtyi ympäristöministeriöltä alueellisille ympäristökeskuksille. Ydinenergialaissa tarkoitettuja ydinlaitoksia koskevien hankkeiden osalta toimivalta on edelleen kuitenkin kauppa- ja teollisuusministeriöllä. Toimivallan siirron ohella järjestelmä muuttui siten, että nykytilanteessa ympäristökeskus antaa päätöksen YVAL 6.1 §:n perusteella myös silloin, kun soveltamisharkinnassa päädytään arviointimenettelyn soveltamatta jättämiseen. Kirjaimellisesti tulkittuna YVAL 6 §:ssä säädetään tosin vain arviointimenettelyn *soveltamis*päätöksestä ja sitä koskevasta menettelystä. Säännöksen mukaan alueellinen ympäristökeskus ”tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hankkeisiin”. Lainsäätäjän tarkoituksena on kuitenkin ollut, että säännös koskee myös päätöstä menettelyn soveltamatta jättämisestä.¹⁰⁶

Aikaisemmin ympäristöministeriö ratkaisi menettelyn soveltamiskysymyksen yksittäistapauksissa yhteysviranomaisen esityksen pohjalta tai omasta aloitteestaan. Ministeriö antoi soveltamista koskevan päätöksen niissä tapauksissa, joissa se katsoi hankkeen kuuluvan YVA-menettelyn piiriin. Hankkeesta vastaavalla oli alkuperäisen YVAL (468/1994) 19 §:n nojalla oikeus valittaa tästä päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mikäli ministeriö päätyi soveltamisharkinnassaan siihen, ettei arviointi ole tarpeen, se ei tehnyt asiassa valituskelpoista päätöstä, vaan antoi lausunnon. Myös alueelliset ympäristökeskukset antoivat lausuntoja siitä, ettei hankkeeseen sovelleta ympäristövaikutusten arviointimenettelyä yksittäistapauksessa. Tässä mielessä toimivalta oli siis päällekkäistä ja toimivaltojen suhteeseen liittyi oikeudellista epäselvyyttä.¹⁰⁷ Toimivallan selventämistavoitteen lisäksi lakimuutoksen taustalla oli osaltaan yleisempi kehitys ympäristölainsäädännössä ja -hallinnossa siirtää toimivaltaa päätösasioissa ympäristöministeriöltä ympäristökeskuksille. Uudistuksella pyrittiin myös vähentämään päällekkäistä työtä sekä lisäämään hallinnon sujuvuutta.¹⁰⁸

Lakiuudistuksen yhteydessä YVAL:iin sisällytettiin myös säännös niitä tilanteita varten, joissa hanke sijoittuu useamman alueellisen ympäristökeskuksen toimialueelle tai joissa alueellinen ympäristökeskus vastaa itse hankkeen suunnittelusta tai toteuttamisesta. YVAL 6.2 §:n (458/2006) nojalla tällaisissa tapauksissa ympäristöministeriö päättää toimivaltaisesta ympäristökeskuksesta. Kyseiseen päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla.

¹⁰⁶ Ks. myös (HE 210/2005 vp s. 5), jossa käytetään ilmaisua ”arviointimenettelyn soveltamisen tarvetta koskeva päätös”.

¹⁰⁷ Päällekkäisen toimivaltan liittyneistä ongelmakohdista ks. *Pölönen* 2004 s. 78.

¹⁰⁸ Ks. HE 210/2005 vp s. 4–5.

4.4.2.2 YVA:n soveltamisharkinnan vireilletulo

Tapauskohtaista arviointia koskeva soveltamisharkinta käynnistyy joko alueellisen ympäristökeskuksen omasta aloitteesta tai muiden tahojen, kuten hankkeesta vastaavien, kansalaisjärjestöjen taikka muiden viranomaisten esitysten pohjalta.¹⁰⁹ Minkä hyvänsä ympäristökeskukselle tehdyn aloitteen käsittely ei kuitenkaan edellytä YVAL 6 §:n mukaisen päätöksen tekemistä. Hallituksen esityksestä ilmenee, että soveltamisharkinnan käynnistämisessä lähtökohtana on *perusteltu esitys*.¹¹⁰ Tämä viittaa ns. poissulkevan tulkinnan mahdollisuuteen eli lain soveltaja voi päätyä harkinnassaan siihen, ettei YVAL 6 §:n mukainen päätösmenettely ole tarpeen, mikäli arviointivelvollisuus ei tule selvästikään kysymykseen.

Poissulkevan tulkinnan mahdollisuus liittyy osaltaan aikaisempaan oikeuskäytäntöön, jossa hallintotuomioistuimet eivät ole saattaneet menettelyn soveltamistarvekysymystä yhteysviranomaisen (ja sitä kautta ympäristöministeriön) arvioitavaksi, mikäli asiakirjojen pohjalta on ollut ilmeistä, ettei YVA-menettely voi tulla asiassa kysymykseen. Esimerkiksi tapauksessa *KHO 30.12.2003 t. 3431* hallintotuomioistuin arvioi itsenäisesti kooltaan 6,3 m³ olevan polttouunilaitoksen arviointivelvollisuutta. Vastaavasti tapauksessa *KHO 17.10.2003 t. 2535* pohjavedenottoa (3000 m³/d) ei pidetty arviointia edellyttävänä hankkeena.

KHO 30.12.2003 t. 3431: Toimenpidelupaa koskevassa valitusasiassa hallinto-oikeus pysytti rakennuslautakunnan myöntämän toimenpideluvan ja katsoi muun ohella, ettei broilerikanojen kasvatustoiminnassa kuolleiden kanojen hävittämiseen rakennettu polttouunilaitos ollut arviointimenettelyä edellyttävä hanke. Sovellettuna oikeusohjeena hallinto-oikeus mainitsi YVAL 4 §:n. Viitaten muun ohella hallinto-oikeuden perusteluihin korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen.

KHO 17.10.2003 t. 2535: Ympäristölupavirasto oli myöntänyt kaupungille vesilain nojalla luvan pohjaveden oton jatkamiseen. Vaasan hallinto-oikeus pysytti luvan ja otti päätöksen (käsittelyratkaisun) perusteluissa kantaa myös hankkeen YVA-velvollisuuteen. Hallinto-oikeuden mukaan YVAL 4.1 ja 4.2 §:n sekä YVAA (267/1999) 6 §:n 10 a kohdan ja 7 §:n perusteella hankkeeseen ei tullut soveltaa arviointimenettelyä. Hallinto-oikeus totesi, että ratkaisussa on annettu lupa ottaa vettä 3000 m³/d, kun aikaisemman luvan perusteella sai ottaa 5000 m³/d.¹¹¹ Hanke ei todennäköisesti aiheuttanut laadul-

¹⁰⁹ Tiedonkulkua on pyritty edistämään YVAL 16.3 §:ään kirjatulla viranomaisten yhteistyövelvoitteella. Säännöksen mukaan valtion ja kuntien viranomaisten on oltava keskenään yhteistyössä YVAL:ssa säädetyn arviointimenettelyn toteuttamiseksi ja sovittamiseksi hanketta koskevien muiden lakien mukaisiin menettelyihin.

¹¹⁰ Ks. HE 210/2005 vp s. 9.

¹¹¹ Hankeluettelon (YVAA 6 §:n 10 a kohta) perusteella arviointivelvollisuus syntyy, mikäli pohjaveden oton vuotuinen määrä on vähintään 3 miljoonaa kuutiometriä vuodessa. Asiassa lupa oli annettu noin miljoonan kuutiometrin ottoon.

taan ja laajuudeltaan YVAL 4.1 §:ssä tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä ei käsitelty hankkeen YVA-velvollisuutta. Pääasialratkaisun osalta hallinto-oikeus katsoi, ettei lupaviraston päätöstä ollut syytä muuttaa. Korkein hallinto-oikeus, muutoin hallinto-oikeuden päätöksen pysyttäen, lisäsi luvan määräaikaaisuutta koskevan lupamääräyksen.

Päätösmenettelyn käynnistämiskynnystä määritettäessä yksi keskeinen mittapuuna on toiminnan laajuus suhteessa hankeluettelon hankkeiden kokoluokkaan. Päätösmenettely tulee yleensä käynnistää sitä herkemmin, mitä lähempänä hankkeen koko on hankeluettelossa tarkoitettujen hankkeiden kokoa. Toisaalta sekä seurantapäätöksen tarvetta että varsinaista arviointivelvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös alueen ympäristön herkkyyden, eri hankkeista aiheutuvat yhteisvaikutukset ja muut YVAA 7 §:stä ilmenevät harkintaperusteet. Vaikutusalueen herkkyyden huomioon ottamista korostettiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tapauksessa *C-392/96 (komissio vs. Irlanti)*. Ratkaisussa painotettiin, että toiminnoilla voi olla koostaan riippumatta laatunsa tai sijaintinsa vuoksi merkittäviä ympäristövaikutuksia.

C-392/96 (komissio vs. Irlanti): Päätöstä edelsi komission kanne, jossa Irlannin väitettiin panneen direktiivin 4 artiklan 2 kohta virheellisesti täytäntöön vahvistamalla direktiivin vastaiset rajat muun muassa direktiivin liitteen II metsitys-, maanraivaus- ja turpeenottohankkeille.¹¹² Komission mukaan hankkeilla, jotka eivät ylittäneet Irlannin lainsäädännössä vahvistettuja rajoja, saattoi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia vaikutusalueen herkkyyden ja useiden erillisten hankkeiden yhteisvaikutusten vuoksi. Irlannin lainsäädännössä ei otettu komission mukaan huomioon hankkeiden yhteisvaikutuksia.¹¹³ Rajoja koskevan komission väitteen osalta EYTI ensinnäkin muistutti, että vaikka direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa on annettu harkintavaltaa, sitä rajoittaa 2 artiklan 1 kohta, koska siinä asetetaan velvoite arvioida sellaisten hankkeiden ympäristövaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Jäsenvaltio, joka vahvistaa arviointiperusteet ja/tai rajat ottaen huomioon ainoastaan hankkeiden koon, mutta ei niiden laatua tai sijaintia, ylittää YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan nojalla sille kuuluvan harkintavallan rajat. Tuomioistuin tähdensi, että *kooltaan vähäiselläkin hankkeella voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, jos hanke sijaitsee alueella, jossa direktiivin 3 artiklassa mainitut tekijät, kuten eläimet ja kasvit, maaperä, vesi, ilmasto tai kulttuuriperintö eivät kestä vähäisiäkään muutoksia*. Se katsoi, että komissio oli esittänyt useita vakuuttavia esimerkkejä hankkeista, joita oli tarkasteltu yksinomaan niiden koon puolesta, mutta joilla oli laatunsa tai

¹¹² Metsitys- ja maanraivaushankkeet mainittiin alkuperäisen direktiivin liitteen II kohdassa 1(d): ”Metsitys, mikäli se voi aiheuttaa haitallisia ekologisia muutoksia ja maan raivaus sen käytötarkoituksen muuttamiseksi”. ”Turpeenotto” oli puolestaan mainittu liitteen II kohdassa 2(a).

¹¹³ Esimerkiksi luonnonperintöön kuuluvaksi alueeksi esitetty alue voitiin metsittää ilman ympäristövaikutusten arviointia silloin, kun useat hankkeiden toteuttajat suorittivat metsitykset eikä kukaan heistä ylittänyt 70 hehtaarin rajaa kolmessa vuodessa.

sijaintinsa vuoksi kuitenkin todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Huomattavin esimerkki oli metsitys, koska se merkitsi aktiivisilla peitto-suovalueilla toteutettuna laatunsa ja sijaintinsa vuoksi soiden ekosysteemin tuhoutumista sekä sellaisten alkuperäisten ja harvinaisten biotooppien menettämistä, joilla on suuri tieteellinen merkitys. Tällaisena se saattoi aiheuttaa myös vesistöjen happamoitumista ja rehevöitymistä. Tuomioistuini piti perusteettomana Irlannin selitystä, jonka mukaan muu ympäristönsuojelua koskeva lainsäädäntö, kuten habitaattisääntely (*Habitats Regulations*), tekisi tarpeettomaksi velvollisuuden arvioida ympäristön kannalta herkillä alueilla suoritettavia metsitys-, maanraivaus- tai turpeenottohankkeita. Direktiivissä ei nimittäin mitenkään suljeta sen soveltamisalan ulkopuolelle alueita, joita suojellaan muulta kannalta muiden yhteisölähtöisten säännösten mukaisesti. Koska Irlanti oli vahvistanut rajat ottaen huomioon ainoastaan metsitys-, maanotto- ja turpeenottohankkeiden koon, mutta ei niiden laatua tai sijaintia, se oli ylittänyt direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan nojalla sille kuuluvan harkintavallan rajat. Harkintavallan rajojen ylittyminen ilmeni kyseisten hankeluokkien osalta myös sillä perusteella, että Irlanti oli vahvistanut hankkeiden kokoa koskevan arviointiperusteen varmistumatta siitä, ettei säännösten tarkoitus jää toteutumatta hankkeiden pilkkomisen vuoksi.

Ottaen huomioon myös ennalta varautumisen periaatteen ja sitä koskevan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön¹¹⁴ päätösmenettelyn käynnistämiskynnystä tulisi pitää matalana. Arvioinnin tarve tulisi arvioida YVAL 6 §:n mukaisessa menettelyssä lähtökohtaisesti aina, kun merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten syntymistä voidaan pitää mahdollisena. Matalaa arviointivelvollisuuden selvittämiskynnystä puoltaa myös se, että varsinainen arviointivelvollisuus syntyy todennäköisten merkittävien ympäristövaikutusten perusteella. On johdonmukaista, että arvioinnin tarpeen selvittämiskynnys on tätä alempana.

YVAL 8.1 §:ssä arviointimenettely ohjataan aloittamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa suunnittelua ottaen huomioon hankkeen muu valmistelu. Näin ollen myös seulontapäätös tulisi tehdä lähtökohtaisesti suunnittelun aikaisessa vaiheessa. Arvioinnin tarpeen varhainen selvittäminen on yleensä myös hankkeesta vastaavan etujen mukaista, sillä mikäli arviointimenettelyn tarpeellisuutta koskeva päätösmenettely käynnistyy vasta lupaharkintavaiheessa, viranomaisen ei voi tehdä päätöstä ennen kuin arviointimenettelyn soveltamisen tarve on esikysymyksenä ratkaistu.¹¹⁵ Soveltamistarpeen selvittämisellä voi siis olla prosessia lykkäävä vaikutus.

¹¹⁴ Ennalta varautumisen periaate oli keskeisessä asemassa tapauksessa *C-127/02 (Waddenzee)*. Vaikka tapaus koski luontodirektiivin mukaista arviointivelvollisuutta, se vahvistaa nähdäkseni epätodennäköisten vaikutusten huomioonottamisvelvollisuutta myös YVA-direktiivin ja sitä kautta Suomen YVA-lainsäädännön tulkinnassa. Ks. laajemmin jakso 4.3.3.

¹¹⁵ Lupaviranomaisten on YVAL 13 § ja HL 31 § (virallisperiaate) huomioon ottaen valvottava YVA-velvollisuuden noudattamista. Tätä edellyttää myös esimerkiksi YSL 41.2 §, jonka mukaan lupaviranomaisen tulee tutkia lupa-asiassa luvan myöntämisedellytykset.

Lupaviranomaisilla on YVAL 6 ja 13 §:t huomioon ottaen velvollisuus saat-
taa arviointimenettelyn tarve alueellisen ympäristökeskuksen tutkittavaksi, mi-
käli YVAL:ssa tarkoitettujen merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten
syntymistä voidaan pitää mahdollisena eikä seulonnapäätöstä ole aiemmin teh-
ty.¹¹⁶ Aikaisempi oikeuskäytäntö (*VHAO 26.9.2002, nro 02/0181/3*) huomioon
ottaen sama koskenee valitusviranomaisia. Kysymys on kuitenkin hieman tul-
kinnanvarainen, sillä hallintotuomioistuimet eivät ole enää oikeusvaikutuksilli-
sin tavoin sidoksissa seulonataratkaisun tehneen viranomaisen (aikaisemmin
ympäristöministeriö) kantaan.¹¹⁷

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä *VHAO 26.9.2002, nro 02/0181/3* vii-
tattiin siihen, että YVAL (468/1994) 17.2 § turvaa asianosaiselle mahdolli-
suuden vielä valitusvaiheessa saada arviointimenettelyn tarve tutkituksi,
ellei sitä ole jo tapahtunut.¹¹⁸ Päätöksen mukaan ”Hallinto-oikeudella on täl-
löin sama velvollisuus kuin lupaviranomaisella hankkia tarvittaessa harkin-
nanvaraisen arviointimenettelyn tarpeellisuudesta lausunto asianomaiselta
viranomaiselta eli ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain
6 §:n 2 momentin ja vesilain 16 luvun 1a §:n 2 momentin perusteella yhteys-
viranomaiselta.”¹¹⁹

Arvioinnin tarpeen selvittämisvelvollisuuden kannalta mielenkiintoisena voi-
daan pitää myös tapausta *KHO 18.2.2000 t. 313 (ATK)*, jossa rakennuslauta-
kunta oli tehnyt arviointimenettelyn soveltamisen osalta poissulkevan tulkin-
nan, mikä johti myöhemmin lupapäätöksen kumoamiseen ja asian palauttami-
seen uuteen käsittelyyn. Lautakunnan olisi tullut saattaa arviointimenettelyn
soveltamista koskeva asia ympäristökeskuksen harkittavaksi. Ratkaisu osoittaa,
että arvioinnin tarpeen harkinta voi edellyttää erityisasiantuntemusta. Epäsel-

¹¹⁶ Myös alueellisen ympäristökeskuksen lupayksikön on tarvittaessa saatettava arviointimenet-
telyn soveltamiskysymys YVA-tehtävistä vastaavien virkamiesten arvioitavaksi, sillä ympäristö-
keskusten tulee huolehtia lupa- ja YVA-tehtävien riittävästä erottamisesta. Ympäristöhallinnosta
annetun lain (55/1995) 4.5 §:n mukaan lupa- ja valvonta-asioiden sekä muiden näihin rinnastet-
tavien viranomaistehtävien hoito on järjestettävä alueellisessa ympäristökeskuksessa siten, että
asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Lupa- ja YVA-tehtävät on syytä erottaa myös
hallintolain esteellisyysäännösten (27 §:n ja 28.1 §:n 7 kohdan) perusteella. Tapauksessa *KHO*
8.12.2000 t. 3194 korkein hallinto-oikeus otti kantaa ympäristölupapäätöksen esittelijän esteelli-
syyteen. Se katsoi, ettei ympäristölupa-asiassa ympäristökeskuksen varsinaista YVA-yhteyshenki-
lää avustanut henkilö, joka oli toiminut YVA-menettelyn ohjausryhmässä tiedonvälitykseen liitty-
vissä tehtävissä, ollut hallintomenettelylain (598/1982) 10.1 §:n 6 kohdassa (nyk. HL 28.1 §:n 7
kohta) tarkoitettu tavoin esteellinen esittelemään samaa kaatopaikkaa koskevaa ympäristölupa-
asiaa.

¹¹⁷ Ks. oikeustilan muutoksesta tältä osin jakso 4.4.2.8.

¹¹⁸ Ratkaisusta *VHAO 26.9.2002, nro 02/0181/3* valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ta-
pausta koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa *KHO 30.6.2003 t. 1570* ei tarkas-
teltu hankkeen YVA-velvollisuutta.

¹¹⁹ Sama tulkinta toistettiin tapausta *KHO 3.12.2004 t. 3138* koskevassa Vaasan hallinto-oikeu-
den ratkaisussa.

vissä tapauksissa lupaviranomaisen tulisi aina selvittää alueellisen ympäristökeskuksen kanta soveltamiskysymykseen ennen päätöksen tekemistä.

KHO 18.2.2000 t. 313 (ATK): Rakennuslautakunta oli myöntänyt luvan supermarketin ja raskastavaravaraston saneeraamiseen ja laajentamiseen hypermarketiksi sekä tontilla olevien pihatoimintojen uudistamiseen ja laajentamiseen. Lautakunta katsoi päätöksessään, että kysymyksessä olevasta hankkeesta voi aiheutua enintään joitakin haitallisia, mutta ei merkittäviä haitallisia vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen. Laajennushanke ei ollut lautakunnan mielestä rinnastettavissa YVAA (792/1994) 5 §:ssä mainittuihin hankkeisiin. Lautakunta katsoi, ettei epätietoisuutta arviointimenettelyn tarpeellisuudesta ollut. Lääninoikeus kumosi lautakunnan päätöksen ja palautti asian lautakunnan uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus pysytti lääninoikeuden päätöksen lopputuloksen kiinnittäen huomiota siihen, että YVAL 2 §:n 1 kohdan mukaan YVAL:ssa ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan välittömiä ja välillisiä vaikutuksia muun muassa ihmisten elinoloihin ja yhdyskuntarakenteeseen. Hanke on KHO:n mukaan laadultaan ja laajuudeltaan sellainen jo toteutetun hankkeen muutos, johon arviointimenettely on voinut YVAL 4.2 §:n nojalla tulla sovellettavaksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että rakennuslautakunnalta oli rakennuslupahakemusta käsitellessään puuttunut toimivalta päättää menettelyn tarpeellisuudesta. Sen olisi tullut saattaa kysymys arviointimenettelyn tarpeellisuudesta alueellisen ympäristökeskuksen harkittavaksi.

Arvioinnin tarpeen selvittämiseen liittyy myös lupahakemusasioita koskeva vesilain 16:1a.2 (88/2000), jonka mukaan ympäristölupavirasto voi ennen hakemuksen tiedoksiantamista pyytää yhteysviranomaiselta lausunnon arviointimenettelyn tarpeellisuudesta. Säännöstä pidettiin tarpeellisena tilanteissa, joissa vesioikeus (nyk. ympäristölupavirasto) pitäisi mahdollisena, että hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset muodostuvat merkittäviksi.¹²⁰ Vaikka säännöksessä käytetään sanamuotoa ”voi pyytää”, kyseessä on nähdäkseni YVAL 13 § huomioon ottaen velvollisuus, mikäli tapauskohtaisesta arviointivelvollisuudesta on epäselvyyttä. Säännöstä on siis luettava osana laajempaa systematiikkaa.¹²¹ Myös viitasta lausuntomenettelyyn on tulkittava sanamuodosta poikkeavalla tavalla. Uudistetun YVAL:n järjestelmän näkökulmasta alueellisen ympäristökeskuksen on annettava lausunnon sijaan seurantapäätös, mikäli ympäristölupavirasto kysyy ympäristökeskuksen kantaa YVA-menettelyn soveltamiskysymykseen.

¹²⁰ HE 319/1993 vp s. 23.

¹²¹ Systemaattisesta tulkintaotteesta ks. *Määttä* 2005 (b) s. 284–285. Hän huomauttaa, että useissa ympäristösäädöksissä viranomaisen harkintavallan ohjaamisessa käytetään ilmaisua ”voi myöntää”, jonka usein ajatellaan tarkoittavan, että lainsoveltajalla on jossain määrin vapaata harkintavaltaa. Ilmaisun sisältämän normiformulaation sijoittaminen osaksi kyseisen lain systematiikkaa saattaa kuitenkin johtaa vapaan harkintavallan kutistumiseen varsin vähäiseksi. Säännös voi saada sanamuodosta poikkeavan merkityksen myös silloin, kun se sijoitetaan osaksi oikeusjärjestyksen kokonaisuutta.

Edellä esitetystä poiketen *Hallberg* ym. ovat korostaneet lupaviranomaisen itsenäistä harkintavaltaa tapauskohtaisen arviointivelvollisuuden punninnassa erityisesti hypermarkethankkeiden osalta. He pitävät päätöstä *KHO 18.2.2000 t. 313 (ATK)* pitkällemenevänä ja katsovat, että ratkaisussa ”korostetaan harkinnanvaraisen soveltamisen suurta todennäköisyyttä juuri kyseessä olleen hankkeen osalta, joten se on melko tapauskohtainen”.¹²² Ratkaisusta ilmenevää periaatetta ei siten voida heidän mielestään laajentaa koskemaan kaikenlaisia hankkeita. *Hallberg* ym. myös katsovat, että uuden MRL:n myötä ratkaisu on joka tapauksessa menettänyt suuren osan merkityksestään, koska hypermarkettien sijoittamisen ympäristövaikutukset on aina selvitettävä kaavassa. Lisäksi he kiinnittävät huomiota siihen, ettei MRL:ssä tai MRA:ssa säädetä rakennuslupaviranomaisen velvollisuudesta hankkia yhteysviranomaisen lausuntoa YVA-menettelyn mahdollisesta tarpeesta.¹²³

Nähdäkseni tapaus on *KHO 18.2.2000 t. 313 (ATK)* on edelleen relevantti ja siitä ilmenevän oikeusohjeen yleistettävyyssaste on korkea. Ratkaisu on linjassa voimassa olevien YVAL 6 ja 13 §:ien sekä muun oikeuskäytännön kanssa.¹²⁴ Lisäksi on erityisesti syytä huomioda, että EY-oikeuden näkökulmasta arviointimenettelyn soveltamatta jättämisen on perustuttava asianmukaiseen, YVA-direktiivin vaatimukset täyttävään ennakkoselvitykseen.¹²⁵ YVA-direktiivin liitteen II hankkeet, joihin kuuluvat muun ohella kaupunkirakentamishankkeet, kuten ostoskeskusten rakentaminen, on alistettava seulontaan, jossa otetaan huomioon direktiivin liitteen III arviointiperusteet sekä jäsenvaltioiden harkintavaltaa rajoittava direktiivin 2 artiklan 1 kohdan perusvelvoite. Suomen järjestelmässä seulontaa koskevat direktiivin vaatimukset täytetään arvioimalla YVA:n tarvetta YVAL 6 §:n mukaisessa menettelyssä. Se, että kaupan suuryksiköiden sijoittamisen ympäristövaikutuksia on selvitetty kaavassa, ei poista lupaviranomaisten velvollisuutta selvittää tarvittaessa alueellisen ympäristökeskuksen kantaa menettelyn soveltamiskysymyksen. Mikäli kaavoitus vastaa YVA-lainsäädännön vaatimuksia, se voi YVAL 5.2 §:n nojalla korvata todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavien kauppakeskushankkeiden osalta hankekohtaisen YVA-menettelyn, mutta näissäkin tapauksissa asia on lähtökohtaisesti saatettava alueellisen ympäristökeskuksen arvioitavaksi.¹²⁶

¹²² *Hallberg* ym. (2006 s. 543) viittaavat myös tapaukseen *KHO 18.2.2000 t. 312 (ATK)*, joka koski samaa hanketta. Tapausta käsitellään jäljempänä jaksossa 4.4.2.8.

¹²³ *Hallberg* ym. 2006 s. 542–543. Ks. myös *Ekroos – Majamaa* (2005 s. 650), jotka toteavat vähittäiskaupan suuryksikön olevan ”tyypillinen esimerkki siitä, ettei rakennuslupahakemuksen yhteydessä ole tarpeen esittää hanke-yvaa, kun rakentaminen perustuu kaavaan”.

¹²⁴ Ks. edellä referoitu Vaasan hallinto-oikeuden päätös *VHAO 26.9.2002, nro 02/0181/3* ja Vaasan hallinto-oikeuden argumentaatio tapauksessa *KHO 3.12.2004 t. 3138*.

¹²⁵ Ks. seuraavassa jaksossa referoitu tapaus *C-87/02 (komissio vs. Italia)*.

¹²⁶ Vastaavasti esimerkiksi kaupan suuryksiköiden vaikutusten selvittämistä koskevissa ympäristöministeriön ohjeissa (YM 2001 s. 24) todetaan, että YVAL:n mukainen arviointimenettely voi tulla sovellettavaksi vähittäiskaupan suuryksikköhankeissa tapauskohtaisesti. Ohjeissa

YVAL 5.2 §:n mukaiseen YVA-menettelystä poikkeamiseen palataan jäljempänä jaksossa 4.4.2.7.

4.4.2.3 Seulonnan kulku

Kuten edellä todettiin, yksittäistapauksissa tehtävän YVA-menettelyn soveltamisharkinta käynnistyy alueellisen ympäristökeskuksen omasta tai muiden tahojen aloitteesta. Menettelyn tarpeesta on käytävä riittävät neuvottelut asianomaisten viranomaisten kesken ja hankkeesta vastaavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. (YVAL 6.1 §) Asianomaisia viranomaisia ovat hankkeen luonteesta ja laajuudesta riippuen esimerkiksi lupaviranomaiset, hankkeen vaikutusalueen kuntien ympäristöviranomaiset, kaavoituksesta vastaavat viranomaiset ja asiantuntijaviranomaiset. Neuvottelujen käyminen voi olla tarpeen myös ympäristöministeriön kanssa. Alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristöministeriön välisen yhteydenpidon tarve korostuu valtakunnallisesti merkittävien hankkeiden, kuten esimerkiksi liikennehankkeiden ja puolustusvoimien hankkeiden sekä uusien hanketyyppien kohdalla.¹²⁷

Seulontapäätös on tehtävä viipymättä, viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun ympäristökeskus on saanut hankkeesta riittävät tiedot (YVAL 6.1 §). Päätöksen perusteluissa on HL 45.1 §:n mukaisesti ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. YVAL:n järjestelmässä soveltamisharkinta tulee perustaa ensisijaisesti YVAL 4.2 ja 4.3 §:stä sekä YVAA 7 §:stä ilmeneviin harkintaperusteisiin. Seulontapäätöksen perusteluvollisuutta on korostettu myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tapaus *C-87/02 (komissio vs. Italia)* koski YVA-direktiivin liitteeseen II kuuluvan tierakennushankkeen arviointivelvollisuuden selvittämistä. Tapauksessa EYTI hyväksyi komission väitteen siitä, ettei kansallisen hallintoviranomaisen tekemää, arviointimenettelyn suorittamatta jättämistä koskevaa päätöstä ollut perusteltu riittävän täsmällisesti. Ratkaisu osoittaa, että kielteisestä seulontapäätöksestä on ilmentävä kaikki sellaiset seikat, joiden perusteella voidaan valvoa, että arviointimenettelyn soveltamatta jättäminen perustuu asianmukaiseen ennakkoselvitykseen.¹²⁸

tuodaan esiin YVAL 5.2 §:n mukainen poikkeamismahdollisuus ja viitataan siihen, että yhteysviranomainen arvioi poikkeamisen edellytysten täyttyminen.

¹²⁷ HE 210/2005 vp s. 5.

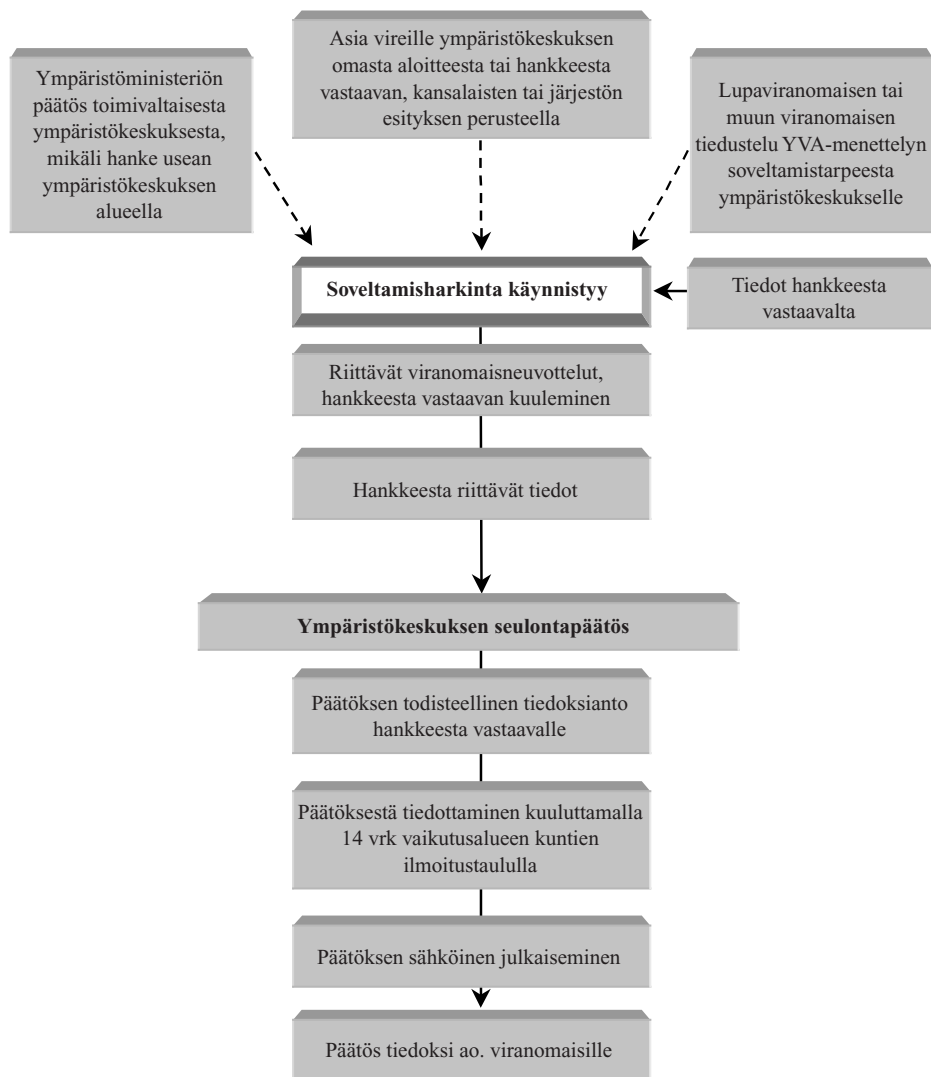
¹²⁸ Ks. myös tapaus *C-508/03 (komissio vs. Iso-Britannia)*, jossa komissio katsoi YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa ja 4 artiklan 2 kohtaa rikutun sillä perustella, ettei asiassa ollut tehty muodollista päätöstä, jonka perusteella olisi mahdollista tarkastaa ennakkoselvityksen asianmukaisuus. Tältä osin EYTI ei kuitenkaan tutkinut kannetta, sillä kyseistä perustetta ei ollut mainittu kannekirjelmän vaatimuseroissa.

C-87/02 (komissio vs. Italia): Tuomioistuinkäsittelyn taustalla oli komission päätelmä siitä, että kehätietä koskevassa rakennushankeasiassa (Lotto zero) ei ollut luotettavasti selvitetty, oliko hanke arviointivaltainen. Päätös olla suorittamatta YVA-direktiivin 5–10 artiklan mukaista ympäristövaikutusten arviointia olisi pitänyt komission mukaan perustella selkeästi ja täsmällisesti. EYTI hyväksyi komission väitteen katsoen, että asetus, jossa päätetään arviointimenettelyn soveltamatta jättämisestä on vain suppeasti perusteltu, ja siinä tyydytään viittaamaan koordinoitukomitean puoltavaan lausuntoon. Kyseinen lausunto, joka ilmenee koordinoitukomitean 22.10.1999 pitämän kokouksen käsinkirjoitetusta pöytäkirjasta, muodostuu yhdestä lauseesta, jolla ilmaistaan puoltava kanta ja todetaan, että muodostaessaan tämän kantansa komitealla oli käytettävissään 6.7.1999 annettu insinöörilausunto nro 8634. Tuomioistuin katsoi, että tämä lausunto ei koskenut hankkeen ympäristövaikutuksia, vaan kyse oli ainoastaan veden käyttöä koskevasta luvasta. Muun muassa tällä perusteella tuomioistuin katsoi, että ennakkoselvitystä sen ratkaisemiseksi, onko Lotto zero -hankkeesta suoritettava ympäristövaikutusten arviointi, ei ollut toteutettu ja että komission vaatimusten mukainen jäsenyysselvitysten noudattamatta jättäminen oli näytetty toteen. Lopuksi ratkaisussa tähdennettiin, että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen päätöksen, jonka mukaan hankkeen laatu ei edellytä ympäristövaikutusten arviointia, on sisällettävä tai siihen on liitettävä kaikki sellaiset seikat, joiden perusteella voidaan valvoa, että se perustuu asianmukaiseen YVA-direktiivin vaatimukset täyttävään ennakkoselvitykseen. Muun ohella näillä perusteilla EYTI antoi tuomion, jonka mukaan Italian tasavalta ei ollut noudattanut YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska Regione Abruzzo ei ollut tarkistanut, olisiko kehätietä koskevasta rakennushankkeesta, joka kuuluu direktiivin liitteessä II lueteltujen hankkeiden joukkoon, suoritettava direktiivin 5–10 artiklan mukainen ympäristövaikutusten arviointi.¹²⁹

YVAL 6.1 §:n nojalla seurantapäätös on annettava tiedoksi hankkeesta vastaavalle siten kuin HL 60 §:ssä säädetään (todisteellinen tiedoksianto esimerkiksi saantotodistusta vastaan). Lisäksi päätöksestä on tiedotettava viipymättä kuuluttamalla vähintään 14 päivän ajan hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925) säädetään. Säännöksessä myös edellytetään, että päätös on julkaistava sähköisesti ja lähetettävä tiedoksi asianomaisille viranomaisille. Käytännössä sähköinen tiedottaminen merkitsee sitä, että päätös asetetaan nähtäville

¹²⁹ Vastaavasti tapauksessa *C-83/03 (komissio vs. Italia)* EYTI katsoi, ettei Italian tasavalta ollut noudattanut YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska aluehallinto ei ollut varmistanut asianmukaisesti, oliko huvivenesataman rakentamista Fossacesiaan koskeva rakennushanke, joka kuului tyypiltään direktiivin liitteessä II olevaan luetteloon, luonteeltaan sellainen, että se edellytti ympäristövaikutusten arviointimenettelyn aloittamista. Ks. myös tapaus *C-435/97 (WWF)*, jonka kohdasta 48 ilmenee, että kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on tarkastaa, ovatko toimivaltaiset viranomaiset suorittamansa tapauskohtaisen tutkimuksen perusteella oikealla tavalla ja direktiivin mukaisesti arvioineet hankkeen ympäristövaikutusten merkittävyyttä.

ympäristöhallinnon internetsivuille (<http://www.ymparisto.fi>). Seulonnan kulku on esitetty kootusti kuviossa 4.



Kuvio 4. Seulonnan kulku.

4.4.2.4 Selvitysvastuun jakautuminen

YVAL 6.1 §:stä ilmenee, että seurantapäätöksen tulee perustua soveltamisharjinnan kannalta *riittäviin tietoihin*. Säännökseen ei ole kuitenkaan kirjattu selvitysvastuun (riittävien tietojen hankkimisvelvollisuuden) jakautumisesta hankkeesta vastaavan ja viranomaisen kesken. YVA-lainsäädännössä ei muualakaan säädetä hanketta ja sen ympäristövaikutuksia koskevien tietojen toimitamisvelvollisuudesta seurantavaiheessa. Selvitysvastuusesta selvitysvastuusesta on kuitenkin saatavissa tulkinta-apua hallinto-oikeudellisesta virallisiperiaatteesta ja ympäristöoikeuden yleisistä opeista.

Hallintolain 31.1 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset (virallisiperiaate). Asian riittävällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Asian huolellinen selvittämisvastuu korostuu asetettaessa asianosaiselle epäedullisia seuraamuksia.¹³⁰ Vaikka HL 31.1 §:ssä korostuu asian selvittäminen viranomaisjohtoisesti, se ei kuitenkaan merkitse, että ratkaisua tekevän viranomaisen on itse hankittava kaikki tarvittavat tiedot.¹³¹ YVA-menettelyn seurantavaiheen kannalta viranomaisen selvitysvastuun laajuus on suhteutettava aiheuttamisperiaatteeseen¹³² ja hankkeesta vastaavan yleiseen velvollisuuteen olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista (*selvilläolovelvollisuus*).

Ympäristöoikeuden yleisiin oppeihin kuuluva selvilläolovelvollisuus ilmenee useista ympäristösäädöksistä.¹³³ Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 5 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on oltava riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Lain mukainen selvilläolovelvollisuus on laaja ja se koskee kaikkia toiminnanharjoittajia riippumatta lain ennakkovalvonnan laajuudesta. Velvollisuuden laajuus ratkaistaan yksittäistapauksittain ja se suhteutetaan muun muassa toiminnan vaikutusalueen maankäyttömuotoon. Selvilläolovelvollisuus merkitsee käytännössä esimerkiksi sitä, että toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa selvittämään toimintansa ympäristövaikutuk-

¹³⁰ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 256–258.

¹³¹ Ks. *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1197 (päivitettynä osoitteessa: <http://www.wsoypro.fi/>) ja Niemivuo – Keravuori 2003 s. 259–261.

¹³² Ks. myös *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1197. Aiheuttamisperiaate edellyttää haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemisestä ja ympäristöhaittojen poistamisesta syntyvien kulujen säilyttämistä aiheuttajalle. Aiheuttamisperiaatteesta laajemmin ks. esim. *de Sadeleer* 2002 s. 21–60, *Krämer* 2004 s. 43–47 ja *Tuomainen* 2006 s. 54–66. Aiheuttamisperiaatetta on pidetty usein lähinnä lainvalmistelua ohjaavana periaatteena (ohjausperiaate). Nähdäkseni sille tulisi kuitenkin antaa merkitystä tilanteesta riippuen myös laintulkinnallisena suuntaviivana. Ks. myös *Suvantola* (2006 (b) s. 32), jonka mukaan aiheuttamisperiaate on muuntumassa myös normatiiviseksi periaatteeksi.

¹³³ Ks. myös *Määttä* 2005 (a) s. 395.

sia epäiltyjen ympäristöhaittojen perusteella.¹³⁴ Ympäristönsuojelulain lisäksi yleinen selvilläolovelvollisuus ympäristövaikutuksista ilmenee muun muassa YVAL 25 §:stä, jätelain (1072/1993) 51 §:stä, geeniteknikkalain (377/1995) 9 §:stä, MRL 9 §:stä sekä SOVAL 3 §:stä.

Aiheuttamisperiaatteeseen ja selvilläolovelvollisuuteen nojautuen hankkeesta vastaavalta voidaan nähdäkseni seulontavaiheessa edellyttää, että se toimittaa ympäristökeskukselle soveltamisharkinnan kannalta tarpeellisia tietoja, kuten tiedot suunnitellun hankkeen koosta ja sijainnista sekä selvitystä päästöjen luonteesta ja määrästä.¹³⁵ PL 80.1 § huomioon ottaen hankkeesta vastaavan selvitysvelvollisuus ei kuitenkaan ulottune ilman vastuuta määrittävää säännöstä yksityiskohtaisiin vaikutus selvityksiin tai esimerkiksi eri hankkeista aiheutuvien yhteisvaikutusten arvioimiseen. Hieman epäselvää on myös se, missä määrin hankkeesta vastaavan selvitysvelvollisuuteen kuuluu tietojen antaminen hankkeen vaikutusalueesta.

YVA-järjestelmään liittyvien velvollisuuksien selkeyttämiseksi YVAL:ia olisi tarvetta täydentää siten, että siinä säädettäisiin tietojen toimittamisvastuun perusteista seulontavaiheessa. Kyseeseen voisi tulla hankkeesta vastaavan selvilläolovelvollisuutta ja aiheuttamisperiaatetta konkretisoiva säännös, josta ilmenisi hankkeesta vastaavan velvollisuus toimittaa seulontavaiheessa alueelliselle ympäristökeskukselle soveltamisharkinnan kannalta tarpeelliset tiedot suunnitellusta toiminnasta ja sen sijaintipaikasta sekä selvitystä toiminnan ympäristövaikutusten luonteesta ja voimakkuudesta.¹³⁶ Ympäristöhallinto voisi lisäksi kehittää ohjeistuksen, jossa kuvattaisiin ne tiedot, jotka ovat tyypillisesti tarpeellisia soveltamisharkinnassa. Seulontavaiheessa toimitettavista tiedoista säätäminen ja ohjeistuksen kehittäminen olisi tarpeen myös seulontapäätösten laadun edistämiseksi.

¹³⁴ Ks. YSL 84 § sekä lain 5 §:n ja 84 §:n yksityiskohtaiset perustelut. HE 84/1999 vp. Ks. myös *Kumpul* (teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1197), jonka mukaan ympäristönsuojelulain mukaisella selvilläolovelvollisuudella on myös itsenäistä merkitystä, vaikka se toteutuukin ennen kaikkea ympäristölupamääräysten kautta. Hänen mukaansa selvilläolovelvollisuuteen nojautuen ”toiminnanharjoittajalta voidaan edellyttää toimintaansa liittyvien vaikutusten tuntemusta ja niiden ehkäisemiseen ja rajoittamiseen liittyvää tietämystä ja tietämyksen hankkimista”.

¹³⁵ Tietojen toimittamisvelvollisuuden laajuus on perusteltua suhteuttaa hankesuunnittelun vaiheeseen ja tietojen saatavuuteen. Hankkeen varhaisesta vaiheesta johtuvat tietopuutteet on otettava huomioon soveltamisharkinnassa. Ks. myös komission seulontaopas (komissio 2001), jonka mukaan ”information can only be requested if the developer can reasonably be expected to have it at the stage in the development of the project that has been reached [...] Where there are gaps and uncertainties these will be identified and taken into account”.

¹³⁶ Säännös olisi syytä muotoilla siten, että se jättäisi tapauskohtaiselle harkinnalle riittävästi sijaa. Seulontavaiheessa ei tarvitsisi toimittaa enempää selvitystä kuin mitä arvioinnin soveltamiskysymyksen ratkaiseminen edellyttäisi.

4.4.2.5 Yhteisvaikutusten ja hankekokonaisuuden huomioon ottaminen

Haitallinen ympäristökuormitus on usein peräisin monista eri päästölähteistä. Merkittävät ympäristövaikutukset eivät usein synnykään yksittäisistä hankkeista, vaan pienempien toimintojen yhteisvaikutusten kautta.¹³⁷ Ympäristölakien soveltamisen kannalta tämä merkitsee muun muassa sitä, että hankkeen toteuttaminen ei saata olla vielä yksistään tarkasteltuna kiellettyä, mutta kun otetaan huomioon muiden toimintojen vaikutukset, luvan myöntämisesteen tunnusmerkistö täyttyy. Vastaavasti yhteisvaikutukset on otettava huomioon vaikutusten arvioinneissa ja ne vaikuttavat osaltaan myös arviointivelvollisuuksien synty-miseen.¹³⁸ YVA-lainsäädännössä ”yhteisvaikutus muiden hankkeiden kanssa” on kirjattu yhdeksi niistä kriteereistä, joka on otettava erityisesti huomioon har-kittaessa arviointimenettelyn soveltamista yksittäistapauksessa.¹³⁹

Arviointiselostuksen sisältöä koskeviin säännöksiin ei ole kuitenkaan kirjat-tu nimenomaista, eri hankkeista aiheutuvien yhteisvaikutusten arvioimis- tai huomioonottamisvelvoitetta.¹⁴⁰ Toisaalta YVA-lainsäädännössä ympäristö-vaikutus-käsite on laaja ja sen avulla pyritään edistämään vaikutusten ko-konaisvaltaista huomioonottamista. YVA-direktiivin tulkintavaikutus huo-mioon ottaen yhteisvaikutukset voitaneen lukea YVAL 2.1 §:ssä tarkoitet-tuihin hankkeen välillisiin ympäristövaikutuksiin ja sitä kautta ne otettava huomioon myös arviointiselostusta laadittaessa.¹⁴¹

Yhteisvaikutuksen käsitettä ei ole lainsäädännössä määritelty. Eri hankkeista aiheutuvista yhteisvaikutuksista voidaan puhua ainakin kahdessa, soveltamis-harkinnan kannalta relevantissa merkityksessä. Yhteisvaikutukset voivat olla luonteeltaan *kumulatiivisia*, jolloin vaikutukset johtuvat useamman toiminnan samanlaatuista päästöistä (esimerkiksi melu, joka aiheutuu useista eri toimin-noista). *Synergiset vaikutukset* aiheutuvat (tai voimistuvat) puolestaan siitä

¹³⁷ Ks. myös *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 386.

¹³⁸ Yhteisvaikutusten huomioon ottamisesta säädetään muun muassa ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelulaissa. YSL:n mukaisen luvan myöntämisen edellytyksenä on muun muassa se, ettei hanke yksin tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa aiheuta merkittävää ympäristön pilaan-tumista tai sen vaaraa taikka muuta YSL 42.1 §:ssä tarkemmin määriteltyä kielteistä seurausta. LSL 65 §:ää sovellettaessa arvioidaan puolestaan sitä, heikentääkö hanke tai suunnitelma yksis-tään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti mer-kittävästi Natura 2000 -kohteiden luonnonarvoja. Edellä mainittuja ympäristönsuojelu- ja luon-nonsuojelulain säännöksiä sovellettaessa yhteisvaikutukset on otettava huomioitava riippumatta siitä, liittyvätkö hankkeet tai suunnitelmat toisiinsa.

¹³⁹ Ks. YVA-direktiivin 4 artiklan 3 kohta ja liite III sekä YVAL 4.2 § ja YVAA 7 §:n 1 kohdan b alakohhta.

¹⁴⁰ Myös YVA-käytännössä puutteita on ollut juuri yhteisvaikutusten huomioonottamisessa. Ks. esim. *Jantunen* 2001 s. 3.

¹⁴¹ YVA-direktiivin (5 artiklan 1 kohta ja liitteen IV) mukaan merkittävien ympäristövaikutusten kuvauksen on käsitettävä kasautuvat (*cumulative*) vaikutukset.

syystä, että kaksi erilaista joko yhdestä tai useammasta lähteestä olevaa päästöä vaikuttavat yhtäaikaaisesti kohteessa.¹⁴² Esimerkiksi rikkidioksidin ja leijuvan pölyn on katsottu vahvistavan yhdessä esiintyessään toistensa vaikutuksia.¹⁴³

Komission oppaassa kumuloituvilla vaikutuksilla (*cumulative impacts*) viitataan vaikutuksiin, jotka hanke aiheuttaa yhdessä jo toteutettujen ja näköpiirissä olevien hankkeiden (*foreseeable actions*) kanssa.¹⁴⁴ Suunnitteilla olevien muiden hankkeiden vaikutusten huomioon ottamiseen liittyy kuitenkin tiettyjä rajoitteita. Aiheuttamisperiaate huomioon ottaen on ajateltavissa, ettei suunnitteilla oleva toinen hanke voi laukaista esimerkiksi selvästi tätä pienemmän hankkeen YVA-velvollisuutta, vaan velvollisuus arviointiin kuuluu sille taholle, jonka toiminnasta haitalliset ympäristövaikutukset pääasiassa syntyvät. Sen sijaan lähellä hankeluettelon rajaa olevan hankkeen arviointivelvollisuus voinee syntyä muiden hankesuunnitelmien perusteella. Tällöin muiden suunnitelmien tulee kuitenkin olla riittävän konkreettisia. Myös varsinaisessa ympäristövaikutusten arvioinnissa ja esimerkiksi luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisessa arvioinnissa muiden hankkeiden ja suunnitelmien valmiusaste vaikuttaa siihen, missä määrin ne on otettava huomioon yhteisvaikutusten arvioinnissa.¹⁴⁵ Luonnonsuojelulain osalta asiaan liittyvää rajanvetoa käsiteltiin ratkaisussa *KHO 2004:26*.

KHO 2004:26. Asiassa valittajat katsoivat, että seutukaava-asian yhteydessä suoritetussa arviointi- ja lausuntomenettelyssä ei ollut asianmukaisesti arvioitu Vuosaaren satamahankkeen ja Sipoon kunnan Itäsalmen alueen kaupakeskusta koskevien kaavoitushankkeiden yhteisvaikutuksia. Korkein hallinto-oikeus päätyi kuitenkin siihen, etteivät valituksissa tarkoitetut Itäsalmen alueen kaupakeskusta koskeneet kaavoitushankkeet olleet Vuosaaren satamaa ja sen maaliikenneyhteyksiä koskenutta seutukaava-asiaa käsiteltäessä sellaisia valmiita suunnitelmia, joiden vaikutuksia olisi tullut arvioida yhdessä Vuosaaren satamahankkekokonaisuuden kanssa.¹⁴⁶

YVA-menettelyn osalta eri hankkeista aiheutuviin yhteisvaikutuksiin otetaan kantaa tapauksessa *KHO 2003:40*. Vaikka ratkaisu on YVAL:n muutoksen

¹⁴² Ks. komissio 1999 s. 7. Yhteisvaikutusten arvioimiseen liittyy läheisesti myös hankkeen välillisten vaikutusten arviointi. Välillisillä vaikutuksilla viitataan vaikutuksiin, jotka eivät aiheudu suoraan hankkeesta, vaan syntyvät hankkeen aiheuttamien (monopolvisten) kausaaliketjujen kautta. Ks. komissio 1999 s. 6. Yhteisvaikutus-käsitteestä ks. myös *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 386.

¹⁴³ Ks. *Kuusiniemi* 1992 s. 224 lähteeseen.

¹⁴⁴ Komissio 1999 s. 7.

¹⁴⁵ Muiden hankkeiden huomioonottamismahdollisuuteen vaikuttaa luonnollisesti hankesuunnitelmia ja niiden todennäköisiä ympäristövaikutuksia koskevan tiedon saatavuus. Ks. myös *Similä* (1997 s. 242), joka huomauttaa LSL:n mukaisen arviointivelvollisuuden osalta, että ”Hankkeen toteuttajalla tai suunnitelman laatijalla ei kuitenkaan välttämättä ole – tai voikaan olla – kovin yksityiskohtaista tietoa kaikkien eri hankkeiden/suunnitelmien sisällöstä. Arviointivelvollisuuden laajuutta arvioitaessa on tämä otettava huomioon.”

¹⁴⁶ Tapauksesta laajemmin ks. *Suvantola* 2006 (a) s. 564–565.

(458/2006) myötä osin vanhentunut, siitä voidaan kuitenkin saada johtoa arviointikynnyksen tasoon ja yhteisvaikutuskriteerin sisältöön etenkin eläinsuojahankkeiden osalta. Ratkaisun valossa arvioinnin edellyttämiselle on vahvat perusteet, mikäli hankeluettelon rajaa lähellä olevan hankkeen vaikutusten luonteeseen ja voimakkuuteen liittyy epävarmuuksia ja hankkeen vaikutusalueelle kohdistuu samanlaatuisia ympäristövaikutuksia.

KHO 2003:40: Ympäristökeskus oli myöntänyt 850 emakon sikalalle ympäristöluvan. Sikalan sijoituspaikan läheisyydessä, noin 300 metrin päässä oli jo entuudestaan lihotussikala, jossa voitiin pitää 1 000 sikaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että sikaloista muodostuvan hankekokonaisuuden myötä saattoi, etenkin kun otetaan huomioon myös tuotannossa syntyvä lanta, ainakin vesistöjä kuormittavien ravinnepäästöjen määrä lisääntyä huomattavasti. Sikaloiden haitalliset ympäristövaikutukset olivat keskenään samanlaatuisia. Hakemuksen johdosta antamassaan lausunnossa ympäristöministeriö oli kuitenkin katsonut, että hanke ja alueella jo oleva viljely sekä eläintenpito eivät yhdessäkään asianmukaisesti hoidettuina todennäköisesti aiheuta merkittäviä ympäristövaikutuksia. Korkein hallinto-oikeus totesi 850 emakon sikalan olevan lähellä hankeluettelon hankkeille asetettua rajaa (900 emakkoa). Lisäksi se tähdensi, että yhteisvaikutukset on otettava huomioon arvioitaessa tapauskohtaisesti arviointivelvollisuutta. KHO myös katsoi, ettei suurten nykyaikaisten sikaloiden ympäristövaikutuksista ole Suomessa vielä sanottavasti kokemuksia. Näistä syistä asiassa olisi ollut korkeimman hallinto-oikeuden mukaan perusteet edellyttää tapauskohtaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä suoritettavaksi. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, ettei sillä ollut YVAL (468/1994) 6 ja 19 §:t huomioon ottaen toimivaltaa puuttua ympäristöministeriön tekemään arviointimenettelyn soveltamatta jättämistä koskevaan ratkaisuun. Myönnettyä ympäristölupaa ei siten voitu arviointimenettelyn puuttumisen perusteella kumota.

Tapaukseen *KHO 2003:40* liittyneiden sikaloiden välillä oli tuotannollinen ja osin myös omistuksellinen yhteys. YVA-direktiivin tavoitteisto huomioon ottaen yhteisvaikutus-kriteeriä on tulkittava kuitenkin siten, että eri hankkeista aiheutuvat vaikutukset on otettava soveltamisharkinnassa kokonaisuutena huomioon riippumatta siitä, liittyvätkö hankkeet esimerkiksi tuotannollisesti, teknisesti taikka omistussuhteiden osalta toisiinsa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä yhteisvaikutusten huomioon ottamiseen liittyy edellä jaksossa 4.4.2.2 referoitu tapaus *C-392/96 (komissio vs. Irlanti)*. Ratkaisu osoittaa, ettei jäsenmaan käyttämä seulentajärjestelmä saa olla sellainen, että direktiivin mukainen arviointivelvollisuus on kierrettävissä pilkkomalla hankkeita pienempiin osiin.¹⁴⁷ Irlannissa voitiin toteuttaa muun muassa metsityshankkeita lähekkäin ilman, että niiden ympäristö-

¹⁴⁷ Ratkaisusta *C-392/96 (komissio vs. Irlanti)* yhteisvaikutusten huomioon ottamisen kannalta ks. myös *Holder* 2004 s. 133.

vaikutuksia tutkitaan, jos useat hankkeiden toteuttajat suorittivat ne eikä kukaan heistä ylittänyt 70 hehtaarin rajaa kolmessa vuodessa. Irlannin katsottiin ylittäneen direktiivissä asetetut harkintavallan rajat osaltaan siitä syystä, että se oli vahvistanut hankkeiden kokoa koskevan arviointiperusteen varmistumatta siitä, ettei säännösten tarkoitus jää toteutumatta hankkeiden pilkkomisen vuoksi.

Myös EYTI:n ratkaisu *C-227/01 (komissio vs. Espanjan kuningaskunta)* koski hankkeiden pilkkomista ja hankekokonaisuuden vaikutusten huomioon ottamista. Päätös viittaa siihen, että arvioinnin edellyttämiselle on vahva peruste silloin, kun direktiivin liitteen I hanke toteutetaan osissa. Ratkaisu myös vahvistaa EYTI:n aikaisempaa linjausta siitä, että YVA-direktiivin soveltamisalasäännöksiä on tulkittava laajasti ja että tulkinnoissa on otettava huomioon eri kieliversioiden ilmaisuista riippumatta erityisesti direktiivin tarkoituksena.

Tapauksessa *C-227/01 (komissio vs. Espanjan kuningaskunta)* arvioitiin sitä, olivatko Espanjan viranomaiset soveltaneet virheellisesti YVA-direktiiviä, koska ne eivät olleet määränneet etukäteen tutkittavaksi ”Välimeren käytävä” -nimiseen hankkeeseen kuuluvan hankkeen (rautatielinja) ympäristövaikutuksia. Asiassa Espanjan hallitus väitti, ettei kysymyksessä ollut uuden pitkän rataosuuden rakentaminen, jolla olisi merkittäviä ympäristövaikutuksia. Sen mukaan aloitetuissa töissä oli kyse ainoastaan jo olemassa olevan rautatielinjan parantamisesta jakamalla alkuperäinen rataosuus eri reiteille. Lisäksi Espanjan hallitus katsoi, etteivät direktiivin liitteessä I olevan 7 kohdan soveltamisen edellytykset täyty, koska kyseessä oleva hanke ei koske kaukoliikennettä, vaan ainoastaan naapuripaikkakuntien välistä, 13,2 kilometrin pituista osuutta. Tältä osin EYTI toi esiin, että hanke oli osa Valencian ja Tarragonan välistä 251 kilometrin pituista rautatielinjaa, joka kuuluu ”Välimeren käytävä” -hankkeeseen, jolla yhdistetään Espanjan Levante-niminen alue Kataloniaan ja Ranskan rajaan. EYTI tähdensi, että hyväksymällä Espanjan hallituksen perustelut todennäköisesti vaarannettaisiin vakavasti YVA-direktiivin tehokas vaikutus, koska kyseessä olevat kansalliset viranomaiset voisivat jakaa kaukoliikennettä koskevan hankkeen vähämerkityksisiin toisiaan seuraaviin osuuksiin ja siten välttää kyseisen direktiivin säännösten soveltamiselta sekä koko hankkeen että kyseisestä jakamisesta syntyneiden osuuksien osalta. EYTI ei hyväksynyt Espanjan hallituksen perusteluja, vaan katsoi, että kysymyksessä on direktiivin liitteessä I tarkoitettu hanke, jolla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.¹⁴⁸

Suomalaisessa ratkaisukäytännössä hankekokonaisuuskysymykseen otettiin kantaa tapauksessa *KHO 2004:123*.¹⁴⁹ Asiassa hallinto-oikeus oli kumonnut

¹⁴⁸ Ratkaisussa EYTI arvioi myös hankkeen vaikutuksia. Sen mukaan oli kiistatonta, että hanke oli omiaan aiheuttamaan uusia huomattavia haittoja johtuen jo pelkästään rautatielinjan muutostöistä, joilla mahdollistetaan liikennöinti 220 kilometriin tunnissa yltävillä nopeuksilla.

¹⁴⁹ Hankekokonaisuuskysymyksen osalta maittakoon tässä myös tapaus *KHO 3.12.1999 t. 3969*, jossa valittajat pitivät voimalaitoshanketta koskevaa ympäristövaikutusten arviointia hankekokonaisuuden määrittelyn kannalta puutteellisenä. Korkein hallinto-oikeus piti voimalaitosta ja saman laitoksen jätteiden käsittelylaitosta itsenäisinä laitostyyppeinä, joita koskevat ympäristö-

kallion louhinnalle ja sen liittämis-toiminnoille myönnetyn ympäristölupaan sillä perustella, että toimintojen ympäristövaikutukset olisi tullut selvittää jäteaseman laajentamisen YVA-menettelyssä. Valituskirjelmässään kaupunginhallitus katsoi, että hallinto-oikeus oli virheellisesti kytkenyt yhteen kaksi erillistä hanketta, A Oy:n louhinta-, murskaus- ja asfalttiasemahankkeen sekä M:n seudun yhdyskuntajätteen loppusijoituspaikkaa vuoden 2007 jälkeen koskevan hankkeen. Vastaavasti A Oy toi esiin hankkeiden erillisyyden ja viittasi siihen, ettei kaatopaikan laajeneminen louhinta-alueelle ollut varmaa. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen kaupunginhallituksen ja yhtiön valituksista. KHO:n mukaan kaatopaikan mahdollinen myöhempi laajentaminen louhitulle alueelle ei ollut riittävä peruste pitää kallionlouhintaa oheistoimintoinen osana jäteasematoimintaa.

KHO 2004:123: Ympäristökeskus oli myöntänyt A Oy:lle ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristölupaan kallionlouhintaa ja kiviaineksen murskaamista sekä asfalttiasemaa varten. Louhinta-alueella oli tarkoitus käyttää louhinta-, murskaus- ja asfalttiasematoiminnan päätyttyä kaatopaikan jätetäyttöön. Hallinto-oikeuden mukaan louhinta, jolle A Oy oli hakenut lupaa, sisältyi M:n jäteaseman laajentamiseen ja oli osa jäteaseman laajentamisen toteuttamista. Tämän takia kalliolouhinnalle ei voitu myöntää ympäristölupaa ennen kuin myös louhinnan ympäristövaikutukset oli selvitetty ja arvioitu hallinto-oikeuden päätöksen antohetkellä vireillä olleessa jäteaseman ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Ottaen huomioon sen, että A Oy:n kalliolouhinta, murskaamo ja asfalttiasema muodostivat ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 2 §:n mukaisen toimintakokonaisuuden¹⁵⁰, myös A Oy:n hakemukseen sisältyvän murskaamon ja asfalttiaseman ympäristövaikutukset tuli hallinto-oikeuden mukaan selvittää ja arvioida M:n jäteaseman ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Korkein hallinto-oikeus ei yhtynyt hallinto-oikeuden näkemykseen. Ottaen huomioon A Oy:n hankkeeseen ja M:n kaatopaikkahankkeen laajentamiseen kuuluvien toimintojen erillisyyden, jonka vuoksi kiviaineisten ottaminen oli mahdollista riippumatta siitä, laajennetaanko samaa louhinta-alueella vuoden 2007 jälkeen kaatopaikkatoimintaan vai ei, kaatopaikan mahdollinen myöhempi laajentaminen louhitulle alueelle ei ollut riittävä peruste pitää kallionlouhintaa oheistoimintoinen osana jäteasematoimintaa. Korkein hallinto-oikeus totesi kallionlouhintaa ja jäteasematoimintaa harjoittavien olevan eri toiminnanharjoittajia eikä

luvat voitiin ratkaista erillisin lupapäätöksin. Päättyessään tähän KHO otti huomioon sen, ettei rakennetun uuden voimalaitoksen jätteiden käsittelypaikkaa koskevaa lupahakemusta ollut edes vireillä, kun ympäristökeskus ratkaisi laitosta koskevan ympäristölupahakemuksen. Muun ohella tästä syystä myöskään hanketta koskevassa YVA-menettelyssä ei ollut tarvinnut selvittää toiminnasta aiheutuvien jätteiden käsittelypaikkaa koskevan hankkeen ympäristövaikutuksia. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset ja pysytti ympäristökeskuksen päätöksen lopputuloksen.

¹⁵⁰ Ympäristönsuojelulain järjestelmässä toimintakokonaisuus-käsitteestä on sittemmin luovuttu. Alkuperäisen ympäristönsuojeluasetuksen 2 § kumottiin VNA:lla 259/2005. Toiminnallisen kokonaisuuden huomioon ottaminen ilmenee kuitenkin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmästä (YSL 3.1 §:n 2 kohta) ja ympäristölupaan hakemista koskevasta YSL 35.4 §:stä.

se katsonut toimintojen muodostavan YSA 2 §:ssä tarkoitettusta pääasiallisesta toiminnasta ja sitä palvelevasta toiminnasta koostuvaa teknistä ja taloudellista kokonaisuutta. Yhtiön kallionlouhintahanke ei siten, ottaen huomioon YVAA 6 §:n 2 kohdan b) alakohta, edellyttänyt YVAL:ssa tarkoitettua arviointia. KHO:n mukaan ympäristölupa-asiaa ei muutoinkaan voitu, niin kuin hallinto-oikeus oli lausunut, palauttaa käsiteltäväksi ympäristökeskukseen toista hanketta koskevaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, vaan ympäristölupa-asia on käsiteltävä ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä, jossa luvan myöntämisen edellytykset selvitetään. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Asiassa ratkaisevaksi muodostui se, oliko kalliolouhinta katsottava osaksi kaatopaikan laajentamishanketta vai itsenäiseksi hankkeeksi. Kun louhinta katsottiin erilliseksi hankkeeksi, kaatopaikan laajennushankkeen YVA-menettelyllä, jossa sinänsä tuli ottaa huomioon myös louhintahankkeen ympäristövaikutukset, ei voinut olla louhintahankkeen ympäristölupaprosessia lykkäävää vaikutusta. Toimintojen erillisyyden osalta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ovat kuitenkin niukat. Ne eivät sisällä YVAL 7 ja 13 §:stä sekä YVAL-lainsäädännön hanke-käsitteestä lähtevää tarkastelua, joka olisi ollut nähdäkseen tarpeen sen arvioimiseksi, onko louhinta osa kaatopaikkahanketta, jonka vaikutukset on arvioitava YVAL:n mukaisessa menettelyssä ennen kuin hankkeen toteuttamiseksi ryhdytään ympäristövaikutusten kannalta olennaisiin toimiin. Päätöksen perustelut viittaavat siihen, että louhintatoimien arviointivelvollisuuden kannalta tärkeässä asemassa oli KHO:n mielestä se, ettei kaatopaikkaa ja louhintaa pidetty YSA 2 §:n mukaisena toimintakokonaisuutena.¹⁵¹

YVA-lainsäädännön näkökulmasta tarkasteltuna hankekokonaisuutta ei voida määrittää tyhjentävästi ympäristönsuojeluasetuksessa (169/2000) tai voimassa olevassa ympäristönsuojelulaissa toiminnalliselle kokonaisuudelle asetettujen kriteerien perusteella. Hankekokonaisuutta määritettäessä ratkaisevaa ei voi olla myöskään se, voidaanko joku hankkeen osa toteuttaa myös itsenäisesti tai, onko hankkeessa mukana useampia toiminnanharjoittajia. Sen sijaan tapauksen *KHO 2004:123* kaltaisissa tilanteissa tulee tehdä yleisempi, menettelyä koskevan sääntelyn tarkoitusperät huomioon ottava arvio siitä, onko kyseessä YVA-lainsäädännössä tarkoitettu hanke, joka toteutetaan osissa.¹⁵² Tapauk-

¹⁵¹ Ks. myös Wallgren (2005 s. 9), joka näyttäisi pitävän toimintakokonaisuuskysymystä asian lopputuloksen kannalta ratkaisevana.

¹⁵² Tulkintaa tukee edellä käsitelty EYTI ratkaisu C-227/01 (*komissio vs. Espanjan kuningaskunta*). Kaatopaikan laajennushankkeen arviointiohjelman kuulutukseen ja hankkeen arviointiselostukseen sisältyneiden hankekuvausten perusteella arvioituna kaatopaikkahanke ei tosin ollut YVA-direktiivin liitteen I kohdassa 9 tarkoitettu jätehuoltohanke, vaan direktiivin liitteen II kohdan 11 hanke. Ks. Etelä-Savon ympäristökeskuksen kuulutus Mikkelin seudun jätteiden loppusijoittamisen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta (16.8.2002) ja hanketta koskeva arviointiselostus (19.5.2003) s. 22–66. Asiakirjat on saatavilla ympäristöhallinnon internetsivuilla (www.ymparisto.fi).

nessa Vaasan hallinto-oikeus tulkitsi hankekokonaisuutta korkeinta hallinto-oikeutta laajemmin. Ennaltaehkäisyn periaatteen ja YVA-menettelyn tarkoituksen toteutumisen näkökulmasta hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos on looginen. YVA-menettelyn tarkoituksen toteutuminen vaarantuu, jos hankkeen toteuttamiseen tai sitä valmisteleviin, ympäristöä olennaisesti muuttaviin toimiin voidaan ryhtyä ennen menettelyn tekemistä.

Tapaukseen *KHO 2004:123* liittyen todettakoon myös, että kaatopaikan laajennushankkeen arviointiselostuksen perusteella arvioituna louhinta liittyi kiinteästi kaatopaikan laajentamisen.¹⁵³ Selostusta koskeva yhteysviranomaisen lausunto puolestaan viittaa siihen, että kaatopaikan laajentuminen yhtiön A louhinta-alueelle on ollut taloudellisista syistä hankkeen pääasiallinen vaihtoehto.¹⁵⁴ Kyse on siis ollut pikemminkin hankkeen *todennäköisestä* laajentumisesta louhitulle alueelle kuin *mahdollisesta* myöhemmästä laajentumisesta. Ratkaisun merkitystä arvioitaessa on lopuksi syytä huomioda, ettei siinä arvioitu kalliolouhinnan ja sen liitännäistoimien arviointivelvollisuutta YVAL 4.2 §:n perusteella.¹⁵⁵ YVAA 6 §:n raja-arvot alittavan hankkeen arviointivelvollisuus voi syntyä yhteisvaikutus-kriteerin kautta, vaikka muut toiminnot eivät kuuluisi samaan hankekokonaisuuteen.

4.4.2.6 Haittojen lieventämistoimien huomioon ottaminen

Yksi seulptaan liittyvä merkityksellinen tulkintakysymys koskee sitä, tuleeko hankkeen haitallisten vaikutusten lieventämistoimet ottaa huomioon YVA-menettelyn soveltamisharkinnassa. Nähdäkseni kysymystä on perusteltua arvioida tapauskohtaisesti YVA-lainsäädännön harkintaperusteisiin kiinnittyvän kokonaisvaltaisen arvioinnin pohjalta, jossa otetaan huomioon erityisesti lieventämistoimien luonne ja niiden vaikuttavuuden todennäköisyys. Mikäli hankkeen haitallisten vaikutusten lieventämistoimet liittyvät esimerkiksi hankkeesta vastaavan valitsemaan tekniikkaan, jolla voidaan kiistattomasti vähentää haitallisten vaikutusten syntymisen todennäköisyyttä ja onnettomuusriskiä, tämä tulee

¹⁵³ Ks. Mikkelin seudun jätteen loppusijoittamisen ympäristövaikutusten arviointiselostus (19.5.2003, s. 28–30 ja 65–66), jossa todetaan muun ohella seuraavaa: "[A Oy:n] toiminta on sijoitettu pääasiallisen kaatopaikkatoiminnan kanssa samalle alueelle ja sen toiminnoilla voidaan palvella myös kaatopaikan laajennushanketta. Jätteen käsittely ja loppusijoitus muodostanevat teknisesti ja tuotannollisesti toimintakokonaisuuden myös louhinta-, murskaus- ja asfaltiasematoiminnan kanssa, joten niiden ympäristövaikutuksiakin on tarkasteltava yhdessä".

¹⁵⁴ Ks. Etelä-Savon ympäristökeskuksen lausunto Mikkelin seudun jätteen loppusijoittamisen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta (25.8.2003) s. 12–13.

¹⁵⁵ Tähän liittyen ympäristökeskus toteaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamassaan lausunnossa, ettei louhintahankkeesta ollut tehty esitystä ympäristöministeriölle eikä vaikutusarvioinnin tarpeellisuudesta ollut neuvoteltu ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön kesken.

YVAL 4.3 §:n ja YVAA 7 §:n nojalla ottaa huomioon soveltamisharkinnassa.¹⁵⁶ Kyse voi olla hankkeesta, jonka tarkoitus voidaan saavuttaa useammilla vaihtoehtoisilla tavoilla ja jonka ympäristövaikutuksiin vaikuttaa olennaisesti se, mitä tekniikkaa toiminnassa käytetään. Tältä osin esimerkkinä voidaan mainita pilaantuneiden maa-alueiden kunnostamishankkeet.¹⁵⁷

Sen sijaan esimerkiksi tuleville lupamääräyksille, joiden kautta hanke alittaa arviointikynnyksen, ei voitane antaa painoarvoa soveltamisharkinnassa.¹⁵⁸ Vastaavasti sellaiset haittojen lieventämistoimenpiteet, joiden toimivuudesta on epävarmuutta, eivät voine olla perusteena YVA-menettelyn tekemättä jättämiselle, mikäli hanke on muutoin arviointivelvollinen. Muutoinhan YVA-menettely olisi hyvin usein kierrettävissä ja YVA:n päätöksentekoa palveleva tehtävä jäisi toteutumatta. YVAL:n järjestelmässä lähtökohtana on, että tarvittavia haittojen välttämisen- ja lieventämismahdollisuuksia arvioidaan vasta varsinaisessa YVA-menettelyssä, jolloin myös yleisö voi osallistua tarvittavien lieventämistoimien määrittelyprosessiin.¹⁵⁹ Myös varovaisuusperiaate puoltaa pidättyväistä suhtautumista haittojen lieventämistoimenpiteiden huomioon ottamiseen. Seulontavaiheessa ei ole useinkaan vielä riittävän yksityiskohtaista tietoa hankkeesta ja sen vaikutusten kohteena olevasta ympäristöstä riittävien lieventämistoimenpiteiden arvioimiseksi.

Ympäristöministeriön seulontakäytännössä hankkeen ympäristövaikutusten lieventämismahdollisuudet otettiin huomioon Mustasaaren kunnostusojitus-hankkeessa. Tapauksessa ympäristöministeriö, alueellinen ympäristökeskus ja hankkeesta vastaava kävivät neuvotteluja seulontavaiheessa hankkeen ympäristöllisesti kriittisistä kohdista ja haittojen lieventämistoimista. Hanketta koskeva ympäristöministeriön lausunto (17.9.1996, Dnro 7/5714/96) viittaa siihen, että ympäristöministeriö antoi soveltamisharkinnassaan painoarvoa haittojen lieventämistoimille YVA-lainsäädännön vastaisella tavalla. YVA-menettelyn soveltamatta jättämistä perusteltiin muun muassa maastokatselmuksessa tode-

¹⁵⁶ Ks. myös *Bell ja McGillivray* (2006 s. 531–532), joiden Ison-Britannian oikeuskäytäntöön perustuva tarkastelu viittaa osaltaan siihen, että YVA-direktiivi mahdollistaa haittojen lieventämistoimenpiteiden tietynasteisen huomioon ottamisen seulontavaiheessa. Heidän analysoimansa *Gillespie*-tapauksen (*Bellway Urban Renewal Sothorn v. Gillespie* [2003] *Env* 30) valossa kysymykseen voisi tulla vakiintuneiden ja vaikuttavuudeltaan kiistattomien lieventämistoimien huomioon ottaminen.

¹⁵⁷ Pilaantunut maa-alue voidaan kunnostaa vaihtoehtoisesti esimerkiksi stabiloimalla pilaantunut maa-aines tai käsittelemällä se erilaisin menetelmin pilaantuneella kiinteistöllä riittävän puhtaaksi taikka poistamalla maa-aines ja korvaamalla se puhtailla mailla. Ks. laajemmin pilaantuneen maaperän puhdistamismenetelmistä esim. *Penttinen* 2001.

¹⁵⁸ Käytännössä lupamääräykset on kuitenkin otettu eräissä tapauksissa huomioon arviointivelvollisuuden tarvetta harkittaessa. Esimerkkinä mainittakoon Tampereen kartonkitehtaan laajennushanke, jonka YVA-velvollisuutta koskevassa lausunnossa (14.5.1996, Dnro 8/431/95) ympäristöministeriö otti huomioon muun ohella tulevat ympäristöluvan lupamääräykset.

¹⁵⁹ Ks. myös *Holder* 2004 s. 137 ja siinä viitattu tapaus *BT plc Bloomsbury Land Investments v Gloucester City Council* [2002] *JPL* 993.

tuilla haittojen lieventämissuunnitelmilla, joiden vaikuttavuudesta ei liene ollut hankkeen potentiaalisten merkittävien vaikutusten moninaisuus ja vaikutusalueen haavoittuvuus huomioon ottaen riittävää varmuutta. Ratkaisu ilmentää myös ympäristöministeriön korkeaa kynnystä alistaa hankkeita YVA-menettelyyn. Alueellisen ympäristökeskuksen soveltamisesityksessä mainitut ja osaltaan myös ministeriön lausunnosta ilmenevät asianhaarat antavat viitteitä siitä, että asiassa olisi ollut perusteet edellyttää YVA-menettelyä.

Ympäristöministeriön lausunto 17.9.1996, Dnro 7/5714/96: Metsäkeskus oli laatinut kunnostusojitus suunnitelman Björköbyn pääsaaren pohjois- ja itäosaan. Suunniteltu toimenpidealue oli ollut noin 430 hehtaaria ja vanhoja ojia suunniteltiin perattavaksi noin 135 km. Länsi-Suomen ympäristökeskus esitti, että hankkeeseen sovellettaisiin YVA-menettelyä YVAL 4.2 §:n perusteella. Ympäristökeskus totesi esityksessään, että hanke koskettaisi valtioneuvoston hyväksymää rantojensuojeluohjelman aluetta ja luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä maankohoamisrannikon biotooppeja. Suunnitelma-alueella oli myös asuttu merikotkareviiri. Ympäristökeskus katsoi, että ojitussuunnitelmaa laadittaessa ei ollut selvitetty, kuinka arvokkaan ja herkästi haavoittuvan saaristoluonnon monimuotoisuus turvataan erityisesti tervaleppäkorpien, pienluhtien ja kluuvijärvien alueilla, sekä kuinka ojitus järjestetään rantojensuojeluohjelmaan kuuluvalla rantavyöhykkeellä, joka on pääosin kylän yhteistä maata. Ojituksella epäiltiin olevan huomattavia haitallisia vaikutuksia myös kalojen poikastuottoon. Lisäksi Länsi-Suomen ympäristökeskus tähdensi suunnittelualueen arvoa siksi, että Björköby kuuluu valtioneuvoston hyväksymiin valtakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin. YVA-menettelyn soveltamistarvetta koskevassaan lausunnossaan ympäristöministeriö muun ohella totesi, että perattavien ojien määrää oli vähennetty luonnotaan arvokkaimmilla alueilla ympäristökeskuksen soveltamisesityksen tekemisen jälkeen käytyjen neuvottelujen pohjalta. Lausunnossa viitattiin lisäksi yhteiseen maastokatselmukseen, jonka yhteydessä oli todettu, ettei hankkeesta vastaavalla ole estettä jättää tärkeimpien kluuvijärvien rantatasoilla ja rehevissä korvissa olevia vanhoja ojia kunnostusojituksen ulkopuolelle. Katselmuksessa oli myös todettu, ettei hankkeesta vastaava kaiva uusia tai perkaa vanhoja ojia rantojensuojelualueelle. Näin ollen alkuperäistä suunnitelmaa oli ympäristöministeriön mukaan muutettu ympäristövaikutusten kannalta myönteiseen suuntaan. Edelleen ympäristöministeriö katsoi, että hankkeesta ”ei ilmeisesti myöskään aiheudu merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Björköbyn maisemansuojelualueelle tai merikotkan pesinnälle, mikäli kotkan pesimämahdollisuudet ja pesimärauha taataan”. Saatujen selvitysten ja käytyjen neuvottelujen perusteella ympäristöministeriö katsoi, että kunnostusojitushankkeessa ei todennäköisesti aiheutuisi sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, jotka edellyttäisivät YVA-menettelyn tekemistä. Lausunto sisälsi myös ohjeita, joilla hankkeesta vastaava voisi lieventää hankkeen haitallisia ympäristövaikutuksia. Ministeriö piti keskeisenä, että haittoja ehkäistään ennakolta muun muassa välttämällä kivennäismaahan ulottuvaa ojien perkausta ja jaksottamalla kaivua ajallisesti sekä tekemällä kaikki muutkin nykytiedon valossa tarpeelliset vesiensuojelutoimenpiteet. Lisäksi ministeriö korosti, että ennen lopullista päätöstä kun-

nostusojitusuunnitelman toteuttamisesta ja rahoittamisesta hankkeesta vastaavan tuli olla riittävästi selvillä hankkeen ympäristövaikutuksista sekä pyrkiä turvaamaan yhteistyössä Länsi-Suomen ympäristökeskuksen kanssa edellytykset hankealueella olevien merkittävien luontoarvojen säilymiselle.¹⁶⁰

Nähdäkseni haittojen lieventämistoimenpiteille annettiin YVA-lainsäädännön vastaisella tavalla painoarvoa myös Somerharjun moottoriurheilukeskushanketta koskevassa ympäristöministeriön lausunnossa (26.6.2000, Dnro 5/553/2000). Tapauksessa menettelyn soveltamatta jättämistä perusteltiin muun ohella täsmentymättömillä haittojen lieventämismahdollisuuksilla ja tulevalle ympäristölupamenettelyllä.¹⁶¹

Ympäristöministeriön lausunto 26.6.2000, Dnro 5/553/2000: Tapauksessa moottoriurheilukeskusta suunniteltiin geologisesti erittäin merkittävälle ja maisemallisesti, biologisesti ja monikäytön kannalta merkittävälle harjualueelle. Kyse oli myös II luokan pohjavesialueesta. Päättyessään menettelyn soveltamatta jättämiseen ministeriö kiinnitti huomiota siihen, että haittoja voitaisiin vähentää ”huolellisella suunnittelulla”. Pohjavesivaikutusten osalta ministeriö toi esiin, että ne tulisivat selvitettyiksi ympäristölupamenettelyn yhteydessä.¹⁶²

Esimerkkinä haittojen lieventämismahdollisuuksien huomioonottamisesta mainittakoon myös Hämmärönsalmen siltahanke (YM:n lausunto 22.6.2000, Dnro 2/553/2000), jossa hankkeesta vastaava täsmensi seurantavaiheen aikana hankesuunnitelmaansa siten, ettei arviointikynnys ylittynyt. Tässä tapauksessa haitallisten vaikutusten lieventämistoimenä oli sillan madaltaminen. Kyseisen lieventämistoimen konkreettisuus ja sen vaikuttavuuden todennäköisyys huomioon ottaen sille on ollut perusteltua antaa painoarvoa soveltamisharkinnassa.

22.6.2000 (Dnro 2/553/2000): Lounais-Suomen ympäristökeskus oli esittänyt YVA-menettelyn soveltamista Hämmärönsalmen siltahankkeeseen. Hanketta suunniteltiin luonnonsuojelullisesti ja maisemallisesti arvokkaalle Airismaan-Aaslan alueelle. Lossin korvaaminen korkealla sillalla oli ministeriön mukaan maiseman kannalta erittäin hallitseva hanke matalapiirteisessä, mutta jylhässä rantamaisemassa sekä virkistyskäytön kannalta tärkeällä

¹⁶⁰ Tässä yhteydessä ministeriö mainitsi rantojensuojelualueen ulkopuolella sijaitsevista, hankealueen merkittävistä luontoarvoista rehevät korvet ja kluuvijärvet ympäristöineen sekä luonnontilaiset primäärisukessiometsät.

¹⁶¹ Vastaavasti Naantalın meriväylän ruoppaushanketta koskevassa ympäristöministeriön lausunnossa (4.4.2002, Dnro 2/553/2002) ei yksilöity riittävän täsmällisesti toteutettavia haittojen lieventämistoimia. YVA-menettelyn soveltamatta jättämistä perusteltiin osaltaan sillä, että vaikutuksia kalastoon, linnustoon ja eliöstöön voitiin vähentää ”ruoppausten ja läjitysten menetelmiä ja ajankohtia koskevilla järjestelyillä”.

¹⁶² Tapausta käsitellään laajemmin jaksossa 9.2.2.

venereitillä. Ympäristöministeriö päätyi kuitenkin menettelyn soveltamatta jättämiseen. Hankkeesta vastaava oli muokannut hankesuunnitelmaa ympäristökeskuksen esityksen jälkeen siten, että se oli valinnut matalimman siltavaihtoehdon jatkosuunnittelun kohteeksi. Ympäristöministeriön ratkaisu YVA-menettelyn soveltamatta jättämisestä perustuikin juuri tiepiiriin valitsemman siltatyyppin matalaan rakenteeseen, sillä kyseisessä maisemassa sillan korkeuden katsottiin olevan huomattavin maisemaa muuttava elementti. Ympäristöministeriö kuitenkin totesi lausunnossaan, että YVA-menettelyn tarve on arvioitava uudelleen, mikäli tiepiiri päättyisi korkeaan siltavaihtoehtoon.

4.4.2.7 Yksittäistapauksissa tehtävästä arvioinnista poikkeaminen

Suomessa ympäristövaikutusten arviointi tehdään lupamenettelyihin nähden erillisenä menettelynä, eivätkä muiden lakien mukaiset arvioinnit pääsääntöisesti korvaa YVAL:n mukaista arviointivelvollisuutta. YVAL:n 5.2 §:n nojalla menettelyn suorittamisesta voidaan kuitenkin YVAL 4.2 §:ssä tarkoitettujen hankkeiden tai toteutetun hankkeiden muutosten osalta poiketa, mikäli vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä YVAL:ssa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea. Lisäksi poikkeamisen edellytyksenä on, ettei hankkeella ole YVAL 14.3 §:ssä tarkoitettuja todennäköisesti toisen valtion lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella ilmeneviä merkittäviä ympäristövaikutuksia. Näissä tapauksissa YVA on aina tehtävä.¹⁶³

Hallituksen esityksen perusteella poikkeaminen YVAL 5.2 §:n nojalla voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun hanke on suunniteltu yksityiskohtaisen kaavoituksen yhteydessä ja kaavan laatimisprosessi vastaa YVAL:n vaatimuksia ympäristövaikutusten selvittämisestä, tiedottamisesta ja eri tahojen osallistumisesta.¹⁶⁴ Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa *KHO 21.3.2001 t. 511 (ATK)* lähdettiin siitä, että ympäristövaikutukset voidaan selvittää vaihtoehtoisesti kaavoituksella. Vastaavasti ympäristöministeriön tapauskohtaista arviointia koskevassa tulkintakäytännössä yksityiskohtainen kaavoitus on voinut korvata YVAL:n mukaisen arviointivelvollisuuden. Arvioidessaan liikekeskushankkeen arviointivelvollisuutta ympäristöministeriö katsoi, että hankkeen ympäristövaikutuksia oli selvitetty riittävässä määrin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoitusmenettelyssä (asemakaavamuutoksen valmistelun yhteydessä). Ministeriö katsoi poikkeamisen edellytysten täyttyneen asiassa myös kuulemisen osalta.

¹⁶³ Ks. HE 319/1993 vp s. 15.

¹⁶⁴ Ks. HE 319/1993 vp s. 15.

KHO 21.3.2001 t. 511 (ATK): Käsitellessään YVAL 5 §:n sisältöä korkein hallinto-oikeus toi esiin, että YVAL 24 §:n perusteluista ilmenee, että kaava-alueilla ympäristövaikutukset on yleensä tarkoitettu arvioitavaksi rakennuslain mukaisessa kaavoitusmenettelyssä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhdyskuntarakenteeseen ja kaupunkikuvaan merkittäviä vaikutuksia aiheuttava automarket voi olla hanke, jonka ympäristövaikutukset on arvioitava. Hankkeen ympäristövaikutukset voitiin KHO:n mukaan selvittää joko kaavoituksella tai erillisellä ympäristövaikutusten arvioinnilla. Hankkeen liikenteellisiä vaikutuksia oli selvitetty hanketta varten laaditussa liikenneselvityksessä. Lisäksi oli laadittu jo aiemmin selvitys X:n kaupungin automarkettien kaupallisesta kannattavuudesta, jossa oli tarkasteltu myös rakentamisen vaikutuksia keskustan palveluihin. Näissä selvityksissä ei ollut havaittu merkittäviä ympäristövaikutuksia. Muun ohella nämä seikat huomioon ottaen KHO hylkäsi ympäristöministeriön hakemuksen myönnetyn rakennusluvan purkamisesta.

Ympäristöministeriön lausunto 15.4.2003, Dnro 7/5239/2001: Ympäristöministeriö katsoi, että Itäsalmen keskustan asemakaavaehdotuksen mahdollistama liikekeskus todennäköisesti aiheuttaisi laadultaan ja laajuudeltaan YVAL 4.1 §:ssä tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Ministeriön mukaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoitusmenettelyssä tehdyt selvitykset oli kuitenkin tehty YVAL:ssa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä oli kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin ja etuihin hanke saattaa vaikuttaa. Tällä perusteella ympäristöministeriö katsoi, ettei hankkeeseen sovellettu YVAL:n mukaista arviointimenettelyä.

YVAL 5.2 §:n sanamuoto ja säännöksen perustelut viittaavat siihen, että poikkeamiskysymyksen ratkaisee ensiasteessa yhteysviranomainen. Säännöksen mukaan yhteysviranomainen arvioi tarvittaessa muun lain mukaisten selvitysten ja kuulemisten riittävyyden ennen hankkeen toteuttamista koskevan lupatai vastaavan päätöksen tekemistä. Muutoin laissa ei säädetä poikkeamista koskevasta menettelystä. Johdonmukainen järjestys poikkeamisasiassa on se, että ennen poikkeamiskysymyksen arvioimista alueellinen ympäristökeskus tekee päätöksen menettelyn soveltamistarpeesta.¹⁶⁵ YVAL 6 §:n mukainen soveltamispäätös voi sisältää poikkeamisratkaisun, jolloin päätöksessä otetaan kantaa sekä YVA-menettelyn soveltamistarpeeseen että poikkeamisen edellytysten

¹⁶⁵ Vrt. HE 182/1998 vp s. 3, jossa todetaan, että yhteysviranomainen voi ottaa joko muun viranomaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan kantaa siihen, vastaako lupa- tai muu siihen rinnastettava viranomaismenettely, jossa hanketta on käsitelty, YVAL:n vaatimuksia ympäristövaikutusten selvittämisestä, tiedottamisesta ja eri tahojen osallistumisesta. ”Yhteysviranomaisen kannanotto voi sisältää tiedon siitä, että jo sovellettu muun kuin YVA-lain mukainen menettely vastaa YVA-lain vaatimuksia. Kannanotto voi myös tarkoittaa sitä, että vaatimukset eivät täyty. Tällöin yhteysviranomainen tekisi tarvittaessa ympäristöministeriölle esityksen hankkeen arviointimenettelyn soveltamisesta.” Esitöiden mukaisesti yhteysviranomainen on voinut YVAL 5.2 §:n nojalla ratkaista poikkeamiskysymyksen, vaikka ympäristöministeriö ei ole arvioinut menettelyn soveltamisen tarvetta.

täyttymiseen. Poikkeamissäännöstä sovellettaessa on kuitenkin syytä huomioda, että YVA-lainsäädäntö ei mahdollista, että viranomainen voisi etukäteen sitovasti päättää YVA-menettelyn korvaamisesta muulla menettelyllä, kuten kaavoituksella. YVAL:n 5.2 §:n sanamuoto viittaa siihen, että yhteysviranomaisen arvioi muun lain mukaisen menettelyn riittävyttä sen päätyttyä.

Sippola-Alho pitää YVAL 5.2 §:n muotoilua tältä osin ongelmallisena. Hänen mukaansa olisi perusteltua, että jo kaavoituksen alkaessa voitaisiin tarvittaessa sitovasti päättää YVA-menettelyn korvaamisesta kaavoituksella. *Sippola-Alho* toteaa nykytilanteen aiheuttavan kunnissa ja toiminnanharjoittajissa huolta, sillä vaikka kaikki olennaiset vaikutukset saataisiin selville kattavassa kaavoitusmenettelyssä ja haitat voitaisiin ehkäistä kaavamääräyksin, on mahdollista, että kaksi- tai kolmiportaisen kaavoitusmenettelyn jälkeen hanke määrätään vielä hankekohtaiseen YVA-menettelyyn.¹⁶⁶ Toisaalta YVAL 5.2 § on siinä mielessä johdonmukainen, että myös YVAL:n mukaisessa menettelyssä riittävyyden arvioiminen on jälkikäteistä. Jälkikäteinen tarkistaminen on tarpeen arvioinnin sisällöllisten ja menettelyllisten vaatimusten täyttymisen arvioimiseksi. Myös YVA-direktiivin asettamiin vaatimuksiin sisältyy (jälkikäteinen) tarkistamisen tarve, sillä hankkeelle ei voida myöntää lupaa, jos YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut tiedot eivät ole täydelliset.¹⁶⁷

Vaikka sitovaa poikkeamisratkaisua ei voida tehdä etukäteen, riskiä myöhemmästä hankekohtaisesta arviointivelvollisuudesta voitaneen oleellisesti pienentää esimerkiksi kaavoittajan ja yhteysviranomaisen välisillä etukäteisneuvotteluilla sekä kaavoituksenaikaisella yhteistyöllä. Näin voisi ajatella olevan erityisesti niissä tilanteissa, joissa hankkeen toteuttamisen mahdollistavia lupia haetaan lyhyen ajan kuluessa siitä, kun kaava on valmistunut. YVAL:n mukaiset vaatimukset voidaan ottaa huomioon kaavoituksen alkuvaiheessa laadittavassa osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa¹⁶⁸ ja kunta voi MRL 64 §:n mukaisissa neuvotteluissa käydä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa keskusteluja siitä, miten molempien lakien mukaiset selvitys- ja osallistumisvaatimukset toteutuvat.¹⁶⁹

¹⁶⁶ *Sippola-Alho* 2003 s. 20–22.

¹⁶⁷ Ks. komissio 2003 (b) s. 60.

¹⁶⁸ MRL 63.1 §:ssä edellytetään, että kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista.

¹⁶⁹ MRL 64 §:n mukaan kunta voi neuvotella alueellisen ympäristökeskuksen kanssa osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävyydestä ja toteuttamisesta. Myös MRL 62 §:ssä tarkoitetut osalliset voivat esittää neuvottelujen käymistä osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävyydestä. Jos suunnitelma on ilmeisesti puutteellinen, alueellisen ympäristökeskuksen on viivytyksettä järjestettävä kunnan kanssa neuvottelu suunnitelman täydennystarpeiden selvittämiseksi. Neuvotteluun on kutsuttava esityksen tehneen osallisen lisäksi tarpeen mukaan ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaan asia liittyy. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman sekä MRL 64 §:n mukaisten neuvottelujen hyödyntämismahdollisuuksiin arviointien yhteensovittamisessa viittaa- vat myös *Ekroos* ja *Majamaa* 2005 s. 650.

Poikkeamiseen liittyvästä muutoksenhausta ei ole säädetty YVAL:ssa. Mikäli (kielteinen) poikkeamisratkaisu on tehty YVAL 6 §:n mukaisen päätöksen yhteydessä, hankkeesta vastaava voinee YVAL 19 § nojalla tehdyssä valituksessa vaatia, että alueellisen ympäristökeskuksen soveltamispäätös tulee YVAL 5.2 §:n vastaisena kumota. Myös muussa yhteydessä alueellisen ympäristökeskuksen tekemää poikkeamisratkaisua lienee pidettävä valituskelpoisena päätöksenä. Kyse on arviointimenettelyn soveltamistarpeen ratkaisevasta päätöksestä, jota koskevasta valitusoikeudesta ei ole erityislaissa säädetty. Päätöksen valituskelpoisuuden perustana on siten HLL 5 § ja valittamaan oikeutettujen tahojen piiri määräytyy puolestaan HLL 6 §:n perusteella. Poikkeamisratkaisun lainmukaisuus saattaa tulla hallintotuomioistuimen tutkittavaksi myös lupavalitusasian yhteydessä, sillä YVAL 17.2 ja 19.3 §:ien nojalla lupa- tai sitä vastaavassa valitusasiassa voidaan vedota YVAL:n mukaisen arvioinnin tekemättä jättämiseen.

Prosessuaaliselta kannalta YVAL 5.2 §:ään näyttäisi liittyvän sääntelyn ja tuomioistuinikäytännön niukkuuden vuoksi siinä määrin oikeudellista epäselvyyttä, että säännöstä olisi tarvetta täsmentää. Siitä tulisi selkeästi ilmetä poikkeamista koskevan menettelyn kulku, poikkeamisratkaisun tekevä ensiasteen viranomainen sekä se, missä yhteydessä poikkeamispäätökseen voidaan hakea muutosta.

4.4.2.8 *Seulontapäätöstä koskeva muutoksenhaku*

Arviointimenettelyn soveltamisen tarvetta koskeva päätös on valituskelpoinen asiaratkaisu, josta hankkeesta vastaava voi YVAL 19.1 §:n nojalla valittaa hallinto-oikeuteen¹⁷⁰ ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäytöläin mukaisesti.¹⁷¹ Alueellisella ympäristökeskuksella on puolestaan oikeus hakea hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut ympäristökeskuksen soveltamispäätöksen (YVAL 19.2 §).

Muut kuin hankkeesta vastaava, kuten hankkeen lähistöllä asuvat tai rekisteröidyt yhdistykset, eivät voi valittaa seulontapäätöksestä suoraan hallintotuomioistuimeen. Viimeisimmän lakimuutoksen (458/2006) yhteydessä lisätyn YVAL 19.3 §:n nojalla he saavat kuitenkin hakea muutosta menettelyn soveltamatta jättämistä koskevaan päätökseen samassa järjestyksessä ja yhteydessä

¹⁷⁰ Alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä valitetaan HLL 12.1 §:n perusteella siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä ympäristökeskuksen toimialue sijaitsee. Jollei tätä perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä alueellisen ympäristökeskuksen päätoimipaikka sijaitsee.

¹⁷¹ Ennen 1.9.2006 voimaan tullutta lakiuudistusta hankkeesta vastaavalla oli oikeus valittaa ympäristöministeriön seulontapäätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

kuin hanketta koskevasta muun lain mukaisen lupa-asian ratkaisusta tai hankkeen toteuttamisen kannalta muusta olennaisesta päätöksestä valitetaan edellyttäen, että heillä on valitusoikeus asiassa. Esimerkiksi ympäristölupa-asiaissa ne tahot, joilla on ympäristönsuojelulain 97 §:n nojalla valitusoikeus ympäristölupapäätöksestä, voivat ympäristölupavalituksen yhteydessä hakea muutosta myös alueellisen ympäristökeskuksen tekemään kielteiseen seurantapäätökseen (menettelyn soveltamatta jättämistä koskevaan päätökseen).

YVAL:n muutosehdotusta valmisteltaessa harkittiin vaihtoehtoa, jossa myös muilla kuin hankkeesta vastaavalla olisi suora valitusmahdollisuus seurantapäätöksestä. Hallituksen esityksessä vaihtoehdosta luopumista perustellaan sillä, että valitusoikeuden määrittely YVAL:ssa olisi ongelmallista. Esityksessä pidettiin perusteltuna nykyistä ratkaisua, jossa valitusoikeus määräytyy erityislainsäädännön nojalla. Lisäksi vaihtoehdosta luopumisen perusteena tuotiin esiin se, että muiden tahojen kuin hankkeesta vastaavan valitusoikeus seurantapäätöksestä ennen lupavaihetta olisi vaikuttanut hankkeiden toteuttamisen aikatauluihin ja jakanut oikeudenkäyntejä nykyistä useampaan vaiheeseen. Tällaista kehitystä haluttiin välttää.¹⁷²

Ennen 1.9.2006 voimaan tullutta muutosta muilla kuin hankevastaavilla ei ollut kansallisen oikeuden nojalla tehokkaita oikeudellisia keinoja kielteisen seulantaratkaisun (tuolloin ympäristöministeriön lausunnon) kumoamiseen tai muuttamiseen tuomioistuimessa. Edellä jaksossa 4.4.2.5 referoidussa ratkaisussa *KHO 2003:40* korkein hallinto-oikeus linjasi, ettei sillä ollut YVAL (468/1994) 6 ja 19 §:t huomioon ottaen toimivaltaa puuttua ympäristöministeriön arviointimenettelyn soveltamatta jättämistä koskevaan ratkaisuun hankkeen lupa- tai sitä vastaavaa päätöstä koskevan valitusasian yhteydessä.¹⁷³

¹⁷² Ks. HE 210/2005 vp s. 5–6.

¹⁷³ Tulkintaa edustaa myös esimerkiksi tapaus *KHO 31.12.2003 t. 3549*. Asiassa ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristöluvan broilerikasvattamon toimintaa varten. Broilerikasvattamon kasvatuserän eläinmäärä sai olla luvan mukaan enintään 60 000 broileria. Valittajat vaativat hallinto-oikeudessa arviointimenettelyn suorittamista asiassa. Hallinto-oikeus katsoi, ettei YVAL 4.1 §:ää voitu soveltaa asiassa, sillä YVAL 6.1 §:n 1 a alakohdan mukaisesti alle 85 000 broilerin kasvattamon osalta ei ole tarpeen suorittaa arviointia. Lisäksi hallinto-oikeus totesi, ettei ympäristöministeriö ollut tehnyt YVAL 6 §:n mukaista päätöstä arviointimenettelyn suorittamisesta. KHO yhtyi hallinto-oikeuden kantaan todeten, ettei YVA-menettelyä ole tarvinnut soveltaa hallinto-oikeuden päätöksessä mainituista syistä. Vastaavasti tapauksissa *KHO 18.10.2004 t. 2593*, *KHO 30.12.2004 t. 3521* ja *KHO 25.1.2005 t. 160* yksittäistapauksissa tehtävän arvioinnin soveltamatta jättämistä perusteltiin yksin sillä, ettei ympäristöministeriö ollut määrännyt arviointia tehtäväksi. Ks. myös tapaus *KHO 5.8.2005 t. 1945*, jossa hallinto-oikeus perusteli yksittäistapauksissa tehtävän YVA:n soveltamatta jättämistä viittaamalla ympäristökeskuksen valituksesta antamaan lausuntoon, jonka mukaan hanke ja alueella jo oleva viljely sekä eläintenpito eivät yhdessäkään asianmukaisesti hoidettuna todennäköisesti aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Sovellettuina oikeusohjeina hallinto-oikeus viittasi YVAL 4.1 ja 4.2 §:iin sekä YVAA 6.1 §:n 1 b kohtaan. KHO pysytti hallinto-oikeuden ratkaisun lopputuloksen, mutta viittasi YVA:n soveltamatta jättämisen osalta YVAL 6, 17 ja 19 §:iin.

Merkillepantavaa on, ettei korkein hallinto-oikeus tarkastellut asiassa sitä, onko ympäristöministeriö ylittänyt YVA-direktiivissä asetetut harkintavallan rajat ja voisiko sikalahanke siten olla arviointivelvollinen suoraan direktiivin nojalla.¹⁷⁴ YVA-direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksen sivuuttaminen selittynee toimivallan puuttumista koskevalla linjauksella. Kun korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei sillä ollut toimivaltaa ratkaista tapauskohtaisen YVA:n soveltamiskysymystä, se ei ole pitänyt tarpeellisena ottaa kantaa YVA-direktiivin mukaiseen arviointivelvollisuuteen. EYTI:n ratkaisukäytännön (muun muassa asia *C-72/95, Kraaijeveld*) valossa kansallisen tuomioistuimen on tutkittava *toimivaltansa rajoissa*, tietyin edellytyksin viran puolesta, ovatko jäsenvaltion lakiasäättävät tai hallinnolliset viranomaiset pysyneet niille YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa.¹⁷⁵

Vaihtoehtoisesti YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan perusteella syntyvän arviointivelvollisuuden tarkastelun puuttuminen saattaa ilmentää sitä, ettei KHO ole pitänyt 850 sian emakkosikalaa direktiivin liitteen II hankkeena. Direktiivin sanamuodon perusteella kyseinen tulkinta on mahdollinen, sillä emakkosikalaa tai siihen selvästi rinnastettavissa olevaa hanke-tyyppiä ei ole mainittu direktiivin liitteessä II. Toisaalta YVA-direktiivin liitteen II kohdassa 1 on mainittu karjan tehokasvatukseen tarkoitetut laitokset, joihin kuuluvat ainakin liitteessä I mainitsemattomat lihotussikalat.¹⁷⁶ YVA-direktiivin laajaa soveltamisalaa korostava Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oi-

¹⁷⁴ KHO tuo IPPC-direktiivin tarkastelun yhteydessä esiin, että hanke alittaa direktiivin liitteessä I pakollisen arviointimenettelyn rajaksi säädetyn 900 emakon määrän. Muutoin päätös ei sisällä YVA-direktiivin mukaisen arviointivelvollisuuden tarkastelua.

¹⁷⁵ Ks. myös jakso 4.3.4.4, jossa on käsitelty jäsenvaltioiden prosessiautonomiia.

¹⁷⁶ Alkuperäisen YVA-direktiivin liitteessä II oli mainittu erikseen ”siankasvatukseen tarkoitetut laitokset”. Direktiivin tarkoituksena huomioon ottaen suurimpien sikaloiden siirtyminen direktiivin 97/11/EY säättämisen yhteydessä liitteeseen I ei poistanut pienempien kasvatussikaloiden vaikutusperusteista arviointivelvollisuutta, vaan näiden sikalahankkeiden arviointivelvollisuus voi syntyä direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan kautta. Ks. myös asia *C-121/03 (komissio vs. Espanja)*, joka koski komission väitteitä arviointimenettelyn puuttumisesta Espanjan Baix Terin alueen kasvatussikaloiden osalta. EYTI:n mukaan komissio oli antanut useita täsmällisiä esimerkkejä sikaloista, joista olisi pitänyt tehdä YVA-direktiivin mukainen arviointi. Tuomioistuin yhtyi komission näkemykseen siitä, että ”vaikka näiden sikaloiden rakentamis- tai muutoshankkeet kuuluivatkin direktiivin 85/337 liitteeseen II, sellaisena kuin se oli alkuperäisessä versiossaan, niiden ympäristövaikutuksista olisi ollut saman direktiivin 2 artiklan 1 kohdan nojalla tehtävä ennakoarviointi, kun otetaan huomioon niiden luonne”. Tuomioistuimen mukaan useiden sikaloiden koko, niiden maantieteellinen sijainti Espanjan viranomaisen direktiivin 91/676 nojalla vuonna 1998 pilaantumisalttiiksi julistamalla vyöhykkeellä, niiden suhteellisen suuri lukumäärä samalla vyöhykkeellä ja tällaisiin kasvatussikaloihin liittyvät erityiset haitat edellyttivät arviointien suorittamista. Kun otettiin myös se, ettei Espanjan hallitus ollut vedonnut mihinkään ennakoarviointimenettelyyn, joka olisi suoritettu kyseessä olevissa kasvatussikalaisissa ennen 14.3.1999, tuomioistuin hyväksyi YVA-direktiivin alkuperäisen version rikkomista koskevat komission väitteet.

keuskäytäntö¹⁷⁷ huomioon ottaen myös liitteen I raja-arvoa pienemmät emakosikalat lienee sijoitettava tähän hankeluokkaan.

Edellä esitetyistä, tapausta *KHO 2003:30* koskevista tulkintavaihtoehdosta ensiksi mainittua tukee myös ratkaisu *KHO 3.12.2004 t. 3138*, jossa käsiteltiin YVA-direktiivin liitteeseen II kuuluvan eläinsuojahankkeen arviointivelvollisuutta. Päätöksessä korkein hallinto-oikeus ei arvioinut itsenäisesti YVAL 4.2 §:ään perustuvaa YVA-velvollisuutta, vaan antoi tältä osin ratkaisevan painoarvon ympäristöministeriön lausunnolle. Se näytti lähtevän asiassa ratkaisun *KHO 2003:30* tapaan siitä, ettei sillä ole toimivaltaa puuttua ympäristöministeriön tekemään seulantaratkaisuun, eikä sen tästä syystä tarvinnut itse ottaa kantaa tapauskohtaiseen arviointivelvollisuuteen.

KHO 3.12.2004 t. 3138: Ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristöluvan lihakarjan kasvatukseen. Ympäristöluvan mukaan eläinsuojassa sai olla enintään 1 888 eläinpaikkaa. Korkein hallinto-oikeus totesi hankkeen YVA-velvollisuuden osalta, ettei nautojen pitoa ollut mainittu YVAA 6 §:n hankkeena, johon arviointia sovelletaan YVAL 4.1 §:n nojalla. Yksittäistapauksissa sovellettavan arvioinnin osalta KHO viittasi ympäristöministeriön lausuntoon, jossa oli katsottu, ettei hankkeeseen ole tarpeen soveltaa YVA-menettelyä.

Ennen linjaratkaisun *KHO 2003:40* antamista hallintotuomioistuimien oikeuskäytäntö ei ollut tapauskohtaisen YVA:n soveltamista koskevien perustelujen osalta yhtenäinen. Esimerkiksi ratkaisu *KHO 13.3.2003 t. 559* näyttäisi olevan perusteluiltaan erilinjainen vuosikirjaratkaisuun nähden. Päätöksen perustelut viittaavat siihen, että valitustuomioistuin voisi itsenäisesti päättää yksittäistapauksissa sovellettavan YVA:n tekemisestä.¹⁷⁸ Tapauksessa Vaasan hallinto-oikeus, jonka ratkaisun KHO perusteluineen pysytti, ei tuo esiin ympäristöministeriön (tai yhteysviranomaisen) kantaa soveltamiskysymykseen.

¹⁷⁷ Ks. esim. asia C-486/04 (*komissio vs. Italia*). Tapauksessa EYTI totesi, että YVA-direktiivissä tarkoitettu jätteistä huolehtimisen käsite oli ymmärrettävä laajassa mielessä siten, että se kattaa kaikki toimet, jotka johtavat joko jätteistä huolehtimiseen termin suppeassa merkityksessä tai niiden hyödyntämiseen.

¹⁷⁸ Vrt. tapaus *KHO 27.1.2003 t. 175*, jossa korkeimman hallinto-oikeuden perustelut YVAL 4.2 §:ään perustuvan arvioinnin osalta vastasivat ratkaisun *KHO 2003:40* perusteluja. Asiassa Vaasan hallinto-oikeus arvioi, ettei tapauskohtainen YVA voi tulla sovellettavaksi, sillä kyseessä oleva hanke ei aiheuttanut hankeluettelossa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Korkein hallinto-oikeus pysytti Vaasan hallinto-oikeuden lopputuloksen, mutta antoi hallinto-oikeuden ratkaisusta poiketen merkitystä sille, ettei ympäristöministeriö ollut määrännyt YVAL 6 §:n mukaisessa järjestyksessä määräyksenvaraista menettelyä suoritettavaksi. Hallintotuomioistuimien käytännön epäyhtenäisyyttä ilmentää myös ratkaisu *KHO 3.12.2004 t. 3138*, jossa Vaasan hallinto-oikeus oli jättänyt tutkimatta YVA-menettelyn soveltamista koskevan vaatimuksen. Tältä osin KHO kumosi hallinto-oikeuden ratkaisun YVAL 17 §:ään nojautuen.

KHO 13.3.2003 t. 559: Ympäristökeskus oli myöntänyt päätöksellään ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan eläinsuojan laajentamiseen. Päätökseen sisältyvissä lupamääräyksissä muun ohella edellytettiin, että laajennuksen jälkeen tuotantorakennuksiin saatiin sijoittaa enintään 540 keino-osiemennyssonnia. Muutoksenhakija vaati hallinto-oikeudessa muun ohella asian määräämistä selvitettäväksi YVA-menettelyssä. Vaatimukset hyläten hallinto-oikeus katsoi, ettei kysymyksessä ole hanke, joka edellyttäisi arviointia YVAA 6 §:n hankeluettelon perusteella. Hallinto-oikeuden mielestä hanke ei myöskään YVAL 4.2 §:n tai 4.3 §:n perusteella arvioituna aiheuttanut hankeluettelossa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Muutoksenhakija uusi vaatimuksensa YVA:n suorittamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ottaen huomioon asiassa esitetyt vaatimukset, saatu selvitys sekä hallinto-oikeuden ratkaisu ja sen perustelut, korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ollut syytä.

Perustelujen epäyhtenäisyytenä ilmennyt oikeuskäytännön horjuvuus kuvastaa toimivaltakysymykseen liittynyttä epäselvyyttä, joka johtui osaltaan siitä, että alkuperäinen YVAL mahdollisti tulkinnan valitustuomioistuimen mahdollisuudesta kumota lupapäätös tapauskohtaisesti määrättävän YVA:n tekemättä jättämisen perusteella. YVAL (468/1994) 4.2 §:n perusteella arviointimenettelyä sovellettiin yksittäistapauksessa hankkeeseen ja sen olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, hankeluettelossa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. YVAL 17 §:ssä säädettiin valitusoikeudesta sillä perusteella, ettei menettelyä ole suoritettu. Säännöksestä ei ilmennyt, että kyseinen oikeus koskisi ainoastaan hankeluettelon edellyttämän tai ministeriön määräämän YVA:n tekemättä jättämistä.¹⁷⁹

Korkeimman hallinto-oikeuden linjaus *KHO 2003:40* merkitsi epätasapainoista tilannetta muutoksenhakuoikeuksien kannalta. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus myönsi olevansa valittajien kanssa samaa mieltä arviointimenettelyn tarpeellisuudesta, mutta ei voinut kumota lupapäätöstä yksittäistapauksissa tehtävän YVA:n puuttumisen perusteella. Muutoksenhakuoikeutta koskevan epätasapainon korjaamisen kannalta YVA-lainsäädäntöä oli tarvetta täsmentää siten, että se mahdollistaisi tehokkaan vetoamisen valitusasiassa YVA:n puuttumiseen myös yksittäistapauksissa sovellettavan arvioinnin osalta. Lainsäädännön muutokseen oli perusteita myös EY-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.¹⁸⁰ Ratkaisun *KHO 2004:30* seurauksena arviointimenettelyn

¹⁷⁹ Arviointimenettelyn tapauskohtaisesta soveltamisesta ja siihen liittyvästä muutoksenhausta ennen lakiuudistusta ks. myös *Kumpulä* (teoksessa *Kuusiniemi* ym.) 2001 s. 511–515, *Pölönen* 2004 s. 69–76 ja *Pölönen – Määttä* 2004 s. 15–20.

¹⁸⁰ Ks. myös *Kuusiniemi* (2007 s. 311), joka toteaa YVAL:n muutoksen selkeimmän vaikutuksen olevan tuomioistuimen näkökulmasta ”sen EY-oikeudellisesti ongelmallisen tulkinnan uudelleen

tekemättä jättämiseen ei voitu tehokkaasti vedota valitusasioissa kaikkien YVA-direktiivin liitteen II hankkeiden osalta riippumatta siitä, onko ympäristöministeriö pysynyt YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan sekä 4 artiklan 2 ja 3 kohdan määrittämässä harkintavallan rajoissa.

Toisin kuin muilla tahoilla hankkeesta vastaavalla oli aikaisemminkin valitusmahdollisuus menettelyn soveltamista koskevasta päätöksestä. Turvetuotantohanketta koskevassa tapauksessa *KHO 3.7.1996 t. 2256 (ATK)* hankkeesta vastaava valitti ympäristöministeriön soveltamispäätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen katsoen, ettei YVAL:n mukainen menettely ollut tarpeen. Turvetuotannon vaikutukset olivat yhtiön mukaan pääasiassa vesistövaikutuksia, jotka tulisivat riittävästi selvitettyiksi jo hanketta koskevassa vesioikeudellisessa lupamenettelyssä. Korkein hallinto-oikeus pysytti ympäristöministeriön päätöksen katsoen YVAL 4.2 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyvän. Tapauksessa *KHO 18.2.2000 t. 312 (ATK)* ympäristöministeriö oli edellyttänyt arviointimenettelyn soveltamista supermarketin saneeraamis- ja laajentamishankkeeseen sillä perusteella, että hankkeella oli todennäköisesti merkittäviä haitallisia YVAL 2.1 §:ssä tarkoitettuja välittömiä ja välillisiä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen sekä ihmisten elinoloihin. Korkein hallinto-oikeus pysytti ympäristöministeriön päätöksen pitäen ministeriön esittämiä arviointivollisuuden perusteita lainmukaisina.

KHO 3.7.1996 t. 2256 (ATK): Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ministeriö oli voinut määrätä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sovellettavaksi turvetuotantohanketta koskevassa yksittäistapauksessa, eikä ministeriön päätös loukannut yhtiön oikeutta. Ottaen huomioon hankkeen laadun, laajuuden, turvetuotannon yleisistä vesistövaikutuksista ennestään olevan tiedon, hankkeen sijainnin jo perustettuihin ja vielä suunnitteilla oleviin luonnonsuojelualueisiin nähden sekä muun turvetuotantoalueiden ympäristöä koskevan selvityksen, korkein hallinto-oikeus katsoi, että hankkeesta todennäköisesti aiheutuisi YVAL 4.2 §:ssä tarkoitettuja merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Ne saattoivat KHO:n mukaan ilmetä YVAL 2 §:ssä tarkoitettuina viihtyvyysvaikutuksina, vaikutuksina vesiin, kasvillisuuteen, eliöihin, eliöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen sekä maisemavaikutuksina.

KHO 18.2.2000 t. 312 (ATK): Ympäristöministeriö oli tehnyt päätöksen YVA-menettelyn soveltamisesta kauppakeskuksen laajentamis- ja rakentamishankkeeseen. Se arvioi hankkeen lisäävän liikenteen määrää alueella ja muuttavan kaupunkiseudun palvelurakennetta ja heikentävän kaupunkikeskustan elinvoimaisuutta. Hankkeella oli ministeriön mukaan todennäköisesti merkittäviä haitallisia YVAL 2.1 §:ssä tarkoitettuja välittömiä ja välillisiä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen sekä ihmisten elinoloihin. Kyseessä oli

arviointi, että ns. määräysksenvaraisen YVA:n tarpeeseen ei tuomioistuimessa ole voitu puuttua, sikäli kuin ympäristöministeriö [...] ei ole määrännyt arviointia tehtäväksi”.

YVAL:n 4.2 §:ssä tarkoitettu toteutetun hankkeen olennainen muutos, joka todennäköisesti aiheuttaisi laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, YVAA (792/1994) 5 §:ssä lueteltujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Yhtiö valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen katsoen, ettei hanke edellyttänyt YVAL:n mukaista arviointia. Yhtiön mukaan ajatus siitä, että palveluja tuottava rakentaminen olisi YVAL:ssa tarkoitettuihin, suuriin teollisuus- tai infrastruktuurihankkeisiin rinnastettava, merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia aiheuttava hanke, oli vaikeasti ymmärrettävä. Yhtiö toi myös esiin, että vaaditussa YVA-menettelyssä tultaisiin käytännössä pitkälti tekemän samantyyppiset selvitykset kuin mitä oli jo aikaisemmin tehty. Arviointimenettely siten ainoastaan tarpeettomasti viivästyttäisi hankkeen toteuttamista, jolla oli yhtiölle huomattava taloudellinen merkitys. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ympäristöministeriö oli voinut päätöksessään hallintuilla perusteilla päättää, että hankkeeseen sovelletaan YVA-menettelyä.

4.5 YVA-MENETTELYN SOVELTAMISALA YHDYSVALLOISSA

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan Yhdysvalloissa liittovaltion toimiin, joista saattaa aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia. Arviointivelvollisuus voi koskea yksittäisten (rakennus)hankkeiden lisäksi suunnitelmia, ohjelmia ja lainsäädäntöhankkeita.¹⁸¹ Soveltamisalan määrittämisen kannalta lähtökohtana on NEPA:ssa asetettu velvollisuus laatia arviointiselostus (*detailed statement*) koskien niitä liittovaltion toimia¹⁸², jotka vaikuttavat¹⁸³ merkittävästi¹⁸⁴ ihmisten elinympäristön laatuun.¹⁸⁵ Arviointimenettelyn soveltamisalaa määrittävää ”ihmisten elinympäristö” -käsitettä tulkitaan laajasti. Merkilläpantavaa on, etteivät luonnonympäristöön liittymättömät sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset voi kuitenkaan yksin laukaista arviointivelvollisuutta.

¹⁸¹ Ks. CEQ:n määräykset § 1508.18. CEQ:n (1997 s. 11–12) mukaan ensimmäisen 25 vuoden aikana YVA-menettelyn käytön painopiste on ollut yksittäisten rakennus-, kehitys- ja luonnonvarahankkeiden arvioinneissa. Suunnitelmien ja ohjelmien arviointeja on sen sijaan tehty vähemmän. Viranomaiset ovat arvioineet yksittäisten hankkeiden vaikutuksia hyvin seikkaperäisesti. Haluttomuuden soveltaa NEPA:aa strategisella tasolla on epäilty johtuvan halusta välttää tarpeettoman yksityiskohtaisia selvityksiä.

¹⁸² Liittovaltion toimen käsite on laaja. Liittovaltion toimeksi katsotaan esimerkiksi sellaiset hankkeet tai suunnitelmat, joita liittovaltion viranomainen rahoittaa tai avustaa muutoin. Ks. tarkemmin CEQ:n määräykset § 1508.18.

¹⁸³ CEQ:n määräyksistä (§ 1508.18) ilmenee, että vaikuttaminen (*affecting*) tarkoittaa NEPA:n systematiikassa sitä, että hankkeella on tai saattaa olla merkittäviä vaikutuksia.

¹⁸⁴ Merkittävyyden arvioimisessa huomioon otettavista kriteereistä on säädetty seikkaperäisesti CEQ:n määräyksissä (§ 1508.27). Pääkriteereinä määräyksissä on mainittu konteksti ja intensiteetti.

¹⁸⁵ Ks. NEPA § 4332 (2) B-C ja Karkkainen 2002 s. 904.

Myös nämä vaikutukset on kuitenkin otettava arviointiselostusta laadittaessa soveltuvien osin huomioon.¹⁸⁶

Hankkeen arviointivelvollisuus määräytyy yleensä ympäristöarvioinnin (*Environmental Assessment*) perusteella.¹⁸⁷ Yhdysvaltojen YVA-järjestelmässä ympäristöarviointi on tarkoitettu menettelyksi, joka tuottaa perustiedot hankkeen vaikutuksista arviointiselostuksen laatimisvelvollisuuden arvioimiseksi. Vuosien saatossa ympäristöarviointien luonne on kuitenkin muuttunut ja ympäristöarviointi on kehittynyt ikään kuin erilliseksi instrumentiksi. Ympäristöarviointien määrä suhteessa arviointiselostusten määrään on noussut merkittävästi NEPA:n voimassaolon aikana. Nykyisin vain noin 500 hankkeen osalta päädytään ympäristöarvioinnin pohjalta arviointiselostusvaiheeseen, vaikka noin 50 000 hankkeesta tehdään vuosittain ympäristöarviointi. Ympäristöarvioinnin lopputulos on siis hyvin yleisesti (99 % tapauksista) se, ettei hankkeella ole merkittäviä ympäristövaikutuksia (*finding of no significant impact, FONSI*).¹⁸⁸ Tilastoja selittää suuntaus muokata hankkeita seulontavaiheessa selaisiksi, ettei arviointikynnys ylity. Käytäntöä on pidetty NEPA:n vaikuttavuuden kannalta olennaisena tekijänä.¹⁸⁹

Karkkaisen mukaan FONSI:en kautta YVA:lla on vaikutustapa, jota ei ole ennakoitu lainsäätämismuutoksissa. Vaikutusmekanismi perustuu kannustimeen muokata hanketta ja vähentää hankkeen ympäristövaikutuksia kalliin ja hitaan arviointiprosessin välttämiseksi. Järjestelmän etuna on se, että hanke pyritään muokkaamaan heti suunnittelun alkuvaiheessa sellaiseksi, ettei merkittäviä haitallisia vaikutuksia aiheudu. Ideaalitulanteessa ympäristöarviointeihin perustuva järjestelmä on kaikkien osapuolien kannalta toimiva. Sen avulla saavutetaan NEPA:n aineelliset tavoitteet, mutta vältetään hankkeiden pitkittymiseltä ja arviointiselostusten laatimisesta aiheutuvilta kustannuksilta. Ympäristöarviointi tehdään myös varhaisessa suunnitteluvaiheessa ja sen voisi ajatella olevan tätä kautta tehokkaampi.¹⁹⁰

Ympäristöarviointeihin kohdistunut kritiikki kuitenkin osoittaa, ettei järjestelmän ympäristöllisestä vaikuttavuudesta olla kovin yksimielisiä. Epävarmuudet liittyvät ennen kaikkea selvitysten tieteelliseen laatuun ja luotettavuuteen. NEPA:ssa ei edellytetä seurantaa ja näin ollen ympäristöarvioinnissa tehty päätelmä arviointikynnyksen alittumisesta (FONSI) jää tarkistamatta todellisten

¹⁸⁶ Ks. CEQ:n määräykset § 1508.14.

¹⁸⁷ Ks. *Tripp – Alley* 2003 s. 80 ja *Wood* 2003 s. 24.

¹⁸⁸ Ks. CEQ 1997 s. 19, *Karkkainen* 2002 s. 909–910 ja *Wood* 2003 s. 27. Esimerkiksi vuonna 1973 laadittiin n. 2000 arviointiselostusta, vuosina 1990–1995 keskimäärin vain n. 500. CEQ 1997 s. 19.

¹⁸⁹ CEQ 1997 s. 19–20. Ympäristöarvioinnin tärkeästä asemasta huolimatta YVA-tutkimus on *Karkkaisen* (2002 s. 908) mukaan painottunut arviointiselostuksen laatimisprosessin analysointiin.

¹⁹⁰ *Karkkainen* 2002 s. 908. Täysimääräiseen NEPA-prosessiin liittyvästä pelotevaikutuksesta ks. myös *Deacon* 2003 s. 155–156.

vaikutusten pohjalta. Vastaavasti myöskään seulontavaiheessa esitettyjen lieventämistoimien (*mitigated FONSI*) tehokkuutta ei varmisteta.¹⁹¹

Järjestelmä voidaan nähdä myös kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta ongelmallisena. Yhdysvaltojen YVA-käytännössä yleisöllä on ollut usein heikot mahdollisuudet saada tietoa ympäristöarvointien vireilläolosta ja niiden sisällöstä.¹⁹² Lisäksi valvontaa ja järjestelmän kontrolloitavuutta hankaloittaa se, ettei ympäristöarviointeja toimiteta arviointiselostusten tapaan muille viranomaisille, eikä niitä tallenneta liittovaltion arkistoon (*federal register*). Seurannan puuttuminen ja tosiasiallisten tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuuksien vähäisyys johtaa usein siihen, ettei ympäristöarvointien tuloksiin luoteta ja kysymys hankkeen arviointivelvollisuudesta saatetaan tuomioistuimien arvioitavaksi.¹⁹³

Tilanteen korjaamiseksi YVA-lainsäädännön kehittämistyöryhmä (*NEPA Task Force*) on esittänyt, että CEQ julkaisisi ohjeet, joissa täsmennettäisiin muun muassa ympäristöarvointien sisältöä ja kansalaisosallistumista koskevat vähimmäisvaatimukset.¹⁹⁴ *Karkkainen* pitää puolestaan tarpeellisenä seurantavelvoitteen asettamista sellaisille hankkeille, joissa ympäristöarvioinnin FONSI-lopputulokseen liittyy epävarmuutta tai lieventämistoimien riittävyydestä on epäselvyyttä. Karkkaisen luokittelussa nämä hankkeet kuuluisivat luokkaan ”*contingent-FONSP*”. Yhdistämällä seuranta ympäristöarviointeihin haitalliset ympäristövaikutukset tulisivat Karkkaisen mukaan asianmukaisesti arvioiduksi ja huomioon otetuksi koko hankkeen elinkaaren aikana. Tämä olisi hänen mukaansa koko järjestelmän vaikuttavuuden kannalta hyödyllistä.¹⁹⁵

Yhdysvaltojen YVA-järjestelmässä seulontavaiheen keinovalikoimaan kuuluu ympäristöarvioinnin ohella hanketyyppikohtainen poissuljenta (*categorical exclusion*). Poissuljenta edellyttää toimialakohtaista arviointia, jossa on osoitettava, ettei tiettyyn hanketyyppiin kuuluvista hankkeista aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Mikäli hanke kuuluu arvioinnista poissuljettuun hanketyyppiin, erillistä YVA:n tarpeen harkintaa ei tarvitse tehdä.¹⁹⁶ *Connaughtonin* mukaan asianmukaisesti käytettynä kategorinen poissuljenta mahdollistaa lisä-

¹⁹¹ *Karkkainen* 2002 s. 908 ja 933–938. CEQ:n määräykset sisältävät lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon varmistusta koskevan suosituksen. Kyseessä ei ole kuitenkaan oikeudellisesti sitova velvoite. Ks. *Karkkainen* 2002 s. 936.

¹⁹² Ks. *Karkkainen* 2002 s. 946 ja *Wood* 2003 s. 24. Osallistumista koskeviin vähimmäisvaatimuksiin (ympäristöarviointeja laadittaessa) liittyy oikeudellista epäselvyyttä, sillä NEPA:n ja CEQ:n määräysten vaatimukset koskevat pääasiassa täysimittaista NEPA-prosessia. Ks. CEQ 1997 s. 20.

¹⁹³ Ks. CEQ 1997 s. 19–20 ja *Karkkainen* 2002 s. 936–937.

¹⁹⁴ Ks. *The Nepa Task Force* 2003, kohta 6.6. Ohjeiden on arvioitu valmistuvan keväällä 2007. Ks. <http://ceq.eh.doe.gov/ntf/implementation.html>.

¹⁹⁵ *Karkkainen* 2002 s. 908, 942–943.

¹⁹⁶ Ks. CEQ:n määräykset § 1508.4 ja *Connaughton* 2002 s. 10–11 ja *Karkkainen* 2004 s. 353.

resurssien suuntaamisen ympäristöllisesti ongelmallisimpiin hankkeisiin.¹⁹⁷ Viime vuosina Yhdysvalloissa on suunniteltu kategorisen poissuljennan käytön tehostamista.¹⁹⁸ Kategorisen poissuljennan laajemman käytön on kuitenkin arvioitu lisäävän riskiä siitä, että hanketyyppejä suljetaan pois arviointivelvollisuuden piiristä epäasianmukaisin perustein. Niin ikään vaarana on pidetty liian rajuja yleistyskärsiä eri hanketyyppien vaikutuksista. Lisäksi poissuljentamahdollisuuden laajentamisen on epäilty merkitsevän sitä, että yhä useamman hankkeen osalta ympäristövaikutusten julkinen tarkastelu ja suunnitteluprosessin läpinäkyvyys vähenisi.¹⁹⁹

YVA-menettelyn soveltamisalan osalta Yhdysvaltojen ja Euroopan yhteisön YVA-järjestelmän keskeisenä erona on se, että Yhdysvalloissa arviointivelvollisuus koskee vain liittovaltion viranomaisten hankkeita ja sellaisia toimintoja, joilla on tietty yhteys liittovaltion viranomaisiin. Seulontajärjestelmät poikkeavat merkityksellisellä tavalla toisistaan siinä mielessä, että Yhdysvalloissa arviointivelvollisuus arvioidaan aina tapauskohtaisesti lukuun ottamatta niitä hanketyyppejä, joiden arviointivelvollisuus on kategorisesti poissuljettu. EY:ssä YVA-direktiivin liitteen I hankkeiden arviointivelvollisuus laukeaa toimintojen tosiasiallisista vaikutuksista riippumatta. Jäykkä soveltamisalasääntely voikin johtaa menettelyn soveltamiseen sellaisiin hankkeisiin, joista ei aiheudu esimerkiksi alueen olosuhteiden vuoksi YVA-lainsäädännössä tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia ja joihin YVA ei tuo käytännössä lisäarvoa. Järjestelmän kaavamaisuus luo kuitenkin ennakoitavuutta ja ehkäisee alueellista eriytymistä menettelyn soveltamisen suhteen. Tästä syystä kaavamaisuutta voidaan pitää tiettyyn rajaan asti perusteltuna, vaikka yksittäisiltä epätarkoituksenmukaisilta tilanteilta ei voitaisi välttyä.

Yhdysvaltojen ympäristöarviointiin perustuva seulontamalli tarjoaa virikkeitä Suomen seulontakäytäntöjen kehittämistä koskeviin pohdintoihin. Yhdysvaltojen ympäristöarviointia vastaavan tai sitä hieman suppeamman selvityksen tekeminen voisi olla pohjana tapauskohtaista arviointia koskevalle soveltamisharkinnalle ja sitä voitaisiin hyödyntää myöhemmin joko varsinaisessa arviointimenetelyssä tai lupahakemuksia laadittaessa. Erona Yhdysvaltojen järjestelmään nähden olisi se, että seulontapäätöksen kautta ympäristöarviointi alistettaisiin julkiseen tarkistusmenetelyyn ja läpinäkyvyyteen liittyvä ongelma olisi siten vähäisempi. Seulontapäätöstä edeltävä ”mini-YVA” voisi olla vapaaehtoinen, mutta ympäristöhallinto voisi kehittää sitä koskevaa ohjeistusta ja antaa suosituksen hyväksi arviointikäytännöksi.

¹⁹⁷ Connaughton 2002 s. 11.

¹⁹⁸ CEQ valmistelee NEPA:n kehittämistyöryhmän esityksen pohjalta uutta kategorista poissuljenta koskevaa ohjeistusta. Ehdotus ohjeiksi (14.9.2006) on saatavilla internetosoitteessa <http://ceq.eh.doe.gov/ntf/implementation.html>.

¹⁹⁹ Ks. Karkkainen 2004 s. 353–355. Kategorisen poissuljennan laajentamiseen kohdistuneesta kritiikistä ks. myös esim. Buccino 2003 s. 54–59.

Hankkeesta vastaavien näkökulmasta etuna olisi se, että varhaisen vaiheen ympäristöselvitys antaisi tietoa haittojen vähentämismahdollisuuksista ja voisi johtaa hankkeen ominaisuuksien, sijoituspaikan tai luonteen modifioinnin kautta täysimääräisen YVA-menettelyn väliin jäämiseen. YVA-lainsäädännössä ei aseteta estettä sille, että hankkeesta vastaava muokkaa alkuperäisen suunnitelman mukaisesti hankeluetteloon kuuluvan tai YVAL 4.2 §:n perusteella arviointivelvollisen hankkeen sellaiseksi, ettei arviointikynnys ylity.²⁰⁰

4.6 YVA-MENETTELYN SOVELTAMISALA ALANKOMAISSA

Alankomaissa arviointimenettelyn soveltamisala määräytyy pääsääntöisesti arviointimenettelystä annetun asetuksen (*EIA Decree*) pohjalta. Asetus sisältää kaksi hankeluetteloa, joista ilmenee aina arviointia edellyttävät hankkeet (asetuksen liitteen C-osa) ja ne hankkeet, joiden arviointivelvollisuutta on arvioitava erillisessä seulontamenettelyssä (asetuksen liitteen D-osa). Hankeluettelot koostuvat kolmesta sarakkeesta. Ensimmäisestä sarakkeesta ilmenee hanketyyppi ja toisesta sarakkeesta hankkeen kokoluokka tai muu kriteeri (esim. kapasiteetti), jonka ylittyessä syntyy joko pakollinen arviointivelvollisuus tai velvollisuus suorittaa seulonta. Kolmanteen sarakkeeseen on listattu ne päätökset, joita hankkeiden toteuttaminen edellyttää ja joita ennen arviointimenettely on suoritettava.²⁰¹

Pakollista arviointia koskeva luettelo sisältää YVA-direktiivin liitteen I hankkeet ja osan direktiivin liitteen II hankkeista. Seulontaluettelo (liitteen D-osa) sisältää hankkeet, joilla on merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristöön tietyissä olosuhteissa.²⁰² Luettelo sisältää ne direktiivin liitteen II hankkeet, joita ei ole mainittu pakollista arviointia koskevassa luettelossa.

Toimivaltainen viranomainen päättää arviointivelvollisuudesta seulontaa edellyttävien hankkeiden osalta.²⁰³ Toimivaltainen viranomainen, jonka tehtäviin kuuluu YVA-lainsäädännön noudattamisen valvonta, voi olla hanketyypistä

²⁰⁰ Ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen suunnittelun varhaisessa vaiheessa on linjassa ympäristöhaittojen ennaltaehkäisytaavoitteen kanssa. Ks. myös *Bell – McGillivray* 2006 s. 531. YVA:n demokraattiset funktiot voivat jäädä kuitenkin toteutumatta, mikäli arviointivelvollisuus kierretään varhaisen vaiheen hankesuunnittelulla, johon ei liity kansalaisosallistumista.

²⁰¹ Ks. myös *Mostert* 1995 s. 147 ja *Explanatory Memorandum* 1999 s. 73. Alankomaiden oikeuskäytännössä hankkeen lupapäätöksiä on eräissä tapauksissa kumottu sen perusteella, että YVA on tehty väärän päätöksen yhteydessä. Ks. *Soppe – Pieters* 2002 s. 31.

²⁰² *Explanatory Memorandum* 1999 s. 73.

²⁰³ Seulontamenettely käynnistyy, kun hankkeesta vastaava ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle kirjallisesti aikomuksestaan toteuttaa hanke, joka on mainittu seulontaluettelossa. Ks. *Explanatory Memorandum* 1999 s. 73.

riippuen kunnallinen, alueellinen tai valtakunnallinen lupa- tai siihen rinnastet-
tavasta päätöksestä vastaava viranomainen.²⁰⁴ Tehdessään seulantapäätöstä vi-
ranomaisen on otettava huomioon seuraavat harkintaperusteet:

- a) hankkeen ominaisuudet
- b) hankkeen sijainti
- c) yhteydet muihin alueella oleviin hankkeisiin
- d) hankkeen mahdollisten ympäristövaikutusten luonne.²⁰⁵

Arviointivelvollisuudesta voidaan tietyissä tilanteissa poiketa. Vapautumisedel-
lytyksenä on muun ohella se, että yleinen etu edellyttää hankkeen toteuttamista
viivytyksettä. Vapautusta haetaan kirjallisesti ympäristöministeriltä. Poikkeaa-
mishakemuksen vireillä olosta tulee tiedottaa ja kaikki asiasta kiinnostuneet
voivat esittää hakemuksen johdosta mielipiteensä.²⁰⁶

Suomeen nähden Alankomaiden järjestelmän yhtenä erityispiirteenä on se,
että YVA-direktiiviin perustuva arviointimenettely on kytketty usein kaavoituk-
seen. Järjestelmän etuna on se, että kaavoja laadittaessa hankkeiden sijoitus-
paikkavaihtoehdot ovat yleensä vielä avoimia, mikä mahdollistaa aidon vaihto-
ehtovertailun. Toisaalta kaavoja laadittaessa hankkeiden ympäristövaikutusten
kannalta merkitykselliset yksityiskohdat eivät ole välttämättä selvillä, minkä
vuoksi arviointi voi jäädä puutteelliseksi.²⁰⁷ EY-oikeudellisesta näkökulmasta
ongelmalliseksi kysymykseksi voi puolestaan muodostua se, voidaanko kaavaa
pitää YVA-direktiivissä tarkoitettuna lupana.²⁰⁸

Arviointivelvollisuus voi perustua Alankomaissa myös alueelliseen säänte-
lyyn (*Provincial Environmental Ordinance*). Maakunnat voivat antaa määräyk-
siä, joissa edellytetään arvioinnin suorittamista niiden hankkeiden osalta, joilla
voi olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia erityisen tärkeiden, maakunnan
alueella sijaitsevien kohteiden kannalta.²⁰⁹ Alueelliset YVA-määräykset voivat
koskea vain tiettyä maakunnan aluetta. Koko maakuntaa koskevien määräysten
antaminen ei ole Alankomaiden korkeimman hallinto-oikeuden linjausten
perusteella sallittua.²¹⁰

²⁰⁴ Toimivaltainen viranomainen (*Competent authority*) on määritelty säädöskäynnöksessä
(EMA 1.1,1) seuraavasti: ”An administrative authority authorised to give decisions.” Kyseessä on
viranomainen, jonka on tehtävä ”ratkaiseva” päätös hankkeen sallittavuudesta ja niistä edellytyk-
sistä, joiden toteutuessa hanke voidaan sallia. Explanatory Memorandum 1999 s. 74.

²⁰⁵ EMA 7.8b,4. Harkittaessa tapauskohtaisen arviointivelvollisuuden syntymistä kohtien a, b ja
d perusteella viranomaisen on otettava huomioon myös YVA-direktiivissä asetetut arviointipe-
rusteet. Explanatory Memorandum 1999 s. 75.

²⁰⁶ Poikkeamismenettelystä ks. EMA 7.5,1–2 ja EIA Decree (art. 5–6).

²⁰⁷ *de Lange* 2003 (a) s. 8.

²⁰⁸ Eräissä tapauksissa tuomioistuin ei ole pitänyt (yleispiirteistä) kaavaa direktiivissä tarkoitet-
tuun lupana. Ks. esim. Alankomaiden korkeimman hallinto-oikeuden (*Raad van State*) ratkaisu
ABRvS, 27 januari 2000, nr. E03.96.1322.

²⁰⁹ Ks. EMA 7.6. Ks. myös *Mostert* 1995 s. 148 ja Explanatory Memorandum 1999 s. 76.

²¹⁰ *ABRvS, 4 juni 1999, nr. E03.97.1735, ABRvS, 4 juni 1999, nr. E03.97.1752* ja *Pieters* (haas-
tattelu 16.11.2004).

YVA-menettely voidaan toteuttaa lisäksi seulontaa edellyttävien hankkeiden osalta vapaaehtoisesti. Näiden hankkeiden osalta hankkeesta vastaava voi tehdä halutessaan ilmoituksen arviointimenettelyn tekemisestä ilman seulontapäätöstä. Kyseinen ilmoitus on sitova – menettely on tällöin tehtävä laissa asetettujen vähimmäisvaatimusten mukaisesti. YVA-asetuksen liitteen D-osaan kuulumattomien hankkeiden osalta vapaaehtoisen YVA:n suorittaminen edellyttää erillistä viranomaishyväksyntää.²¹¹

²¹¹ Mostert 1995 s. 148. Pietersin (haastattelu 16.11.2004) mukaan yhtään vapaaehtoista arviointia koskevaa hakemusta ei ole hylätty.

5 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ympäristösääntelyn osana

5.1 JOHDANTO LUKUUN

Tässä luvussa määritetään YVAL:n mukaisen arvioinnin suhdetta muiden lakien mukaisiin arviointeihin ja tarkastellaan menettelyjen yhteensovittamismahdollisuuksia päällekkäisten arviointien välttämiseksi. Yksityiskohtaisemmin tarkastellaan YVAL:n suhdetta SOVAL:n mukaiseen suunnitelmien ja ohjelmien arviointiin sekä luonnonsuojelulain 65 §:n mukaiseen Natura-arviointiin. Näillä arvioinneilla on läheisiä yhtymäkohtia hankekohtaiseen YVA-menettelyyn, mikä antaa aiheen arviointien suhteen seikkaperäisemmälle tarkastelulle. Natura-arvioinnin ja siihen liittyvän heikentämiskiellon osalta pyritään kuitenkin tiivistettyyn esitystapaan, sillä aihetta on käsitelty poikkeuksellisen laaja-alaisesti ja monipuolisesti viimeaikaisessa ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa.¹

Luvussa käsitellään myös YVA-menettelyn suhdetta lupalakien mukaiseen päätöksentekoon. Aihe on hyvin laaja, sillä YVA-menettely kytkeytyy lukuisiin päätöksentekomenettelyihin, joissa kussakin YVA:lla on erilainen merkitys.² Kaikkia hanketyypikohtaisia lupa- ja sitä vastaavia hyväksymismenettelyjä, jotka seuraavat YVA-menettelyä ei ole voitukaan tarkastella lähemmin tämän tutkimuksen puitteissa. Sen sijaan tarkastelun keskiöön on nostettu lupamenettelyjä yhdistävä arviointimenettelyn tulosten huomioonottamisvelvollisuus ja siihen liittyvät rajoitteet. Pyrkimyksenä on tunnistaa YVA:ssa kerätyn tiedon välittymisen kannalta merkittävimpiä ongelmakohtia ja niihin ratkaisumahdollisuuksia. Kysymys on tutkimuksen tavoitteiston kannalta olennainen, sillä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikuttavuuden kannalta avainasemassa on se, miten arvioinnin tulokset suodattuvat päätöksentekoon ja mikä painoarvo niille annetaan.³

¹ Ks. esim. *Kuusiniemi* 2000 s. 16–27, *Kokko* 2003 (a) s. 172–183 sekä *Suvantola* 2004 s. 52–54 ja 2006 (a) s. 563–569.

² YVA-menettely kytkeytyy ainakin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999), vesilain (264/1961), ympäristönsuojelulain (86/2000), maa-aineslain (555/1981), sähkömarkkinalain (386/1995), kaivoslain (503/1965), lunastuslain (603/1977), maantielain 503/2005), ilmailulain (1242/2005), vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) sekä ratalain (110/2007) mukaisiin lupa- tai muihin hyväksymismenettelyihin.

³ Ks. myös komissio 2003 (a) s. 110.

5.2 YVA:N SUHDE MUIDEN LAKIEN MUKAISIIN ARVIOINTEIHIN

5.2.1 Vaikutusselvitysten yhteensovittamismuodoista ja integroinnin kehittämistarpeista

Useat ympäristön käyttöä sääntelevät lait edellyttävät sääntelyn kohteena olevien toimintojen ympäristövaikutusten ennakkollista selvittämistä. Ympäristövaikutusten selvitysvelvollisuudet liittyvät niin suunnitelmien ja ohjelmien kuin yksittäisten hankkeiden suunnitteluun. Tyypillistä ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuksia koskevalla sääntelyllä on sen joustavuus. Arvioinnin sisältövaatimukset määrittyvät tapauskohtaisesti kunkin suunnitelman, ohjelman tai hankkeen sekä niiden kohdealueiden erityispiirteiden pohjalta.⁴

Selvittämis- ja arviointivelvollisuudet ilmenevät erillisten selvittämismuotoisuutta koskevien säännösten lisäksi välillisesti ympäristölainsäädännön aineellisista säännöksistä.⁵ Esimerkiksi ympäristöluvan myöntämisedellytyksiä koskeva YSL 42 § määrittää osaltaan luvan hakijan selvittämismuotoisuutta ympäristölupamenettelyssä.⁶ Vastaavasti kaavoituksen vaikutusten arvioinnin riittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon kyseessä olevalle kaavamuodolle laissa asetetut sisältövaatimukset, sillä vaikutusarvioinnin pohjalta on voitava arvioida, täyttääkö kaava sille asetetut sisällölliset vaatimukset.⁷ Luonnonsuojelulain säännösten huomioon ottaminen saattaa puolestaan edellyttää hankkeen vaikutusalueella olevien luonnonarvojen ja niihin kohdistuvien vaikutuksien selvittämistä, vaikka luonnonarvojen arviointivelvollisuudesta ei tiettyä lupaa koskevassa laissa erikseen säädetäisikään.⁸

YVAL:n järjestelmässä pyritään edistämään hankekohtaisen YVA-menettelyn ja muiden lakien mukaisten selvitysten ja kuulemisten yhteensovittamista. YVAL 3 §:ssä edellytetään, että lakia sovellettaessa otetaan huomioon aikaisemmat hanketta ja sen ympäristövaikutuksia koskevat selvitykset sekä mah-

⁴ Välttämättä määritellyistä selvitysvaatimuksista mainittakoon esimerkkinä MRL 9 §, jonka mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon MRL 1 §:n mukaisesti kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Vaikutusten selvittämisen laajuus ja tarkkuus on erilainen sen mukaan, onko kysymys laaja-alaisesta maakunta- tai yleiskaavasta vai asemakaavasta. HE 101/1998 vp s. 63.

⁵ Ympäristölliset selvittämismuotoisuudet voivat perustua myös hallintolain 31 §:ään, jossa säädetään asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä (virallisperiaate). Ks. myös jakso 4.3.2.4.

⁶ Luvanmyöntämisedellytysten käsittelyn osoittaminen kuuluu luvanhakijan selvittämismuotoisuuteen. Ks. YSL 35.2 § ja *Kumpulainen* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1199.

⁷ Ks. *Ekkroos – Majamaa* 2005 s. 41.

⁸ Ks. *Suvantola* 2006 (a) s. 562. Useisiin ympäristösäädöksiin sisältyy viittauslainsäädännön luonnonsuojelulakiin, jossa edellytetään ottamaan huomioon luonnonsuojelulain säännökset kyseisiä lakeja sovellettaessa. Ympäristönkäyttölainsäädännön viittauksista luonnonsuojelulakiin ks. laajemmin *Suvantola* 2004 s. 456–462.

dollisuuksien mukaan sovitetaan yhteen YVAL:ssa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset.⁹ Säännös ilmentää yhdessä YVAL 5 §:n, YVAA 9 §:n ja SOVAL:n 7.3 §:n kanssa *ympäristöselvitysten yhteensovittamisperiaatetta*.

YVAL 3 §:n muotoilusta ”mahdollisuuksien mukaan” ilmenee, ettei eri lakien mukaisten selvitysten yhteensovittamisvaatimus ole luonteeltaan ehdoton. Joustava sanamuoto onkin tässä tarpeen, sillä kaikkia lupalakien edellyttämiä selvityksiä ei ole useinkaan suunnitteluvaiheen vuoksi mahdollista tehdä vielä YVA-menettelyn yhteydessä. Hankesuunnitelman täsmentymisen YVA-menettelyn jälkeen edellyttää yleensä selvitysten täydentämistä ja tarkentamista päätöksentekoa varten.¹⁰

Periaate ohjaa integroimaan YVA-menettelyn muihin arviointeihin kolmessa suhteessa. Ensiksikin YVAL:ia sovellettaessa tulisi hyödyntää hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista muissa yhteyksissä tehtyjä selvityksiä. Erityisesti kaavoituksen yhteydessä laaditaan usein selvityksiä, joita voidaan hyödyntää myöhemmin hankekohtaisissa ympäristövaikutusten arvioinneissa.¹¹ Toiseen arviointiselostus tulisi laatia siten, että siihen sisältyviä selvityksiä hankkeen ympäristövaikutuksista voidaan käyttää hyväksi hanketta koskevissa lupatai vastaavissa menettelyissä.¹² Eri lakien mukaisten selvitysvelvollisuuksien yhteensovittamista tukee useisiin lakeihin kirjattu säännös, jonka mukaan siltä osin kuin arviointiselostukseen sisältyy kyseisen lain soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, samaa selvitystä ei vaadita uudestaan.¹³ Edellä mainittujen integrointiperiaatteen elementtien toteutumiseen tulisi kiinnittää huomioita jo arviointiohjelma-vaiheessa. Tällöin tulisi varmistaa aikaisemmin tehtyjen selvitysten hyödyntäminen ja se, että muiden lakien mukaiset selvitysvaatimukset otetaan huomioon arvioinnin sisällöllistä laajuutta määritettäessä. Tältä osin yhteensovittamisperiaate liittyy myös YVAA 9 §:ään, jossa edellytetään, että arviointiohjelmassa on esitettävä (tarpeellisessa määrin) tiedot hankkeen toteuttamisen edellyttämistä suunnitelmista, luvista ja niihin rinnastettavista päätöksistä sekä jo laadituista ympäristövaikutuksia koskevista selvityksistä.¹⁴

⁹ Vastaavasti SOVAL 7.3 §:ssä säädetään, että lakia sovellettaessa otetaan huomioon suunnitelmasta tai ohjelmasta ja sen ympäristövaikutuksista muussa yhteydessä tehtyt selvitykset. SOVAL:ssa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset ja ympäristövaikutusten arviointi sovitetaan mahdollisuuksien mukaan yhteen.

¹⁰ Ks. myös HE 182/1998 vp s. 3 ja YM 1998 (a) s. 24.

¹¹ Ks. myös HE 182/1998 vp s. 3, jossa painotetaan myös YVAL 24 §:ssä (nyk. SOVAL 3 §:ssä) tarkoitettujen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksista tehtyjen selvitysten hyödyntämistä YVA-menettelyssä.

¹² Ks. myös HE 319/1993 vp s. 14.

¹³ Ks. esim. vesilain 16:1a.1 ja lunastuslain 5.4 §.

¹⁴ Hallituksen esityksessä (HE 319/1993 vp s. 14) tähdennetään, että ”arviointiohjelmassa sovitettaisiin yhteen eri lakien mukaiset selvitysvaatimukset”.

Ympäristöselvitysten yhteensovittamisperiaatteen kolmas elementti liittyy arviointimenettelyyn ja kaavoituksen samanaikaiseen toteutukseen. YVAL 5.1 §:n mukaan yhteysviranomaisen, kaavaa laativan kunnan tai maakunnan liiton ja hankkeesta vastaavan on oltava riittävässä yhteistyössä hankkeen arviointimenettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamiseksi.¹⁵ Hallituksen esityksen valossa säännöksessä tarkoitettu yhteensovittaminen edellyttää sitä, että hankkeella on hankkeesta vastaava ja että kaavaa laadittaisiin keskeisiltä osin suunnitteilla olevan YVA-velvollisen hankkeen toteuttamiseksi.¹⁶ Selvitystyötä koskevasta vastuunjaosta sovitaan aina kussakin tapauksessa erikseen hankkeesta vastaavan, kaavoittajan ja yhteysviranomaisen kesken. Lähtökohtana on, että hankkeesta vastaava vastaa hankkeensa ympäristövaikutusten selvittämisestä sillä tarkkuudella kuin YVAL edellyttää ja vastaavasti kaavoittaja tekee kaavoituksen edellyttämät selvitykset. Työnjako voidaan kirjata YVAL:n mukaiseen arviointiohjelmaan.¹⁷

Kaavoituksen ja YVA:n yhteensovittamistarpeista ja -mahdollisuuksista on käyty melko vilkasta keskustelua. Muun muassa *Ekroos* ja *Majamaa* ovat puoltaneet kaavoituksen ja YVA:n tiivistä yhteensovittamista.¹⁸ Heidän mukaansa epäselvyyttä hanke-YVA:n tarpeellisuudesta saattaa syntyä tapauksissa, joissa alueelle laadittavan kaavan yhteydessä on jo suoritettu MRL 9 §:ssä tarkoitettu kaavan vaikutusten arviointi. *Ekroos* ja *Majamaa* katsovat, että YVAL:n mukaista arviointia ei tulisi vaatia suoritettavaksi MRL 132 §:n tarkoittamissa tilanteissa, jos samat asiat on katsottava suoritettuna jo kaavallisen selvityksen yhteydessä.¹⁹ Tulkinta on selvitysten yhteensovittamisperiaatteen näkökulmasta sinänsä perusteltu, mutta se kaipaa täsmennystä siinä mielessä, että kaavoitus voi korvata ainoastaan yksittäistapauksissa sovellettavan hanke-YVA:n.²⁰ YVAL 5.2 §:ssä tarkoitettu YVA-menettelystä poikkeaminen on siis erotettava YVAL

¹⁵ Kaavoitukseen liittyvien arviointi- ja vuorovaikutusmenettelyjen ja hankekohtaisen YVA:n vastaavien menettelyjen (ainakin osittaiseen) integroimistarpeeseen viitataan myös maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä. Ks. HE 101/1998 vp s. 64.

¹⁶ Tästä riippumatta kaavoittaja tai muusta suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavat viranomaiset voivat tehdä yhteistyötä hankkeesta vastaavan kanssa päällekkäisten selvitysten välttämiseksi. Ks. myös *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 537–538.

¹⁷ Ks. HE 182/1998 vp. s. 4 ja *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 538. Kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamismahdollisuuksista kriittisesti ks. *Sippola-Alho* 2003 s. 19–20. Hän tuo esiin, ettei todellisuus useinkaan vastaa lainsäätäjän ideaalimallia, jossa hankkeesta vastaava, kaavoittaja ja yhteysviranomainen yhtäaikaaisesti ja hyvässä yhteistyössä ryhtyisivät toimeen kaavan tai kaavojen laatimiseksi ja arviointimenettelyn toteuttamiseksi.

¹⁸ Kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhdistämistarvetta on korostanut myös esim. *Sippola-Alho* 2003 s. 8–23.

¹⁹ *Ekroos – Majamaa* 2005 s. 650–651. MRL 132 §:ssä edellytetään YVAL:n mukaisen arviointiselostuksen liittämistä MRL:ssä säädettyyn lupahakemukseen tai ilmoitukseen, jos toimenpide on arviointivelvollinen.

²⁰ Vrt. myös *Tolvanen* (1998 s. 267, alav. 72), joka ei erottele YVA-menettelystä poikkeamista käsitellessään hankeluettelon hankkeita niistä hankkeista, jotka ovat arviointivelvollisia YVAL 4.2 §:n perusteella.

5.1 §:n mukaisesta yhteensovittamisesta, joka koskee sekä hankeluetteloön perustuvaa että yksittäistapauksissa sovellettavaa arviointia.

Ekroosin ja Majamaan esittämät näkökohdat herättävät kysymyksen siitä, tulisiko poikkeamismahdollisuus ulottaa kansallisessa lainsäädännössä myös hankeluettelon perusteella arvioitaviin hankkeisiin. Näin voitaisiin tehdä periaatteessa samoilla perusteilla, joilla poikkeamismahdollisuudesta on säädetty YVAL 4.2 §:n hankkeiden osalta. Eli perusteena olisi erityisesti päällekkäisen selvitystyön ja kuulemisten välttäminen sekä ympäristövaikutusten selvittämistä edellyttävän sääntelyn kustannustehokkuus.

Yhteisöoikeuden näkökulmasta poikkeamismahdollisuuden laajentamiselle ei ole sinänsä esteitä, sillä YVA-direktiivi mahdollistaa arviointimenettelyn integroimisen muihin menettelyihin molempien liitteiden hankkeiden osalta. Yhteisöoikeuden näkökulmasta ratkaisevaa on, että kaikki direktiivissä asetetut vaatimukset täytetään. Tältä osin relevanttina tapauksena voidaan pitää asiaa *C-227/01 (komissio vs. Espanjan kuningaskunta)*, jossa EYTI katsoi, etteivät yleiskaavaan liittyneet selvitykset ja kuulemiset voineet poistaa YVA-direktiivin mukaista arviointivelvoitetta, sillä kaava ei alueellisesti kattanut koko hanketta.

C-227/01 (komissio vs. Espanjan kuningaskunta): Asiassa Espanjan hallitus muun ohella katsoi, että rautatiehankkeen suunnittelussa oli noudatettu YVA-direktiivissä asetettuja vaatimuksia niiden sisällön osalta, sillä hankkeeseen liittyvän yleiskaavan muutosta edelsi vaikutuksia koskeva tutkimus, josta järjestettiin julkinen kuulemistilaisuus ja annettiin ympäristövaikutuksia koskeva julistus. Koska sanotulla kaavamuutoksella oli nimenomaan tarkoitus varata alue paikkakunnan kiertävän reitin rakentamiselle, tätä tarkoitusta varten tehtyjen töiden vaikutusta kartoittava uusi tutkimus oli tarpeeton. Tältä osin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vaikka kyseinen kaava olisi sisältänyt kaikki vaadittavat tiedot täyttääkseen direktiivissä 85/337/EY säädetyt vähimmäisvaatimukset, sitä ei voitu missään tapauksessa pitää riittävänä, koska se koski ainoastaan Benicasimin kunnan aluetta. EYTI:n mielestä oli selvää, että riidanalainen hanke ulottui laajemmalle alueelle. Tuomioistuimen mukaan tästä seurasi, että ainakaan hankkeen jäljelle jäävältä osalta YVA-direktiivin määräyksiä ei ollut sovellettu asianmukaisesti.

Toisaalta poikkeamismahdollisuuksien laajentamisella saattaisi olla arviointien laatua heikentävä vaikutus. Poikkeamissäännöksen soveltaminen merkitsee sitä, ettei YVA-asiantuntijaviranomainen ole prosessissa muutoin (muodollisesti) mukana kuin arvioidessaan jälkikäteen selvitysten ja kuulemisten riittävyyttä. Tämä heikentänee jossain määrin YVA-lainsäädännön näkökulmasta tapahtuvaa arvioinnin laadunvarmistusta, vaikka muu viranomainen pyrkisikin ”paikkaamaan” yhteysviranomaisen tehtävät. Ongelmaksi voinee muodostua myös se, ettei muun lain mukaisia menettelyjä koskeva lainsäädäntö varmista

oikeudellisesti riittävällä tavalla sitä, että selvitykset ja kuulemiset vastaisivat myös YVA-lainsäädännön vaatimuksia.

Suomen YVA-käytännössä arviointien yhteennivominen on tapahtunut ennen kaikkea aikaisempien selvitysten hyödyntämisen ja lupalakien vaatimusten huomioon ottamisen kautta. Sen sijaan YVAL 5.1 §:n mukainen kaavoituksen ja YVA:n yhteensovittaminen sekä YVAL:n 5.2 §:ssä tarkoitetun poikkeamismahdollisuuden hyödyntäminen on ollut vähäistä.²¹ Tämä selittyy osaltaan sillä, etteivät hankkeet ole useinkaan vielä kaavavaiheessa arviointien integroimisen kannalta riittävän täsmentyneitä. Näyttäisikin siltä, ettei YVA-menettelyn integroiminen muihin menettelyihin ole täysin toteutunut lainsäätämisvaiheessa ajatellulla tavalla.²²

Jatkossa yhteensovittamispainee näyttäisivät kohdistuvan erityisesti lupamenettelyjen ja YVA-menettelyn integroimiseen. Nykyjärjestelmän kustannustehokkuus on kyseenalaistettavissa erityisesti ympäristölupaa edellyttävien olemassa olevien toimintojen laajentamis- ja muutoshankkeiden osalta. Näissä tapauksissa YVA:n tuottama lisäarvo jäänee usein menettelyn vaatimaan aikaan ja kustannuksiin nähden vähäiseksi.²³ Ongelmaan voitaneen vastata kehittämällä lupamenettelyjä siten, että ne voidaan toteuttaa tarvittaessa (tiettyjen hanke-tyyppien osalta) YVA-direktiivin vähimmäisvaatimukset täyttävässä muodossa. Kyse olisi YVAL:n ja lupajärjestelmien suhteen perustavanlaatuisesta muutoksesta, jonka lähempi arviointi on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

5.2.2 Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi

5.2.2.1 SOVA-menettelyn pääpiirteet ja soveltamisala

Viime vuosina YVA-lainsäädännön kehittämisen kohteena on ollut erityisesti suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi (SOVA). Uusi SOVA-lainsäädäntö on rakenteeltaan useilta osin hankekohtaista YVA-menettelyä koskevan sääntelyn kaltainen.²⁴ Yhteisiä elementtejä ovat ympäristövaikutusten²⁵ arvioi-

²¹ Myös YVA-lainsäädännön (YVAL 8 a ja 11 §:t) mahdollistama arviointiohjelmasta ja -selostuksesta tiedottamisen ja kuulemisen yhdistäminen muiden lakien mukaiseen tiedottamiseen ja kuulemiseen on jäänyt vähäiseksi. Ks. myös *Kumpula* (teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 522), jonka mukaan arviointimenettely toteutetaan yleensä selvästi ennen lupa- ja sitä vastaavia menettelyä eikä yhteisen tiedottamisen ja kuulemisen yhteensovittaminen ole käytännössä mahdollista.

²² YVA:n ja muiden menettelyjen yhteensovittamistavoitteista ks. YVA '92-työryhmän mietintö s. 30 ja HE 319/1993 vp s. 18. Ks. myös HE 182/1998 vp s. 4.

²³ Kysymys on tuotu esiin myös ympäristövaikutusten arviointia koskevasta asetusehdotuksesta annetussa Uudenmaan ympäristökeskuksen lausunnossa (16.6.2006, Dnro: UUS-2005-J-25-53).

²⁴ *Moreno* (2006 s. 54) katsoo SEA-direktiivin jakavan YVA-direktiivin kanssa myös samoja heikkouksia, kuten sanamuotojen liiallisen väljyyden.

²⁵ SOVAL 2 §:n 2 kohdan mukainen ympäristövaikutus-käsite vastaa YVAL:n 2 §:n 1 kohdan määritelmää.

minen määrämuotoisessa menettelyssä²⁶, kansalaisten, yhteisöjen ja eri viranomaisten laajat ennakkolliset osallistumismahdollisuudet (SOVAL 8 ja 9 §), kirjallisen raportin laatiminen ennakoituista ympäristövaikutuksista²⁷ sekä arvionnin tulosten ja prosessissa esitettyjen näkökohtien huomioonottamisvelvollisuus (SOVAL 11 §). SOVAL:ssa (10 §) säädetään YVAL:n tapaan myös kansainvälisestä arviointimenettelystä.

Arvioinneilla on myös joitakin eroavaisuuksia, kuten se, että SEA-direktiivin 10 artiklaan perustuen SOVAL sisältää ympäristövaikutusten seurantavelvoitteen.²⁸ SOVAL 12 §:ssä edellytetään ympäristöarvioinnin piiriin kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen ja siitä aiheutuvien merkittävien ympäristövaikutuksia seuraamista siten, että tarvittaessa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Säännöksen mukaan suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen on huolehdittava kyseisestä seurannasta. Seurannan sisällyttäminen arviointiprosessiin oli tärkeä parannus, sillä sen kautta ympäristöarviointien tuloksia voidaan verrata käytännössä aiheutuviin ympäristövaikutuksiin.²⁹ Tämä mahdollistaa ympäristöhaittojen lieventämistoimien nopean käyttöönoton ja arviointimenetelmien kehittämisen.³⁰

YVA- ja SOVA-prosessien eroavaisuuksista mainittakoon myös SOVA-selvitysten yleispiirteisempi luonne. Yleensä hankekohtaista suunnittelua edeltävässä strategisessa suunnitteluvaiheessa ennakoarviot ympäristövaikutuksista ovat yleisluontoisempia ja epätarkempia kuin hanketason arvioinneissa.³¹ SOVA-vai-

²⁶ SOVAL:n määrämuotoista arviointiprosessia nimitetään *ympäristöarvioinniksi*, jolla tarkoitetaan lain 8–11 §:n mukaista suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutusten arviointia ja siihen sisältyvää ympäristöselostuksen laatimista, kuulemisten järjestämistä, ympäristöselostuksen ja kuulemisten tulosten huomioon ottamista päätöksenteossa sekä päätöksestä tiedottamista (SOVAL 2 §:n 3 kohta). Ympäristöarviointi-käsitteen käyttöönotolla oli tarkoitus selkeyttää SOVAL 3 §:ssä (ent. YVAL 24 §:ssä) tarkoitetun yleisen ympäristövaikutusten selvittämismahdollisuuden ja SEA-direktiivin mukaisen, soveltamisalaltaan rajatun arviointivelvollisuuden suhdetta. Ks. HE 243/2004 vp s. 12. Vrt. *Kokko* (2007 s. 4–5), joka yleistää ympäristöarviointi-käsitteen koskemaan myös SOVAL:n 3 §:n mukaista arviointia.

²⁷ Tiedot suunnitelmasta tai ohjelmasta ja tarkastelluista vaihtoehtoista sekä arvio niiden ympäristövaikutuksista esitetään ns. *ympäristöselostuksessa*, jonka laatiminen on suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen velvollisuus. Ks. SOVAL 2 §:n 4 kohta ja 8.1 §. Ympäristöselostuksessa esitettävistä tiedoista säädetään tarkemmin SOVAA 4 §:ssä.

²⁸ SEA-direktiivin seuranta-artikla on niukkasanainen ja väljästi muotoiltu. Siinä ei säädetä seurannan ajankohdasta eikä siitä, mitä vaikutuksia on seurattava. Direktiivi näyttäisi jättävän seurannan toteuttamistavan suurelta osin jäsenvaltioiden harkintaan. Artiklan sisällöstä laajemmin ks. *Regine – Fuder* 2002 s. 10–17 ja komissio 2003 (b) s. 45–48.

²⁹ Vastaavasti *Cashman* (2004 s. 84) pitää seurantavelvoitteen sisällyttämistä SEA-direktiivin edistyskellisenä.

³⁰ Seurannan funktioita ja seurannan kehittämistarvetta YVAL:n näkökulmasta käsitellään lähemmin luvussa 8.

³¹ Selvitysten tarkkuusaste voi kuitenkin vaihdella sekä SOVA- että YVA-menettelyissä tapauksittain. Ks. myös komissio (2003 (b) s. 27–28), jossa tuodaan esiin, ettei laaja-alaista suunnitelmaa tai ohjelmaa koskevassa ympäristöselostuksessa tarvita hyvin yksityiskohtaisia tietoja ja

heen arvioinnit sisältävät usein myös hanketasoon nähden enemmän toimintojen toteuttamisvaihtoehtoja, joiden määrää rajataan selvitystarkkuuden lisääntyessä.³²

SOVA-lainsäädännön säätämisen kautta ympäristövaikutusten arvioinnin käyttöala laajeni ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet aikaistuiat.³³ SOVA-lainsäädäntö täydentää aikaisempaa YVA-lainsäädäntöä hyödyllisellä tavalla myös myös muun muassa hankkeiden vaihtoehtotarkastelun ja eri hankkeista aiheutuvien yhteisvaikutusten arvioimisen kannalta. SOVA-lainsäädännön merkitystä arvioitaessa on syytä kuitenkin huomioida sen soveltamisalaan liittyvät rajoitteet.³⁴ Hankekohtaisesta YVA:sta poiketen SOVAL:n mukainen menettely koskee ainoastaan viranomaisia. Sen käyttöalaa kaventaa lisäksi se, että SOVAL 4.1 §:n 1 kohdassa ja 5.1 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten suunnitelmien tai ohjelmien tulee perustua lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen, joka luo *puitteita* hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.³⁵

Puite-edellytys täyttyy ensinnäkin silloin, jos suunnitelma tai ohjelma on edellytys hankkeen tai hankeryhmien suunnittelun aloittamiselle. Hallituksen esityksen mukaan suunnitelma tai ohjelma loisi puitteita myös silloin, jos niihin tai niitä koskevaan lainsäädäntöön sisältyisi velvoite ottaa suunnitelma tai ohjelma huomioon tulevien hankkeiden suunnittelussa tai jos suunnitelma tai ohjelma sisältäisi kriteerejä tai reunaehdot, jotka viranomaisen olisi otettava huomioon hankkeiden lupa- tai hyväksymisharkinnassa.³⁶

analyseja. Yksityiskohtaisempia tietoja voidaan sen sijaan edellyttää sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta, jotka ovat itsessään hyvin yksityiskohtaisia (esim. asemakaava).

³² Ks. Euroopan yhteisön SOVA- ja YVA-sääntelyn välisistä yhtäläisyyksistä ja eroista laajemmin komissio 2003 (b), erit. s. 52 ja *Sheate* ym. 2005 s. 4–17. Strategisen ja hanketason arvioinnin eroista yleisellä tasolla ks. *Thomas – Elliott* 2005 s. 51–52 lähteineen.

³³ Ks. myös *Cashman* (2004 s. 85) ja *Kumpulä* (2004 s. 278), jotka katsovat SEA-direktiivin laajentavan merkittävästi ympäristövaikutusten arviointimenettelyjen soveltamisalaa.

³⁴ SOVAL:n mukaisen ympäristöarvioinnin soveltamisala määräytyy SOVAL 4, 5 ja 7 §:ien ja SOVAA 1 ja 2 §:ien pohjalta. SEA-direktiivin soveltamisalasta säädetään sen 3 artiklassa. Soveltamisalaa rajaa myös direktiivin 2 artiklan 1 kohta, jossa on ”suunnitelmien ja ohjelmien” määritelmä. Direktiivin soveltamisalaa koskeva sääntely näyttäisi olevan siinä määrin väljää ja tulkinnanvaraista, että määrämuotoisen SOVA-menettelyn käyttöala saattaa määrittyä olennaisilta osin vasta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen linjausten kautta. Tämän suuntaisesti myös *Sheate* ym. 2005 s. 13. Direktiivin soveltamisalasta ks. myös *Morrow* (2005 s. 79–80), joka pitää säännönmukaisesti arvioinnin piiriin kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien määrää vähäisenä ja kritikoii direktiivin valmistelun viime vaiheessa tehtyjä soveltamisalan rajoituksia.

³⁵ ”Viranomaisen” ja ”hallinnollisen määräyksen” käsitteistä SOVA-järjestelmässä ks. komissio 2003 (b) s. 9–11, HE 243/2004 vp s. 25–27 ja *Kokko* 2007 s. 35–40.

³⁶ HE 243/2004 vp s. 25–26. Esityksen perusteella esimerkiksi valtioneuvoston ilmanlaatuasetuksessa (VNA 711/2001) tarkoitettu ilmanlaadun raja-arvojen ylittymisen estämiseksi laadittava suunnitelma tai ohjelma taikka luonnonsuojelulaissa tarkoitettu luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelma eivät olisi sellaisia suunnitelmia tai ohjelmia, joissa puite-edellytys täytyisi. Ks. myös SEA-direktiivin täytäntöönpano-ohje (komissio 2003 (b) s. 11), jonka mukaan direktiivin puite-edellytyksellä viitataan siihen, että suunnitelma tai ohjelma sisältää perusteet tai edellytykset, joiden avulla luvan myöntävä viranomainen tekee YVA-direktiivin hankkeita koskevan lupapäätöksen. Kyseisillä perusteilla saatetaan esimerkiksi rajoittaa sitä, minkälainen toiminta tai kehitys on sallittua tietyllä alueella.

SOVA-menettelyn käyttöalaa rajoittaa myös poikkeussäännös. SOVAL 7.1 §:n nojalla lakia ei sovelleta valtion talousarvioesityksen valmisteluun. Lisäksi SOVAL:n mukaisesta ympäristöarvioinnista on vapautettu muut rahoitus- ja talousarviosuunnitelmat ja -ohjelmat sekä yksinomaan maanpuolustusta tai pelastustointia varten laadittavat suunnitelmat tai ohjelmat. Näitä kuitenkin koskee SOVAL:n 3 §:n mukainen yleinen selvitysvelvollisuus.³⁷

SOVAL:n mukainen ympäristöarviointivelvollisuus voi syntyä, samoin kuin YVAL:n mukainen arviointivelvollisuus, kahdella tavalla. Ensinnäkin SOVAL 4 §:ssä säädetään niistä suunnitelmista ja ohjelmista, joiden osalta ympäristöarviointi on aina tehtävä. Näitä ovat säännöksessä määritetyillä toimialoilla laadittavat, lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen perustuvat viranomaisen suunnitelmat ja ohjelmat, jotka luovat puitteita hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.³⁸ Lisäksi arviointivelvollisia ovat aina myös luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettua Natura-arviointia edellyttävät suunnitelmat ja ohjelmat.

SOVAA 1 § konkretisoi SOVAL 4 §:n yleispiirteisiä vaatimuksia sisältämällä luettelon säännönmukaisesti arvioitavista suunnitelmista ja ohjelmista. Luetteloon ei kuitenkaan sisälly hallinnolliseen määräykseen perustuvia suunnitelmia ja ohjelmia, sillä niitä ei ole voitu ennakolta yksilöidä. Tältä osin ympäristöarvioinnin tarve ratkaistaan tapauskohtaisesti määräyksen antamisen yhteydessä.³⁹ Asetuksessa on mainittu seuraavat suunnitelmat ja ohjelmat:

- 1) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 4 §:ssä tarkoitetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
- 2) jätelain (1072/1993) 40 §:ssä tarkoitettu alueellinen jätesuunnitelma
- 3) luonnonsuojelulain (1096/1996) 8 §:ssä tarkoitettu luonnonsuojeluohjelma
- 4) alueiden kehittämislain (602/2002) 5 §:ssä tarkoitettu maakuntaohjelma
- 5) pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annetun lain (1269/1996) 2 §:n 3 kohdassa tarkoitettu liikennejärjestelmää koskeva suunnitelma.

Järjestelmällisen arvioinnin ohella määrämuotoinen arviointivelvollisuus voi syntyä tapauskohtaisen harkinnan pohjalta. SOVAL 5 §:n nojalla muilla kuin

³⁷ SEA-direktiivissä soveltamisalaan liittyvistä poikkeuksista säädetään direktiivin 3 artiklan 8 ja 9 kohdissa. Poikkeamissääntelyn on katsottu ilmentävän minimalistista lähestymistapaa. Soveltamisalan rajoitusten ja direktiivin väljien muotoilujen taustalla on arvioitu olleen ennen kaikkea pelko päällekkäisistä selvitysvelvollisuuksista sekä lisääntyvistä kustannuksista ja byrokratiasta. Ks. *Feldmann – Vanderhaegen – Pirote* 2001 s. 207 ja *Morrow* 2005 s. 80.

³⁸ Ympäristöarviointi on tehtävä, jos kyse on maa-, metsä- tai kalataloutta, energiahuoltoa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, aluekehitystä, alueidenkäyttöä, ympäristönsuojelua taikka luonnonsuojelua varten laadittavasta suunnitelmasta tai ohjelmasta. Pakollisen arvioinnin piiriin kuuluvat myös edellä mainittujen suunnitelmien ja ohjelmien muutokset. Suunnitelman ja ohjelman vähäisestä muutoksesta taikka pienten alueiden käyttöä paikallisella tasolla koskevasta suunnitelmasta tai ohjelmasta ympäristöarviointia ei kuitenkaan edellytetä, ellei sitä katsota SOVAL 5 §:ssä tarkoitetun tapauskohtaisen harkinnan pohjalta tarpeelliseksi.

³⁹ Ks. HE 243/2004 vp s. 26 ja *Kumpula* 2005 s. 209.

lain 4.1 §:n 1 kohdassa tarkoitetuilla aloilla valmisteltavista suunnitelmista tai ohjelmista on tehtävä ympäristöarviointi, jos suunnitelmalla tai ohjelmalla tai sen muutoksella katsotaan olevan todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Säännös koskee SOVAL:n 4.1 §:n 1 kohdan tapaan vain niitä suunnitelmia, jotka perustuvat lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen ja luovat puitteet hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. SOVAL 5 §:n mukaisessa tapauskohtaisessa soveltamisharkinnassa huomioon otettavista harkinta-perusteista säädetään tarkemmin SOVAA 2 §:ssä.

SOVAL:ssa säädetään SEA-direktiivin muotovaatimuksiin sidotun ympäristöarvioinnin lisäksi aikaisemmin YVAL:iin sisältyneestä suunnitelmien tai ohjelmien ympäristövaikutusten *yleisestä selvityselvöllisyydestä*. SOVAL 3 §:ssä edellytetään vaikutusarvioinnin sisältöä täsmentämättä ympäristövaikutusten riittävää selvittämistä ja arvioimista viranomaisen valmistellessa sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Aikaisemman käytännön mukaisesti ympäristövaikutukset tulee selvittää siinä laajuudessa ja sillä tarkkuudella kuin se on kulloinkin päätöksenteon kannalta tarpeellista ottaen huomioon suunnitelman tai ohjelman tavoitteet, tarkoitus ja laatimismenettely.⁴⁰

Yleisen selvityselvöllisyyden piiriin kuuluva arviointi tehdään osana muuta suunnitelman tai ohjelman valmistelua ja siihen kuuluu tarpeellisessa määrin myös vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten selvittämistä sekä eri tahojen välistä yhteistyötä ja osallistumista.⁴¹ SOVAL 3 §:n mukaisten arviointien suunnittelussa ja toteuttamisessa tärkeässä asemassa ovat ympäristöministeriön sittemmin kumotun YVAL 24.2 §:n nojalla antamat ohjeet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Kyseiset ohjeet on tarkoitettu käytettäväksi kaikilla hallinnonaloilla.⁴²

Yleinen selvityselvöllisyys koskee hallituksen esityksen perusteella sekä toimialakohtaista että yhteensovittavaa suunnittelua. Suunnitelmia ja ohjelmia, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, ovat muun muassa vero-, maksu- ja tukipolitiikkaa, ympäristö-, energia-, liikenne-, teollisuus- sekä maa- ja metsätalouspolitiikkaa koskevat suunnitelmat ja ohjelmat. Esitöissä säännöksen potentiaalisiksi soveltamisalueeksi nimetään myös hallinnon toimintaa ja taloutta koskevat suunnitelmat sekä erilaiset alueelliset kehittämissuunnitelmat.⁴³

⁴⁰ Ks. HE 243/2004 vp s. 25.

⁴¹ Ks. HE 243/2004 vp s. 25.

⁴² Ks. YM 1998 (b). *Kokko* (2007 s. 64–65) luonnehtii SOVAL:n 3 §:n mukaista arviointia aidoksi, tietyt vaiheet sisältäväksi ympäristöarvioinniksi korostaen suunnitelmia ja ohjelmia koskevien ympäristöministeriön ohjeiden merkitystä selvityselvöllisyyden muodon ja sisällön tulkinna.

⁴³ Ks. HE 243/2004 vp s. 25. Yleisen selvittämiselvöllisyyden soveltamisalasta ks. laajemmin *Kokko* 2007 s. 31–38.

SOVA-lainsäädännön voimassaolon alkuvaiheen kokemusten perusteella SOVAL 8–11 §:n mukaisen ympäristöarvioinnin käyttöalaa näyttäisi jäävän suppeaksi, mikä korostaa yleisen selvitysvollisuuden merkitystä.⁴⁴ Ympäristöarvioinnin kapea soveltamisala johtuu osaltaan SEA-direktiivin täytäntöönpanotavasta. Hallituksen esityksestä ilmenee, ettei SEA-direktiivin mukaisen arvioinnin soveltamisalaa haluttu laajentaa direktiivin asettamia vähimmäisvaatimuksia laajemmiksi. SEA-direktiiviä täytäntöönpanessa oli pohdittu myös muun muassa vaihtoehtoa, jossa direktiivin tarkoittamaa ympäristöarviointia olisi sovellettu kaikkiin SOVAL:n 3:ssä tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Joustavuuden mahdollistamiseksi yleinen velvollisuus haluttiin kuitenkin pitää erillään SEA-direktiivin edellyttämästä ympäristöarvioinnista. Taustalla oli pyrkimys välttää kaavamaisten vaatimusten asettamista myös sellaisille suunnitelmille ja ohjelmille, joiden valmisteluun määrämuotoinen ympäristöarviointi ei soveltuisi ja joissa se koettaisiin rasitteeksi ilman vastaavaa hyötyä.⁴⁵

SEA-direktiivin täytäntöönpanomalli on lain esitöissä esitettyjen perustelujen valossa sinänsä ymmärrettävä. Toisaalta valitun sääntelytavan vuoksi ympäristöarvioinnin piiriin kuulumattomien suunnitelmien ja ohjelmien osalta arviointien asianmukainen toteutuminen jää täsmentymättömän selvitysvollisuussäännöksen (SOVAL 3 §) ja *soft law* -lähteeksi luokiteltavissa olevien ympäristöministeriön ohjeiden varaan. Tämä antaa aiheen epäillä lain- ja asetustasoisien sääntelyn riittävyttä SOVAL 3 §:n soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta. SOVAL 8–11 §:ssä säädetyn ympäristöarvioinnin merkittävät soveltamisalarajoitteet sekä perustuslain 20.2 § ja 80 § huomioon ottaen *harkittavaksi voisikin tulla Kokon esittämien tavoin ympäristöministeriön ohjeiden ainakin osittainen sisällyttäminen lainsäädäntöön päivitettyssä muodossa*.⁴⁶

⁴⁴ Ympäristöhallinnossa on seurattu alueellisten ympäristökeskusten antamien ympäristöselostuslausuntojen määrää. Vuonna 2006 ympäristökeskukset antoivat 22 lausuntoa, joista kaikki liittyivät SOVAL 4 §:n nojalla tehtäviin ympäristöarviointeihin. Tiedot neuvotteleva virkamies *Ulla-Riitta Soverilta* ympäristöministeriöstä (sähköpostitiedustelu 17.4.2007). Ottaen huomioon, että SOVA 7 §:n nojalla ympäristöselostuksesta on pyydettävä aina lausuntoa alueelliselta ympäristökeskukselta, lausuntojen lukumäärä vastannee tehtyjen ympäristöarviointien määrää. Päättyneistä ja vireillä olevista ympäristöarvioinneista ks. myös ympäristöhallinnon internetsivut (www.ymparisto.fi/default.asp?node=1500&lan=fi). Lain esitöissä järjestelmällisesti arvioinnin piiriin tulevien suunnitelmien ja ohjelmien määrän arvioitiin vaihtelevan vuosittain alle kymmenestä runsaaseen 20 suunnitelmaan tai ohjelmaan. Harkinnan perusteella arvioitavaksi ennakoitiin tulevan alle kymmenen suunnitelmaa tai ohjelmaa vuosittain. HE 234/2004 vp s. 13. Alueellisten ympäristökeskusten ympäristöselostuslausunnot viittaavat siihen, ettei arviointivelvollisuus laennut tapauskohtaisen harkinnan pohjalta kertaakaan vuonna 2006.

⁴⁵ Ks. HE 243/2005 vp s. 12.

⁴⁶ *Kokko* 2007 s. 64–65 ja 172.

5.2.2.2 SOVA:n ja YVA:n keskinäissuhteesta

Ajallisesti SOVA ja YVA eivät ole yleensä päällekkäisiä, sillä strategisen tason arviointi edeltää useimmiten hankekohtaista suunnitteluprosessia. Suunnitelmat ja ohjelmat luovat puitteita yksittäisten hankkeiden kehittämis- ja lupaprosesseille.⁴⁷ Kyse on kuitenkin päällekkäisestä menettelystä siinä mielessä, ettei strategisen tason arviointi lähtökohtaisesti korvaa hankkeen YVAL:n mukaista arviointivelvollisuutta, vaikka siinä olisi arvioitu saman hankkeen ympäristövaikutuksia.⁴⁸

YVA- ja SEA-direktiivi eivät tosin estä jäsenvaltioita säätämästä yhdistetystä menettelystä, joka täyttää molempien direktiivien vaatimukset. Tällaisen menettelyn luominen voi olla komission mukaan mielekäästä, mikäli suunnitelmiin tai ohjelmiin sisältyy hanketta koskeva lupa- ja hyväksymismenettely.⁴⁹ Suomessa ei ole säädetty yhdistetystä menettelystä. Menettelyt nivoutuvat yhteen kuitenkin usealla tavalla. Tyypillisin selvitysten integroitumismuoto on se, että SOVA-vaiheessa tehdyt selvitykset otetaan huomioon myöhemmin tehtävässä hankekohtaisessa YVA-menettelyssä, jossa arviointeja täsmennetään yksityiskohtaisemman suunnittelun pohjalta.

Mikäli arvioinnit tulevat vireille samanaikaisesti, päällekkäisten selvitysten laatimista voidaan välttää menettelyjen aikaisella yhteistyöllä suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavien viranomaisten sekä hankevastaavien ja yhteysviranomaisten kesken. Yhteistyössä voitaneen soveltaa samoja periaatteita kuin YVAL 5.1 §:n mukaisessa kaavoituksen ja hanke-YVA:n yhteensovittamisessa. Eli työnjako voidaan kirjata YVAL:n mukaiseen arviointiohjelmaan. Hankkeesta vastaavan tulisi selvittää hankkeensa ympäristövaikutukset sillä tarkkuudella kuin YVAL edellyttää suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan laatiessa yleispiirteisemmät SOVAL:n mukaiset selvitykset. Periaatteessa SOVA-menettely voi myös korvata yksittäistapauksissa sovellettavan hanke-YVA:n, mikäli YVAL 5.2 §:n mukaiset poikkeamisen edellytykset täyttyvät. Tämä edellyttäisi sitä, että hankesuunnitelma olisi jo täsmentynyt SOVA-vaiheessa ja SOVA täyttäisi YVAL:n vaatimukset selvitysten sisällöstä ja osallistumisesta.

⁴⁷ Ks. komissio 2003 (b) s. 49.

⁴⁸ SEA-direktiivin 11 artiklan mukaan ”direktiivin mukaisesti suoritettulla ympäristöarvioinnilla ei rajoiteta direktiivin 85/337/ETY tai muiden yhteisön oikeuden mukaisten vaatimusten noudattamista”. Sheate ym. (2005 s. 9) tulkitsevat säännöstä siten, ettei SEA-direktiivin mukainen arviointi korvaa muita yhteisön oikeuden mukaisia arviointeja. Ks. myös komissio 2003 (b) s. 49.

⁴⁹ Komissio 2003 (b) s. 52.

5.2.3 YVA-menettelyn suhde luonnonsuojelulain mukaiseen arviointiin

5.2.3.1 Natura 2000 -alueita koskevan arvioinnin sisällyttämisestä YVA-menettelyyn

Euroopan yhteisössä luonnon monimuotoisuuden säilymistä pyritään edistämään suojelemalla luontotyyppisiä ja luonnonvaraista eläimistöä sekä kasvistoa Natura 2000 -verkoston avulla.⁵⁰ Natura 2000 -verkostoa koskeva yhteisön sääntely on pantu täytäntöön Suomessa luonnonsuojelulla, jonka 65.1 §:ssä (553/2004) säädetään verkoston luonnonarvoja koskevasta arviointivelvollisuudesta.⁵¹ Säännös kuuluu seuraavasti:

”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. Edellä tarkoitettu vaikutusten arviointi voidaan tehdä myös osana ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä.”

Säännöksen mukainen arviointi on menettelyllisesti kevyempi kuin YVAL:n mukainen arviointi, eikä sitä ole sidottu tiettyihin muotoihin. Se on myös sisältyään suppeampi rajoittuen koskemaan vaikutuksia sen kannalta, miten ne kohdistuvat niihin luonnonarvoihin, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.⁵² LSL:n mukaisen arvioinnin toteuttamista koskevana vaatimuksena on se, että arviointi suoritetaan asianmukaisella tavalla.⁵³ Tämä merkitsee sitä, että hankkeen tai suunnitelman vai-

⁵⁰ Natura 2000 -verkosto koostuu Suomessa lintudirektiivin perusteella Euroopan yhteisön komissiolle ilmoitetuista linnustonsuojelualueista ja alueista, jotka komissio tai neuvosto luontodirektiivin perusteella on hyväksynyt yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi (LSL 64.1 §). Natura 2000 -verkoston koostumuksesta tarkemmin ks. esim. *Suvantola* 2003 (a) s. 31–35.

⁵¹ Luonnonsuojelulaissa edellytetään eksplisiittisesti vaikutusten arviointia ainoastaan Natura 2000 -verkoston osalta. Muiden lain suojelemien luonnonarvojen osalta korostuu selvilläolovelvollisuus. Ks. *Suvantola* 2006 (a) s. 563.

⁵² Toisaalta suunnitelman tai hankkeen ekologisia vaikutuksia ei ole välttämättä mahdollista riittävästi arvioida ottamatta huomioon myös muita, YVAL 2.1 §:n ympäristövaikutus-käsitteen piiriin kuuluvia ympäristötekijöitä, kuten maaperää ja vettä. Ks. myös komissio 2000 s. 36. Tarve ottaa huomioon muut kuin Natura 2000 -verkostoon kuuluvat luonnonarvot voi myös johtua lajien välisistä riippuvuussuhteista.

⁵³ LSL:n mukainen arviointi on tehtävä luontotyyppien ja lajien tarkkuudella. Tarkasteltavat luontotyypit ja lajit ovat samoja, joiden perusteella alue on otettu Natura 2000 -alueeseen. Ks. HE 79/1996 vp s. 47.

kutukset Natura-alueeseen tulee arvioida hyväksyttävällä menetelmällä ja tulosten pitää ilmetä selvästi asiakirjoista. Asianmukaisuusedellytykseen voidaan liittää myös arvioinnin lopputuloksen perusteluvollisuus.⁵⁴ Arvioinnin asianmukaisuuden määrittelyssä voitaneen hyödyntää osaltaan YVA- ja SOVA-lainsäädännössä asetettuja sisältövaatimuksia.⁵⁵

Luonnonsuojelulain 65 §:n säännöksen muotoilua muutettiin YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin suhteen osalta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen päätyneen komission valvontamenettelyn vuoksi.⁵⁶ Ratkaisussa *C-407/03 (komissio vs. Suomi)* EYTI katsoi, ettei Suomi ollut noudattanut direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut edellyttänyt lainsäädännössään riittävällä oikeudellisella varmuudella, että kaikista hankkeista, myös ympäristövaikutusten arvioinnin kohteena olevista, on tehtävä luontodirektiivissä tarkoitettu asianmukainen arviointi.

Aikaisemmin LSL:n sanamuoto yhdessä lain esitöiden kanssa viittasi siihen, että LSL:n mukainen arviointi *tehdään* YVA-velvollisten hankkeiden osalta YVAL 2 luvun mukaisessa menettelyssä. Uusi muotoilu lähtee siitä, että LSL:n tarpeet täyttävä arviointi *on mahdollista tehdä* YVA-menettelyn yhteydessä. Säännöksen sanamuodon muuttuminen ei kuitenkaan merkitse sitä, etteivätkö Natura 2000 -alueiden valinnan perusteena olevat luonnonarvot sisältyisi edelleen YVA-lainsäädännön edellyttämiin selvityksiin. Hankkeen vaikutukset Natura-alueen valinnan perusteena oleville luonnonarvoille tulee lähtökohtaisesti ottaa kattavasti huomioon jo YVA-menettelyvaiheessa. Hankkeen sijoittuminen Natura-alueelle tai lähistölle antaa aiheen selvittää juuri tuon alueen luonnonarvoihin kohdistuvat vaikutukset erityisen tarkasti.⁵⁷

Luontovaikutusten osalta arviointiselostuksen sisältövaatimuksiin vaikuttaa osaltaan siis hankkeen mahdolliset vaikutukset Natura 2000 -alueella. Toisaalta on huomioitava, että arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisessa määrin selvitystä myös niiden vaikutusten kohteena olevien luonnonarvojen osalta, jotka eivät ole luonnonsuojelulailla suojattuja. Arvioinnissa on otettava huomioon luontoarvot ja luonnon monimuotoisuus kokonaisvaltaisesti.⁵⁸

⁵⁴ Arviointivelvollisuudesta ja siihen liittyvästä tuoreesta oikeuskäytännöstä laajemmin ks. *Suvantola* 2006 (a) s. 563–569 viitteineen. Ks. myös komissio 2000 s. 36, *Kokko* 2003 (a) s. 205–206 ja *Kuusiniemi* teoksessa *Kuusiniemi* ym. s. 2001 s. 1019.

⁵⁵ Ks. komissio 2000 s. 36 ja *Kallio* 2006 s. 24.

⁵⁶ Komission kanne näytti johtuvan pitkälti siitä, ettei se ottanut huomioon Suomen järjestelmän yhteisön oikeuden mukaisuutta arvioidessaan luonnonsuojelulain esitöitä eikä YVAL:n järjestelmää, vaan painotti LSL:n 65 §:n sanamuotoa. LSL 65.1 §:n alkuperäinen muotoilu yhdessä vuoden hallituksen esityksen (HE 79/1996 vp s. 47) kanssa viittasi siihen, että Natura 2000 -alueiden luonnonarvojen arviointi tehdään luonnonsuojelulainsäädännön vaatimukset täyttävällä tavalla YVA-menettelyssä. Tarkoituksena oli välttää Natura 2000 -alueeseen kohdistuvien vaikutusten kaksinkertainen arviointi. Ks. laajemmin esim. *Similä* 1997 s. 242 ja *Pölonen* 2004 s. 52–56 lähteineen.

⁵⁷ *Kuusiniemi* 2000 s. 25. Ks. myös *Suvantola* 2003 (a) s. 53.

⁵⁸ Näin myös *Suvantola* 2006 (a) s. 570.

Eräissä yhteyksissä on katsottu, ettei YVA-lainsäädäntö edellyttäisi yhtä tarkkaa luontoselvitystä kuin luonnonsuojelulaki. YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietinnössä katsotaan, että LSL:ssa olisi ”tarkempi selvitysten tarkkuutta koskeva edellytys, jollaista YVA-sääntelyssä ei ole”.⁵⁹ Vastaavasti *Tolvanen* katsoo, että yleisen arviointimenettelyn ongelmana on luonnonsuojelun kannalta se, että luontoa tai biologista monimuotoisuutta ei aseteta menettelyssä mitenkään erityisasemaan, vaan sitä pidetään osana laajaa ympäristökäsittelyä. YVA-menettelyyn liittyvät muut näkökohdat saattavat hänen mukaansa aiheuttaa sen, että luonnonsuojeluun liittyvä selvitystyö ei välttämättä ole riittävän yksityiskohtaista.⁶⁰

Tulkinta siitä, ettei YVA-lainsäädäntö edellytä yhtä tarkkaa luontoselvitystä kuin luonnonsuojelulaki, voidaan YVAL:n järjestelmän näkökulmasta kyseenalaistaa. YVAL:n ja YVAA:n säännösten sanamuotojen yleispiirteisyydestä ja ympäristövaikutus-käsitteen kokonaisvaltaisuudesta ei seuraa, että YVA-selvityksiksi riittävät yleispiirteiset selvitykset. Sen sijaan eri lakien mukaisten selvitysten yhteensovittamisperiaatteen (YVAL 3 §) ja arviointiasiakirjojen sisältövaatimusten (YVAL 10 §:n ja YVAA 9 ja 10 §:ien) valossa menettelyssä voidaan tilanteesta riippuen edellyttää, että YVA-selvitykset käsittävät vähintään yhtä yksityiskohtaista ja kattavaa tietoa luonnonarvoihin kohdistuvista vaikutuksista kuin mitä luonnonsuojelulain 65 §:ssä edellytetään. Tulkinta on myös kansalaisten tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta perusteltu.⁶¹

Toisaalta on selvää, ettei luonnonsuojelulain kannalta riittävää selvitystä voida aina tehdä vielä YVAL:n mukaisessa menettelyssä. YVA-vaiheessa hanke ei ole välttämättä vielä niin täsmäntynyt ja alueellisesti kohdentunut, jotta arviointia olisi mahdollista tai perusteltua tehdä LSL:n edellyttämällä tarkkuudella. Vastaavasti olosuhteiden muuttuminen YVA:n tekemisen jälkeen saattaa merkitä sitä, että LSL:n ja muiden lakien selvitysvaatimusten täyttämiseksi arviointia on täydennettävä. Luontoselvitysten täydentämisen tai jopa kokonaan uuden luontoselvityksen tarve voisi luonnollisesti konkretisoitua myös niissä

⁵⁹ YM 1998 (a) s. 93.

⁶⁰ *Tolvanen* 1998 s. 266–267. Ks. myös *Marttinen* (2000 s. 172), jonka mukaan ”yleisen YVA:n yhteydessä suoritettu arviointi ei kuitenkaan saata olla riittävä luonnonsuojelulain näkökulmasta”. Näissä tapauksissa erillinen arviointi on hänen mukaansa normaalisti tehtävä joko kokonaan erillisenä arviointina tai yleistä ympäristövaikutusten arviointia täydentäen.

⁶¹ Ks. myös suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointityöryhmän mietintö (YM 2003 s. 10), jonka mukaan ”YVA-menettelyn yhteydessä tehtävän arvioinnin vahvuutena on, että säädetty määrämuotoisuus tukee Natura-arvioinnin kirjallista raportointia ja varmistaa riittävän julkisuuden”. Vastaavasti *Kokon* (2003 (a) s. 194) mukaan yleisön mahdollisuudet osallistua ovat parhaimmat silloin, kun Natura 2000 -alueita koskevat vaikutukset arvioidaan YVA-menettelyssä. Ks. myös *Korpelainen* (2003 s. 5), joka on eritellyt erityyppisiä etuja ja haittoja siitä, jos Natura-arviointi suoritetaan YVA-menettelyssä. Etuja ovat hänen mukaansa muun muassa vaihtoehtojen tarkastelu ja kansalaisten kuuleminen. YVA:n puutteena hän mainitsee muun muassa yleispiirteisyyden sekä suunnittelun ja toteutuksen pitkän aikavälin.

tilanteissa, joissa vasta myöhemmin havaitaan, että hanke on luonnonsuojelulain mukaisen arvioinnin tarpeessa. Arviointiasiakirjojen sisältövaatimuksia koskevien joustavien säännösten (YVAA 9 ja 10 §:t) tulkintaan vaikuttaa siis luontoselvitysten osalta se, miten yksityiskohtaisia arvioita luontovaikutuksista on suunnitteluvaihe huomioon ottaen mahdollista ja perusteltua tehdä.

YVAL:n ja LSL:n 65 §:n mukaisten arviointien kytköksistä todettakoon myös, että Natura 2000 -alueiden suojeluarvoihin kohdistuvat vaikutukset saattavat olla perusteena sille, että hankkeen vaikutukset on arvioitava YVAL:n mukaisessa menettelyssä.⁶² Vastaavasti YVA-menettelyllä voi olla LSL:n soveltamisen kannalta merkitystä siinä mielessä, että sen kautta voidaan saada tietoa LSL:n 65 §:n mukaisen arvioinnin tarpeesta.⁶³

5.2.3.2 Natura 2000 -alueiden heikentämiskielto ja YVA:n vaihtoehtotarkastelu

Natura 2000 -verkostoa koskevan sääntelyn ja YVAL:n välillä on kiinteä yhtymäkohta myös vaihtoehtojen tarkastelun osalta. Luonnonsuojelulakiin ei ole kirjattu vaihtoehtotarkastelua koskevaa selvitysvaatimusta. Tästä johtuen LSL:n 65 §:ään perustuvassa arvioinnissa hankkeesta vastaavaa ei voitane velvoittaa suorittamaan vaihtoehtotarkastelua, vaikka vaihtoehtojen tarkastelu kuuluuakin lähtökohtaisesti kaikkien ympäristövaikutusten arviointien keskeisiin periaatteisiin.⁶⁴

Tästä poiketen *Kokko* on katsonut, että ”Natura 2000 -alueita koskevassa arvioinnissa tietojen rajausta ja vaihtoehtojen selvittäminen on keskeinen osa arvioinnin sisältöä [...] vaihtoehtojen puuttuminen saattaa heikentää arvioinnin asianmukaisuutta eri tasoilla.” Hänen mukaansa hankkeesta vastaava harkitsisi yhdessä toimivaltaisen viranomaisen kanssa, edellyttäkö LSL 65.1 §:n tarkoittama asianmukainen arviointi vaihtoehtojen selvittämistä.⁶⁵

Vaihtoehtoselvityksen tarve voi kuitenkin konkretisoitua niissä tilanteissa, joissa lupaviranomainen tai suunnitelman hyväksymisestä vastaava viranomainen

⁶² Ks. myös *Kokko* (a) 2003 s. 182–183.

⁶³ LSL:n mukaisesta arviointikynnyksestä ks. tarkemmin esim. *Kokko* (a) 2003 s. 176–183 ja *Suvantola* 2003 (a) s. 45–54.

⁶⁴ Vaihtoehtojen selvittämisvaatimuksesta luontodirektiivin kannalta ks. myös komissio (2000 s. 36–37), jonka mukaan ”6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua arvioinnissa ei asiaa suppeasti tulkiten tarvitsisi ottaa huomioon esitettyyn suunnitelmaan tai hankkeeseen kuulumattomia vaihtoehtoisia ratkaisuja...”. Komissio pitää kuitenkin vaihtoehtoiset ratkaisut huomioon ottavaa lähestymistapaa hyödyllisenä ja painottaa, että vaihtoehtoisia ratkaisuja ja vaikutuksia lieventäviä toimenpiteitä tarkastelemalla voi olla mahdollista varmistua siitä, että niiden avulla suunnitelma tai hanke ei vaikuta kielteisesti alueen koskemattomuuteen.

⁶⁵ *Kokko* 2003 (a) s. 213–214.

(päättöksehtekijä) katsoo LSL:n 66.1 §:ssä tarkoitettuna Natura 2000 -alueiden heikentämiskiellon olevan myönteisen päätöksen esteenä. Kyseisen heikentämiskiellon mukaan viranomaisella ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, mikäli LSL 65.1 ja 65.2 §:ssä tarkoitettu arviointi- ja lausunnotmenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.⁶⁶

Heikentämiskiellosta voidaan LSL 66.2 §:n nojalla poiketa, jos ”hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole”. Poikkeamisratkaisun tekee valtioneuvosto yleisistunnossa.⁶⁷ Luonnonsuojelulaissa tarkoitettua vaihtoehtoista ratkaisua voidaan edellyttää, että se on teknisesti ja taloudellisesti mielekäs toteuttaa ja sellainen, että sen avulla voidaan saavuttaa hankkeen tai suunnitelman tarkoitus.⁶⁸

YVA-menettelyyn sisältyvä vaihtoehtoselvitys vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta koskevine arvioineen voi olla tärkeässä asemassa arvioitaessa sitä, onko hankkeelle LSL:n tarkoitettuja vaihtoehtoja.⁶⁹ YVA-menettelyn, joka tulisi lähtökohtaisesti suorittaa suunnittelun varhaisessa vaiheessa, vaihtoehtoselvityksen sisältöä tai laajuutta voi olla tosin vaikea määrittää LSL:n soveltamisen tarpeiden pohjalta.⁷⁰ Hankkeen sijoittuminen Natura-alueelle tai lähistölle taikka luontodirektiivin liitteessä IV tarkoitettujen lajien selvästi havaittavien

⁶⁶ Velvoite perustuu luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan, missä määrätään, että viranomaiset saavat hyväksyä hankkeen tai suunnitelman varmistuttuaan siitä, että se ”ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen”. Merkilläpantavaa on, että LSL 66.1 §:ssä käytetään direktiivistä poikkeavaa ilmaisua. Arvioitaessa veloitteen sisältöä on otettava huomioon direktiivin tulkinta-vaikutus. Heikentämiskiellon tulkintaan liittyvistä kysymyksistä ks. tarkemmin esim. *Kuusiniemi* (teoksessa *Kuusiniemi* ym. (Ympäristöoikeus) 2001 s. 1020–21, *Nordberg* 2001 s. 90–91 ja *Kokko* 2003 (a) s. 245–254. Heikentämiskiellotarkinnassa hyödynnettävistä lähteistä kokoavasti ks. *Kokko* 2003 (a) s. 231, taulukko 7.

⁶⁷ Arvioitaessa siirtomahdollisuutta on tutkittava sitä, voidaanko hankkeen heikentävä vaikutus poistaa asettamalla lupaehtoja ja ovatko muun lainsäädännön hankkeelle asettamat edellytykset olemassa. Ks. *Similä* 1997 s. 246. Similä tiivistää siirtokysymyksen toteamalla, että ”asia tulisi siirtää valtioneuvostolle vain, jos alempi viranomaisella katsoo, että hanke/suunnitelma voitaisiin muutoin sallia/vahvistaa, mutta koska se heikentää Natura 2000 -verkostoa, näin ei voida tehdä”.

⁶⁸ Vaihtoehtotarkinnasta Natura 2000 -verkoston suojelusta poikettaessa ks. laajemmin esim. *Suvantola* 2006 (a) s. 577–580.

⁶⁹ Natura 2000 -verkostoon liittyvien tulkintatilanteiden lisäksi YVA:n vaihtoehtoselvitys voi olla tärkeässä asemassa niissä tilanteissa, joissa on kysymys LSL 49.3 §:ssä tarkoitettua, Euroopan yhteisön lajisuojelua koskevasta poikkeuslupaharkinnasta. Vaihtoehtotarkinnan merkityksestä luonnonsuojelun suojelemien, muiden kuin Natura 2000 -verkostoon kuuluvien luontoarvojen kannalta ks. laajemmin *Suvantola* 2003 (b) s. 685–687 ja 2006 (a) s. 581–582.

⁷⁰ Natura 2000 -verkoston suojelun kannalta toteuttamisvaihtoehtojen huomioon ottaminen aktualisoituu vasta silloin, kun päättöksehtekijä toteaa hankkeella olevan Natura-alueen valinnan perusteena olevia luontoarvoja merkittävästi heikentävä vaikutus ja asiassa päädytään poikkeuslupaharkintaan.

levähdys- tai pesimispaikkojen sijainti lähistöllä on kuitenkin peruste, jonka pohjalta vaihtoehtotarkastelun toteutuksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota luonnonsuojelulain kannalta merkityksellisiin muuttujiin.⁷¹

5.3 YVA-MENETTELYN SUHDE LUPALAKIEN MUKAISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON

5.3.1 YVA-sääntelyn menettelyllisestä luonteesta

YVA-menettelyssä ei ratkaista hankkeen sallittavuutta tai tehdä oikeusvaikutteisia päätöksiä tarvittavista ympäristönsuojelutoimenpiteistä. YVA:n vaikuttavuuteen liittyneet kriittiset huomiot ovat usein liittyneet juuri aineellisen elementin puuttumiseen.⁷² Esimerkiksi *de Sadeleer* huomauttaa, ettei YVA-direktiivi sisällä velvollisuutta hylätä tai muokata hanketta edes erittäin haitallisten ympäristövaikutusten perusteella.⁷³ Vastaavasti *Alder* ja *Wilkinson* katsovat, että hankkeelle voidaan myöntää lupa, vaikka hankkeesta aiheutuisi arvioinnin tulosten valossa merkittäviä ja mahdollisesti peruuttamattomia ympäristövahinkoja.⁷⁴ *Krämer* viittaa samaan ongelmaan todetessaan, ettei YVA-direktiivi velvoita viranomaista estämään tai minimoimaan haitallisten vaikutusten syntymistä, vaikka ennalta arvioiden hankkeesta aiheutuisi vakavia kielteisiä seurauksia.⁷⁵

Toisaalta kysymys aineellisen elementin puuttumisesta ei ole aivan yksiselitteinen. YVA-direktiivin 8 artiklan mukaan ”[k]äytyjen neuvottelujen tulokset ja YVA-direktiivin 5, 6 ja 7 artiklan mukaisesti saadut tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä.”⁷⁶ YVA-direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti yleisön saataville on asetettava muun muassa tiedot päätöksen perusteena olevista tärkeimmistä seikoista ja näkökohdista sekä tarvittaessa kuvaus tärkeim-

⁷¹ Kyseiset muuttajat voivat liittyä esimerkiksi luontodirektiivissä tarkoitettuun alueen koskemattomuuteen sekä ekologisten toimintojen säilymiseen. Ks. komissio 2000 s. 42.

⁷² YVA-menettelyn menettelyllistä luonnetta on pidetty arvioinnin vaikuttavuuden haasteena erityisesti oikeustieteellisessä YVA-tutkimuksessa. Politologian näkökulmasta on sen sijaan saatettu katsoa, etteivät YVA:n vaikuttavuuden haasteet liity niinkään puutteelliseen sääntelyyn tai arviointien laatuun, vaan kykyyn saada asianosaisia mukaan ongelmien ratkaisuprosesseihin. Ks. *Deelstra* ym. 2003 s. 521–522.

⁷³ Ks. *de Sadeleer* 2002 s. 89–90. Hänen mukaansa ”the adoption of preventive measures based on assessments results thus continues to depend on the goodwill of the public authorities”.

⁷⁴ *Alder – Wilkinson* 1999 s. 160.

⁷⁵ *Krämer* 2000 s. 114. Ks. myös *Scott* (1998 s. 118), jonka mukaan ”...the obligations which it [EIA-directive] imposes are of a purely procedural rather than a substantive nature...”.

⁷⁶ Velvoitetta tehostaa IPPC-direktiivi, jonka luvan myöntämisehtoja koskevassa 9 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että kaikki YVA-direktiivin 5, 6 ja 7 artiklaa soveltamalla saadut asiaan kuuluvat tiedot ja päätelmät on otettava huomioon IPPC-direktiivissä tarkoitettua lupaa myönnettäessä.

mistä toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on estää, vähentää, ja jos mahdollista, poistaa merkittävät haittavaikutukset.

YVA-direktiivin 8 artikla asettaa yhdessä direktiivin 9 artiklan 1 kohdan kanssa luvan myöntämisestä tai epäämisestä koskevalle päätökselle vähintäänkin *perusteluvollisuuden*.⁷⁷ Direktiivin 8 artiklan sanamuoto ja säädöksen tarkoitusperä – ympäristöhaittojen ennaltaehkäisy – antavat tukea myös tulkinnalle, ettei päätöksentekijä voisi täysin sivuuttaa YVA-menettelyn tuloksia.⁷⁸ Direktiivistä ei kuitenkaan ilmene, mitä ”huomioon ottaminen” tarkoittaa. Siinä ei eksplisiittisesti säädetä, mikä on sallittua tai kiellettyä tai mikä painoarvo arvioinnin tuloksille tulee lupaharkinnassa antaa. Näin ollen YVA-direktiivin mukainen arviointi ei varmista luontodirektiivin mukaisen arvioinnin tapaan ympäristönäkökohtien välittymistä päätöksentekoon.⁷⁹

YVA-sääntelyn aineellisoikeudellisesta elementistä on käyty mielenkiintoista keskustelua Yhdysvalloissa ja Saksassa. Yhdysvaltojen järjestelmän osalta CEQ:n määräykset antavat viitteitä siitä, että NEPA sisältäisi menettelyllisten vaatimusten lisäksi myös aineellisia vaatimuksia.⁸⁰ CEQ:n määräysten (§ 1500.1) mukaan:

”Section 102(2) contains ’action-forcing’ provisions to make sure that federal agencies act according to the letter and spirit of the Act [...] Their purpose is to tell federal agencies what they must do to comply with the procedures and achieve the goals of the Act. The President, the federal agencies, and the courts share responsibility for enforcing the Act so as to achieve the substantive requirements of section 101.”

Yost katsoo CEQ:n määräyksiin viitaten, että NEPA:ssa (Section 102) edellytetään kaikkien viranomaisten noudattavan säädöksessä (Section 101) määritettyä politiikkaa (*policy*). Tässä piilee hänen mukaansa NEPA:n aineellinen vaatimus ja siihen tulisi voida tehokkaasti vedota oikeudenkäynnissä. Yost korostaa, että NEPA:n tavoitteet ja laissa asetetut keinot on nähtävä kokonaisuutena painottaen tulkinnassaan lainsäätäjän (kongressin) tahdon noudattamista.⁸¹ Oikeuskäytäntö kuitenkin osoittaa, ettei NEPA aseta sisällöllisiä edellytyksiä hankkeen sallittavuutta koskeville päätöksille. Kyse on puhtaasti menettelylli-

⁷⁷ Ks. myös *Kumpula* 2004 (a) s. 279–280.

⁷⁸ Tulkintakysymyksen on tuonut esiin aikaisemmin *Cashman* 2004 s. 77. Ks. myös *Holder* (2004 s. 237 ja 270), joka katsoo YVA-direktiivin 9 artiklan perusteluvollisuuden rajoittavan päätöksentekijän harkintavaltaa ympäristöseikkojen sivuuttamismahdollisuuden suhteen.

⁷⁹ Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vaikutusten arvioinnin johtopäätösten perusteella toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat antaa hyväksyntänsä suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta alueen koskemattomuuteen. Direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään kyseistä pääsääntöä koskevasta poikkeamismahdollisuudesta, jonka edellytykset ovat varsin tiukat.

⁸⁰ Ks. *Yost* 1990 s. 547–548 ja *Yost – Widman* 2004 s. 10436–10437.

⁸¹ *Yost* 1990 s. 547–548.

sestä säädöksestä, jonka noudattamista arvioitaessa NEPA:n kunnianhimoiselle tavoitesäännökselle (Section 101) näyttää jääneen vähäinen merkitys.⁸²

Esimerkiksi tapauksessa *Styckder's Bay Neighborhood Council, Inc. V. Karlen*, 444, U.S. 223 (1980) tuomioistuin ilmaisi selvästi käsityksen NEPA:n vaatimusten menettelyllisestä luonteesta. Ratkaisussa tuomioistuin ei yhtynyt valittajien käsitykseen siitä, että NEPA sisältäisi aineellisen standardin. Ratkaisun mukaan "once an agency has made a decision subject to NEPA's procedural requirements, the only role for a court is to insure that the agency has considered the environmental consequences..."⁸³

NEPA:n menettelyllistä luonnetta korostavia tulkintoja on kritikoitu voimakkaasti, sillä niiden on katsottu heikentäneen NEPA:n vaikuttavuutta.⁸⁴ Toisaalta aineellisten velvoitteiden puuttumisen merkitystä vähentävät YVA-velvollisia hankkeita koskevien muiden lakien asettamat vaatimukset. Näiden säädösten kautta viranomaiset ovat velvoitettuja välttämään tai vähentämään tietyn tyyppisiä ympäristövaikutuksia YVA-menettelyssä kerätyn tiedon pohjalta.⁸⁵ Yhdysvaltojen ja EY:n YVA-järjestelmiä yhdistää siis vaatimusten menettelyllinen luonne. Molempien järjestelmien toimivuuden edellytyksenä on se, että ympäristövaikutusten arviointi on tiiviissä kytköksissä ympäristöllisiä vaatimuksia asettaviin lakeihin.

Saksalainen keskustelu aineellisesta elementistä kulminoituu YVA-menettelyn tulosten huomioonottamisveloitteeseen. Saksan ympäristövaikutusten arviointilakiin (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG*)⁸⁶ sisältyvää arvioinnin huomioonottamisveloitetta on pidetty menettelyn ydinosa-

⁸² Ks. myös *Yang* (2002 s. 533–534), joka katsoo, ettei NEPA vaadi viranomaisilta minkäänlaisia ympäristönsuojelutoimia. Hänen mukaansa viranomaiset voivat ryhtyä NEPA:n vaatimuksista riippumatta vakaviin ympäristöhaittoihin aiheuttaviin toimiin, kunhan vain kyseiset vaikutukset on huolellisesti ennalta arvioitu. Vastaavasti *Deacon* (2003 s. 150) toteaa, että viranomaiset viime kädessä itse päättävät missä määrin ympäristötekijöille annetaan tosiasiallista painoarvoa. Ks. myös *Karkkainen* (2004 s. 342), jonka mukaan ympäristöjärjestöt eivät ole menestyneet yhdessäkään NEPA:an liittyvässä oikeudenkäynnissä korkeimmassa oikeudessa. Korkein oikeus on korostanut ratkaisuisaan NEPA:n menettelyllistä luonnetta

⁸³ Vastaavasti tapauksessa *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natl. Resources Defence Council, Inc.*, 435, U.S. 558 (1978) NEPA:n vaatimusten katsottiin olevan puhtaasti menettelyllisiä. NEPA:n tehtävänä oli varmistaa "fully informed and well-considered decision". NEPA:n vaatimusten menettelyllinen luonne ilmenee myös esimerkiksi tapauksesta *Kleppe v. Sierra Club* 427, U.S. 390 (1976), jossa tuomioistuin linjasi, että "The only role for a court is to insure that the agency has taken a 'hard look' at environmental consequences".

⁸⁴ *Karkkaisen* (2002 s. 906) mukaan oikeuskirjallisuudessa NEPA:n vaikuttavuuden ongelmana on yleisesti pidetty korkeimman oikeuden supistavia tulkintoja, joissa on korostettu YVA:n menettelyllistä luonnetta suhteessa aineelliseen puoleen. Muun muassa *Yost* (1990 s. 547–548) on kritikoinut voimakkaasti korkeimman oikeuden NEPA-linjauksia katsoen, että lainsäätäjän tar-koituksesta on poikettu.

⁸⁵ Ks. *Karkkainen* 2002 s. 911.

⁸⁶ Bundesgesetzblatt part I 2005, p. 1757.

ja sen on katsottu sisältävän aineellisoikeudellisen elementin.⁸⁷ Toisaalta oikeuskäytännössä on korostettu UVPG:n menettelyllistä luonnetta.⁸⁸ Tältä osin merkityksellisessä asemassa on ollut muun muassa vuonna 1996 annettu ratkaisu, jossa liittotasavallan ylin hallintotuomioistuin (*Bundesverwaltungsgericht*) katsoi, että YVA-direktiivi ja UVPG koskevat ympäristövaikutusten tutkimista ja arvioimista tietyssä määrämuotoisessa menettelyssä. YVA-lainsäädäntö ei kuitenkaan kiristä aineellisoikeudellisia vaatimuksia siten, että ympäristöintressille olisi annettava aikaisempaan nähden enemmän painoarvoa tai että ympäristöintressit olisivat etusijalla muihin intresseihin nähden.⁸⁹

YVA:n menettelyllisestä luonteesta käyty keskustelu ja aineellisten vaatimusten puuttumisesta kumpuava kritiikki liittyy yleisempään keskusteluun menettelyllisten ja aineellisten oikeuksien suhteesta.⁹⁰ Oikeuskirjallisuudessa tähän suhteeseen on ottanut kantaa selväsanaisesti *Määttä*, jonka mukaan osallistumis-, kanne-, ja informaatio-oikeuksien ”tehokkuutta korostavien ajattelu perustuu empiirisesti todistamattomaan, idealistiseen uskoon, että oikeusvaltiossa turvattu, ympäristöllisillä osallistumisoikeuksilla vahvistettu demokraattinen päätöksentekoprosessi johtaa ympäristöystävälliseen politiikkaan ja vihertyvään oikeuteen”. Hän pitää ongelmallisena ajatusta, että kansalaisten osallistumisen laajentaminen ja tiedon avoimuuden lisääminen voisivat yksin ratkaista ympäristöongelmia. Määttän mukaan menettelyllisillä oikeuksilla ei ole merkitystä ilman aineellisia normeja, joihin ympäristöpäätöksenteko voidaan oikeudellisesti perustaa.⁹¹

Toisaalta menettelyllisten oikeuksien vahvistamisella on myös aineellisista normeista riippumattomia vaikutuksia, vaikka tämän todentaminen onkin vaikutusketjujen ja kommunikatiivisten prosessien monitahoisuudesta johtuen hankalaa. Menettelyllisten oikeuksien itsenäistä merkitystä puoltava argumen-

⁸⁷ Ks. *Sparwasser – Engel – Vofkuhle* 2003 s. 169 ja *Meyerholt* 2003 s. 59. Vrt. *Oberrath, Hahn* ja *Schomerus* (2003 s. 59), jotka korostavat YVA-lainsäädännön proseduraalista luonnetta. Tulkinna YVA-menettelyn aineellisesta elementistä koskee UVPG:n 12 artiklaa, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen arvioi hankkeen ympäristövaikutukset 11 artiklan mukaisesti laaditun yhteenvedon pohjalta ja ottaa huomioon (*berücksichtigt*) kyseisen arvioinnin päättäessään hankkeen sallittavuudesta. UVPG:n 11 artiklassa edellytetään, että toimivaltainen viranomainen tekee hankkeen ympäristövaikutuksista yhteenvedon, joka sisältää kuvauksen toimenpiteistä, joilla vältetään ja vähennetään merkittävien ympäristövaikutusten syntymistä. Tiivistelmän tulee sisältää myös kuvaus kompensointitoimenpiteistä siltä osin kuin hankkeen olennaisia vaikutuksia luontoon ja maisemaan ei voida muutoin välttää.

⁸⁸ Ks. myös *Kloepfer* (2004 s. 358), joka pitää ongelmallisena korkeimman hallintotuomioistuimen tulkintalinjaa, jonka mukaan YVA-menettely ei sisällä aineellis-oikeudellisia elementtejä.

⁸⁹ *BVerwG, Urteil v. 25.1.1996, in: ZUR 1996, S. 255 ff.* Ratkaisun merkityksestä ks. laajemmin *Meyerholt* 2003 s. 53–54.

⁹⁰ *Kumpulan* (2004 (a) s. 14) mukaan menettelyllisten ja aineellisten oikeuksien vastakkainasettelu on ollut erityisen terävää ympäristöpolitiikan tutkimuksen piirissä, jossa sitä on käsitelty ”vihreän” demokratian toteuttamiseen liittyvänä teemana.

⁹¹ *Määttä* 2001 s. 287–288. Menettelyllisten ja aineellisten oikeuksien keskinäissuhteesta ks. myös *Kumpula* 2004 (a) s. 14–18 ja 57–59 viitteineen.

taatio voi perustua ”idealistisen uskon” sijaan reaali maailmaa koskeviin havaintoihin ja vaikutusmekanismeja koskevaan päättelyyn. YVA:n osallistumismenettelyjen (aineellisista normeista riippumattomiin) vaikutuksiin viittaa esimerkiksi *Hokkasen* ja *Kojon* tapaustutkimus⁹² ja edellä jaksossa 3.5 tehty YVA:n funktioiden analyysi. YVA:n vaikuttavuus ei näyttäisi perustuvan ainoastaan menettelyssä kerätyn tiedon kertaluontoiseen huomioon ottamiseen oikeudellisessa päätöksenteossa, vaan osaltaan myös menettelyn luomiin mahdollisuuksiin (kuten eri näkökulmien yhteensovittamismahdollisuus suunnittelun varhaisessa vaiheessa) sekä muiden modernien ohjausinstrumenttien tapaan ongelmien ennakointiin ja menettelyn saaman julkisuuden kautta markkinamekanismeihin.

Proseduralismin äärimuotoon kohdistuneelle kritiikille on kuitenkin perusteita. Vaikuttavuus- tai arviointitutkimuksista ei liene saatavissa tukea näkemykselle, että olisi riittävää säännellä kiistakysymyksien ratkaisemiseksi menettelytapa, ja että oikeudenmukainen ja rationaalinen menettelytapa tuottaa väistämättä legitimiin ratkaisuun, vaikka menettelyssä sovellettavia materiaalisia säännöksiä ei olisikaan.⁹³ YVA:n vaikuttavuuden edistäminen näyttäisikin edellyttävän YVA-lainsäädännön proseduraalisesta luonteesta johtuvien rajoitteiden tunnistamista ja hyväksymistä. YVA ei vielä yksin varmista hankkeen ”ympäristöystävällisyyttä”.

Lopuksi on syytä korostaa, että menettelylliset ja aineelliset oikeudet ja niitä toteuttava normisto voidaan nähdä toisiaan täydentävinä.⁹⁴ Monitahoisten ympäristöongelmien hallitsemiseksi on jatkossakin käytettävä monimuotoisia sääntelytapoja, jotka edistävät sekä menettelyllisten että aineellisten oikeuksien toteutumista. Muun muassa jäljempänä käsiteltävät, aineelliseen sääntelyyn liittyvät puutteet huomioon ottaen sääntelyn kehittämistarve näyttäisi painottuvan aineelliselle puolelle.

5.3.2 Arvioinnin tulosten huomioonottamisvelvollisuus

Suomessa YVA-direktiivin 8 artiklan asettama vaatimus menettelyssä kerättyjen tietojen ja neuvottelujen tulosten huomioonottamisesta on pantu täytäntöön YVAL:n 13 §:llä. Säännöksen ensimmäisessä momentissa edellytetään, ettei viranomainen saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Tältä osin YVAL 13 §:n merkitystä

⁹² *Hokkanen – Kojon* 2003, erit. s. 72. Tutkimuksessa analysoitiin yksityiskohtaisesti kolmen YVA-hankkeen suunnitteluprosessia. Tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen, miten YVA vaikutti hankkeen vaihtoehtojen muotoutumiseen.

⁹³ Kyseessä on *Määtän* (1999 (a) s. 413) kuvaus proseduralismista äärimuodossaan.

⁹⁴ Ks. myös *Holder* 2004 s. 239–240 sekä *Kumpula* 2004 (a) s. 17–18 ja 58–59.

vahvistaa YVAL 17 §, jonka nojalla alueellinen ympäristökeskus ja asianosaiset voivat valittaa lupa- tai sitä vastaavasta päätöksestä menettelyn tekemättä jättämisen perusteella.⁹⁵

YVAL 13.2 §:n mukaan lupapäätöksestä tai vastaavasta ratkaisusta on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.⁹⁶ YVA-direktiivin 8 artiklan sanamuoto huomioon ottaen säännöksessä asetetaan *arviointin tulosten huomioonottamisvelvollisuus*⁹⁷ ja siihen liittyvä perusteluvelvoite.⁹⁸ YVAL 13.2 §:n voidaan katsoa edellyttävän, että päätöksentekoviranomainen perehtyy arviointiselostukseen ja yhteysviranomaisen lausuntoon, tarkastelee luvan tai sitä vastaavan päätöksen myöntämisedellytyksiä YVA:n tulosten pohjalta sekä perustelee, miten arvioinnin tulokset ovat välittyneet päätöksentekoon.⁹⁹ Arvioinnin huomioonottaminen voi konkretisoida lupamenettelyssä esimerkiksi haittojen lieventämistoimia, päästöjen tarkkailua (seuranta) sekä luvan voimassaoloa koskevia määräyksiä, joiden peruste löytyy arviointiselostuksesta.¹⁰⁰

YVAL 13.2 §:ssä ei kuitenkaan määritetä arvioinnin tulosten painoarvoa lupaharkinnan kannalta. Hallituksen esityksestä ilmenee, että säännöksessä tarkoitettu huomioon ottaminen tapahtuu sen lain mukaisesti, johon päätös perustuu.¹⁰¹ Myös ympäristönsuojelulain esitöissä todetaan, että YVA-menettelyn kautta saadut ”selvitykset vaikuttaisivat lupapäätöksen sisältöön kuitenkin vain siinä laajuudessa kuin ne voidaan ottaa huomioon ympäristölupaa myönnettäessä”.¹⁰²

⁹⁵ Ks. myös YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö (YM 1998 s. 24), jossa viitataan siihen, että YVAL 17 §:n tarkoitus olisi edistää YVAL 13 §:n noudattamista.

⁹⁶ Säännöksen soveltamisen tehostamiseksi useaan sektorilakiin on sisällytetty vastaavansisältöinen säännös. Ks. esim. ympäristönsuojelulain 52.3 §, maa-aineslain 6.3 § ja kaivoslain 23 a §.

⁹⁷ Kirjaimellisesti ottaen kansallisessa laissa ei edellytetä arvioinnissa kerättyjen tietojen huomioon ottamista, vaan huomioonottamistavan kirjaamista päätökseen.

⁹⁸ Lupapäätöksentekoa koskee luonnollisesti myös hallintolain 45 §:ssä tarkoitettu perusteluvelvollisuus.

⁹⁹ Ks. myös *Kumpula* (teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1233), joka painottaa, että YVA:ssa tuotettua tietoa voidaan, ja tulee, käyttää ympäristönsuojelulain säännösten osoittamissa puiteissa luvan myöntämisedellytyksiä harkittaessa ja lupamääräyksiä asettaessa. *Kuusiniemi* (2001 (a) s. 215) puolestaan toteaa yleisistä teistä annetun lainsäädännön näkökulmasta, että säännökset YVA-selostuksesta ja sen huomioonottamisesta päätösharkinnassa ovat omiaan tuomaan luontoarvot osaksi päätöksentekoa. Niiden heikentäminen suunnitelmassa on kyettävä perustelemaan.

¹⁰⁰ Ks. YM 1998 (a) s. 27 ja *Kumpula* 1997 s. 158. *Kumpula* kiteyttää, että arviointimenettelyn tulosten huomioonottamisesta on kyse silloin, kun tulokset määrittävät ratkaisun sisällön tai vaikuttavat asiallisesti ratkaisun sisältöön.

¹⁰¹ HE 319/1993 vp s. 19. Vastaavasti esimerkiksi vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004, VHJL) 28.1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten on otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon valtioneuvoston VHJL 17 §:n mukaisesti hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat. Viranomaisten varsinainen päätöksenteko perustuu muuhun aineelliseen lainsäädäntöön, jonka soveltamisessa vesienhoitosuunnitelmat tulee ottaa huomioon päätöksentekoon liittyvänä aineistona. Ks. HE 120/2004 vp s. 51. VHJL:n 28.1 §:n huomioonottamisvelvoitteesta ks. laajemmin *Seppälä* 2004 s. 97–103.

¹⁰² HE 84/1999 vp, YSL:n 52 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

Kyseinen rajoite ilmenee myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta *KHO 2005:27*. Päätöksessä korkein hallinto-oikeus ilmaisi selkeästi näkemyksensä siitä, ettei YVA-menettely vaikuta hankkeiden sallittavuutta koskeviin ai-neellisiin harkintaperusteisiin. Asiassa ei voitu ottaa muun muassa hankkeen luontovaikutuksia täysimääräisesti huomioon, sillä ne johtuivat osin toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta.¹⁰³ Ympäristölupa oli myönnettävä, kun hanke ei ollut luonnonsuojelulain vastainen, eikä sen voitu katsoa aiheuttavan lupa-määräykset huomioon ottaen YSL:n tai jätelain taikka niiden nojalla annettujen säädöksiin vastaisia seurauksia. Ratkaisu osoittaa, että YVA-menettelyn tulok-sille ei voida antaa painoa lupapäätöstä tehtäessä ilman sektorilakien lupahar-kintanormien tukea. Vaikka ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa YVA:n tulokset voidaan ottaa useilta osin huomioon, tietojen välittymiseen liit-tyy merkityksellisiä rajoitteita.

KHO 2005:27: Ympäristölupavirasto oli myöntänyt ympäristöluvan turvetuo-tantoon ja alueen kuntoonpanoon turvetuotantoa varten. Hallinto-oikeus py-sytti päätöksen lupamääräyksineen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valit-tajat vaativat Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen ja Länsi-Suomen ympäris-tölupaviraston päätöksen kumoamista sekä Vähä Vehkanevaa koskevan ympäristölupahakemuksen hylkäämistä. Vähä Vehkanevan poisjättämistä turve-tuotannosta perusteltiin muun muassa suon luonnontilaisuudella ja monimuo-toisuudella. Ympäristöluvan myöntämisedellytysten osalta korkein hallinto-oikeus katsoi, että ympäristölupa-asiaa ratkaistaessa on YSL 41.3 §:n mukaan noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Saadun sel-vityksen mukaan luonnonsuojelusäännöksistä ei aiheutunut estettä tai rajoi-tuksia haetulle ympäristöluvulle. KHO:n mukaan tällaisessa tilanteessa luon-to ja sen monimuotoisuus voidaan ottaa ympäristölupa-asiaassa huomioon ai-noastaan, jos luontoarvot ovat toiminnasta johtuvan pilaantumisen tai sen vaa-ran kohteena, jos ne on otettava huomioon ympäristönsuojelulain 42.2 §:n no-jalla tai jos ympäristönsuojelulain 41.1 §:ssä tarkoitettut säädökset sitä muu-

¹⁰³ Ympäristönsuojelulakia sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Ks. YSL 2 §. Lain systematiikassa ympäristön pilaa-mista ei ole kuitenkaan ympäristön tilan huonontaminen tai muu turmeleminen, jos seuraus ai-heutetaan ympäristöä muuttamalla, kuten rakentamalla, kaivamalla tai vesilain 1 luvun 15 §:n vastaisesti vesistöä muuttamalla. Ks. HE 84/1999 vp, YSL:n 3 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Rajanvetoa ympäristönsuojelulain soveltamisalasta käytiin esimerkiksi ratkaisussa *KHO 2003:11*, jossa maa- ja kiviainesten läjittämisen katsottiin rinnastuvan toiminnallisesti fyysistä ympäristöä muuttaviin toimenpiteisiin, jotka eivät vielä sellaisenaan, ilman varsinaista päästöä ympäristöön tai sellaisen päästön vaaraa, merkitse YSL 3.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettua ympäristön pilaantu-mista. Ratkaisussa on omaksuttu YSL 3.1 §:n supistava tulkinta, sillä ympäristön pilaantumisen määritelmä kattaa myös aineen jättämisen ympäristöön. Lain sanamuoto olisi nähdäkseni puolta-nut tulkintaa, jonka mukaan kiviainesten läjittäminen voi aiheuttaa ympäristön pilaantumista il-man päästöä, mikäli siitä aiheutuu YSL 3.1 §:ssä tarkoitettu seuraus (esimerkiksi haittaa luonno-le ja sen toiminnoille). YVA:n vaikuttavuuden näkökulmasta ympäristönsuojelun yleissäädöksen soveltamisalaa rajoittava tulkinta näyttäytyy ongelmallisena, sillä se kaventaa YVA-menettelyssä kerättävien tietojen huomioonottamismahdollisuuksia YSL:n mukaisessa päätöksenteossa. Vas-taavasti supistava tulkinta rajoittaa osaltaan YSL 1 §:n tavoitteiden toteutumista.

toin edellyttävät. Sama koskee vastaavasti maisemaa tai riistakantoja. ”Se, millaisiin seikkoihin on kiinnitetty huomiota ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaisessa arviointimenettelyssä, ei vaikuta ympäristölupaa tai sen määräyksiä koskevan harkinnan alaan.” Hakemuksessa tarkoitettu turvetuotanto Vähä Vehkanevan alueella merkitsi KHO:n mukaan toiminta-alueen fyysistä muuttamista tavalla, joka voi vaikuttaa alueen luonnonarvoihin, maisemaan tai riistakantoihin. Tällaiset vaikutukset eivät kuitenkaan olleet seurausta ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua päästöstä aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta, eivätkä ne siten olleet seurausta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Kyseisiä vaikutuksia ei näin ollen, kun muutakaan perustetta ei ole ilmennyt, voitu ottaa huomioon ympäristöluvan edellytyksiä ratkaistaessa tai sen lupamääräyksiä asetettaessa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiassa saatu selvitys ei osoittanut, että toiminta ei täyttäisi ympäristönsuojelulaissa asetettuja luvan myöntämisen edellytyksiä tai että se ei muutoin täyttäisi ympäristönsuojelulain, jätelain tai niiden nojalla annettujen asetusten säännöksissä asetettuja vaatimuksia YSL 41.1 §:ssä edellytetyllä tavalla. Ottaen huomioon myös annetut lupamääräykset ja luvan voimassaoloa sekä tarkistamista koskevat määräykset lupa oli voitu KHO:n mukaan myöntää. Pysyttäessään hallinto-oikeuden päätöksen korkein hallinto-oikeus viittasi myös hallinto-oikeuden perusteluihin.

Tulkinta toistettiin ratkaisussa *KHO 2005:70*.¹⁰⁴ Tässä tapauksessa turvetuotantoa koskeva hakemus kuitenkin hylättiin ympäristönsuojelulain vastaisena. Toiminnasta ennakoitiin aiheutuvan mahdollisesti tiukennettavien lupamääräystenkin mukaisesti toimittaessa ympäristönsuojelulain 42.2 §:ssä tarkoitettua ympäristön merkittävää pilaantumista ja sen vaaraa.

KHO 2005:70: Ympäristölupavirasto oli myöntänyt turvetuotantohankkeelle ympäristöluvan. Hallinto-oikeus oli kumonnut ympäristölupapäätöksen ja hylännyt ympäristölupahakemuksen. Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen. Se toi perusteluissaan esiin, että suunniteltu turvetuotantoalue sijaitsi kunnan keskustaajaman välittömässä läheisyydessä. KHO:n mukaan ”toiminnasta aiheutuisi näissä olosuhteissa mahdollisesti tiukennettavienkin lupamääräysten mukaisesti toimittaessa ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, mikä ilmenee etenkin hiukkas- ja pienhiukkaspölyn lisääntymisenä, mutta osaksi myös meluhaittana sekä vesistön kuormittumisena”. Hiukkasten ja melun osalta kysymys oli ympäristön viihtyisyyden vähenemisestä, naapurussuhdelain 17.1 §:ssä tarkoitettua kohtuuttomasta rasituksesta asuinkiinteistöillä sekä, etenkin hiukkasten osalta, ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua terveyshaitasta. Aiheutuvaa ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa oli kokonaisuutena arvioiden pidettävä merkittävänä. Lisäksi asetuksella säädetty ilman hiukkaspitoisuuden raja-arvot toiminnan aiheuttaman olennaisen lisäyksen seurauksena olisivat osin ylittyneet osassa taajamaa. Perusteluissa KHO myös mainitsi, etteivät ne seikat, joihin on kiinnitetty huomiota YVAL:n mukaisessa menettelyssä, vaikuta ympäristölupaa tai sen määräyksiä koskevan harkinnan alaan.

¹⁰⁴ Ks. vastaavasti myös KHO:n perustelut ratkaisussa *KHO 2006:7*.

Korkeimman hallinto-oikeuden vahvistaman tulkinnan myötä YVAL 13.2 § näyttäisi olevan puhtaasti menettelyllinen säännös. KHO:n julkaisemattomat ratkaisut antavat viitteitä siitä, että YVAL 13.2 §:n asema on ollut muutoksenhakuprosesseissa menettelynorminakin heikko.¹⁰⁵ Tapauksessa *KHO 3.3.2004 t. 419* lunastuslupapäätös pysytettiin, vaikka sitä ei ollut perusteltu YVAL 13.2 §:ssä edellytetyllä tavalla. Lopputulokseen vaikutti KHO:n mukaan muun muassa se, että hanketta ja siihen liittyvää ratayhteyttä suunniteltaessa oli menetelty YVAL:n mukaisesti. Myöskään tapauksessa *KHO 18.6.2003 t. 1519* valtioneuvoston päätöksestä ei ilmennyt, miten arviointimenettely oli otettu huomioon. Tämä ei kuitenkaan ollut riittävä peruste purkaa lainvoiman saanutta päätöstä. Ratkaisussa *KHO 14.4.1997 t. 857* huomioonottamisvelvoitteen toteutumista arvioitaessa huomioitiin se, että tiehankkeen kokonaissuunnittelu oli käynnistynyt jo ennen YVAL:n voimaantuloa.

KHO 3.3.2004 t. 419: Korkein hallinto-oikeus katsoi lunastusluvan edellytyksiä arvioidessaan, ettei valtioneuvoston päätöksestä käynyt YVAL 13.2 §:ssä edellytetyllä tavalla ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu lausunto oli otettu päätöstä tehtäessä huomioon. Valtioneuvoston päätöksessä sovelletuissa säännöksissä ei myöskään ollut mainittu YVAL 13 §:ää. Kun asiakirjoista kuitenkin ilmeni, että Vuosaaren satamahanketta ja siihen liittyvää ratayhteyttä suunniteltaessa oli menetelty YVAL:n mukaisesti ja otettu huomioon arviointiselostus yhteysviranomaisen lausuntoineen, valtioneuvoston päätöstä ei ollut syytä kumota sillä perusteella, ettei päätöstä ollut perusteltu YVAL:ssa edellytetyllä tavalla.

KHO 18.6.2003 t. 1519: Valtioneuvoston purettavaksi haetusta päätöksestä ei käynyt KHO:n mukaan ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu lausunto oli otettu huomioon päätöstä tehtäessä. Päätöksessä sovelletuissa säännöksissä ei ollut myöskään mainittu YVAL 13 §:ää. Ottaen huomioon hakemuksen tueksi esitetyt seikat ja HLL 63 §:ssä säädettyt purkuperusteet, valtioneuvoston lainvoiman saanutta päätöstä ei kuitenkaan ollut KHO:n mukaan hakemuksen johdosta syytä purkaa. Näin ollen KHO hylkäsi purkuhakemuksen.

KHO 14.4.1997 t. 857 (ään. 4–1): Päätöksessä tutkittiin muun ohella sitä, onko tiesuunnitelman vahvistamispäätöksessä otettu riittävässä määrin huomioon moottoritiehankkeesta laadittu arviointiselostus ja yhteysviranomaisen siitä antama lausunto. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus piti asiakirjoista ilmenevää selvitystä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen lausunnon huomioon ottamisesta tiesuunnitelman vahvistamispäätöksessä YVAL:n 13 §:n ja YITL 25 a §:n (476/1994) mukaisena. Huomioonottamis-

¹⁰⁵ Ks. myös YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö (YM 1998 (a) s. 27–28), jossa todetaan, että lupaviranomaiset tulkitsisivat YVAL 13.2 §:ää usein hyvin muodollisesti. Itse arviointimenettely muodostuu mietinnön mukaan keskeisimmäksi keinoksi lain tavoitteiden toteuttamiselle.

velvoitteen toteutumista arvioitaessa huomioitiin se, että tiehankkeen kokonaissuunnittelu oli käynnistynyt jo ennen YVAL:n voimaantuloa.¹⁰⁶

Edellä viitattujen KHO:n päätösten ennakkopäätösstatus (julkaisemattomia ratkaisuja) ja erityispiirteet huomioon ottaen tapauksista ei kuitenkaan voida tehdä päätelmää siitä, ettei lupapäätöstä voitaisi kumota YVAL 13.2 §:n vastaisuuden perusteella. Nähdäkseni arvioinnin tulosten noteeraamatta jättäminen on olennainen menettelyvirhe, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen. Muutoksenhaun näkökulmasta ratkaisevaa ei tosin liene niinkään arvioinnin huomioonottamistapaa koskevan selvityksen sisältyminen päätökseen, vaan se, ilmeneekö päätöksestä ja sen lupamääräyksistä tosiasiallisesti arvioinnin tulosten välittyminen sovelletun sektorilain asettamissa puitteissa. Velvollisuudella kirjata päätökseen, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu päätöksessä huomioon, on kuitenkin myös itsenäistä merkitystä. Kyseinen perusteluvelvollisuus tehostaa arviointimenettelyn tulosten peilaamista lupaharkintaa koskeviin säännöksiin, ja myös siihen liittyviin laiminlyönteihin tulisi voida tehokkaasti vedota muutoksenhaussa.

Alankomaiden YVA-järjestelmässä arvioinnin tulokset on otettava huomioon päätöksenteossa Suomen järjestelmän tapaan lupalakien asettamissa rajoissa. EMA:n (7.35,1–2) mukaan ”When taking the decision the competent authority is required to take into account all the effects which the activity to which the decision relates may have on the environment *unless this conflicts with the legal regulation on which the crucial decision is based*” (kurs. tässä). Tämä merkitsee osaltaan sitä, että YVA:ssa kerättyyn tietoon perustuvia ympäristöllisiä velvoitteita annettaessa määräysten aineellis-oikeudellinen normiperusta on löydettävä sektorikohtaisista lupalaeista. Huomioonottamisvelvoitteen noudattamista on pyritty vahvistamaan siten, että toimivaltaiselle viranomaiselle on asetettu velvoite kirjata päätökseen, miten hankkeen ympäristövaikutukset on otettu huomioon. Lisäksi päätöksestä tulee ilmetä, mikä merkitys arviointiselostuksessa kuvatuille vaihtoehdoille on annettu päätöksenteossa, ja miten esitetyt mielipiteet ja suositukset ovat vaikuttaneet päätökseen.¹⁰⁷

Sekä Suomen että Alankomaiden oikeusjärjestyksissä menettelyssä kerättyjen tietojen huomioonottamisvelvollisuus on siis rajattu koskemaan vain lupalakien soveltamisen kannalta relevantteja selvityksiä. Tällaista rajoitusta ei ole säädetty EY-oikeudessa. Direktiivin menettelyllisen luonteen vuoksi Suomen ja Alankomaiden järjestelmät eivät liene kuitenkaan EY-oikeuden vastaisia.

¹⁰⁶ Eri mieltä olleen hallintoneuvoksen mukaan ministeriön tiesuunnitelman vahvistamista koskevassa päätöksessä ei ollut mainittu YVAL 13 §:n ja YITL 25 a §:n mukaisesti, millä tavalla arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.

¹⁰⁷ EMA 7.37,1.

5.3.3 Aineellisen ympäristölainsäädännön puutteet vaikuttavuusongelmana

Kuten edellä todettiin, YVA-menettelyn tulokset vaikuttavat lupapäätösten sisältöön sektorilakien aineellisten lupaharkintanormien asettamissa rajoissa. Tästä syystä menettelyn vaikuttavuuden kannalta ratkaisevaa on, että arviointi on kytköksissä lupamenettelyihin, joissa edellytetään ympäristönäkökohtien kokonaisvaltaista huomioonottamista. YVA-lainsäädännön alkuvuosina YVA:ssa kerättyjen tietojen välittymistä päätöksentekoon ja ympäristövaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua heikensi nykyistä eriytyneempi ennakkovalvontajärjestelmä. Seuraava *Kuusiniemen* kuvaus ympäristölupajärjestelmän ongelmallisuudesta vuoden 1995 tilanteessa ilmentää hyvin YVA:n tuloksien suodattumiseen liittyneitä rajoitteita ympäristönsuojelulakia (86/2000) edeltäneenä aikana.

”Kukin lupaviranomainen harkitsee luvan myöntämistä ja siihen liitettävien määräysten asettamista vain soveltamansa sektorilainsäädännön kannalta. Laitoksen lupakäsittely hajoaa lakiteknisesti osasiin, vaikka ympäristövaikutusten kannalta tällainen jako on keinotekoinen. Vaikutusten arvioinnissa ei voida ottaa huomioon kokonaisvaikutuksia ympäristöön: esimerkiksi päästöjen vaikutukset ilman laatuun arvioidaan ISL:n [ilmansuojelulaki 67/1982, kumottu] ja vesistövaikutukset VL:n nojalla, jätehuoltokysymykset JäteL:n mukaan.”

Vuosituhanen vaihteessa ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevaa lainsäädäntöä integroitiin 1.3.2000 voimaan tulleeseen ympäristönsuojelulakiin, jossa edellytetään ympäristön eri osiin (maahan, veteen ja ilmaan) kohdistuvien pilaantumisvaikutusten kokonaisvaltaista huomioonottamista.¹⁰⁸ Suomen järjestelmässä arviointimenettelyssä kerätty tieto lieenee laajimmin hyödynnettävissä juuri ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä¹⁰⁹, jonka piiriin kuuluu valtaosa YVAA 6 §:n hankeluettelossa luetelluista hankkeista. Myös arviointimenettelyn soveltamiskäytännössä valtaosa hankkeista on ollut päästötyyppisiä ja niiden toteuttaminen on edellyttänyt myös ympäristölupaa.¹¹⁰

¹⁰⁸ Ks. myös *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi ym.* 2001 s. 1235. Ympäristönsuojelulain säätämisen pontimina oli ympäristönsuojelulainsäädännön yhtenäistämistarpeiden ohella IPPC-direktiivin asettamat velvoitteet. Lainsäädännön rakenne ei vastannut IPPC-direktiivin tavoitetta ympäristön huomioon ottamisesta kokonaisuutena laitoskohtaisessa lupamenettelyssä. YSL:n säätämisen taustoista laajemmin ks. HE 84/1999 vp.

¹⁰⁹ Ks. myös ympäristölainsäädännön yhtenäistämisen ja kehittämistyöryhmän mietintö (30.5.1997 s. 14), jossa YVA:ssa kerätyn tiedon arvioidaan olevan laajimmin hyödynnettävissä ympäristölupamenettelylain mukaisessa lupamenettelyssä.

¹¹⁰ Ks. päättäneistä YVA-menettelyistä ympäristöhallinnon internetsivut (<http://www.ymparisto.fi>) ja SYKE 2006.

YVA:ssa kerätty tieto on keskeisessä asemassa arvioitaessa ympäristöluvan myöntämisedellytysten täytymistä ja asettaessa tarvittavia lupamääräyksiä. Arviointiselostuksesta ja siitä annetusta yhteysviranomaisen lausunnosta voi esimerkiksi ilmetä, että toiminnasta aiheutuu hakemuksen mukaisesti toteutettuna YSL:n 42.1 §:ssä tarkoitettua merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa taikka muu säännöksessä tarkoitettu kielteinen seuraus.¹¹¹ Ympäristönsuojelulain avulla ei voida kuitenkaan puuttua kaikkiin YVA:ssa tarkasteltuihin, hankkeista aiheutuviin ympäristövaikutuksiin. YSL:n soveltamisala rajaa osan hankkeiden ympäristövaikutuksista lain tarkastelupiiriin ulkopuolelle. Rajoitteet liittyvät erityisesti sellaisiin luonto- tai maisemavaikutuksiin, jotka aiheutuvat toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta.¹¹²

Tässä YVA-velvollisiin hankkeisiin liittyviä lupa- ja sitä vastaavia hyväksymismenettelyjä kattavasti tarkastelematta todettakoon, että myös vesilain mukaisessa lupamenettelyssä arvioinnin tulokset voidaan ottaa laajasti huomioon. Vesilain mukaisen lupaharkinnan ydin on intressivertailussa (VL 2:6), jossa fyysiseen ympäristöön kohdistuvien vaikutustietojen lisäksi muun muassa YVA-menettelyssä kerätyt tiedot hankkeen maisema- ja kulttuurihistoriallisista vaikutuksista sekä ihmisten elinoloihin kohdistuvista seurauksista voivat nousta keskeiseen asemaan.¹¹³ Myös vesilain ehdottoman luvanmyöntämisesteen (VL 2:5) väljän tunnusmerkistön täytymisen arvioinnissa YVA:ssa kerätyillä tiedoilla voi olla tärkeä rooli.¹¹⁴

YVA:ssa kerättyjen tietojen välittymiseen liittyvä vaikuttavuusongelma koskee erityisesti niitä hanketyyppejä, jotka eivät edellytä ympäristöllistä lupaa, tai joita koskevat erityislait eivät mahdollista taikka edellytä ympäristönäkökoh- tien laajaa huomioonottamista lupaharkinnassa.¹¹⁵ Suomen järjestelmässä on mahdollista toteuttaa ilman lupaa esimerkiksi arviointivelvollisia metsänhak- kuita, sillä metsälain (1093/1996) mukainen hakkuiden ennakkovalvonta pe-

¹¹¹ Ympäristölupaharkinnasta ja siinä huomioon otettavista seikoista ks. laajemmin esim. *Ek-roos* ym. 2001 s. 227–252 ja *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1229–1269.

¹¹² Ks. edellä referoitu tapaus *KHO 2005:27*.

¹¹³ Esimerkkinä tapauksesta, jossa maisemalliset arvot sekä kulttuurihistorialliset arvot olivat VL:n mukaisen lupaharkinnan kannalta ratkaisevassa asemassa, mainittakoon päätös *KHO 1978 A II 123* (Huopanankoski). Vesilain mukaisesta intressivertailusta ja sitä koskevasta oikeuskäytännöstä laajemmin ks. esim. *Kuusiniemi* 2001 (a) s. 203–205 ja *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 823–829.

¹¹⁴ VL 2:5 mukaan rakentamiseen ei saa myöntää lupaa, jos se vaarantaa yleistä terveydentilaa tai aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka jos se suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Vesilain 2:5 tulkinnassa huomioon otettavista tekijöistä ks. korkeimman hallinto-oikeuden perustelut tapauksessa *KHO 2002:86* (Vuotos). Vuotos-päätöksestä ks. myös esim. *Kuusiniemi* (2003 s. 67–73) arvoja koskevan argumentaation näkökulmasta.

¹¹⁵ Kysymykseen on kiinnittänyt huomiota aikaisemmin *Vihervuori* (2003 s. 87), jonka mukaan ”[i]t is admittedly a problem that there are a few EIA-level projects for which no permit is needed (e.g. large-scale forestry), or cases where there is a procedure the rules of which do not allow the relevance of environmental factors (e.g. power lines)”. Ks. myös *Vihervuori* 2005 (b) s. 156.

rustuu lupamenettelyn sijaan ilmoitusjärjestelmään.¹¹⁶ Mikäli arviointi tehdään, YVA:ssa kerätyt tiedot saattavat tulla huomioon otetuksi vain luonnonsuojelulailla suojeltujen tai metsälain 10 §:ssä tarkoitettujen, yleensä pienialaisten erityiskohteiden osalta.¹¹⁷ Lupavaiheen puuttuminen on merkinnyt osaltaan sitä, ettei arviointimenettelyn tarve ole tullut asianmukaisesti tutkituksi. Tältä osin kysymykseen palataan lähemmin 9.2.3.

Ympäristönäkökohtien kannalta puutteelliset lupamenettelyt liittyvät esimerkiksi arviointivelvollisiin voimajohtohankkeisiin, jotka edellyttävät pääsääntöisesti lunastuslain ja sähkömarkkinalain (386/1995) mukaisia lupia.¹¹⁸ Lunastuslaki sääntelee lähinnä lunastajan ja omaisuutta luovuttavien välistä lunastussuhdetta eikä siinä aseteta luvan myöntämiselle, luonnonsuojelulain noudattamisvaatimusta lukuun ottamatta, varsinaisia ympäristöllisiä vaatimuksia.¹¹⁹ YVA:n vaihtoehtotarkastelun tulokset voivat tosin välittyä lunastuslain mukaiseen päätöksentekoon punnittaessa lunastuslain 4.1 §:n mukaisesti sitä, onko lunastuksen tarkoitukset saavutettavissa yhtä sopivasti jonkin toisen vaihtoehdon mukaisesti.¹²⁰

Myös sähkömarkkinalain mukaisen, energiaoikeudellisia lähtökohtia painottavan rakentamislupaharkinnan osalta ympäristönäkökohtien huomioonottamismahdollisuudet ovat varsin rajalliset.¹²¹ Sähkömarkkinalain mukainen ra-

¹¹⁶ Metsänhakkuihin liittyvästä ennakkovalvonnasta ks. laajemmin *Kiviniemi* 2004 s. 329–336 ja *Salila* 2005 s. 269–271.

¹¹⁷ Ks. myös *Kuusiniemi* 2001 (a) s. 211–213 ja *Salila* 2005 s. 217–228 ja 291. Metsätalouden vaikutuksia pyritään kuitenkin hallitsemaan myös muun muassa taloudellisten tukien, informaatio-ohjauksen (sertifiointijärjestelmät ja neuvonta) ja luonnonarvokaupan kautta. Tässä tarkastelu on tehty oikeudellisten vähimmäisvaatimusten näkökulmasta. Metsätalouden kannalta relevantista ohjausmekanismeista yleisesti ks. *Salila* 2005 s. 12–17.

¹¹⁸ Jos YVA-velvollisen voimajohdon toteuttaminen perustuu kuitenkin kaikilta osin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa hankkeen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty, tarvetta lunastuslain mukaisen luvan hakemiselle ei välttämättä synny. Tällöin sovellettavaksi ei tule laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta 768/2004. Ks. kyseisen lain 3 §, jossa säädetään lain suhteesta kaavajärjestelmään.

¹¹⁹ Ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta lunastusmenettelyssä ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* (2000 s. 124–130). Heidän mukaansa lunastuslain edellytyslupaharkinnan kannalta ympäristövaikutusselvitysten merkitys on usein kovin vähäinen. Lunastusluvasta (ympäristöllisenä) hanke-lupana ja lunastuksen edellytyksistä ks. myös *Kuusiniemi* 2001 (a) s. 215–216, *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 302–307 ja *Vihervuori* 2005 s. 426–428 ja 437.

¹²⁰ Esimerkiksi tapauksessa *KHO 3.7.2006 t. 1716* korkein hallinto-oikeus arvioi lunastuslain 4.1 §:ssä tarkoitettua vaihtoehtoedellytystä YVA-menettelyn tulosten pohjalta. Ks. myös *Kuusiniemi* ja *Peltomaa* (1999 s. 126–127), jotka viittaavat epäsuorasti siihen, että LunL:n 4.1 §:n intressivertailunormi ja yleisen tarpeen käsite mahdollistavat sinänsä ympäristönäkökohtien tiety-nasteisen huomioon ottamisen.

¹²¹ Ks. sähkömarkkinalain 18 § ja ympäristölainsäädännön yhtenäistämisen ja kehittämistyöryh-män mietintö (30.5.1997) s. 12 ja 35. Vrt. sähkömarkkinalain esityöt (HE 138/1994 vp, yleis-perustelut, kohta 2.2.5), jotka antavat ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta toisenlaisen kuvan. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Luvan myöntämistä harkitessaan lupaviranomai-nen ottaisi samanaikaisesti huomioon myös muut kuin sähköhuollolliset seikat, erityisesti ympä-

kentamislupa perustuu ensisijaisesti sähköjohdon tarpeellisuuden arviointiin.¹²² Ympäristönäkökohtien välittymisen kannalta rajoitteen muodostaa myös se, ettei rakentamisluvassa määritetä sähköjohdon reittiä.¹²³

Sähkömarkkinalain 20.1 §:n nojalla nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohdon johtoreitille tulee kuitenkin olla kunnan suostumus, mikäli se rakennetaan muualle kuin kaavassa tätä varten varatulle alueelle tai jos tällaista aluevarausta ei kaavassa ole. Säännöksestä ilmenee, että kunta voi evätä suostumuksen tai asettaa sen myöntämiselle ehtoja ympäristönäkökohtiin liittyvien pätevien syiden perusteella.¹²⁴

Myös YVA-velvollisilta kaasuputki- ja rautatiehankkeilta puuttuu yhtenäinen hallinnollinen lupa- tai sitä vastaava hyväksymismenettely, jossa ratkaistaisiin hankkeiden sijoittamisen tai rakentamisen ympäristölliset edellytykset.¹²⁵ Voimajohtojen tapaan kyseiset hankkeet edellyttävät pääsääntöisesti Århusin sopimuksen muutoksenhakuartiklan täytäntöönpanoon liittyvistä syistä lunastuslain mukaista lupaa.¹²⁶

Århusin sopimuksen täytäntöönpanotapa oli tältä osin hieman erikoinen, sillä lunastuslaissa ei ole luonnonsuojelulakiin kohdistuvaa viittaussäännöstä lukuun ottamatta ympäristöllistä harkintaa edellyttäviä säännöksiä, joihin voitaisiin tehokkaasti vedota muutoksenhaussa.¹²⁷ Århusin sopimuksen ai-

ristönäkökohdat. Lupajärjestelmä helpottaisi sähköhuollon tarpeiden ja ympäristönäkökohtien yhteensovittamista.”

¹²² Tätä ilmentää esim. tapaus *KHO 7.9.1998 t. 1745*, jossa korkein hallinto-oikeus hylkäsi sähkömarkkinakeskuksen päätöksen kumoamisvaatimuksen. KHO:n mukaan sähkömarkkinakeskuksen oli tullut myöntää lupa, koska sähköjohdon rakentaminen oli ollut tarpeellinen. Päätöksessä ei tarkastella luvan myöntämisen ympäristöllisiä edellytyksiä.

¹²³ Ks. *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi* 2001 ym. s. 985.

¹²⁴ Ks. myös *Vihervuori* 2005 s. 432.

¹²⁵ Kaasuputkien rakentamishankkeiden osalta on merkillepantavaa, että räjähdysvaarallisista aineista annetun lain (263/1953, kumottu) nojalla annetun maakaasuasetuksen (1058/1993) soveltamisasäännös (1 §) sisältää maakaasun siirtoa koskevan ympäristöllisen vaatimuksen. Säännöksen mukaan ”Putkisto ja laitteet on suunniteltava, sijoitettava ja rakennettava sekä varustettava suojalaitteilla siten, etteivät ne aiheuta palon ja räjähdysvaaraa eivätkä huomattavaa haittaa ympäristölle”. Ympäristötekijöitä ei kuitenkaan mainita lupamääräysten asettamisperusteena. Maakaasuasetuksen 9 §:n mukaisessa rakennuslupapäätöksessä on mainittava putkiston sijainti sekä ne ehdot, jotka turvatekniikan keskus katsoo *turvallisuuden* saavuttamiseksi tarpeelliseksi.

¹²⁶ Ks. laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta ja sitä koskeva hallituksen esitys (HE 165/2003 vp). Lunastuslain mukaista menettelyä ei kuitenkaan edellytetä, jos hankkeen toteuttaminen perustuu kaikilta osin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa hankkeen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty (eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain 3 §).

¹²⁷ Tähän viitattiin myös ympäristövaliokunnan mietinnössä YmVM 13/2004 vp. Hallituksen esityksen (165/2003 vp s. 36) mukaan ehdotetun sääntelyn vaihtoehtona oli valmisteluvaiheessa harkittu sääntelymalleja, joissa kysymyksessä olevilta hankkeilta olisi edellytetty kaavanmukaista tai kaavoittamattomassa tilanteessa pakollista kunnan suostumusta. Vaihtoehtoista luovut-

neellisten tavoitteiden¹²⁸ toteutumisen kannalta on nurinkurista, että kansalaisille ja järjestöille annetaan muutoksenhakuoikeus ympäristöä koskevista päätöksistä, mutta valitusasiassa ei voida ottaa ympäristövaikutuksiin liittyviä valitusperusteita juurikaan huomioon.¹²⁹ Hallituksen esityksestä ilmeneekin, että lain tarkoituksena on ollut lähinnä täyttää yleissopimuksen asettamat vaatimukset, kunnes pitkittäishankkeita koskeva erityinen lupa- ja suunnittelulainsäädäntö säädetään.¹³⁰ Laki on siis tarkoitettu ”lähtökohtaisesti väliaikaiseksi ratkaisuksi”, kuten ympäristövaliokunnan mietinnössä tähdenne-
tään.¹³¹

Rautatiehankkeiden osalta tilanne muuttuu ratalain (110/2007) voimaantulon myötä (1.1.2008). Uudessa ratalaissa edellytetään ympäristönäkökohtien huomioon ottamista rautatiehankkeiden suunnittelun ja toteutuksen eri vaiheissa, mikä edistää oleellisesti YVA-menettelyn tulosten välittymismahdollisuuksia.¹³² Ratalaki sisältää myös muun muassa säännökset asianosaisten ja muiden osallisten ennakollisesta osallistumisesta (22 §) ja valitusoikeudesta (92 §).¹³³

Kaivoslakia sovellettaessa ympäristöllinen harkinta on hyvin rajoittunutta, vaikka arviointiselostus sinänsä tulee liittää kaivospiirihakemukseen¹³⁴ ja sen

tiin, sillä tämänyyppisen sääntelyn arvioitiin lisäävän liikaa hankkeiden kokonaiskäsitelyaikaa ja tuovan muutoksin uusia epävarmuustekijöitä päätöksentekoon.

¹²⁸ Sopimuksen turvaamat menettelylliset oikeudet kytkeytyvät läheisesti materiaalsiin tavoitteisiin, kuten sopimuksen tavoitesäännöksestä ilmenee. Sopimuksen 1 artiklan mukaan ”Edistääkseen nykyiseen sukupolven ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä, kukin sopimuspuoli takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireilepano-oikeutta ympäristöasioissa tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti.” Sopimuksen tavoitteena on siis osaltaan myös turvata ympäristön riittävä laatu. Sen sijaan *Hollo* (2003 s. 4) näyttäisi painottavan sopimuksen menettelyllisiä tavoitteita. Hänen mukaansa sopimuksen tehtävänä ei ole järjestää materiaalisesti ihmisille elinkelpoista tai parempaa ympäristöä, vaan ainoastaan taata, että kansalaiset saavat olla osallisena tehtäessä heidän ympäristöään koskevia suunnitelmia ja päätöksiä. Århusin sopimuksen tavoitteistosta ks. myös *Kumpul* 2004 (a) s. 58–59 ja 78–79.

¹²⁹ Århusin sopimuksen täytäntöönpano lunastuslain mukaista lupaa edellyttämällä on erikoinen myös siinä mielessä, että lunastuslupajärjestelmää sovelletaan Århusin sopimuksen ympäristölupana silloinkin, kun hankkeeseen ei liity lunastustilannetta. Kysymykseen on kiinnittänyt huomiota *Vihervuori* 2005 s. 437.

¹³⁰ Ks. HE 165/2003 vp s. 11.

¹³¹ YmVM 13/2004 vp.

¹³² Ympäristövaikutusten huomioon ottamiseen liittyviä vaatimuksia sisältyy ratalain 5, 6, 10, 11, 12, 15, 24, 27, 29 §:iin. Tässä yhteydessä ratalaissa asetettujen ympäristöllisten vaatimusten lähempää tarkastelua ei ole pidetty tarpeellisena. Analyysi pyritään kohdentamaan YVA:n vaikutavuuden näkökulmasta olennaisimpia puutteita sisältäviin hyväksymismenettelyihin.

¹³³ Ks. muutoksenhakuun liittyvistä rajoitteista ratalain 93 §.

¹³⁴ Tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa. Kaivoslain 23 a §:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö voi päättää, että arviointiselostus liitetään kaivosten turvallisuusmääräyksistä annetun päätöksen (921/1975) mukaiseen turvatekniikan keskukselle hyväksymistä varten esitetävään yleissuunnitelmaan, jos on ilmeistä, että kaivospiirihakemuksen takia ei ryhdytä kaivos-toimintaa valmisteleviin ympäristöä merkittävästi muuttaviin toimiin.

johdosta annetusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus on otettu huomioon.¹³⁵ *Vihervuori* toteaaakin, että kyseinen suhdesäännös on sinänsä standardinomainen, mutta sääntelyn merkitystä vähentää se, ettei arviointiselostuksen tuloksille ole juurikaan annettavissa sijaa kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa.¹³⁶ Toisaalta kaivoshankkeet edellyttävät myös ympäristölupaa ja sitä kautta kaivoshankkeiden ympäristövaikutukset tulevat ympäristön pilaantumisen torjunnan osalta huomioon otetuksi.¹³⁷

Oman erityisryhmänsä muodostavat ne, yleensä ympäristövaikutuksiltaan huomattavimmat YVA-velvolliset hankkeet, jotka edellyttävät useita ympäristöllisiä lupia, mutta missään lupamenettelyssä hankkeen kokonaisympäristövaikutuksia ei voida ottaa huomioon.¹³⁸ Tältä osin esimerkkinä voidaan mainita satamahankkeet, joiden eri osien sallittavuutta ja tarvittavia lupamääräyksiä tarkastellaan tyypillisesti muun muassa vesilain, ympäristönsuojelulain, lunastuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lupamenettelyissä. Lisäksi satamien liitännäistoimia käsitellään usein erillisissä lupa- tai sitä vastaavissa hyväksymismenettelyissä. Satamahankkeet voivat olla kiinteästi kytköksissä esimerkiksi meriväylä-, tie- tai rautatiehankkeisiin, pilaantuneiden maiden ja pohjasedimenttien puhdistustoimiin sekä maa-ainesten ottoon.¹³⁹ Tämän tyyppisten hankkeiden suunnittelussa korostuu strategisen tason arvioinnin merkitys. Hanke-YVA ja erityisesti sitä seuraavat lupamenettelyt ovat usein liian kapea-alaisia ja myöhäisiä instrumentteja hankkeen ja sen liitännäistoimintojen muodostaman kokonaisuuden ympäristövaikutusten ja vaihtoehtojen huomioon ottamisen kannalta.

¹³⁵ Ks. myös ympäristölainsäädännön yhtenäistämisen ja kehittämistyöryhmän mietintö (30.5.1997) s. 13–16 ja Århusin sopimuksen täytäntöönpanoa koskeva ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 13/2004 vp.

¹³⁶ *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 637. Ks. myös *Kuusiniemi* 2001 (a) s. 208–210.

¹³⁷ Kaivostoiminnan ympäristölupavelvollisuus perustuu YSL 28.1 §:ään ja YSA 1 §:n 7 kohdan a alakohtaan. Myös vesilain mukaisen luvan tarve voi tulla kysymykseen, jolloin YVA:n tulokset voivat välittyä kaivoshankkeita koskevaan päätöksentekoon myös sitä kautta. Vesilain mukaisen vesitalouslupan hakemisen perusteena voi olla kaivoshankkeissa muun muassa VL 9 luvussa tarkoitettu veden johtaminen muuhun tarkoitukseen kuin talousvedeksi ja toimenpiteeseen, jonka seurauksena pohjavettä poistuu pohjavesiesiintymästä muuten kuin tilapäisesti yli 250 m³/d.

¹³⁸ Ks. *Vihervuori* 2002 (b) s. 156.

¹³⁹ Ks. esim. Haminan sataman laajentamishanketta koskeva ympäristövaikutusten arviointiohjelma (1.2.2006). Ohjelmasta ilmenee, että satamahanke kytkeytyy muun muassa Meriväylän syventämishankkeeseen (josta tehdään erillinen YVA-menettely), tiehallinnon uuteen satamatielinjaukseen sekä erillisiä lupia edellyttäviin maa-aineiden ottoon ja pilaantuneiden maiden puhdistamiseen.

5.3.4 YVA:n ja päätöksenteon yhteyden vahvistamiskeinot

YVA-lainsäädännön ja aineellisen ympäristölainsäädännön yhteyden vahvistamistarpeeseen voidaan vastata ensinnäkin täydentämällä hanketyyppien lupaharkintaa ohjaavia ja hankkeiden sallittavuutta määrittäviä säännöksiä ympäristöllisillä elementeillä. Nykytila voidaan nähdä *Kumpul*an termein välivaiheena: sektorilakien aineelliset harkintaperusteet ovat muutettavissa siten, että ne mahdollistavat YVA:n tulosten huomioonottamisen.¹⁴⁰ Keinoon viitataan myös komission viimeisimmässä 5-vuotisraportissa, jossa jäsenvaltioita kehoitetaan tarvittaessa harkitsemaan ”kansallisten menettelyjensä vahvistamista varmistamalla, että päätöksille asetettavat ehdot riittävät ehkäisemään tai vähentämään ennustettuja ympäristöhaittoja”. Komissio painottaa, että tehokkaan ympäristövaikutusten arvioinnin vaikutuksen tulisi näkyä päätöksinä, joissa YVA-menettelyssä esille noussut ympäristöulottuvuus on otettu asianmukaisesti huomioon.¹⁴¹

Suomessa aineellisen ympäristölainsäädännön kehittämistarpeista on käyty keskustelua viime aikoina erityisesti kaivos Hankkeiden osalta. Kaivoslain uudistamistarpeita koskevat tarkastelut ovat soveltuvien osin relevantteja myös muiden ympäristöelementtien kannalta niukkojen sektorilakien kehittämistarpeita ja -muotoja arvioitaessa. Ennen viime vuosien puheenvuorojen käsittelyä on syytä tuoda esiin vuoden 1997 ympäristölainsäädännön yhtenäistämisen ja kehittämistyöryhmän mietintö, joka sisälsi ehdotuksen kaivoslain ympäristöllisen elementin vahvistamiseksi.¹⁴² Työryhmä esitti, että kaivospiiriä määrittäessä tulisi aina noudattaa periaatetta, jonka mukaan hanketta, joka aiheuttaa huomattavaa luonnon turmeltumista tai merkittävää kulttuuriarvojen vähentymistä, ei voida sallia, ellei erittäin tärkeä yleinen etu sitä vaadi. Työryhmä myös katsoi, että kaivospiiriä määrittäessä tulisi voida asettaa ympäristönsuojelua koskevia ehtoja.¹⁴³

Kaivoslain kehittämiseksi kauppa- ja teollisuusministeriö asetti vuonna 1999 työryhmän, jonka tehtävänä oli saattaa kaivoskivennäisten etsintätoimintaa ja kaivostoimintaa koskevat säädökset ajan tasalle. Työryhmän mietintö sisälsi esityksen uudeksi kaivoslainsäädännöksi, joka vastasi keskeiseltä sisällöltään pitkälti voimassa olevaa kaivoslakia. Esityksessä korostui kaivoskivennäisten tehokas hyödyntämistavoite ja elinkeino-oikeudellinen lähestymistapa. Työryhmä ei ollut kuitenkaan yksimielinen. Eriävässä mielipiteessä *Haapanala* ja *Viitasaari* esittivät huomion siitä, että ehdotuksen mukaisesti kaivostoiminta

¹⁴⁰ *Kumpula* 1997 s. 160.

¹⁴¹ Komissio 2003 (a) s. 110.

¹⁴² Ympäristölainsäädännön yhtenäistämisen ja kehittämistyöryhmän mietintö (30.5.1997).

¹⁴³ Lisäksi työryhmä esitti erikseen selvittäväksi, olisiko ympäristönsuojelun huomioon ottamista tarvetta vahvistaa jo kaivospiirihakemusta yleensä edeltävässä valtauvaiheessa.

voitaisiin ilman kaivoslaista tulevaa estettä aloittaa siitä huolimatta, että hankkeesta voisi aiheutua merkittävää ympäristön pilaantumista tai haittaa luonnon- tai maisema-arvoille. Mielipiteessä tuotiin esille tarve sisällyttää kaivoslain mukaiseen edellytysharkintaan (ehdotettu 48 §) vahvempia ympäristöllisiä elementtejä.¹⁴⁴

Kaivoslainsäädännön uudistamisen valmistelua jatkettiin kauppa- ja teollisuusministeriön keväällä 2005 asettamassa virkamiestyöryhmässä. Työryhmä väliraportti ei sisältänyt viitteitä siitä, että kaivoslakiin oltaisiin sisällyttämässä ympäristönsuojelua koskevia vaatimuksia. Valmistelussa on lähdetty ilmeisesti siitä, että ympäristöä koskevat vaatimukset tulevat huomioiduksi kaivoshankkeisiin sovellettavan muun ympäristölainsäädännön, erityisesti ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelulain kautta.¹⁴⁵ Väliraportin jälkeen annetuissa, kauppa- ja teollisuusministeriön tilaamissa erillisselvityksissä on kuitenkin esitetty painavia perusteita ympäristönäkökohtien sisällyttämiseksi kaivoslain mukaiseen päätöksentekoon. Selvityksissä on tarkasteltu kaivoslainsäädännön harmonisointitarvetta muun oikeusjärjestyksen, erityisesti nykyisen perusoikeusjärjestelmän kanssa. Seuraavassa on esitetty tiivistetysti selvityksissä esitettyjä kehittämistarpeita niiltä osin kuin ne ovat koskeneet aineellisen ympäristösääntelyn vahvistamista.

Länsinevan mukaan lainsäädännössä on aiheellista varmistaa ja luoda puitteet sille, että kaivosoikeuksia myöntävä lupaviranomainen voi asettaa toiminnanharjoittajille tarpeellisia lupaehtoja ja määräyksiä muun muassa ulkopuolisille aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ja minimoimiseksi sekä ympäristönäkökohtien turvaamiseksi. Tämä edellyttää hänen mukaansa sitä, että ”lupaharkintaa koskevia säännöksiä väljennetään nykyisestä ja muokataan selkeästi suuntaan, joka takaa, että lupaharkinnassa tulevat täysipainoisesti otetuiksi huomioon kaikkien intressitahojen oikeudet samoin kuin harkintatilanteessa relevantit julkiset intressit, joista ympäristönsuojelulliset ja yhdyskuntasuunnitteluun liittyvät näkökohdat lienevät painavimpia”. *Länsineva* pitää nykyisen perusoikeusjärjestelmän ja oikeusajattelun kannalta ongelmallisena nykyistä sääntelyjärjestelmää, jossa viranomaisen on jokseenkin automaattisesti myönnettävä valta- tai kaivosoikeus, mikäli laissa mainitut lähinnä teknisluonteiset kaivostoimintaa puoltavat kriteerit täyttyvät. Hän viittaa lisäksi siihen, että päätöksentekojärjestelmän tulisi viime kädessä mahdollistaa hankkeen toteuttamisen estäminen ympäristönäkökohtien perusteella.¹⁴⁶

¹⁴⁴ KTM 2003.

¹⁴⁵ Väliraportin (KTM 2006 s. 12) mukaan kaivoslakiin tarvittaisiin säännös, jossa selkiytettäisiin kaivoslain suhdetta ympäristönsuojelulakiin. Työryhmä piti myös tarpeellisenä täsmennystä siitä, missä vaiheessa kaivoslain mukaista lupaprosessia toiminnan ympäristölupa-asiat ratkaistaan. Luonnonsuojelulain ja kaivoslain suhteen osalta työryhmä (s. 11) katsoi, että tarvetta olisi nykyistä yksilöidymään ja kattavampaan viittaussäännökseen.

¹⁴⁶ *Länsineva* 2006 s. 7–8 ja 22.

Kaivostoiminnasta aiheutuvien vahinkojen korvaamista tarkastellessaan *Länsineva* käsittelee myös aiheuttamisperiaatteen huomioon ottamista sääntelyratkaisuja ohjaavana normatiivisena vaatimuksena. Kaivoslainsäädännöltä voidaan hänen mukaansa edellyttää, että se asettaa toiminnanharjoittajille velvollisuuden mahdollisimman tehokkaasti ehkäistä ja minimoida erilaisia ulkopuolisille ja ympäristölle aiheutuvia haittoja. Samoin toiminnanharjoittajalle tulee asettaa korkea huolellisuusvelvollisuus sekä velvollisuus varautua tehokkaasti erilaisiin vahinkotilanteisiin ja riskeihin toiminnassaan.¹⁴⁷ *Länsinevan* esitys viittaa siis myös ympäristöoikeuden yleisistä opeista aiheutuviin kaivos-sääntelyn muuttamistarpeisiin. Koherenssia muun oikeusjärjestyksen kanssa voidaan edistää kehittämällä kaivossääntelyä aiheuttamisperiaatteen, ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen sekä varovaisuusperiaatteen suuntaisesti.

Kumpula viittaa siihen, että PL 20.1 §:n näkökulmasta valmisteltavan kaivos-sääntelyn tulee rakentua muun muassa monimuotoisuuden suojelun sekä säästävän käytön periaatteiden varaan.¹⁴⁸ Nykytilan osalta hän tuo esiin, että YVA-menettelyssä tuotettu informaatio on mahdollista ottaa huomioon kaivostointaa koskevassa ympäristölupamenettelyssä ja vesilain mukaisessa lupamenettelyssä, mutta tieto, joka koskee esimerkiksi hankkeen vaikutuksia luonnonvarojen hyödyntämiseen, jää vaikutuksettomaksi. *Kumpula* katsoo, ettei kaivoslain aineellinen sääntely nykyisellään turvaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien välittymistä päätöksentekoon.¹⁴⁹

Suvantolan tarkastelu ilmentää kaivoslain kehittämisen tarvetta erityisesti luonnon- ja maisemansuojelun näkökulmasta. Hänen mukaansa on ilmeistä, että ympäristönkäyttöä koskevaan lainsäädäntöön tulisi PL 20.1 §:n toteuttamisen näkökulmasta sisällyttää entistä laajemmin säännöksiä myös sellaisten luonnonarvojen huomioonottamisesta, joita LSL:n säännökset eivät turvaa. Kaivoslaissa ei ole velvoitetta ottaa huomioon kaivostoiminnan vaikutuksia luonnonarvoihin tai niiden tuottamiin palveluihin. Lisäksi *Suvantola* kiinnittää huomioita muun muassa maisemansuojelua koskevan sääntelyn niukkuuteen lainsäädännön koherenssitavoitteiden näkökulmasta. Hän pitää aiheellisena harkita lainsäädännön yhtenäistämistä siten, että maa-aineslain vaatimusten kaltaisia, maa-ainesten ottamiseen ja ottamisen lopettamiseen liittyviä maise-mallisia edellytyksiä sisällytettäisiin kaivoslakiin.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Ks. *Länsineva* 2006 s. 11.

¹⁴⁸ *Kumpula* 2006 (b) s. 4 ja 7. Hänen mukaansa kaivoskivennäisten kestävä tehokas hyödyntäminen ei voi nykyoloissa olla kaivostoimintaa koskevan sääntelyn ja päätöksenteon yksinomainen tai edes ylivoimainen tavoite.

¹⁴⁹ *Kumpula* 2006 (b) s. 22.

¹⁵⁰ *Suvantola* 2006 (c) s. 3, 8 ja 31. Ks. myös *Länsineva* (2006 s. 23), jonka mukaan parasta olisi, että jo lupapäätöksessä määriteltäisiin riittävän tarkasti, mihin kuntoon alue pitää toiminnan päätyttyä saattaa. Hän kiinnittää huomiota myös siihen, että kaivoksen jälkihoitoon liittyvät vaa-

Ympäristölainsäädännön yhtenäistämisen ja kehittämistyöryhmän mietintöön, *Haapanalan* ja *Viitasaaren* eriävään mielipiteeseen sekä *Länsinevan*, *Kumpulan* ja *Suvantolan* selvityksiin sisältyvät, konkreettisuudeltaan eritasoiset esitykset kaivoslain ympäristöllisen elementin vahvistamisesta ovat YVA-menetelyn vaikuttavuuden näkökulmasta kannatettavia. Ehdotusten toteuttaminen (osin esitysten konkretisoimistavasta riippuen) vahvistaisi YVAL 13.2 §:n merkitystä ja nykytilanteesta poiketen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto voitaisiin ottaa kaivoslain mukaisessa päätöksentekoprosessissa (kaivospiirivaiheessa) tosiasiallisesti huomioon. Samansuuntaisia aineellisen sääntelyn ympäristöllisiä vahvistamis- ja perusoikeuksien huomioonottamistarpeita liittyy myös erityisesti metsätalous-, voima-johto- ja kaasuputkihankkeita koskevaan lainsäädäntöön. Täydennystarpeita on myös esimerkiksi turvetuotantoa koskevassa sääntelyssä siltä osin kuin haitallisiin ympäristövaikutuksiin ei voida puuttua ympäristölupamenettelyssä.¹⁵¹

Hanketyypikohtaisen aineellisen sääntelyn kehittämiseen perustuvan mallin lisäksi YVA:n ja päätöksenteon yhteyden vahvistamiskeinoja voidaan pohtia YVA-lainsäädännön muutosmahdollisuuksista käsin. Kyse on vaihtoehdosta, jossa toimenpiteen sallimisen aineellisista edellytyksistä säädettäisiin sektorilainsäädännön ohella YVA-lainsäädännössä. Tältä osin on ensinnäkin syytä palata vuoden 1997 ympäristölainsäädännön yhtenäistämisen ja kehittämistyöryhmän mietintöön, jossa esitettiin useiden sektorilakien kehittämisehdotusten ohella selvitettäväksi, voitaisiinko YVAL:iin lisätä seuraavankaltainen säännös (YVAL 13.3 §:ksi):

”Jos arviointimenettelyn perusteella ilmenee, että hankkeesta voi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista tai ympäristön kulttuuriarvojen vähenymistä, lupaa ei saa myöntää tai toimenpidettä sallia hakemuksen mukaisena, paitsi jos hanke on tarpeen erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi ja vaihtoehtoisia ratkaisua ei ole.”

Ehdotusta voidaan kehittää ensinnäkin siten, että ilmaisu ”Jos arviointimenettelyn perusteella ilmenee...” korvattaisiin muotoilulla: ”Mikäli arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto osoittaa...”. Tämä täsmentäisi arvioinnin tulosten arvioimistapaa ja vastaisi paremmin YVAL:n järjestelmää. Perustuslain 20.1 §:n ja YVAL:n systematiikan näkökulmasta säännösehdotusta olisi perusteltua täsmentää myös siten, että pääsäännössä tarkoitettu kielto koskisi yleisesti merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten aiheuttamista.

timukset on tarpeen ulottaa riittävän pitkälle tulevaan aikaan, jotteivät myöskään jälkikäteen realisoituvat riskit tulisi ulkopuolisten kannettaviksi.

¹⁵¹ Tältä osin ongelma juontuu siitä, että osa turvetuotannon ympäristön laatua heikentävistä vaikutuksista ei aiheudu YSL:ssä tarkoitettua ympäristön pilaantumista, vaan hankealueen fyysisestä muuttamisesta. Ongelmaa ilmentää edellä käsitelty tapaus *KHO 2005:27*.

Kyse olisi kaikki lupa- ja sitä vastaavat hyväksymismenettelyt läpäisevästä säännöksestä, jossa määritettäisiin aiheuttamistavasta riippumaton ympäristön turmelemiskielto. Kielto asettaisi yhtenäisen minimisuojaeluvaatimuksen kaikille merkittävälle ympäristönkäyttöhankkeille. Säännöksen huomioon ottamista vahvistettaisiin lupaharkintanormistoihin liitettävillä viittaussäännöksillä YVAL:iin.¹⁵² Minimisuojaelutaso turvattaisiin ensisijaisesti hankkeen suunnittelun sekä lupamääräysten kautta ja viime kädessä hylkäämällä lupahakemus.¹⁵³ YVA-lainsäädäntö lähentyisi tällöin sääntelytavaltaan luonnonsuojelulakia, joka on integroitu tiiviisti muuhun ympäristönkäyttöä koskevaan sääntelyyn.¹⁵⁴

Aineellisen elementin sisällyttäminen YVA-lainsäädäntöön merkitsisi perustavanlaatuista muutosta YVA:n ja lupamenettelyjen suhteeseen. Se antaisi YVA:n tulosten huomioonottamisvelvoitteelle konkreettisen vähimmäissisällön ja merkitsisi sitä, ettei YVA-menettelyn tuloksia voitaisi nykyiseen tapaan sivuuttaa niissä lupamenettelyissä, joiden lupaharkintanormit eivät edellytä ympäristönäkökohtien huomioon ottamista. Muutos vahvistaisi YVA:n painoarvoa myös niissä lupamenettelyissä, joissa arvioinnin tulokset voidaan ottaa nykytilanteessa laajimmin huomioon (YSL ja VL:n mukaiset lupamenettelyt).

Kyse olisi myös ympäristöperusoikeuden toisten elementtien (PL 20.2 §) laajasta huomioon ottamisesta merkittäviä ympäristönkäyttöhankkeita koskevassa päätöksenteossa. Aineellisen sääntelyn vahvistuminen merkitsisi kansalaisten tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymistä.¹⁵⁵ Nykytilassa tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien puutteet liittyvät kaikkiin niihin hankkeisiin, joissa myös aineellinen ympäristösääntely on puutteellista. Menettelyllisen sääntelyn tavoitteiden toteutuminen (osallistumisen vaikuttavuus) edellyttää riittävää aineellista sääntelyä.¹⁵⁶

¹⁵² Harkittavaksi tulisivat myös muun muassa arviointiohjelmaa ja -selostusta sekä yhteysviranomaisen lausuntoja koskevan sääntelyn muutokset ja YVA-menettelyn ajoittaminen lähemmäksi päätöksentekoa. Tässä yhteydessä lähempään tarkasteluun ei ole tietoisesti otettu niitä täsmennystarpeita, joita ehdotuksen toteuttaminen merkitsisi muun sääntelyn kannalta. Pyrkimyksenä on hahmottaa yleisellä tasolla YVA-lainsäädännön ”aineellisesta vahvistamisesta” lähtevää kehittämisvaihtoehtoa.

¹⁵³ Poikkeamisen osalta harkittavaksi voisi tulla haittojen kompensointivelvoitteiden kehittäminen.

¹⁵⁴ Luonnonsuojelulainsäädännön integroitumisesta muuhun sääntelyyn ks. esim. *Suvantola* 2004 s. 456–462 ja 2006 (b) s. 43.

¹⁵⁵ *Kumpula* (2006 (b) s. 19–20) viittaa perustuslakivaliokunnan (PeVL 38/1998 vp) lausuntoon perustuen siihen, että PL 20.2 §:ssä tarkoitettu osallistumisoikeuksien vahvistamista koskeva turvaamisvelvoite edellyttää vaikuttamismahdollisuuksien *tosiasiallista* turvaamista. Rakennuslainsäädännön uudistukseen liittyvästä hallituksen esityksestä (HE 101/1998 vp) annetussa perustusvaliokunnan lausunnossa (PeVL 38/1998 vp) painotettiin ympäristöperusoikeutta käsiteltäessä *yksilön todellisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia*. Mietinnössä pidettiin tärkeänä osallistumisoikeuksia koskevien uusien säännösten toimivuuden seuraamista. Valiokunta viittasi myös tarpeeseen ryhtyä seurannan perusteella tarvittaessa lisätoimiin vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

¹⁵⁶ Ks. myös *Kumpula* 2004 (a) s. 57–59.

Lainsäädännön selkeyden kannalta muutos voitaisiin tulkita kielteiseksi sillä perusteella, että hankkeiden sallittavuutta koskeva sääntely hajaantuisi nykyistä useampiin lakeihin.¹⁵⁷ Laintulkinnan ennakoitavuuden näkökulmasta haasteelliseksi voisi puolestaan muodostua pääsäännössä tarkoitetun kielteisen seurauksen määrittäminen. Kyse olisi käyttöalaltaan laajasta ja sanamuodoltaan väljästä säännöksestä, jonka sisältö kiinteytyisi soveltamiskäytännön myötä. Väljien ilmaisujen käyttäminen ei olisi sinällään ympäristösääntelylle vierasta, mutta tilanteen tekisi (sektorikohtaisiin lupaharkintanormeihin nähden) uudellaiseksi tulkintatilanteiden moninaisuus säännöksen soveltuessa kaikkiin YVA-velvollisiin hankkeisiin.

Uudistuksella olisi todennäköisesti kilpailun edellytysten kannalta merkityksellisiä kustannusvaikutuksia. Tästä syystä olisi perusteltua, että muutos tehtäisiin yhteisötasolla.¹⁵⁸ Se voitaisiin toteuttaa vahvistamalla YVA-direktiivin 8 artiklaa aineellisella elementillä siten, että säännöksestä ilmenisi, missä tilanteessa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät saa myöntää hankkeelle lupaa.¹⁵⁹ Säännökseen voisi olla liitettyä luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan kaltainen poikkeamismahdollisuus. Olen aikaisemmassa yhteydessä tuonut esiin seuraavan esimerkinomaisen täydennysvaihtoehdon (YVA-direktiivin 8 artiklan 2 kohdaksi):

”No authority is empowered to grant a permit for the implementation of a project if the assessment indicates that the project would have a significant adverse impact on the environment” (main rule). ”[A] permit can be granted if the Member State considers that the project must, in absence of alternative solutions, be carried out for imperative reasons of overriding public interest” (exception).¹⁶⁰

Edellä on esitetty kaksi tapaa edistää YVA-menettelyn integroimista päätöksentekoon: sektorilakien ympäristöllisten lupaharkintanormien vahvistaminen ja

¹⁵⁷ Toisaalta ehdotus on linjassa lainsäädännön koherenssitavoitteen kanssa siinä mielessä, että se yhtenäistäisi ympäristövaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden sallittavuutta koskevaa sääntelyä.

¹⁵⁸ Pidän aineellisen sääntelyn vahvistamista kuitenkin tarpeellisena riippumatta siitä, toteutuu-ko se EY-tasolla.

¹⁵⁹ Ks. myös *Holder* 2004 s. 268. Hänen mukaansa komission (2003 (a)) 5-vuotisraporttiin liittyvässä ympäristöosaston sisäisessä asiakirjassa käsiteltiin YVA-direktiiviin kehittämisvaihtoehtoa, jossa viranomainen olisi velvollinen hylkäämään lupahakemuksen, mikäli hanke aiheuttaisi merkittäviä ympäristövahinkoja. Vaihtoehdon katsottiin olevan linjassa yhteisöjen perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun yhteisön ympäristöpolitiikan korkean suojelutason tavoitteen kanssa. Toisaalta sen mahdollisina ongelmakohtina viitattiin poliittisen tuen saamiseen ja subsidiariteettiperiaatteen asettamiin rajoitteisiin.

¹⁶⁰ *Pölonen* 2006 (b) s. 488. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan kaltaisten vaatimusten sisällyttämistä YVA-direktiiviin ks. myös *Bunge* 1997 s. 75. *Holder* (2004 s. 268–269) on puolestaan tuonut esiin vaihtoehdon, jossa direktiivin johdanto-osaan ja 8 tai 9 artiklaan sisällytettäisiin vaatimus edistää ympäristönsuojelun korkeaa tasoa. Edellä esitettyyn kehittämismalliin nähden kyse on löyhemmästä, mutta poliittisesti helpommin hyväksyttävissä olevasta velvoitteesta.

YVA-lainsäädännön täydentäminen aineellisella elementillä (yleisellä ympäristön turmelemiskiellolla). Kyseiset kehittämiskeinot voidaan nähdä toisiaan täydentävinä. Erityisesti yhtenäisen vähimmäissuojelutason saavuttamiseen liittyvät näkökohdat puoltavat aineellisen sääntelyn sisällyttämistä YVA-lainsäädäntöön. Tämä ei poista kuitenkaan sektorilakien ympäristöllisiä kehittämistarpeita. Sektorilaeissa voidaan säätää tarpeellisista hanke- ja päästötyyppi-kohtaisista (lisä)edellytyksistä ottaen huomioon myös YVAL:n mukaisen arviointikynnyksen alittavat hankkeet.

Lopuksi todettakoon, että yleisen ympäristön turmelemiskiellon sisällyttäminen YVA-lainsäädäntöön muuttaisi perustavanlaatuisella tavalla ympäristönkäyttöhankkeiden sääntelyn luonnetta ympäristövaikutusten kokonaisvaltaisen huomioon ottamisen suuntaan. Kyse olisi radikaalista muutoksesta, jonka toteuttamismuotoon liittyviä kysymyksiä ei ole ollut mahdollista kattavasti arvioida tämän tutkimuksen puitteissa. Esityksen mahdollisessa jatkokehittelyssä tulisi analysoida tarkemmin muun muassa kehittämismalliin liittyvän ympäristön turmelemiskiellon tunnusmerkistöä, poikkeamissäännöksen ja mahdollisen haittojen kompensaatiosääntelyn sisältöä, perusoikeus- ja korvauskysymyksiä sekä ehdotuksen erinäisiä vaikutuksia.

6 Ympäristövaikutusten arviointiselostuksen riittävyys ja laadunvarmistus

6.1 JOHDANTO LUKUUN

Ympäristövaikutusten arviointiselostus on päätöksenteon tueksi laadittava yhtenäinen asiakirja, johon on koottu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä laaditut selvitykset hankkeen ennakoituista ympäristövaikutuksista ja niiden lieventämismahdollisuuksista sekä hankkeen toteuttamisvaihtoehdoista. Ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimista koskeva sääntely vaikuttaa osaltaan siihen, mitä asiakysymyksiä välittyy päätöksentekoon sekä minkä laatuisten ja kenen tuottaman tiedon pohjalta ympäristöratkaisut tehdään. Määrittäessään päätöksenteossa hyödynnettävän tietopohjan sisältöä YVA-lainsäädäntö vaikuttaa myös päätöksenteon laatuun. *Menettelyn vaikuttavuuden kannalta tärkeä kysymys onkin se, milloin arviointiselostusta voidaan pitää riittävänä ja miten arviointiselostuksen laatu varmistetaan.*

Tässä luvussa kysymystä lähestytään systematisoimalla ja tulkitsemalla arviointiselostuksen riittävyttä ja laadunvarmistusta määrittävää sääntelyä sekä analysoimalla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöjä. YVA:n prosessuaalisuus tosin merkitsee riittävyyskysymyksen osalta sitä, ettei yleistettäviä sisältövaatimuksia ole mahdollista määrittää. Tarkastelu kohdentuu siten erityisesti niihin tekijöihin, jotka tulisi ottaa arviointiselostuksen riittävyttä arvioitaessa huomioon. Menettelyn laadunvarmistuksen osalta tarkastelu jakaantuu yhtäältä *menettelyn aikana yhteysviranomaisen valvonnan kautta tapahtuvaan laadunvalvontaan* ja toisaalta *muutoksenhakuun perustuvaan laadunvarmistusmekanismiin*. Luvussa perehdytään myös vertailumaiden laadunvarmistusmekanismeihin.

6.2 YVA-MENETTELYN RIITTÄVYYS JA LAADUNVARMISTUS YHTEISÖOIKEUDESSA

6.2.1 YVA-direktiivissä asetetut sisältövaatimukset

Ympäristövaikutusten arvioinnin sisältövaatimuksista säädetään YVA-direktiivin 5 artiklan 1 ja 3 kohdassa sekä direktiivin liitteessä IV. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan:

”[n]iiden hankkeiden osalta, joiden ympäristövaikutukset on 4 artiklan mukaan arvioitava 5–10 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaja toimittaa asianmukaisessa muodossa liitteessä IV tarkemmin määritellyt tiedot silloin, kun: a) jäsenvaltiot pitävät tietoja tärkeinä lupamenettelyn tietyssä vaiheessa sekä tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisluonteen ja todennäköisesti vaikutuksen kohteena olevan ympäristön piirteiden vuoksi; b) jäsenvaltiot katsovat, että hankkeesta vastaava voidaan kohtuudella velvoittaa kokoamaan nämä tiedot ottaen huomioon muun muassa sen hetkinen tietämys ja arviointimenetelmät.”

Direktiivin liitteessä IV tarkoitettuja tietoja ovat tiivistetysti 1) kuvaus hankkeesta, 2) pääpiirteinen esitys hankkeesta vastaavan selvittämistä pääasiallisista toimenpidevaihtoehdoista, 3) kuvaus hankkeen todennäköisten merkittävien vaikutusten kohteena olevasta ympäristön tilasta, 4) todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista ja 5) haittojen estämis- ja lieventämistoimenpiteistä, 6) yleistajuinen yhteenveto edellä mainituista tiedoista sekä 7) kuvaus hankkeesta vastaavan havaitsemista vaikeuksista vaadittujen tietojen hankinnassa.

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan muotoilu osoittaa, että jäsenvaltioille on jätetty direktiivin liitteessä IV olevien tietojen toimittamisen osalta harkintavaltaa, jota jäsenvaltio voi käyttää saattaessaan kyseisen säännöksen osaksi kansallista oikeusjärjestystään.¹ Väljään muotoon jätettyä sisältövaatimussäännöstä täsmennetään direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa, joka asettaa arvioinnin sisällölle ehdottomat minimivaatimukset. Säännöksen mukaan hankkeesta vastaavan 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimittamissa tiedoissa on oltava ainakin:

- 1) kuvaus hankkeesta, joka sisältää tiedot hankkeen sijainnista, suunnitelmasta ja laajuudesta
- 2) kuvaus merkittävien haitallisten vaikutusten välttämiseksi, vähentämiseksi ja jos mahdollista parantamiseksi suunnitelluista toimenpiteistä
- 3) tarvittavat tiedot niiden olennaisten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja arvioimiseksi, joita hanke todennäköisesti aiheuttaa
- 4) selostus hankkeesta vastaavan tutkimista tärkeimmistä vaihtoehdoista ja tiedot hänen valintaansa vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset
- 5) yleistajuinen yhteenveto edellisissä kohdissa mainituista tiedoista.

Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan ja liitteen IV muotoiluista ilmenee, että tarkastelu on kohdennettava hankkeen *todennäköisesti merkittäviin* ympäristövaikutuksiin ja niiden lieventämismahdollisuuksiin. Kaikkia mahdollisia vaikutuksia

¹ Ks. asia C-287/1998 (*Linster*, kohdat 36–37). Merkilläpantavaa on, ettei säännöksessä edellytetä, että tiedot tulisi esittää yhtenäisessä asiakirjassa (arviointiselostuksessa), vaan siinä asetetaan ainoastaan ”asianmukaista muotoa” koskeva vaatimus.

ei siis edellytetä arvioitavan, vaan menettelyn sisältövaatimukset määritetään tapauskohtaisesti selvitysten rajausvaiheessa (*scoping*) ottaen huomioon ympäristövaikutus-käsitteen laaja merkityssisältö.² YVA-menettelyn toimivuuden ja kustannustehokkuuden kannalta onnistuneet rajaukset ovat tärkeässä asemassa.³

Rajausvaiheen olennaisesta merkityksestä huolimatta sitä ei ole säädetty YVA-direktiivissä pakolliseksi. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tosin edellytetään, että viranomaiset toimittavat hankkeesta vastaavan pyynnöstä lausunnon tiedoista, jotka on toimitettava hankkeen ympäristövaikutuksista annettuna selvityksenä. Lisäksi direktiivissä annetaan jäsenvaltioille lupa tehdä rajausmenettelystä pakollinen. Mikäli rajausvaihe sisällytetään menettelyyn, viranomaisten on kuultava hankkeesta vastaavaa ja ympäristöasioista vastaavia viranomaisia ennen rajausta koskevan lausunnon antamista.⁴

EYTI:n oikeuskäytäntö sisältää melko niukasti YVA-direktiivin 5 artiklaa sivuavia päätöksiä eikä arvioinnin sisällöllistä laajuutta selventäviä linjaratkaisuja näytä vielä syntyneen.⁵ Jäljempänä käsiteltävät tapaukset antavat kuitenkin osviittaa direktiivin sisältövaatimuksia koskevan sääntelyn väljystä, jäsenvaltioille runsaasti harkintavaltaa jättävästä luonteesta.⁶ Tapauksessa *C-431/92 (Großkrotzenburg)* lämpövoimalaitoksen laajennuksen ympäristövaikutusten arviointi oli tehty aikana, jolloin Saksassa ei ollut vielä varsinaista YVA-lainsäädäntöä direktiivin täytäntöönpanon viivästymisen vuoksi. Hanke oli kuitenkin direktiivissä tarkoitettua arviointivelvollisuuden piirissä, sillä hankkeelle oli haettu lupaa direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä.⁷ Vaikka

² Komission oppaassa (2001 (b)) ”scoping” on määritelty seuraavasti: ”the process of determining the content and extent of the matters which should be covered in the environmental information to be submitted to a competent authority for projects which are subject to EIA.”

³ Rajausvaiheen (*scoping*) hyödyistä ks. laajemmin komission (2001 (b)). Rajausvaiheen tärkeystä ks. myös *Cashman* 2004 s. 88.

⁴ Ks. YVA-direktiivin 5 artiklan 2 kohta. Komission (2003 (a) s. 56) raportissa seitsemällä EU:n jäsenmaalla todetaan olevan käytössä pakollinen rajausmenettely. Suomen YVA-järjestelmässä selvitysten rajaus tehdään pakollisessa arviointiohjelma-vaiheessa.

⁵ Tulkinnallista selvennystä kaipaisi muun muassa vaihtoehtotarkastelua ja yhteisvaikutusten arviointia koskevat velvoitteet. Näiltä osin käsitykset direktiivin asettamista vähimmäisvaatimuksista vaihtelevat.

⁶ Ks. myös *Holder* (2004 s. 282), joka katsoo YVA-direktiivin ja Ison-Britannian YVA-lainsäädännön jättävän huomattavan laajan harkintavallan menettelyn (arviointiselostuksen) riittävyyden osalta.

⁷ Saksan liittotasavallan YVA-lainsäädäntö tuli voimaan 1.8.1990 eli yli kaksi vuotta myöhemmin kuin direktiivin täytäntöönpanolle asetettu määräaika päättyi (3.7.1988). EYTI oli jo ennen tapausta *C-431/92* linjannut, että jäsenvaltio, joka on saattanut direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päätyttyä eli 3.7.1988 jälkeen, ei saa jättää direktiivissä asetettujen ympäristövaikutusten arviointia koskevien velvoitteiden noudattamisen ulkopuolelle sellaisia hankkeita, joita koskeva lupamenettely oli aloitettu ennen tätä direktiiviä jäsenvaltion kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön voimaantuloa, mutta 3.7.1988 jälkeen. Asia *C-396/92 (Bund Naturschutz in Bayern)*. Linjaus toistettiin tapauksessa *C-150/97 (komissio vs. Portugal)*. Siirtymäsääntelyn osalta ks. myös tapaus *C-81/96 (Gedepueteerde Staten van Noord-Holland)*, jossa keskeinen ennakkoratkaisukysymys koski sitä, voitiinko hankkeelle

liittotasavallan ympäristönsuojelulakiin (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) perustunut arviointi ei muodollisesti perustunut direktiiviin, siinä noudatettiin kuitenkin Saksan mukaan kaikkia direktiivissä esitettyjä vaatimuksia. Kun komissio ei pystynyt konkreettisesti osoittamaan, miltä osin direktiivin vaatimuksia oli rikottu, kanne arviointimenettelyn tekemättä jättämisestä hylättiin. Ratkaisu ilmentää sitä, että YVA-direktiivi asettaa varsin väljät raamit menettelylle, jossa direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa ja liitteessä IV tarkoitetut tiedot kerätään. Päätös viittaa yhdessä rikkomusmenettelyjä koskevan käytännön⁸ kanssa myös siihen, että komission on ollut hankala osoittaa, miltä osin väljiä sisältövaatimuksäännöksiä ei ole noudatettu.

C-431/92 (Großkrotzenburg): Komission mukaan Saksa oli jättänyt täyttämättä YVA-direktiivin mukaan sille kuuluvat velvollisuudet antaessaan 31.8.1989 tekemällään päätöksellä luvan Großkrotzenburgin lämpövoimalaitoksen laajennuksen rakennustyölle ilman lupaa edeltävää ympäristövaikutusten arviointia. Asiassa hankkeen (lämpövoimalaitoksen lämmöntuotetaan 500 MW:n suuruinen laajennus) arviointivelvollisuuden katsottiin syntyvän suoraan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla. Arvioinnin toteuttamista koskevan velvollisuuden noudattamatta jättämisen osalta Saksan liittotasavalta korosti, että toimivaltainen viranomainen oli arvioinut kiistanalaisen hankkeen ympäristövaikutukset tuolloin voimassa olleen kansallisen lainsäädännön nojalla, joka on täyttänyt direktiivissä asetetut vaatimukset. Komissio ei yhtynyt käsitykseen, vaan katsoi, että arvioinnissa ei ollut noudatettu erityisesti velvollisuutta ottaa huomioon direktiivin 3 artiklan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa mainittujen tekijöiden (ihmiset, eläimet, kasvit, maaperä, vesi, ilma, ilmasto ja maisema) vuorovaikutusta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan asiakirjoista ilmeni, että kiistanalaisen hankkeen lupamenettelyn ollessa käynnissä hankkeen ympäristövaikutukset arvioitiin. Hankkeen toteuttaja oli toimittanut tietoja hankkeen ympäristövaikutuksista ja komissio oli itse katsonut tiedot direktiivin 5 artiklan ja liitteessä III olevien vaatimusten kannalta riittäviksi. Kyseiset tiedot koskivat tuomioistuimen mukaan myös direktiivin 3 artiklassa tarkoitettujen tekijöiden vuorovaikutusta. EYTI piti myös selvänä, että tiedot olivat asianomaisen yleisön saatavilla ja että sillä oli mahdollisuus ilmaista kantansa. Näissä olosuhteissa hankkeen toteuttajan toimittamien tietojen perusteella oli saavutettu tavoite, joka koskee yleisön saattamista tietoiseksi hankkeen ympäristövaikutuksista. Asiakirjoista myös ilmeni, että asianomainen viranomainen oli liittänyt lupamenettelyyn kerätyt tiedot ja huomautukset niiltä, joita asia koski, ja se oli ottanut ne huomioon hankkeen hyväksymispäätöksessä. Nämä seikat huomioon ottaen komission olisi pitänyt pystyä erittelemään, miltä konkreettisilta osin direktiivin vaatimuksia ei ollut noudatettu kiistanalaisen hankkeen lupamenettelyssä ja esittää vastaavat todisteet. Ko-

myöntää lupa ilman direktiivissä tarkoitettua arvioinnin tekemistä, kun kyseessä oli hanke, jolle oli jo myönnetty lupa ennen ajankohtaa, jolloin direktiivi oli viimeistään pantava täytäntöön (3.7.1988). Tätä lupaa ei kuitenkaan ollut käytetty. EYTI vastasi kysymykseen kieltävästi.

⁸ Rikkomusmenettelyjä koskevaa käytäntöä käsitellään jäljempänä jaksossa 6.2.2.

mission kanteeseen ei sisältynyt tällaisia tarkkoihin todisteisiin perustuvia eritelmiä. Näin ollen kanne hylättiin perusteettomana.

Tapauksessa *C-301/95 (komissio vs. Saksa)* arvioitiin muun ohella sitä, oliko arvioinnin sisältövaatimuksia koskeva YVA-direktiivin (85/337/ETY) 5 artiklan 2 kohta (nykyinen 3 kohta) pantu Saksassa asianmukaisesti täytäntöön. Kun direktiivin vaatimukset täyttävää liittovaltion ympäristövaikutusten arviointilakia (UVPG) tuli soveltaa niissä tapauksissa, joissa osavaltion lainsäädäntö oli UVPG:n vaatimuksia löyhempää, Saksan YVA-järjestelmä täytti direktiivin vaatimukset.

C-301/95 (komissio vs. Saksa): Komissio vaati yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei Saksan liittotasavalta ollut noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan eikä YVA-direktiivin (85/337/ETY) mukaisia velvoitteitaan. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan rikkomisväitteen osalta EYTI ensinnäkin katsoi, että säännöksessä täsmennetään, mitä tietoja hankkeen toteuttajan on vähintään toimitettava. Komissio ei ollut arvostellut Saksan hallitusta siitä, että UVPG:n 6 §:n 3 ja 4 momentilla ei taattaisi direktiivin vastaavan säännöksen moitteetonta täytäntöönpanoa. Vaikka muissa liittovaltion tai osavaltioiden antamissa erityissäännöksissä asetettiin erityisiä vaatimuksia, jotka voivat liittyä direktiivin soveltamisalaan kuuluvien eri toimintalojen erityistarpeisiin, oli huomattava, että direktiivin 13 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus vahvistaa direktiivissä asetettuja sääntöjä tiukemmat säännöt. UVPG:n 4 §:n pääsäännöllä taattiin UVPG:n 6 §:n 3 ja 4 momentin soveltaminen tapauksissa, joissa erityissäännösten sisältämät vaatimukset olivat väljempää kuin UVPG:n vastaavassa säännöksessä vahvistetut vaatimukset. Näillä perusteilla tuomioistuin hylkäsi kanteen siltä osin kuin se koski direktiivin 5 artiklan rikkomista.

Ratkaisussa *C-287/98 (Linster)* käsiteltiin kansallisen tuomioistuimen oikeutta ottaa YVA-direktiivin 5 artikla huomioon arvioitaessa sitä, oliko kansallinen lainsäätäjä pysynyt direktiivissä säädetyissä harkintavallan rajoissa. Ratkaisu osoittaa, että edellä jaksossa 4.3.4.3 käsitelty direktiivin laillisuusvalvontavaikutus ulottuu myös tähän arviointimenettelyn vaikuttavuuden kannalta keskeiseen artiklaan. Myös sisältövaatimuksia koskevat vaatimukset voivat siis olla kansallisia viranomaisia välittömästi velvoittavia, vaikka erityisesti YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohta ei näyttäisi täyttävän perinteisiä välittömän oikeusvaikutuksen edellytyksiä.⁹

⁹ Ks. myös *Maunu* 2000 s. 1045, jonka mukaan erityisesti YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan välittömästä vaikutuksesta voitaisiin esittää epäilyksiä. Hänen mukaansa tämä ongelma voitiin kuitenkin ratkaista *Linster*-tapauksessa laillisuusvalvontavaikutuksen doktriinin avulla toteamalla, että tämä harkintavalta ei estä kansallista tuomioistuinta tutkimasta, onko kansallinen viranomainen ylittänyt harkintavaltansa. Merkillepantavaa on, että toisin kuin tapauksissa *C-72/95 (Kraaijeveld)* ja *C-435/97 (WWF)*, EYTI katsoi laillisuusvalvonnan jäsenvaltion oikeudeksi, ei velvollisuudeksi. Ks. myös *Maunu* (2000 s. 1047), joka näyttäisi pitävän laillisuusvalvontaa *Linster*-ratkaisun sanamuodosta riippumatta velvollisuutena.

C-287/98 (*Linster*): EYTI:n mukaan direktiivin 5 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaja toimittaa tiedot, joiden vähimmäissisältö täsmennetään kyseisen säännöksen 2 kohdassa (nykyinen 3 kohta). Ratkaisussa tuomioistuimien tähden, että direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on tietty harkintavalta yhteisön säännöksen täytäntöönpanossa kansallisella tasolla, koska siinä todetaan, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaja toimittaa vaaditut tiedot silloin, kun ne pitävät kyseisiä tietoja tärkeinä lupamenettelyn tietyssä vaiheessa sekä tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisluonteen vuoksi ja kun ne katsovat, että hakija voidaan kohtuudella velvoittaa kokoamaan nämä tiedot. Tämä harkintavalta ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kansallinen tuomioistuin voisi käyttää valvontavaltaansa todetakseen, ovatko kansalliset viranomaiset ylittäneet harkintavaltansa rajat. Tästä seuraa EYTI:n mukaan, että kansallinen tuomioistuin voi ottaa tällaiset säännökset huomioon tutkiakseen, onko kansallinen lainsäätäjä pysynyt direktiivillä säädetyissä harkintavallan rajoissa.

6.2.2 Laadunvarmistuksen toteutumisesta

YVA-direktiivissä ei ole säädetty YVA:ssa tehtävien selvitysten riittävyyden tai laadun arviointia koskevasta menettelystä.¹⁰ Tähän on kiinnitetty huomiota myös komission kertomuksessa, jossa todetaan, ettei YVA-direktiivissä vaadita jäsenvaltioita määräämään, että (arviointiselostuksessa esitettyjen) ympäristötietojen riittävyys on tarkistettava virallisesti.¹¹ YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohta ja 8 artikla huomioon ottaen viranomaisilla on kuitenkin velvollisuus varmistaa, että ennen luvan myöntämistä direktiivin mukainen arviointi on tehty.¹² Vastaavasti komissio katsoo, että hankkeelle ei voida myöntää lupaa, jos 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut tiedot eivät ole täydelliset. Komission mukaan direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen tietojen toimittamisvelvollisuuden kautta direktiiviin sisältyy epäsuora tarkistamisen tarve. Tämän ”epäsuoran tarkistamisvelvollisuuden” ulkopuolelle jäisivät kuitenkin *e contrario* ne direktiivin liitteessä IV tarkoitettut tiedot, jotka eivät sisälly 5 artiklan 3 kohdan vä-

¹⁰ Jäsenvaltioissa käytössä olleista erilaisista tarkistusmenettelyistä ks. Update of 5-years EIA Report 1997 s. 12 ja 62–64.

¹¹ Komissio 2003 (a) s. 60. Ks. myös direktiivin täytäntöönpanosta annettu komission kertomus (COM(93) 28 s. 8), jonka mukaan ”There is no provision in the Directive for checking the completeness or quality of the information that has been submitted; such matters are for the Member States to decide.”

¹² Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan perusteella jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen lupien myöntämistä todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavat hankkeet alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden vaikutukset arvioidaan. Direktiivin 8 artiklassa säädetään menettelyn tulosten ja neuvottelujen huomioonottamisvelvollisuudesta lupamenettelyssä.

himmäisvaatimuksiin. Nähdäkseni tarkistamisvelvollisuus koskee yhtä lailla direktiivin liitteen IV tietoja, jotka kuuluvat direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksen piiriin.¹³

YVA-direktiivin uusi 10 a artikla huomioon ottaen 5 artiklan tietojen puuttumiseen tulee myös voida vedota lupa- ja sitä vastaavaa päätöstä koskevissa valitusasioissa. YVA-direktiivin 10 a artiklassa edellytetään, että valittamaan oikeutetuilla on mahdollisuus saattaa ”direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi”. Artiklan muotoilu viittaa siihen, että muutoksenhaussa tulee voida vedota niihin rikkomuksiin, jotka koskevat muun muassa 6 artiklan 2–6 kohdissa asetettuja, yleisön osallistumista koskevia vähimmäisvaatimuksia. Direktiivin 10 a artiklan ja 6 artiklan 3 kohdan valossa valitusperusteena voi olla muun muassa se, ettei kaikkia YVA-direktiivin 5 artiklan mukaisesti saatuja tietoja ole annettu kohtuullisessa määräajassa yleisön, jota asia koskee, saataville.¹⁴

YVA-direktiiviin lisättiin muutoksenhakua koskeva artikla Århusin sopimuksen 9 artiklan täytäntöön panemiseksi. Samansisältöinen säännös sisällytettiin samalla myös IPPC-direktiiviin (uusi 15 a artikla). Aikaisemmin YVA-direktiivissä ei ollut muutoksenhakua koskevaa säännöstä, vaan sitä koskeva sääntely oli jätetty jäsenvaltioiden toimivallan piiriin. YVA-direktiivin 10 a artikla sallii muutoksenhaun toteuttamisen kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti. Artiklan sanamuodon pohjalta jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluu sen päättäminen, missä vaiheessa moite päätöksiä, toimia tai laiminlyöntejä vastaan voidaan esittää. YVA-direktiivi ei siten edellytä erillisen muutoksenhakuvaiheen sisällyttämistä YVA-menettelyyn.

Kokonaisuutena arvioiden direktiivi on kuitenkin YVA-menettelyn laadunvarmistuksen kannalta heikko, sillä ongelmana on usein selvitysten tekemättä jättämisen sijaan niiden heikko laatu. Selvitysten laadun osalta direktiivi näyttää jättävän jäsenvaltioille runsaasti harkintavaltaa.¹⁵ Arviointimenettelyn laadunvarmistukseen liittyviä haasteita kuvastaa hyvin myös komission kertomus, jossa todetaan arviointimenettelyn laadunvalvontaan liittyen, ettei direktiivissä

¹³ Ks. asia C-287/1998 (*Linster*, kohdat 36–37).

¹⁴ Ks. myös *Kumpula* 2004 (a) s. 300, jonka mukaan säännöksessä edellytetään, että päätöksiin voidaan hakea muutosta sekä asiallisin että menettelyllisin perustein. Hän viittaa säännöksen kaaventavan ympäristöasioissa jäsenvaltioiden prosessuaalista autonomiaa ja yhdenmukaistavan oikeusturvakeinoja.

¹⁵ Vastaavasti *Maunu* (2004 s. 311) toteaa, ettei YVA-direktiivi sisällä erityisiä arvioinnin laatuvaatimuksia. Vaikka direktiivi edellyttää kaikkien todennäköisesti merkittävien suorien ja epäsuorien sekä välillisten tai välittömien ympäristövaikutusten tutkimista, se antaa hänen mukaansa vain rajoitetut mahdollisuudet käsitellä arvioinnin laadullisia heikkouksia oikeudellisen muutoksenhaun keinoin. Arvioinnin laatuvaatimusten puuttumiseen kiinnittävät huomioita myös *Alder* ja *Wilkinson* 1999 s. 160.

säädettä siitä, ”miten arvioinnin rajausmenettelyssä olisi toimittava, miten arvioinnit olisi saatava päätökseen, miten yksityiskohtaisesti tai missä muodossa niiden tuloksista olisi raportoitava.”¹⁶

Komissiolle osoitetuissa kanteluissa on usein viitattu arviointien laatuun liittyviin ongelmiin ja esitetty, että arvioinneissa on vähätelty hankkeen haitallisia ympäristövaikutuksia. YVA:n laatukysymyksiin komission on kuitenkin ollut hankala puuttua, kun direktiivissä ei ole asetettu menettelyssä tehtäville selvityksille tiettyjä laatuvaatimuksia eikä siinä anneta komissiolle valvontavaltaa menettelyn tulosten suhteen.¹⁷ Komission rajoitteita puuttua YVA-menettelyyn liittyvien selvitysten laatuun ilmentää myös rikkomusmenettelyjä koskeva käytäntö. Esimerkiksi vuosina 1997–2001 komissio tutki 977 direktiiviä koskevaa valitusta, joista perusteltuun lausuntoon johti 36 tapausta.¹⁸ Komission kertomuksesta ei ilmene, että se olisi käynnistänyt vuosina 1997–2000 yhtään rikkomusmenettelyä 5 artiklan asettamien vaatimusten vastaisuuksien vuoksi.¹⁹

6.2.3 Komission ohjeistus

Ympäristövaikutusten arviointiselostusten laadun parantamiseksi ja arviointimenettelyssä esitettyjen tietojen tarkistamisen edistämiseksi komissio on julkaissut arviointiselostusten riittävyyden arvioimista koskevan oppaan (Guidance on EIA 2001, EIS Review).²⁰ Oppaan johdannossa sen sisältämän ohjeistuksen todetaan heijastavan nykyistä EU-lainsäädäntöä ja hyvää käytäntöä.

Opasta voidaan pitää *soft law* -lähteenä, joka voi sisältönsä kautta vaikuttaa YVA-direktiivin 5 artiklan tulkintaan. On kuitenkin syytä korostaa, ettei oppaassa esitettyjä suosituksia tai ohjeita voida pitää oikeudellisen tulkinnan yksinomaisena perustana.²¹ Myös oppaan johdanto-osassa mainitaan, ettei sen

¹⁶ Komissio 2003 (a) s. 99.

¹⁷ Ks. KOM(96) 600 lopullinen s. 49–50 ja komissio 2003 s. 99. *Krämer* (1997 s. 251) toteaa laadunvalvontaan liittyvästä ongelmasta seuraavaa: ”However, since the Directive does not contain requirements as to the quality of an EIA, the Commission could, expect in very specific circumstances, not invoke a breach of Community law in such cases.” Ks. myös edellä käsitelty yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-431/92 (*Großkrotzenburg*, kohta 45), joka osoittaa, että komission on pystyttävä konkreettisesti osoittamaan, miltä osin direktiivin väliä sisältövaatimuksäänöksiä ei ole noudatettu.

¹⁸ Komissio 2003 (a) s. 27.

¹⁹ Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan ja YVAA:n sanamuotojen poikkeavuuteen kiinnitettiin kuitenkin huomiota Suomen hallitukselle osoitetussa EY:n komission virallisessa huomautuksessa (komission kirje asiassa 2001/2193, 23.10.2001). Saatuaan Suomen vastauksen komissio ei ole edennyt asiassa ja pitäneen asetusta direktiivin mukaisena.

²⁰ Komissio 2001 (c).

²¹ Ks. myös *Määttä* 2005 (a) s. 414. Tässä yhteydessä ei ole katsottu tarpeelliseksi tarkastella seikkaperäisemmin *soft law* -lähteiden oikeudellista luonnetta ja niiden asemaa oikeuslähdeopissa. Aihepiiriä on analysoinut viime aikoina laaja-alaisesti *Määttä* 2005 (a) ja 2005 (b).

pohjalta voida suoraan arvioida, täyttääkö arviointiselostus YVA-lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Opasta tulisi lukea yhdessä direktiivin ja kansallisen lainsäädännön kanssa.²²

Oppaan sisältämää tarkistuslistaa voidaan käyttää apuvälineenä arviointiselostuksen laadun ja riittävyyden arvioinnissa. Tarkistuslistan lukuohjeen mukaan jokaisen tarkistuskysymyksen osalta on ensiksikin päätettävä se, onko kysymys relevantti tietyn yksittäisen hankkeen kannalta. Jos kysymystä voidaan pitää relevanttina, arvioidaan tarkemmin kohdassa tarkoitettun tiedon tarpeellisuutta ja riittävyyttä päätöksenteon kannalta. Riittävyysharkinnassa tulisi ottaa huomioon, ovatko mahdolliset puutteet olennaisia.²³

Tarkistuslistasta ilmenee hyvän arviointiselostuksen tunnusmerkkejä, jotka voidaan ottaa huomioon YVA-selostuksen riittävyyttä arvioitaessa. Merkillepantavaa kuitenkin on, että oppaassa korostuu arviointimenettelyssä esitettyjen tietojen riittävyyden arviointi päätöksenteon näkökulmasta. Tämä voi johtaa riittävyysarvioinnin kapea-alaisuuteen, sillä lupa- ja sitä vastaava päätöksenteossa suoraan hyödynnettävä aineisto voi olla YVA-menettelyssä kerättäviin tietoihin nähden hyvin rajallista. Sektorilakien soveltaminen ei yleensä edellytä esimerkiksi kattavaa vaihtoehtotarkastelua, joka kuuluu YVA-menettelyn ydinalueisiin. Opas soveltunee Suomen järjestelmää paremmin niiden maiden YVA-järjestelmiin, joissa menettely tehdään lupa- ja sitä vastaavien menettelyjen yhteydessä.

6.3 YVA-MENETTELYN RIITTÄVYYS JA LAADUNVARMISTUS YVAL:N SYSTEMATIIKASSA

6.3.1 Yhteysviranomainen arvioinnin riittävyyden- ja laadunvalvojana

Arviointiselostukselle asetettujen sisältövaatimusten hahmottamiseksi on tarpeen ymmärtää ensinnäkin YVA:n prosessuaalinen luonne ja selostuksen sisältöä määrittävien säännösten joustavuus.²⁴ Kaavamaisten selvitysten sijaan arvioinnissa määritetään tapauskohtaisesti, mitkä selvitykset ovat tietyn hankkeen osalta relevantteja. Muun muassa hankkeen suunnitellun sijaintialueen immissiosietokyky vaikuttaa siihen, miten yksityiskohtaiset selvitykset ovat tarpeen.²⁵

²² Komissio 2001 (c).

²³ Jos puutteet eivät ole olennaisia, lisäselvitysvaatimus ei ole välttämättä tarpeen. Tarkistuslistan käytöstä ja riittävysharkinnassa huomioon otettavista tekijöistä ks. tarkemmin oppaan sisältämät ohjeet (Instructions for Reviewing a Single EIA).

²⁴ Menettelyn sisältövaatimusten joustavuudelle on perusteltu syy: tarve ottaa huomioon arviointimenettelyn toteutuksessa paikalliset olosuhteet ja hankkeiden erityispiirteet.

²⁵ *Ostamon ja Hildénin* (1998 s. 27 ja 33) mukaan ongelmia voisi syntyä, jos alueellinen eriyty-

YVA-menettelyssä tarkasteluun tulevat vaikutukset, vaikutusalue ja hankkeen toteuttamismahdollisuudet rajataan arviointiohjelman-vaiheessa. Rajauksiin ja arvioinnin toteuttamistapaan vaikuttaa hankkeesta vastaavan laatiman arviointiohjelman lisäksi erityisesti yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta antama lausunto. YVAL 9 §:n mukaisesti yhteysviranomaisen on lausunnossaan tarvittaessa todettava, miltä osin arviointiohjelmasta on tarkistettava. Lausunnosta on myös käytävä ilmi, kuinka YVAL:n mukaisten tarpeellisten selvitysten hankkiminen sekä niistä tiedottaminen ja kuuleminen järjestetään ja sovitetaan tarpeen mukaan yhteen hanketta koskevien muiden lakien mukaisten menettelyjen kanssa. Ohjelmavaiheessa tehdyt rajaukset eivät ole kuitenkaan sitovia, vaan niitä voidaan tarvittaessa arvioinnin aikana täsmentää.²⁶ Selvitysten laatimisen aikana voi esimerkiksi paljastua arviointiohjelman-vaiheessa ennakkoimattomia vaikutuksia, jotka on tarpeellisessa määrin selvitettävä. Tulkintaa tukee YVAA 10 §:n ohella YVA-direktiivin 5 artiklan tulkintavaikutus sekä ennaltaehkäisyperiaate.²⁷

Laadittuaan arviointiselostuksen hankkeesta vastaava toimittaa sen yhteysviranomaiselle, joka antaa siitä oman lausuntonsa saatuaan ensin selostusta koskevat muiden viranomaisten lausunnot ja yleisön mielipiteet. YVAL 12 §:n sanamuodon perusteella lausunnon tulee sisältää selostuksen riittävyysarviointi. YVAL 10 § huomioon ottaen arviointiselostuksen riittävyyttä tulee arvioida vertaamalla arviointiselostusta arviointiohjelmaan ja siitä annettuun yhteysviranomaisen lausuntoon sekä YVAA 10 §:ssä arviointiselostukselle asetettuihin sisältövaatimuksiin.²⁸ YVAL:n 1 § ja perustuslain 20 § (ympäristöperusoikeus) sekä YVAL 12 §:n perustelut huomioon ottaen myös arviointiselostuksesta annetut lausunnot ja mielipiteet on otettava huomioon arviointiselostuksen riittävyyttä arvioitaessa.²⁹

minen johtaa huomattavan erilaisiin vaatimustasoihin, joiden seurauksena hankkeiden suunnittelukustannukset vaihtelevat suuresti. He kuitenkin painottavat, että ympäristönäkökohtien täysimääräinen huomioon ottaminen johtaa väistämättä erilaisiin suunnittelukustannuksiin. Paikalliset ja alueelliset olosuhteet asettavat vääjäämättä erilaisia vaatimuksia ympäristövaikutusten arvioinnille.

²⁶ Ks. myös YVAL 8 §:n yksityiskohtaiset perustelut (HE 319/1993 vp), joiden mukaan arviointiohjelmasta saattaa olla tarve tarkistaa hankkeen suunnittelun ja vaikutusten selvittämisen edetessä. Tästä syystä sitä ei säädetty vahvistettavaksi.

²⁷ YVAA 10 §:ssä säädetään arviointiselostuksen sisällöstä. Säännöstä tarkasteltiin menettelyn kulun kuvauksen yhteydessä jaksossa 3.2.2.

²⁸ YVAL 10.1 §:ssä säädetään, että hankkeesta vastaava ”selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta sekä laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen”. Lain 10.2 §:n mukaan ”[a]rviointiselostuksen sisällöstä ja rakenteesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella”.

²⁹ Hallituksen esityksen (HE 319/1994 vp s. 18) mukaan ”yhteysviranomaisen tulisi lausunnossaan ottaa kantaa arviointiselostuksen ja arviointimenettelyn riittävyyteen ja laatuun ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta ottaen huomioon muun muassa annetut lausunnot ja esitetyt mielipiteet”.

Arviointiselostuksen riittävyyttä arvioitaessa on perusteltua ottaa huomioon myös lupa- tai sitä vastaavaa päätöstä koskevan harkinnan tietotarpeet, joita heijastavat hanketta koskeviin sektorilakeihin kirjatut selvitysvelvollisuudet. Tätä arviointitapaa puoltaa YVAL 3 §:ään kirjattu periaate eri lakien edellyttämien selvitysten yhteensovittamisesta ja YVA:n päätöksentekoa palveleva tehtävä. Menettelyn tehtävänä on parantaa ympäristövaikutuksia koskevaa tietopohjaa päätöksentekoa varten.

Päätöksenteon tietotarpeita painottavasta näkökulmasta on ajateltavissa, että erityislakien selvitysvaatimukset asettavat vaatimuksia tehtäville YVA-selvityksille.³⁰ Tätä lähestymistapaa hyödynnettäessä on kuitenkin huomioitava, että YVA-menettelyn sisältövaatimuksia ei voida arvioida ainoastaan sektorilakien mukaisista selvitysvelvollisuuksista käsin. YVA-lainsäädäntö edellyttää yleensä lupapäätöstä koskeviin lakeihin nähden laajempaa selvitystä hankkeen eri vaikutuksista ja vaihtoehdoista. Yksin aineellisen lainsäädännön lupaedellytysten pohjalta tapahtuva riittävyysarviointi vesittäisi itse asiassa koko YVA-menettelyn tarkoituksen. Tällöinhän hankkeesta vastaava voisi sivuuttaa YVAL:n edellyttämän kokonaisvaltaisen ympäristövaikutusten sekä usein myös hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelun. YVA-menettelyn olennainen tarkoitus jäisi toteutumatta erityisesti niiden arviointivelvollisten hanketyyppien osalta, joiden lupamenettelyissä ympäristöllinen harkinta on hyvin suppeaa (esimerkiksi voimajohtohankkeet ja kaasuputket). Puhtaasti sektorilakien mukaisista selvitystarpeista lähtevä YVA:n sisältövaatimusten tulkinta olisi nähdäkseni myös EY-oikeuden vastainen.³¹

Edellä kuvattujen kriteerien lisäksi YVA-asiakirjojen riittävyyden arvioimisessa yhteysviranomaisen voi käyttää apuna ympäristöhallinnon ja tiedeyhteisön kehittämiä tukiaineistoja ja tarkistuslistoja. Ympäristöhallinto julkaisi vuonna 2005 arviointiohjelma- ja selostuslausuntoa koskevan tukiaineiston yhteysviranomaisten käytettäväksi.³² Kyse on väljästi muotoillusta ohjeistuksesta, joka sisältää kysymyksiä niistä seikoista, joihin tulisi kiinnittää huomiota arviointiohjelma- ja arviointiselostuslausuntoa laadittaessa. Kysymykset on laadittu YVA-lainsäädännön ja hyvän käytännön pohjalta. Tukiaineisto ilmentää laadukkaalle arvioinnille asetettuja tunnusmerkkejä ja heijastaa osaltaan myös lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Aineistoa voidaan pitää edellä käsitellyn komission oppaan tapaan *soft law* -lähteenä, joka ei ole muodollisesti sitova, mutta joka voi vaikuttaa YVA:n sisältövaatimuksia koskevien säännösten tulkintaan.

³⁰ Ajattelutavan on esittänyt aikaisemmin *Häikiö* (1995 s. 74–77) kuvatessaan sektorilakien (vesilain ja sittemmin kumotun ympäristölupamenettelylain) YVA-selostukselle asettamia vaatimuksia. Ks. myös *Suvantola* 2003 (a) s. 52–53 ja 2006 (a) s. 584.

³¹ Ks. YVA-direktiivissä menettelyn sisällölle asetetuista vähimmäisvaatimuksista jakso 6.2.1.

³² Tukiaineisto on julkaistu ympäristöhallinnon internetsivuilla (<http://www.ymparisto.fi>).

Arviointimenettelyn riittävyyden ja selvitysten laadunvarmistuksen kannalta yhteysviranomaisen on avainroolissa, sillä sen koordinointi vaikuttaa keskeisesti siihen, mitä selvityksiä menettelyssä tehdään ja miten arviointi eri vaikutusten osalta toteutetaan. Yhteysviranomaisen määrittää arvioinnin sisältövaatimuksia antamalla lausunnon arviointiohjelmasta ja tekee menettelyn lopuksi arvioinnin selvitysten riittävyydestä.³³ Suomen järjestelmässä menettely tehdään kuitenkin irrallisena lupamenettelyistä, eikä laissa ole annettu yhteysviranomaiselle toimivaltaa pysäyttää hankkeen suunnittelun etenemistä, vaikka selostuksessa olisi olennaisia puutteita. Arviointimenettely päättyy, kun yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta riippumatta siitä, onko selostusta tai menettelyä muutoin pidetty lausunnossa YVAL:n vaatimuksia vastaavana. Laissa ei ole säädetty YVA-lainsäädännön edellyttämien selvitysten täydentämisestä ja tähän liittyvästä laadunvarmistuksesta tai yleisön kuulemisesta.

Tilanne olisi syytä korjata säätämällä YVAL:ssa arviointiselostuksen täydentämistä tai korjaamista koskevasta menettelystä. Uudistus on tarpeen niitä tilanteita varten, joissa YVA-menettelyssä laaditut selvitykset sisältävät hankkeen suunnitteluvaihe huomioon ottaen olennaisia puutteellisuuksia.³⁴ Tarvetta YVA-lainsäädännön muutokseen ilmentää tältä osin yhteysviranomaisten arviointiselostuslausuntojen antamiskäytäntö. Lausunnot ovat sisältäneet usein selvitysten täydennyskehotuksia, joiden noudattamista yhteysviranomaisen ei ole kuitenkaan voinut järjestelmän rakenteen vuoksi tehokkaasti valvoa. Esimerkiksi Virtain jätteenkäsittelykeskushankkeen arviointiselostuksesta annetussa lausunnossa yhteysviranomaisen katsoi, että arviointiselostuksessa oli useita ”ympäristövaikutusten kokonaiskuvan kannalta merkittäviä arvioinnin virheitä ja puutteita sekä epävarmuuksia, jotka hankkeesta vastaavan tulee korjata ja täydentää lisäselvityksin ennen hankkeen lupakäsittelyä ja yhteistyössä kaavoittajan kanssa”. Yhteysviranomaisen totesi, että se voi pitää YVA-selostusta riittävänä, mikäli hankkeesta vastaava tekee selvityksiin lausunnossa edellytetyt täydennykset.³⁵

³³ Ks. myös YVAL:n muutosta koskeva hallituksen esitys (HE 182/1998 vp s. 4), jossa tuodaan esiin yhteysviranomaisen selostuslausunnon laadunvarmistusfunktio.

³⁴ Myös 1990-luvun lopun YVAL:n uudistuksen valmisteluvaiheessa esitettiin pohdittavaksi, tulisiko yhteysviranomaisella olla keinot pysäyttää hankkeen eteneminen päätöksentekoon, jos arviointiselostus ei ole riittävä tai arviointimenettely ei ole hyväksyttävä. Tämä edellyttäisi YVA-lainsäädännön tarkistustyöryhmän mukaan nykyistä selkeämpien kriteerien kehittämistä riittävyydelle ja hyväksyttävyydelle. Ks. YM 1998 (a) s. 17.

³⁵ Pirkanmaan ympäristökeskuksen lausunto 19.10.2004, Dnro: PIR2003R1853. YVA-selostus todettiin YVA-lainsäädännön kannalta riittämättömäksi myös Pohjois-Savon ympäristökeskuksen lausunnossa Saaristokadun rakentamisen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta (15.3.2004, Dnro: PSA-2003-R-9-53). Lausunnossa yhteysviranomaisen totesi, että hankkeesta aiheutuvien vaikutusten arviointia ei kaikilta osin ollut tehty YVA-lain edellyttämällä tavalla. Tällaisia puutteita oli esimerkiksi vesistöön, kalastoon, vesiekosysteemeihin ja sosiaalisiin vaikutuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioimisessa. Yhteysviranomaisen mukaan arviointiselostuksessa ei esitetty selkeästi ja ymmärrettävästi kaikkia YVA-lain edellyttämiä asioita.

Menettelyn jälkeen toimitettujen selvitysten riittävyys on tosin voinut tulla yhteysviranomaisen arvioitavaksi lupaviranomaisen lausuntopyynnön kautta. Kyseessä ei ole kuitenkaan vakiintunut käytäntö. Turun jätteenpolttolaitosta koskevassa tapauksessa hankkeesta vastaava teki yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta täydennyksen arviointiselostukseen, jonka riittävyyttä ympäristökeskus arvioi ympäristölupaviranomaisen lausuntopyynnön perusteella antamassaan lausunnossa. Ympäristökeskuksen mukaan täydennys ”sisälsi Topinajan vaihtoehdon tarkastelun ja polttolaitoksen vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen vertailun riittävällä tavalla ja täyttää ympäristövaikutusten arviointiselostukseen edellytetyn täydennystarpeen”. Ympäristökeskuksen mukaan arviointiselostuksen täydennys oli ollut myös hankkeen vaikutusalueella riittävän laajasti yleisön nähtävänä ympäristölupahakemuksen yhteydessä ja siitä oli ollut mahdollista esittää mielipiteitä ja lausuntoja ympäristökeskukselle.³⁶

YVA-selvitysten täydentämiseen liittyvä oikeudellinen epäselvyys lienee vaikuttanut myös siihen, että kynnys pitää arviointiselostusta riittämättömänä on ollut korkea.³⁷ Arviointiselostuksia on pidetty usein YVA-lainsäädännön pohjalta riittävinä, mutta samaan aikaan on saatettu edellyttää, että hankkeesta vastaava toimittaa keskeisiä ympäristöselvityksiä lupamenettelyn myöhemmässä vaiheessa.³⁸ Tästäkin syystä YVA-lainsäädäntöä näyttäisi olevan tarvetta uudistaa määrittämällä arviointiselostuksen täydennys- ja korjaamismenettelyn kulku.

Arviointiselostuksen laadunvarmistuksen edistämiseen tähtäviä lakimuutosvaihtoehtoja kattavasti tässä tarkastelematta todettakoon, että yksi vaihtoehto järjestelmän kehittämiseksi olisi säätää yhteysviranomaisen mahdollisuudesta antaa lupaviranomaiselle lisälausunto YVA-menettelyn jälkeen toimitettujen selvitysten riittävyydestä. Tällaisen lausuntomenettelyn etuna olisi se, että YVA-menettelyn jälkeen toimitetut selvitykset voisivat tulla YVA-lainsäädännön sisältövaatimuksista lähtevän tarkistusmenettelyn piiriin. Toisaalta uudistus saattaisi merkitä myös sitä, että nykytilanteeseen nähden useampi selvitys toimitettaisiin vasta menettelyn päättymisen (arviointiselostusvaiheen) jälkeen,

³⁶ Lounais-Suomen ympäristökeskuksen lausunto (28.10.2005, Dnro: LOS-2003-R-22-53). Todettakoon, että ympäristökeskus sittemmin hylkäsi hanketta koskevan ympäristölupahakemuksen. Hylkäämispäätöstä (15.11.2006, Dnro: LOS-2005-Y-321-111, ei lainvoimainen) perusteltiin muun ohella sillä, että laitoksen toiminta virkistysalueiksi kaavoitettujen alueiden keskellä ja asuinalueiden välittömässä läheisyydessä ei täyttänyt ympäristönsuojelulain 42 §:ssä tarkoitettuja ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä. Ympäristökeskuksen mukaan luvan myöntämiselle hakemuksen mukaisesti ei ollut myöskään ympäristönsuojelulain 6 §:n ja naapurussuhdelain 17 §:n tarkoittamia edellytyksiä.

³⁷ Kielteisen lausunnon antamismahdollisuus ilmenee implisiittisesti YVAL 12 §:stä. Epäselvyyttä on ollut muun muassa siitä, voiko kielteinen lausunto merkitä uuden arviointiselostuksen laatimisvelvollisuutta ja ylimääräistä kuulemiskierrosta.

³⁸ Ks. esim. jäljempänä käsiteltävä Etelä-Savon ympäristökeskuksen lausunto (31.8.1995) Itä-Savon aluejätelaitoksen arviointiselostuksesta.

mikä vaikeuttaisi kokonaiskuvan saamista hankkeen vaikutuksista. Tämän vaihtoehdon toteuttamismuotoa arvioitaessa olisi otettava huomioon myös muun muassa YVA-menettelyn osallisten riittävä kuuleminen ja järjestelmän vaikutus hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tasapuolisen arvioimisen kannalta.

6.3.2 Muutoksenhaku YVA-menettelyn laadunvarmistusmekanismina

Modernin ympäristöoikeuden tavoitteena on siirtää osallistumisen painopiste hankkeiden suunnitteluvaiheeseen, mutta tämä ei kuitenkaan ole vähentänyt oleellisesti oikaisu- ja muutoksenhakekeinojen merkitystä.³⁹ Ne ovat edelleen tärkeässä asemassa ympäristösääntelyn tehokkaan täytäntöönpanon kannalta.⁴⁰ Muutoksenhakekeinot ovat tarpeen myös YVA-lainsäädännön yhtenäisen ja tehokkaan soveltamisen turvaamiseksi sekä sitä kautta menettelyssä tehtävien selvitysten laadun varmistamiseksi. YVA-menettelyyn liittyvästä valitusoikeudesta säädetään YVAL 17 §:ssä seuraavasti:

”Sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, alueellisella ympäristökeskuksella on oikeus valittaa 4 §:ssä tarkoitettua hanketta koskevasta muun lain mukaisen lupa-asian ratkaisusta tai hankkeen toteuttamisen kannalta muusta olennaisesta päätöksestä sillä perusteella, että tässä laissa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointia ei ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti.

Se, jolla muutoin on oikeus hakea päätökseen valittamalla muutosta, voi valituksessaan vedota siihen, ettei arviointimenettelyä ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti.”

YVAL 17 §:stä ensinnäkin ilmenee, että Suomen järjestelmässä YVA-menettelyä koskevat valitusperusteet voidaan esittää lupa- tai sitä vastaavaa päätöstä koskevan valitusasian yhteydessä. Arviointimenettelystä sinällään tai sen tuloksista taikka yhteysviranomaisten lausunnoista ei sen sijaan ole valitusoikeutta, sillä YVA-menettelyssä ei tehdä oikeusvaikutuksia sisältävää asiaratkaisua.⁴¹

³⁹ Ks. myös *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1221.

⁴⁰ Osallistumisdirektiiviä (2003/35/EY) koskevassa komission direktiiviehdotuksessa (KOM(2000) 839 lopullinen s. 10) muutoksenhakumahdollisuuden todetaan antavan todellista pontta yleisön mahdollisuuksille osallistua päätöksentekoon.

⁴¹ Hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. *Hildénin* (2000 s. 110) mukaan pelko kielteisistä taloudellisista vaikutuksista johti siihen, ettei YVA-lainsäädäntöön sisällytetty päätöksentekoelementtiä, josta olisi voitu valittaa. Valitusmahdollisuuden liittäminen YVA-vaiheeseen olisi merkinnyt lupaprosessien pitkittymistä ja tehnyt YVA:sta hallinnollisesti raskaamman ja kalliimman menettelyn. YVA-lainsäädännön valmisteluvaiheessa jo YVA:n tuomien uusien kuulemismenettelyjen pelättiin pitkittävän päätöksentekoa kohtuuttoman kauan. Ks. *Saastamoinen* 1997 s. 220.

YVAL:ssa ei määritetä valittamaan oikeutettujen tahojen piiriä, vaan se määrittyy erityislakien valitusoikeutta koskevien säännöksiä perusteella.⁴² Valitusoikeutta hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai vastaavasta ratkaisusta ei siten ole välttämättä kaikilla niillä tahoilla, joilla on oikeus osallistua YVAL:n nojalla arviointimenettelyyn.⁴³

YVAL 17 §:n perusteella muun lain mukaisen valitusasian yhteydessä voidaan vedota arviointimenettelyn puuttumiseen tai sen olennaiseen puutteellisuuteen.⁴⁴ Säännöksessä tarkoitettua arviointimenettelyn puuttumisesta voi olla kyse myös silloin, kun hanke muuttuu menettelyn päättymisen jälkeen niin paljon, ettei kysymyksessä voida katsoa olevan enää sama hanke.

Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön pohjalta arvioiden alueelliset ympäristökeskukset eivät ole olleet aktiivisia valittamaan lupa- tai sitä vastavista päätöksistä arviointimenettelyn tekemättä jättämisen perusteella.⁴⁵ Sen sijaan kansalaiset ovat varsin usein vedonneet lupavalituksissaan YVA:n tekemättä jättämiseen ja YVA-menettelyyn liittyviin puutteisiin. Arviointimenettelyn soveltamatta jättäminen on johtanut eräissä tapauksissa lupapäätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen arviointimenettelyn suorittamista varten.⁴⁶

YVAL 17 §:ssä tarkoitettu puutteellisuus voi koskea sekä arvioinnin sisältöä että menettelyä.⁴⁷ Ennen viimeisintä YVAL:n muutosta (458/2006) säädökseen tai sen esitöihin ei sisällynyt viittausta siihen, että lupaa tai muuta päätöstä koskevassa muutoksenhaussa voitaisiin vedota arvioinnin laatuun tai selvitysten riittämättömyyteen. Alkuperäistä YVAL:ia saatettiinkin tulkita siten, ettei se mahdollistaisi YVA:n puutteellisuuteen vetoamista muutoksenhaussa. Esimerkiksi *Ekroos* ja *Majamaa* katsoivat, ettei YVA-selvityksen laadun tai laajuuden perusteella ole valitusoikeutta, mutta valitusperusteena voi olla se, ettei arviointia ole lainkaan tehty.⁴⁸ *Hollo* puolestaan piti kysymystä jossain määrin

⁴² Ks. myös HE 319/1993 vp s. 20 ja *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 525.

⁴³ Osallistumaan oikeutettujen piiristä ks. tarkemmin jakso 3.2.1.

⁴⁴ YVAL:n systematiikassa valitusoikeussäännös on kytköksissä lain 13 §:ään, jossa edellytetään, että viranomaisilla on oltava käytössään arviointiselostus ja yhteysviranomaisen siitä antama lausunto ennen päätöksen tekemistä. Ks. myös YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö (YM 1998 s. 24), jossa viitataan siihen, että YVAL 17 §:n tarkoitus olisi lähinnä edistää YVAL 13 §:n noudattamista.

⁴⁵ Ks. myös YM 1998 s. 27.

⁴⁶ Ks. *KHO 2000:35*, *KHO 18.2.2000 t. 313 (ATK)* ja *KHO 14.3.2002 t. 558*.

⁴⁷ HE 210/2005 vp s. 10.

⁴⁸ *Ekroos – Majamaa* 2000 s. 649. Tähän muodolliseen tulkintaan viittaa myös YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö (YM 1998 (a) s. 18), jossa valitusoikeuden laajennusta koskevasta ehdotuksesta todetaan seuraavaa: ”On ehdotettu, että valitusoikeutta voitaisiin harkita laajennettavaksi niin, että valituksessa voisi vedota myös siihen, että arviointi on tehty puutteellisesti tai vaihtoehdot on valittu niin, etteivät arvioinnille asetetut laatuvaatimukset täyty. Tämä edellyttäisi kriteerien luomista arviointimenettelyn sisällön riittävyydelle.”

epäselvänä. Hänen mukaansa ”[h]ieman tulkinnanvaraista näyttäisi olevan, voidaan valitus lupa-asiaa tehdä myös sillä perusteella, että vaikka arviointimenettely on suoritettu, sitä ei olisi suoritettu kattavasti tai asianmukaisesti”.⁴⁹

Oikeuskäytännössä YVA:n puutteellisuuteen liittyvät vaatimukset tutkittiin kuitenkin säännönmukaisesti jo ennen lakimuutosta.⁵⁰ Ratkaisussa *KHO 3.12.1999 t. 3969* korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti mainitsi, että YVAL 13.2 § ja ympäristölupamenettelylain 10 a § (471/1994) huomioon ottaen valittajilla oli oikeus valittaa ympäristölupapäätöksestä myös sillä perusteella, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely oli toimitettu puutteellisesti.⁵¹ YVA-menettelyn puutteellisuuskysymystä ei ole tutkittu ainoastaan siltä osin kuin se on koskenut ympäristöselvitysten riittävyyttä, vaan oikeuskäytännössä on arvioitu myös YVA:n osallistumismenettelyjen lainmukaisuutta. Tapauksessa *KHO 9.1.2001 t. 13* korkein hallinto-oikeus tutki muun ohella sitä, oliko arviointiselostuksesta tiedottaminen toteutettu YVA-lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

KHO 9.1.2001 t. 13: Sähkönsiirtojohtoa koskevassa lunastuslain mukaisessa valitusasiassa valittaja vaati asian palauttamista valtioneuvostolle uutta ympäristövaikutusten arviointimenettelyä varten. Valittaja muun ohella katsoi, ettei ympäristökeskus ollut kuuluttanut hanketta koskevasta arviointiselostuksesta YVA-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Valittajan mukaan puutteellinen tiedottaminen oli johtanut siihen, ettei hän tehnyt muistutusta YVA-selostuksen johdosta. Valittaja olisi muistutuksessaan esittänyt usean muun maanomistajan kanssa johdon sijoittamista osittain toiseen paikkaan. Korkein hallinto-oikeus tutki asian ja totesi muun ohella, että kysymyksessä olevasta kuulutuksesta kävivät YVAA (268/1999) 13.3 §:ssä edellytetyllä tavalla ilmi sellaiset riittävästi yksilöidyt tiedot, joita pykälän 2 momentissa tarkoitetaan. Niin ikään KHO katsoi, ettei kuulutus ollut ristiriidassa YVA-direktiivin kanssa. Korkein hallinto-oikeus myös totesi, että asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan valittajan esittämä linjaus oli tutkittu YVA-menettelyn yhteydessä, mutta ehdotettua reittiä ei ollut hyväksytty, koska alue kuului Natura 2000 -verkostoon. Muun ohella näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

⁴⁹ *Hollo* 2004 s. 139. Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu myös mahdollisuutta rinnastaa puutteellisesti tehty arviointi tilanteeseen, jossa YVAL:ssa tarkoitettua arviointia ei ole lainkaan tehty. Ks. *Kokko* 1996 s. 34, *Kumpula* teoksessa *Kuusiemi* ym. 2001 s. 525 ja *Pölonen* 2002 (a) s. 19.

⁵⁰ Arvioinnin puutteellisuutta koskevan valitusperusteen osalta päätöksissä on viitattu muun muassa YVAL 13 §:ään, YVAA:ssa arviointiohjelmalle ja -selostukselle asetettuihin vähimmäissäännöksiin sekä niihin sektorilakien säännöksiin, jotka koskevat YVA-selostuksen liittämistä hakemusasiakirjoihin sekä YVA-selostuksen ja yhteysviranomaisen lausunnon huomioon ottamista päätöksenteossa. Ks. *KHO* 2002:64, *KHO* 2005:27 ja *KHO* 25.6.2003 t. 1543 (LRS), *KHO* 8.12.2000 t. 3194 ja *KHO* 14.5.1998 t. 859.

⁵¹ Sittemmin kumotun ympäristölupamenettelylain 10 a §:ssä edellytettiin, että YVA-velvollista hanketta koskevassa lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu ympäristölupamenettelystä annetun lain säännösten nojalla huomioon.

1.9.2006 voimaan tulleella lakimuutoksella pyrittiin kirjaamaan KHO:n vakiintunut tulkintalinja YVAL 17 §:ään.⁵² Lisäys puutteellisuutta koskevasta valitusperusteesta oli perusteltu sekä asianosaisten tiedonsaannin kannalta että Århusin sopimuksen ja YVA-direktiivin muutoksenhakuartiklojen täytäntöönpanemiseksi.⁵³ YVAL:n 17 §:n täsmennyksellä voi olla myönteinen vaikutus myös arviointien laadun ja YVA-sääntelyn yhtenäisen soveltamisen kannalta. Lainvalmistelutöissä muutoksen arvioitiin vaikuttavan hankkeesta vastaaviin siten, että nämä ottaisivat huomioon, että arvioinnin puutteellisuus on muutoksenhaun peruste. Esitöiden mukaan yhteysviranomaisen joutuisi puolestaan enenevässä määrin kiinnittämään huomiota lausuntojensa huolelliseen perusteluun.⁵⁴

Lainvalmisteluvaiheessa YVA-menettelyn puutteellisuutta koskevasta valitusperusteesta käytiin vilkasta keskustelua. Säännös muotoiltiin lopulta siten, ettei hyväksyttävä valitusperuste voi olla mikä hyvänsä puute, vaan puutteellisuuden tulee olla olennainen. Tällä haluttiin korostaa sitä, että kynnys päätöksen kumoamiseen YVA-menettelyn puutteiden perusteella säilyisi korkeana.⁵⁵ Olennaista puutteellisuutta arvioidaan hallituksen esityksen perusteella ensinnäkin arviointimenettelyn tarkoituksen ja sen sisällölle asetettujen vaatimusten pohjalta. Esitöiden mukaan yhteysviranomaisen ”arviointiohjelmasta ja -selostuksesta antamalla lausunnoilla olisi keskeinen merkitys puutteellisuutta arvioitaessa”.⁵⁶ Myös ympäristövaliokunta korosti, että puutteellisuuden tulee olla arviointimenettelyn tarkoitukseen ja YVAA:lla arviointimenettelylle asetettaviin tarkempiin vaatimuksiin nähden olennainen.⁵⁷

YVA-menettelyn tarkoitusta ei kuvata hallituksen esityksessä tai ympäristövaliokunnan mietinnössä. Menettelyn tarkoitusta ei voida nähdäkseen määritellä kovinkaan pitkälle yleispiirteisestä YVAL:n tavoitesäännöksestä käsin, vaan sen sisältöä arvioitaessa on otettava huomioon myös muun muassa YVA-direk-

⁵² Ks. HE 210/2005 vp s. 10, josta ilmenee, että tarkoituksena on ollut säätää aikaisempaa oikeuskäytäntöä vastaava säännös.

⁵³ Ks. myös HE 210/2005 vp s. 6 ja 10 ja Pölönen – Määttä 2004 s. 11–13, jossa käsitellään YVA-lainsäädännön muutostarvetta YVA-direktiivin 10 a artiklan täytäntöönpanon kannalta. Merkilläpantavaa on, ettei Suomen YVA-järjestelmää muutettu vielä Århusin sopimuksen täytäntöönpanovaiheessa, vaikka YVAL:n 17 §:n muutostarve syntyi yhtä lailla jo kyseisen sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan perusteella. YVA-direktiivin muutoksenhakuartiklassa ei menty Århusin sopimusta pidemmälle. Osallistumisdirektiivin johdanto-osan mukaan YVA-direktiiviä ja IPPC-direktiiviä ”olisi muutettava sen varmistamiseksi, että ne ovat täysin yhdenmukaisia Århusin yleissopimuksen, erityisesti sen 6 artiklan sekä 9 artiklan 2 ja 4 kohdan kanssa”.

⁵⁴ HE 210/2005 vp s. 7.

⁵⁵ Ks. myös YmVM 3/2006 vp.

⁵⁶ HE 210/2005 vp s. 10.

⁵⁷ YmVM 3/2006 vp. Lisäksi valiokunta totesi, että yhteysviranomaisen lausuntojen ”sisällölle asetuksessa asetetut vaatimukset” ovat keskeisenä lähtökohtana puutteellisuuden olennaisuutta arvioitaessa. Tältä osin mietinnön muotoilu on hieman epäselvä. Valiokunta lienee viitannut yhteysviranomaisen lausuntojen sisällön keskeisyyteen puutteellisuuden olennaisuutta arvioitaessa.

tiivin tavoitteistosta, YVAL:n esitöistä, tiedeyhteisön vakiintuneista tulkinnoista sekä YVA-säännöksistä ilmenevät ohjauskeinon funktiot. Näiden perusteella arvioiden menettelyn ydintavoitteisiin kuuluvat tiivistäen ainakin 1) kokonaiskuvan saaminen hankkeen todennäköisistä merkittävistä ympäristövaikutuksista⁵⁸ ja niiden lieventämismahdollisuuksista⁵⁹, 2) hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten tunnistaminen⁶⁰ sekä 3) osallistumisen toteutuminen⁶¹. Kyseisiä, osin YVAL:n 1 §:ään kirjaamattomia ohjauskeinon ”syvätavoitteita” käsiteltiin laajemmin edellä jaksossa 3.5.

Oikeuskirjallisuudessa *Suvantola* kiinnittää uudistetun YVAL 17 §:n merkitystä arvioidessaan huomiota ensinnäkin korkeimman hallinto-oikeuden tapauksiin *KHO 2005:27* ja *KHO 2005:70*. Ratkaisuissa tuomioistuimien katsoi, ettei se, millaisiin seikkoihin on kiinnitetty huomiota YVAL:n mukaisessa menettelyssä, vaikuta ympäristölupaa tai sen määräyksiä koskevan harkinnan alaan. Hänen mukaansa on epätodennäköistä, että arvioinnin katsottaisiin olevan olennaisesti puutteellinen, jos ”arvioinnissa on riittävästi selvitetty lupapäätöksen tekemisen edellyttämät tiedot ja vaikutukset. Kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumisen parantamisen tavoitteen tuskin katsotaan edellyttävän sellaisten seikkojen arviointia, jotka eivät ole sovellettavan aineellisen lainsäädännön kannalta oleellisia.”⁶²

Näen säännöksen merkityksen hieman toisin. Säännös vahvistaa sen, että YVA-menettelyn olennainen puutteellisuus voi olla itsenäinen muutoksenhaun peruste. Valituksen menestymisen edellytyksenä ei ole se, että selvitysten tulisi olla myös lupalakien soveltamisen kannalta riittämättömiä. YVA:ssa kerättyjen tietojen ja lupaharkinnan alan suhdetta koskeva kysymys, joita ratkaisut *KHO 2005:27* ja *KHO 2005:70* sivuavat, on nähdäkseni erotettava YVA-menettelyn riittävyyskysymyksestä. Ratkaisujen perusteella sektorikohtainen lupaharkin-

⁵⁸ Tämä ilmenee muun ohella YVA-lainsäädännön hyvin laajasta ympäristövaikutus-käsitteestä (YVAL 2.1 §) ja säännöstä koskevista lain esitöistä (HE 182/1998 vp s. 3). Ks. myös HE 319/1993 vp s. 8, josta ilmenee epäsuorasti YVA-lainsäädännön taustalla oleva tavoite saada tietoa hankkeiden kokonaisvaikutuksista ympäristöön riittävän varhaisessa vaiheessa. Vastaavasti direktiivin (97/11/EY) johdanto-osasta ilmenee tavoite selvittää merkittävät ympäristövaikutukset kattavasti. Johdanto-osan perusteella menettelyssä pyritään antamaan ”toimivaltaisille viranomaisille asiaankuuluvaa tietoa, jotta ne voivat tehdä päätöksen jostakin yksittäisestä hankkeesta täysin tietoisina hankkeen todennäköisistä merkittävistä ympäristövaikutuksista”.

⁵⁹ Ks. YVAA 10 §. Tämä elementti liittyy läheisesti myös YVA-menettelyn ympäristöhaittoja ennaltaehkäisevään tavoitteeseen, joka ilmenee esimerkiksi YVAL:n esitöistä (HE 319/1993 vp s. 9) ja YVA-direktiivin (85/337/ETY) johdanto-osasta. Ks. myös esim. *Sairinen* 2000 s. 157 ja 175 sekä *de Sadeleer* 2002 s. 86–87.

⁶⁰ YVA-kirjallisuudessa vaihtoehtotarkastelua on luonnehdittu vakiintuneesti YVA-menettelyn dynelementiksi. Ks. esim. *van Breda – Dijkema* 1998 s. 396 ja *Tripp – Alley* 2003 s. 96

⁶¹ YVAL:n tavoite edistää kansalaisten, yhteisöjen ja viranomaisten mahdollisuuksia osallistua hankkeiden suunnitteluun ja ympäristövaikutusten arviointiin ilmenee mm. YVAL 1 §:stä ja lain esitöistä (HE 319/1993 vp s. 9 ja 12–13). Osallistumisen kuulumisesta YVA:n ydinalueeseen ks. myös esim. *Kumpula* 2004 (a) s. 279 ja *Wood* 2003 s. 277.

⁶² *Suvantola* 2006 (a) s. 571–572.

tasäätely määrittää sen, mitkä arvioinnissa kerätyt tiedot voidaan ja tulee ottaa lupaharkinnassa huomioon. Ratkaisussa ei kuitenkaan linjattu, että myös YVA:n laajuutta tai laatua koskevat vähimmäisvaatimukset määräytyisivät lupalakien perusteella. Mikäli muutoksenhakuvaiheessa ilmenee, ettei asiassa ole tehty YVA-lainsäädännön vähimmäisvaatimukset täyttävää arviointia, tuomioistuimella on velvollisuus kumota päätös arvioinnin täydentämistä tai uudelleen tekemistä varten. Mikä tahansa puute ei kuitenkaan ole riittävä peruste päätöksen kumoamiseen, vaan laiminlyönnin tulee olla arviointimenettelyn tarkoitus, sen sisällölle YVA-lainsäädännössä asetetut vaatimukset sekä yhteysviranomaisen lausunnot huomioon ottaen olennainen.⁶³

Myös kansalaisten tiedonsaannin kannalta YVA-menettelyssä voi hyvinkin olla olennaisia puutteita, vaikka selvitykset olisivat aineellisten lupanormien soveltamisen kannalta riittävät. Osa YVA-velvollisista hankkeista on alistettuina sellaisiin lupamenettelyihin, joissa hankkeen ympäristövaikutuksia ei tarkastella kokonaisvaltaisesti. Esimerkiksi YVA-velvollisten voimajohto- ja kaa-suputkihankkeiden lupamenettelyissä ympäristöllinen harkinta on varsin rajoitettua.⁶⁴ On lisäksi huomioitava, että YVA-menettelyssä tulee selvittää myös sosiaalisia vaikutuksia (hankkeen vaikutuksia ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen). Kyseisillä selvityksillä ei ole välttämättä yhteyttä luvanmyöntämisedellytyksiin, mutta niillä voi olla keskeinen merkitys kansalaisten tiedonsaannin kannalta. Menettelyn riittävyttä arvioitaessa on siis otettava huomioon osaltaan se, ettei YVA:n tietoa tuottava tehtävä koske yksin oikeudellista päätöksentekoa.

Muutoksenhakukeinojen laadunvarmistusfunktion tarkastelun kannalta mielenkiintoisia ovat erityisesti ne tapaukset, joissa tuomioistuin on ottanut kantaa selvästi puutteelliseen arviointiselostukseen. Tästä syystä lähempään käsitteilyyn on valittu tapaukset *KHO 2005:27* ja *KHO 26.5.1999 t. 1274*.

KHO 2005:27: Ympäristölupavirasto oli myöntänyt Oy A Ab:lle ympäristöluvan Vähä Vehkanen turvetuotantoon ja alueen kuntoonpanoon turvetuotantoa varten. Arvioidessaan luvan myöntämisedellytysten täyttymistä Vaasan hallinto-oikeus otti kantaa hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn lainmukaisuuteen. Se totesi tältä osin, että arviointi oli tehty YVAL:n ja YVAA:n mukaisesti.⁶⁵ Ympäristövaikutusten arviointiselostus ja yhteysviranomaisen lausunto olivat olleet lupaviranomaisen käytössä lupapäätöstä tehtäessä. Hallinto-oikeuden mukaan yhteysviranomaisen lausunnossa mainitut ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ilmenneet puutteet oli korjattu täydentämällä ympäristöselvityksiä. Näin ollen ympäristövaikutusten arviointiin tai menettelyn täydentämiseen ei ollut asiakirjoista

⁶³ Ks. HE 210/2005 vp s. 10 ja YmVM 3/2006 vp.

⁶⁴ Ks. laajemmin jakso 5.3.3.

⁶⁵ Päätökseen sovellettuina oikeusohjeina hallinto-oikeus mainitsi YVA-lainsäädännön osalta YVAL (468/1994) 4–13 §:t sekä YVAA (268/1999) 5 §:n, 6.1 §:n 2 kohdan sekä 11, 12 ja 16 §:t.

saatava selvitys ja lupamääräykset huomioon ottaen aiheetta. Muun ohella tällä perusteella hallinto-oikeus pysytti ympäristölupaviraston hankkeelle myöntämän ympäristöluvan. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valittajat vaativat, että hallinto-oikeuden ja ympäristölupaviraston päätökset kumotaan ja Vähä Vehkanevaa koskeva ympäristölupahakemus hylätään. He myös katsoivat, että alueella oli toimitettava katselmus paikan päällä. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen ylimalkainen maininta siitä, että asia on saatettu kuntoon täydentämällä ympäristövaikutusten arviointia, ei riitä perusteluksi, koska itse katselmus on suorittamatta ja todellinen arviointi tekemättä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset ja pysytti hallinto-oikeuden lopputuloksen. KHO ei käsitellyt perusteluissaan YVA-menettelyn lainmukaisuutta. Pysyttäessään Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen, se viittasi kuitenkin osaltaan hallinto-oikeuden esittämiin perusteluihin.

KHO 26.5.1999 t. 1274: Alueellinen ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristöluvan Itä-Savon aluejätelaitokselle. Valittajat toivat lupapäätöstä koskevassa valituskirjelmässään muun ohella esiin, ettei asiassa toimitettu ympäristövaikutusten arviointimenettely täytä YVA-lainsäädännössä säädettyjä vähimmäisvaatimuksia. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus katsoi, että aluejätelaitoksen YVA-menettelyssä oli esitetty tarpeellisessa määrin YVA-asetuksen (792/1994) 11 §:ssä säädettyä selvitystä. Ratkaisussa todettiin, että selvityksessä ja arvioissa oli ollut yhteysviranomaisen lausunnosta (annettu 31.8.1995) ilmeneviä puutteellisuksia, mutta arviointimenettelyn olennaisen tarkoituksen ei kuitenkaan katsottu jääneen niiden johdosta sillä tavoin toteutumatta, että päätös olisi tullut tämän perusteella kumota. KHO toi myös esiin, että ympäristökeskuksella oli ollut asiakirjojen mukaan käytettävissään riittävät selvitykset lupaedellytysten ja lupaehtojen harkinnassa merkityksellisistä seikoista. Muun ohella näillä perusteilla ympäristökeskuksen päätöksen lopputulosta ei muutettu.

Tapausta *KHO 2005:27* koskevassa yhteysviranomaisen arviointiselostuksesta antamassa lausunnossa selostusta pidettiin monelta osin puutteellisena. Lausunnossa yhteysviranomainen totesi yhteenvedona, ettei arviointiselostus ole riittävä, vaan sitä tulee täydentää suorittamalla arviointi myös sellaisesta vaihtoehtodosta, jossa luonnontilaisimmat suot jätetään turvetuotannon ulkopuolelle.⁶⁶ Yhteysviranomaisen mukaan arviointiselostusta tuli täydentää myös turvetuotannon kalastoon, rapukantoihin ja erityisesti Kõyhäjokeen kohdistuvien vesistövaikutuksien lisäselvityksillä. Edelleen arviointiselostusta tuli ”merkittävästi täydentää kuvauksella alueen luontoarvoista ja hankkeen vaikutuksista niihin”.⁶⁷ Myös liikenteestä aiheutuvien haittavaikutusten lieventämisratkaisuja

⁶⁶ Vaihtoehtotarkastelun osalta yhteysviranomainen oli esittänyt arviointiohjelmasta antamassaan lausunnossa, että arviointiohjelmassa esitetyn lisäksi arviointiselostuksessa tulee arvioida vaihtoehtoa, jossa turvetuotannon ulkopuolelle jäisivät ojittamattomat tai luonnontilankaltaiset suot. Vaihtoehtoa ei kuitenkaan arvioitu arviointiselostuksessa. Tältä osin hankkeesta vastaava totesi, ettei vaihtoehto ole sen kannalta realistinen.

⁶⁷ Selvitys alueen ympäristöstä oli jäänyt yhteysviranomaisen mukaan ”pahasti puolittiehen”.

tuli yhteysviranomaisen mielestä selvittää tarkemmin. Lisäksi selvitysten täydentämis- ja parantamistarve koski Vionnevan ja Pilvinevan alueiden luonnonarvoja sen varmistamiseksi, ettei turvetuotanto todennäköisesti merkityksellisesti heikennä alueiden luonnonarvoja. Tältä osin asiassa tuli yhteysviranomaisen mukaan varmistua siitä, ettei Natura 2000 -verkoston arviointikynnys ylity.⁶⁸

Myös tapauksessa *KHO 26.5.1999 t. 1274* yhteysviranomainen edellytti arviointiselostuksesta antamassaan lausunnossa hankkeen ympäristövaikutusten selvittämistä lupahakemusvaiheessa oleellisesti laadukkaammin kuin YVA-menettelyssä ja piti arviointiselostusta puutteellisenä useiden tekijöiden osalta.⁶⁹ Lausunnossa todettiin muun ohella, että alueen pinta- ja pohjavesiä koskevia tietoja oli esitetty riittämättömästi, ja että näitä tietoja oli oleellisesti täydennettävä.⁷⁰ Vaihtoehtojen tarkastelun riittävydestä yhteysviranomainen totesi puolestaan seuraavaa: ”Kaakkolampi-vaihtoehto sisältää niin paljon epävarmuustekijöitä, varsinkin pinta- ja pohjavesien pilaantumisen suhteen, ettei ratkaisua tulevaisuuden jätelaitoksen sijoituspaikasta tule tehdä pelkästään arviointiselostuksessa esitettyjen vaihtoehtoverailujen pohjalta.” Yhteysviranomainen ei kuitenkaan katsonut, että selvitykset olisivat riittämättömiä YVA-lainsäädännön tarkoittamassa mielessä. Hankkeen lupapäätöstä koskevaan valitusprosessiin liittyen myös ympäristöministeriö otti kantaa hankkeen arviointimenettelyyn todeten, että ”arviointiselostus on ollut ilmeisen puutteellinen ja osa tiedoista, joiden olisi tullut olla käytettävissä YVA-menettelyn aikana, hankittiin vasta menettelyn jälkeen.”⁷¹

Molemmissa tapauksissa yhteysviranomaisen lausunto arviointiselostuksesta viittasi siihen, että arviointimenettelyssä oli ollut olennaisia puutteita.⁷² Ratkaisuihin korkein hallinto-oikeus tosiasiallisesti hyväksyi tulkinnan, jonka mukaan useita keskeisiä YVA-lainsäädännössä edellytettyjä ympäristövaikutuksia koskevia tietoja voidaan toimittaa vasta menettelyn päättymisen jälkeen. Tulkinna on YVA-menettelyn tarkoituksen toteutumisen näkökulmasta ongelmallinen. Menettely, jossa tiedot hankkeen ympäristövaikutuksista annetaan osin

Suurin puutteellisuus oli muutoksen kohteeksi suunniteltujen alueiden luonnon ominaisuuksien jääminen lähes selvittämättä.

⁶⁸ Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto (8.3.2001, Dnro 0800R0005-53).

⁶⁹ Lausunnon (s. 12–13) yhteysviranomainen toi vertailevasti esiin arviointiselostusta koskevat YVAA:n sisältövaatimukset ja ne hankkeen arviointimenettelyssä esitetyt tiedot, joita yhteysviranomainen piti riittämättömästi esitettyinä.

⁷⁰ Puutteita todettiin olevan myös mm. ekologisten vaikutusten arvioinnissa, maisemaselvityksessä, hankkeen elinkeinovaikutusten tarkastelussa ja arviointiohjelmasta annetun yhteysviranomaisen lausunnon sekä vesi- ja ympäristöpiiriin lausunnon huomioimisessa.

⁷¹ Ympäristöministeriön lausunto (27.11.1998, Dnro 35/42/98) Etelä-Savon ympäristökeskuksen ympäristölupapäätöksestä jätetyn valituksen johdosta.

⁷² Sinänsä on tavanomaista, että yhteysviranomainen edellyttää selostuksesta antamastaan lausunnossa joidenkin tutkimusten tai selvitysten täydentämistä. Ks. myös *Ostamo – Hildén* 1998 s. 20.

YVA-menettelyssä, osin myöhemmin toimitetussa lupahakemuksessa ja mahdollisesti sen täydennyksessä, voi vaikeuttaa oleellisesti kokonais kuvan saamista hankkeen ympäristövaikutuksista sekä kansalaisten tosiasiallisia tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia.⁷³ Lisäksi tämäntyyppinen käytäntö voi vesittää YVA-menettelyn vaihtoehtovertailun tulokset. Vaihtoehtotarkastelun tulokset eivät ole luotettavia, jos keskeiset selvitykset tehdään menettelyn päättymisen jälkeen vain yhden tarkastelussa olleen vaihtoehdon osalta.

Oleellisten selvitysten tekeminen vasta YVA-menettelyn päättymisen jälkeen voi johtaa myös YVA-direktiivin vastaiseen tilanteeseen. YVA-direktiivin vaihtoehtotarkastelua (5 artiklan 3 kohta) ja yleisön osallistumista (6 artikla) koskevat vähimmäisvaatimukset eivät nimittäin välttämättä täyty, mikäli varsinaisessa YVA-menettelyssä selvitykset tehdään puutteellisesti ja suunnittelua jatketaan vain yhden vaihtoehdon pohjalta.⁷⁴

Tämä ilmenee myös moottoritiehankkeeseen (E-18) liittyneestä EY:n komission perustellusta lausunnosta, jossa komissio muun ohella katsoi, ettei moottoritiehanketta ollut suunniteltu YVA-direktiivin 5 artiklan mukaisesti.⁷⁵ Vuonna 1996 tehdyssä YVA:ssa ei ollut tarkasteltu hankkeen vaikutuksia liito-oraviin, vaan nämä vaikutukset tutkittiin vasta keväällä 2001. Tällöin suunnittelua jatkettiin kuitenkin vain Muurlan ja Lohjan välisen maastokäytävän osalta, joka oli yksi alkuperäisistä päävaihtoehdoista. Tämän vuoksi arviointimenettelyä ei ollut toteutettu komission mukaan tavalla, joka olisi mahdollistanut hankkeen kaikkien, erityisesti liito-oraviin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kaikkien reittivaihtoehtojen valossa, mukaan luettuna nykyisen tien parantaminen. Komissio katsoi, ettei vaikutusten arviointia ollut koskaan annettu – edes sen täydennytyssä muodossaan – YVA-direktiivin

⁷³ Ks. myös Pohjois-Savon ympäristökeskuksen lausunto Saaristokadun rakentamisen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta (15.3.2004, Dnro: PSA-2003-R-9-53), jossa todetaan, että hankkeesta vastaavalla on ”tekeillä useita erillisselvityksiä ja yksityiskohtaisia suunnitelmia, jotka tulevat täydentämään suurelta osin nyt ympäristövaikutusten arvioinnissa olleita puutteita. [...] Nämä selvitykset ja niiden perusteella tehtävät arvioinnit olisi tullut esittää jo arviointiselostuksessa eikä vasta YVA-menettelyn jälkeen. Muun muassa tästä syystä kansalaisten on paikoin ollut hyvin vaikeaa päästä selvytyteen eri toimintojen aiheuttamista vaikutuksista ja erityisesti eri toimintojen yhteisvaikutuksista.” Yleisön oikeutta ympäristötietoon on tosin tarkasteltava YVA-menettelyn kontekstissa suhteessa hankkeesta vastaavan tiedonantamismahdollisuuksiin. On perusteltua, että hankkeen toteuttajalla on mahdollisuus toimittaa osa tiedoista vasta menettelyn päättymisen jälkeen, jos esimerkiksi hankkeen erityisluonteesta tai suunnittelun vaiheesta johtuu, ettei kaikista tiedoista voida toimittaa selvitystä vielä YVA-vaiheessa.

⁷⁴ YVA-direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisön, jota asia koskee, saataville annetaan kohtuullisessa määräajassa muun muassa kaikki 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot ja että yleisölle, jota asia koskee annetaan ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä ennen kuin lupahakemuksesta päätetään vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.

⁷⁵ EY:n komission Suomelle osoittama perusteltu lausunto luontodirektiivin ja YVA-direktiivin johdosta. Komission kirje 3.4.2003, asiassa nro 2000/2156, 2001/4202.

6 artiklan mukaisesti yleisön saataville, jotta se voisi ilmaista kantansa moottoritien päälinjausvaihtoehdoista ottaen huomioon kaikki merkittävät ympäristövaikutukset ja erityisesti liito-oraviin kohdistuvat vaikutukset. Edelleen komissio katsoi, ettei myöskään hankkeesta vastaava ole voinut tehdä direktiivin (85/337/ETY) 5 artiklan mukaista pääpiirteistä esitystä selvittämistään pääasiallisista toimenpidevaihtoehdoista eikä selvitystä valintaan johtaneista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset, koska tosiasiaissa kaikkia merkittäviä ympäristövaikutuksia ei ollut siinä vaiheessa tutkittu ja arvioitu. Perusteltua lausuntoa koskevassa vastauksessaan (8.7.2003) Suomi toi esiin, että moottoritiehankkeen päävaihtoehdon valinta tehtiin jo useita vuosia ennen YVA-lainsäädännön voimaantuloa ja Suomen liittymistä Euroopan unioniin. Vastauksessa korostettiin, että tästä huolimatta vaihtoehdot arvioitiin perusteellisesti ennen suunnittelun pohjaksi tulleen pääsuuntavaihtoehdon valintaa. Siinä myös katsottiin, että vaikka arviointimenettelyn jälkeen saadut tiedot liito-oravan esiintymisestä alueella olisivat olleet käytettävissä menettelyn aikana, johtopäätökset valittavasta tielinjauksesta olisivat olleet todennäköisesti samat. Vastauksessa tehtiin päätelmä, että YVA-direktiivin 5 artiklan mukaiset tiedot ovat olleet hankkeen lupaprosessissa direktiivin 6 artiklan mukaisesti nähtävillä ja että kyseiset tiedot on myös otettu päätöksenteossa direktiivin 8 artiklan mukaisesti huomioon. Suomen vastauksen jälkeen komissio ei ole edennyt asiassa.

Kysymys selvitysten täydentämismahdollisuudesta YVA-menettelyn päättymisen jälkeen on myös menettelyn laadunvarmistuksen kannalta oleellinen. Yhteysviranomaisen laadunvalvonta ja riittävyysarviointi eivät ulotu menettelyn jälkeen tehtyihin selvityksiin. Näiden selvitysten osalta laadunvarmistus voi toteutua sektorilakien luvanmyöntämisen edellytyksiä koskevien säännösten kautta, mutta vain osittain.⁷⁶ Rajoitteena on se, että tietoa hankkeen ympäristövaikutuksista sovelletaan vain kunkin sektorilain asettamissa rajoissa, eikä kaikkien YVA-menettelyyn kuuluvien selvitysten laatua voida saattaa tarkistusmenettelyyn sektorilakien mukaisten lupien myöntämisedellytyksiin vedoten. Toisin sanoen sektorilakien kautta tapahtuva laadunvarmistus ei takaa sitä, että selvitykset vastaisivat myös kaikkia YVA-direktiivissä ja Suomen YVA-lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia.

⁷⁶ Lupaviranomaisten on virallisperiaatteen mukaisesti valvottava, että kaikki päätöksenteon kannalta tarpeelliset selvitykset on tehty ennen päätöksentekoa. Mikäli näissä selvityksissä on puutteita, asianomaiset voivat vedota niihin tehokkaasti muutoksenhaussa. Esimerkiksi ympäristölupavalitus voi menestyä sillä perusteella, ettei päätös perustu lupaharkinnan kannalta riittäviin selvityksiin. Hanketta ja sen ympäristövaikutuksia koskevat puutteelliset tiedot ovat olleet varsin yleinen ympäristölupapäätösten kumoamisperuste. Ks. esim. KHO 28.2.2002 t. 432 ja KHO 11.2.2003 t. 294 (LRS).

6.3.3 Päätelmiä

Suomen YVA-järjestelmässä arvioinnin riittävyyden ja laadun varmistus tapahtuu ensisijaisesti arviointimenettelyn aikana yhteysviranomaisen valvonnan kautta. Arviointiselostus tulee laatia YVAL 10 §:n nojalla arviointiohjelman ja siitä annetun yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta ottaen huomioon YVAA 10 §:ssä arviointiselostukselle asetetut sisältövaatimukset. YVAL:n järjestelmässä yhteysviranomaiselle on myös asetettu tehtävä suorittaa arviointiselostuksen riittävyysarviointi (YVAL 12 §). Yhteysviranomaisen keskeistä roolia riittävyyden ja laadun valvonnassa korostaa myös se, YVA-menettely tehdään päätöksenteko- ja valitusprosesseihin nähden varhaisessa vaiheessa. Nämä seikat selittävät osaltaan sitä, etteivät valitustuomioistuimet helposti kumoa päätöstä YVA-menettelyn puutteiden perusteella, mikäli yhteysviranomainen on pitänyt arviointia sen tekemisajankohtana riittävänä.

Yhteysviranomaisen kannan keskeisyyteen on viitattu myös hallintotuomioistuihin edustajien puheenvuoroissa. Vuoden 2003 valtakunnallisilla YVA-päivillä valitusviranomaisen (Vaasan hallinto-oikeuden) näkökulmasta esitetyssä puheenvuorossa tuotiin esiin, että arviointiselostuksen riittävyyden arvioimisen kannalta on keskeistä, että asiantuntijaviranomainen huolehtii ratkaisun pohjaksi riittävät ”aseet”. Puheenvuorossa korostettiin yhteysviranomaisen asemaa YVAL:n toteutumisen valvonnassa.⁷⁷ Vastaavasti vuoden 2004 YVA-päivillä korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta pidetyssä puheenvuorossa yhteysviranomaisen lausuntoa arviointiselostuksesta ja sen riittävyydestä pidettiin YVA:n puutteellisuuskysymyksen kannalta yleensä vaikuttavana ja riittävänä selvityksenä.⁷⁸

Toisaalta korkein hallinto-oikeus ei ole kumonnut päätöksiä silloinkaan, kun yhteysviranomaisen lausunnosta on ilmennyt, ettei arviointimenettely ole täytännyt YVA-lainsäädännössä sille asetettuja vaatimuksia. Näissä tapauksissa keskeisessä asemassa on ollut se, onko vaikutusselvityksiä täydennetty riittävästi (lupalakien soveltamisen kannalta) menettelyn jälkeen. Kaiken kaikkiaan päätökset viittaavat siihen, että kynnys kumota lupapäätöksiä YVA-menettelyn puutteellisuuksien perusteella on korkea.⁷⁹ Korkein hallinto-oikeus ei ole ilmei-

⁷⁷ Hahto 2003.

⁷⁸ Tarasti 2004.

⁷⁹ Vastaavasti esimerkiksi Saksassa muutoksenhaussa on ollut hyvin vaikea menestyä YVA-menettelyn puutteisiin liittyvillä valitusperusteilla. Saksalaisessa oikeuskäytännössä on viitattu siihen, että YVA-menettely on ainoastaan tiedonhankkimismenettely, johon liittyviin puutteellisuuksiin ei voida vedota hallintotuomioistuimissa. Ks. liittotasavallan korkeimman hallinto-oikeuden (*Bundesverwaltungsgericht*) ratkaisu *BVerwG, Urteil v. 21.3.1996, in: Natur und Recht 1996, S. 589 ff.* Ratkaisun merkityksestä laajemmin ks. *Meyerholt* 2003 s. 53–54. YVA-menettelyn heikosta asemasta muutoksenhaussa ks. myös *Bunge* 1997 s. 69–74. Osallistumisdirektiivistä (2003/35/EY) aiheutuneista muutostarpeista ks. *Bunge* 2004 s. 141 ja 148.

sesti antanut yhtään ratkaisua, jossa lupa- tai sitä vastaava päätös olisi kumottu YVA-menettelyn sisällöllisten tai esimerkiksi osallistumismenettelyjen puutteiden perusteella.⁸⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden käytäntö antaa aiheen pohtia, ratkaiseeko lupa- ja sitä vastaavia hyväksymispäätöksiä koskeva aineellisen sääntely viime kädessä YVA-menettelyn riittävyyskysymyksen. Vastaus on nähdäkseni kielteinen. YVAL:n mukaisen arvioinnin riittävyyden arvioinnissa lähtökohdiana tulee olla menettelyä koskevan erityislainsäädännön sisältövaatimussäännökset (YVAL 10 § sekä YVAA 9 ja 10 §:t).⁸¹ Myös EY-oikeuden näkökulmasta on vaikeasti ajateltavissa, että YVA-menettelyn sisältövaatimukset voisivat tyhjentyä sektorilakien selvitysvaatimuksiin. On syytä huomata, että YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa asetetaan menettelyn sisällölle tietyt ehdottomat vähimmäisvaatimukset.⁸² Aineellisen lainsäädännön lupaedellytysten pohjalta tapahtuva riittävyysarviointi vesittäisi itse asiassa koko YVA-menettelyn tarkoituksen. Tällöinhän hankkeesta vastaava voisi sivuuttaa YVAL:n edellyttämän kokonaisvaltaisen ympäristövaikutusten sekä usein myös hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelun. YVA-menettelyn olennainen tarkoitus jäisi toteutumatta erityisesti niiden arviointivelvollisten hanketyyprien osalta, joiden lupamenettelyissä ympäristöllinen harkinta on suppeaa (esimerkiksi voimajohtohankkeet ja kaasuputket).

On kuitenkin syytä huomioida, ettei yleistettävissä olevia linjaratkaisuja, joissa korkein hallinto-oikeus olisi ottanut kantaa merkittäviä puutteita sisältäviin arviointiselostukseen, ole annettu.⁸³ YVA-menettelyn puutteellisuutta koskevan valitusperusteen ankkuroiminen lakiin viimeisimmän lakimuutoksen yhteydessä tuonee YVA-menettelyn puutteet useammin tuomioistuimen arvioitavaksi. YVA-menettelyn oikeudellisen aseman täsmentämiseksi olisi tärkeää, että riittävyystulkinnat perusteltaisiin aikaisempaa kattavammin ja selkeämmin. Tähän mennessä tuomioistuimen rooli YVA-lainsäädännön tulkintojen kiinteyttämisessä on jäänyt perustelujen niukkuuden vuoksi vähäiseksi. Erityisesti YVA-

⁸⁰ YVA:n (kokonaan) suorittamatta jättämisen perusteella päätöksiä on kuitenkin kumottu, kuten jaksosta 4.4.1 ilmenee.

⁸¹ *Suvantolan* (2006 (a) s. 570 ja 584) tarkastelu antaa voimassa olevasta oikeudesta tältä osin erilaisen kuvan. Hänen mukaansa ”YVAL:n mukaisten selvitysten ja arvioinnin riittävyys arvioidaan aineellisen lainsäädännön lupaedellytysten perusteella.” Suvantola katsoo YVA:n lainmukaisuuden arviointia koskevan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön osoittavan, ettei ympäristöoikeudellinen selvittämisvelvollisuus ole laajempi kuin hallintopäätöksentekoon sovellettavan hallintolain 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus.

⁸² Myös YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohta yhdessä liitteen IV kanssa määrittää menettelyn sisältövaatimuksia.

⁸³ Tapauksiin *KHO 2005:27* ja *KHO 26.5.1999 t. 1274* liittyneet YVA-menettelyt sisälsivät olennaisia puutteita. Vaikka ensiksi mainittu päätös on vuosikirjaratkaisu, kyseessä ei ole kuitenkaan nähdäkseni linjaratkaisu YVA:n riittävyyden kannalta. Tähän viittaa osaltaan se, ettei ratkaisun otsikossa käsitellä YVA-menettelyn lainmukaisuutta tai riittävyyskysymystä. Ratkaisun *KHO 26.5.1999 t. 1274* prejudikatiivista merkitystä arvioitaessa on puolestaan otettava huomioon ratkaisun julkaisemattomuus ja asiaan liittyneen ympäristövaikutusten arvioinnin ajankohta.

selvitysten laajuus- ja laatuvaatimuksiin liittyvien tulkintojen julkilausuminen olisi tervetullutta YVA-sääntelyn yhtenäisen soveltamisen edistämiseksi.

YVA-menettelyn laadunvarmistuksen näkökulmasta YVA-järjestelmä on siinä mielessä puutteellinen, ettei asiantuntijaviranomainen (yhteysviranomainen) voi järjestelmän rakenteen vuoksi valvoa tehokkaasti menettelyn päättymisen jälkeen toimitettujen, YVA-lainsäädännössä edellytettyjen selvitysten riittävyyttä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut *KHO 2005:27* ja *KHO 26.5.1999 t. 1274* ilmentävät yhdessä yhteysviranomaisten lausuntojen antamiskäytännön kanssa tarvetta uudistaa YVA-lainsäädäntöä säätämällä arviointiselostuksen täydentämistä tai korjaamista koskevasta menettelystä. Uudistus on tarpeen erityisesti niitä tilanteita varten, joissa YVA-menettelyssä laaditut selvitykset sisältävät hankkeen suunnitteluvaihe huomioon ottaen olennaisia puutteita.

Lopuksi todettakoon, etteivät YVA-menettelyn tehokkaat laadunvarmistusmekanismit tai vastaavasti yleisön laajat osallistumisoikeudet vielä yksin takaa, että menettelyllä olisi vaikutusta päätöksentekoon. Kuten jaksoista 5.3.2 ja 5.3.3 ilmenee, sektorilakien lupaharkintaa koskevat säännökset asettavat tiedon välittymis- ja huomioonottamismahdollisuuksille olennaisia rajoitteita. Arviointiselostusten laatua kehitettäessä onkin otettava huomioon myös muut YVA-menettelyn vaikuttavuuden edellytykset. Korkealaatuisenkin arviointiselostuksen vaikutukset voivat jäädä mitättömiksi, ellei YVA ole kytköksissä sellaiseen aineelliseen sääntelyyn, joka varmistaa tietojen laaja-alaisen huomioonottamisen.

6.4 YVA-MENETTELYN LAADUNVARMISTUS YHDYSVALLOISSA

NEPA:ssa asetetut vaatimukset YVA-menettelyn sisällölle ovat hyvin yleispiirteisiä ja ne jättävät runsaasti harkintavaltaa lainsoveltajille.⁸⁴ Väljään muotoon jätettyyn sääntelyyn on liittynyt runsaasti oikeudellista epäselvyyttä ja ympäristövaikutusten arviointiin liittyvät oikeudenkäynnit ovat olleet hyvin yleisiä suunnitteluinstrumentin käyttöönoton alkuvuosista lähtien.⁸⁵ Oikeudenkäyntien runsauden taustalla voidaan nähdä YVA-lainsäädännön väljien muotoilujen lisäksi kulttuurisia tekijöitä. *Boninen* mukaan YVA-oikeudenkäyntien määrää selittää osaltaan individualismi ja yleinen ”käräjöimishalukkuus” Yhdysvalloissa.⁸⁶

⁸⁴ Ks. *Karkkainen* 2004 s. 334.

⁸⁵ *Trippin* ja *Alleyn* (2003, alaviite 66) mukaan Yhdysvalloissa on ollut NEPA:n voimassaolon aikana keskimäärin sata YVA-oikeudenkäyntiä vuodessa.

⁸⁶ *Bonine* 1997 s. 83.

Tuomioistuimilla on ollut keskeinen merkitys NEPA:n vaatimusten tulkinnan ja arviointiselostusten laadunvarmistuksen kannalta.⁸⁷ Ne ovat tarkistaneet seikkaperäisesti arviointiselostusten kattavuuden ja arvioineet, ovatko viranomaiset tarkoin punninneet hankkeiden ympäristövaikutuksia. Menettelyn lainmukaisuuden arvioimisessa lähtökohtana on ollut, että hanketta koskevan päätöksen tulee läpäistä hallintomenettelylakiin (*Administrative Procedures Act*)⁸⁸ perustuva asianmukaisuusarviointi (*arbitrary and capricious review*).⁸⁹ Kyseisen arviointi asettaa tietynasteisen laatustandardin päätökselle ja sitä koskevalle ympäristöarvioinnille tai arviointiselostukselle.

NEPA:n sisältövaatimusten tulkintaa koskevana varhaisena linjaratkaisuna on pidetty tapausta *Calvert Cliffs' Coordination Comm. v. U.S. Atomic Energy Comm.*, 449 F.2d 1109 (D.C. Cir. 1971). Ratkaisussa katsottiin, että tuomioistuimet voivat edellyttää viranomaisia noudattamaan NEPA:n asettamia menettelyllisiä vaatimuksia.⁹⁰

Tapauksessa *Davis v. Mineta*, 302 F.3d 1104, 1122 (10th Cir. 2002) tuomioistuimien katsoi, että liittovaltion tiehallinnon ympäristöarviointi ei ollut vaihtoehtotarkastelun osalta riittävä. Arvioinnissa oli arvioitu päävaihtoehdon lisäksi vain nollavaihtoa ja pidetty muita vaihtoehtoja toteuttamiskelvottomina ilman asianmukaisia perusteita. Poissuljettuja vaihtoehtoja oli tarkasteltu liian suppeasti ottamatta huomioon laajempaa vaihtoehtojen toimintatapojen kokonaisuutta, jonka avulla hankkeen tarkoitus olisi voitu myös saavuttaa. Päätös ei läpäissyt asianmukaisuusarviointia. Tuomioistuimen mukaan tiehallinto oli toiminut ”arbitrarily and capriciously in approving an EA/4(f) that does not provide an adequate discussion of project alternatives”.

Arviointiselostuksen puutteellisuus on johtanut usein selvitysten täydentämisevelvollisuuteen. Tuomioistuimien tiukka NEPA:n tulkintalinja on johtanut monissa tapauksissa myös hankkeen toteutumatta jäämiseen. Tämä ei ole johtunut kuitenkaan suoraan NEPA:sta, sillä siinä ei aseteta aineellisia vaatimuksia. Sen sijaan hankkeiden pysähtyminen on ollut seurausta arviointien ja niitä seuran-

⁸⁷ Ks. myös *Arts* 1998 s. 23–24 lähteineen ja *Bonine* 1997 s. 78, joka korostaa oikeudenkäyntien roolia YVA:aa koskevien doktriinien kehittäjänä.

⁸⁸ 5 U.S.C. §§ 551–559, 701–706 (2000).

⁸⁹ Ks. *Deacon* 2003 s. 150 ja *Tripp – Alley* 2003 s. 82. Ks. myös *Kirby* 2003 s. 216. *Karkkainen* (2002 s. 921) viittaa arviointiselostusten laillisuuden tarkistuksen osalta myös ns. *rule of reason*-standardiin, jonka soveltamistapa on ollut vaihteleva.

⁹⁰ Päätös osoitti, että mikäli toiminnan vaikutuksia ei arvioida NEPA:n edellyttämällä tavalla, tämä todennäköisesti johtaa myöhemmin päätöksen kumoamiseen. Päätöksen on katsottu sisältävän myös viitteitä siitä, että NEPA asettaisi tietyn asteisen aineellisen vaatimuksen päätökselle. Tähän ratkaisussa ei kuitenkaan otettu varsinaisesti kantaa, sillä päätös voitiin kumota yksin menettelyvirheen perusteella. Ks. *Deacon* 2003 s. 150. Ratkaisun merkityksestä ks. myös *Brooks – Ross – Ross* 2002 s. 159.

neiden oikeudenkäyntien aiheuttamista viiveistä ja kustannuksista, mitkä ovat tehneet hankkeista taloudellisesti kannattamattomia.⁹¹

Arviointiselostuksia on pidetty NEPA:n vastaisina muun muassa hankkeesta aiheutuvien välittömien ja välillisten ympäristövaikutusten selvittämiselvöllisyyden laiminlyönnin perusteella.⁹² Arviointiselostusten täydentämiselvöllisyyteen johtaneita puutteita on ollut usein lisäksi vaihtoehtotarkastelussa⁹³, hankkeista aiheutuvien yhteisvaikutusten arvioimisessa⁹⁴ ja haittojen lieventämistoimenpiteiden selvittämisessä.⁹⁵ Arviointiselostuksia on pidetty riittämättöminä myös sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten puutteellisen arvioimisen vuoksi.⁹⁶ Jopa arviointiselostuksen yleistajuisuutta koskevan vaatimuksen laiminlyönti on voinut johtaa selostuksen täydentämiselvöllisyyteen.⁹⁷

Yhdysvalloissa YVA:n laatu on voitu tehokkaasti varmistaa tuomioistuininprosessien kautta, mutta toisaalta oikeudenkäynnit ovat osoittautuneet pitkiksi ja kalliiksi. Oikeudenkäynneillä on ollut myös kielteisiä välillisiä vaikutuksia. Ne ovat johtaneet epätarkoituksenmukaisiin ja NEPA:n tavoitteista poikkeaviin käytäntöihin. Oikeudenkäyntien välttämiseksi viranomaiset pyrkivät usein kiertämään arviointivelvollisuuden muokkaamalla hanketta seulontavaiheessa. Lisäksi pelko selvitysten täydentämiselvöllisyydestä ja hankkeen pysähtymisestä johtaa monesti siihen, että viranomaiset pyrkivät kuvaamaan hyvin yksityiskohtaisesti kaikki hankkeen vaikutukset ja laatimaan ”pomminvarmoja” arviointiselostuksia. Myös kuulemisvaiheessa esitettyihin yleisön kommentteihin

⁹¹ *Glassonin, Therivelin ja Chadwickin* (1999 s. 31) mukaan tuomioistuimien linjaukset olivat selkeämmin ”ympäristömyönteisiä” YVA-menettelyn käyttöä alkuvuosina, jolloin useita hankkeita jäi toteutumatta YVA:n aiheuttamien viivästyksien kautta.

⁹² Ks. esim. *Citizens Against Toxic Sprays, Inc. v. Bergland*, 428 F. Supp. 908. (D. Or. 1977). Tapauksessa kasvimyrkkujen ruiskutusta koskevan arviointiselostuksen katsottiin olevan NEPA:n vastainen mm. ihmisten terveyteen kohdistuvien vaikutusten arvioimisen kannalta.

⁹³ Ks. esim. tapaus *California v. Block*, 690 F.2d 753 (9th Cir. 1982). Päätöksessä tuomioistuin katsoi, että arviointiselostuksessa oli jätetty NEPA:n vastaisesti olennaisia vaihtoehtoja tarkastelun ulkopuolelle.

⁹⁴ Tapauksessa *City of Tenakee Springs v. Clough*, 915 F.2d 1308 (9th Cir. 1988) tuomioistuin katsoi NEPA:n edellyttävän, että eri toiminnoista aiheutuvat kumulatiiviset tai synergiset vaikutukset otetaan huomioon arviointiselostuksessa. Ratkaisu osoittaa, että yhteisvaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon jo päättyneiden hankkeiden ja olemassa olevien muiden toimintojen lisäksi myös näköpiirissä olevat hankkeet (reasonably foreseeable future actions). Yhteisvaikutuksia koskevasta oikeuskäytännöstä ks. myös *Bonine* 1997 s. 86–89.

⁹⁵ Tapauksessa *N.W. Indian Cemetery Protective Ass’n v. Peterson*, 795 F.2d 688 (9th Cir. 1986) arviointiselostuksia pidettiin NEPA:n vastaisena, kun selostuksissa ei käsitelty riittävän yksityiskohtaisesti haittojen lieventämistoimia eikä lieventämistoimien tehokkuutta ollut arvioitu.

⁹⁶ Ks. *City of Davis v. Coleman*, 521 F.2d 661 (9th Cir. 1988).

⁹⁷ Tapauksessa *Oregon Environmental Council v. Kunzman*, 614 F. Supp. 657 (D. Ore. 1985) tuomioistuin katsoi, että vaikka huonointa skenaariota koskeva analyysi (worst case analysis) sisälsi sinänsä kaikki tarvittavat tiedot, se ei teknisestä ja monimutkaisesta esitystavasta johtuen täyttänyt CEQ:n määräysten selkeys- ja yleiskielisyysvaatimusta. *Boninen* (1997 s. 90–91) mukaan tapauksessa arviointiselostus laadittiin uudelleen ja siihen sisällytettiin kansantajuinen versio huonoimman vaihtoehdon skenaariosta.

vastataan kattavasti. Tämä on pitkittänyt arviointiselostusten laatimista ja johtanut siihen, että selostukset sisältävät epärelevantteja selvityksiä.⁹⁸

Esimerkiksi vuonna 1996 arviointiselostusten keskimääräinen laajuus oli 206 sivua (572 sivua liitteineen) kattavampien selostusten saavuttaessa 1600 sivun laajuuden.⁹⁹ Arviointiselostusten laatimisen ajallinen kesto on ollut puolestaan esimerkiksi liittovaltion tiehallinnon hankkeissa keskimäärin 3,5 vuotta.¹⁰⁰

Karkkaisen mukaan arviointiselostusten tarpeetonta laajuutta selittää se, että tuomioistuimet ovat tyypillisesti kiinnittäneet huomiota erityisesti selvitysten laajuuteen.¹⁰¹ Kun tuomioistuinien tekemässä tarkistusmenettelyssä painopiste on ollut laadun sijaan selvitysten kattavuudessa, myös arviointiselostusten laadinnassa määrä on korvannut laatua.¹⁰² *Tripp* ja *Alley* puolestaan viittaavat oikeudenkäyntien vaikutusten osalta siihen, etteivät kanteet takaa NEPA:n menettelyllisen luonteen vuoksi ympäristönsuojelun kannalta edullista lopputulosta, vaan yleensä ne ainoastaan viivästyttävät hankkeen toteuttamista ja vievät kaikkien osapuolien resursseja. Toisaalta he myös tuovat esiin, että valittajien käyttämällä viivyttämistaktiikalla pyritään usein kaatamaan ympäristölle ongelmallisia hankkeita. Jos hankkeen toteuttamisen kannattavuus on muutoinkin kyseenalainen, pelko tehokkaan pitkittämistaktiikan käytöstä voi johtaa hankkeesta tai sen ongelmallisesta vaihtoehdosta luopumiseen.¹⁰³

YVA:n laadunvarmistuksen näkökulmasta Suomen ja Yhdysvaltojen YVA-järjestelmät poikkeavat merkittävästi toisistaan. Yhdysvaltojen oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, että viranomaisen on tullut tarkoin selvittää NEPA:ssa edellytetyt tiedot riippumatta siitä, voidaanko näitä tietoja suoraan soveltaa päätöksenteossa. Ydinkysymyksenä on se, että viranomaisen tulee tarkoin tietää hankkeen eri ympäristövaikutukset päätöstä tehdessään. Tuomioistuinien arviointi on johtanut usein siihen, että arviointiselostusta on pidetty NEPA:n vastaisena ja hankkeesta vastaava viranomainen on määrätty täydentämään ympäristöselvityksiä. Sitä vastoin suomalaisessa oikeuskäytännössä arviointiselostuksia ei ole ilmeisesti kertaakaan pidetty YVA-lainsäädännön vastaisena sillä tavoin, että se olisi johtanut täydentävien tietojen toimittamisvelvollisuuteen.

⁹⁸ Ks. CEQ 1997 s. iii, *Karkkainen* 2002 s. 918–919, 929, *Tripp – Alley* 2003 s. 82–83, *Karkkainen* 2004 s. 340.

⁹⁹ Ks. *Karkkainen* (2002, alav. 64), joka viittaa EPA:n rekisteriin. EPA:n rekisteriä ei ollut enää saatavissa.

¹⁰⁰ Tieto tiehallinnon internetsivuilta <http://environment.fhwa.dot.gov/strmlng/baseline/index.htm> [11.11.2005].

¹⁰¹ Sen sijaan tieteellisten päätelmien osalta tuomioistuimet ovat olleet taipuvaisia seuraamaan viranomaisarvioita, varsinkin, jos kysymykset ovat olleet hankkeesta vastaavan viranomaisen erityisalaa. Ks. *Karkkainen* 2002 s. 921–922 ja siinä viitatus tuomioistuinratkaisut.

¹⁰² Ks. *Karkkainen* 2002 s. 922.

¹⁰³ Ks. *Tripp – Alley* 2003 s. 89. Ks. myös *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 31.

Yhdysvaltojen tuomioistuimien YVA-päätöksissä arviointiselostuksen eri osa-alueiden riittävyyttä käsitellään yleensä hyvin yksityiskohtaisesti ja riittävyyttä koskevien päätelmien perustelut ovat monipuolisia. Arviointiselostuksen sisältöä verrataan osa-alueittain NEPA:n ja CEQ:n määräysten asettamiin sisältövaatimuksiin. Sen sijaan Suomessa ratkaisujen perustelut ovat olleet niukkasanaisia ja niissä on lähinnä ilmennyt lyhyesti tuomioistuimen näkemys siitä, onko YVA-selostuksessa ollut YVAL:ssa ja YVAA:ssa edellytetyjä tietoja. Perustelujen niukkuus johtunee osaltaan siitä, että laadunvarmistuksen on ajateltu tapahtuvan ensisijaisesti yhteysviranomaisen tarkistusmenettelyn kautta. Aikaisempaa kattavammille ja avoimimmille perusteluille olisi kuitenkin tarvetta YVA-menettelyn oikeudellisen aseman täsmentämiseksi ja YVA-lainsäädännön väljien säännösten tulkintojen kiinteyttämiseksi.

Toivottavana ei tosin voida pitää kehitystä, jossa laadunvarmistus perustuisi olennaisilta osin muutoksenhakuviranomaisten tekemään tarkistusmenettelyyn. Pääasiassa tuomioistuimien kautta tapahtuva laadunvarmistus näyttää johtaneen ongelmalliseen tilanteeseen Yhdysvalloissa. Välittömiä ja välillisiä kustannuksia aiheuttavat oikeudenkäynnit ovat johtaneet tarpeettoman laajojen arviointiselostusten laatimiseen ja arviointimenettelyn välttämisyhtymyksiin. Yhdysvaltojen kokemukset ilmentävät niitä vaaratekijöitä, joita liittyy laajasisältöiseen ympäristövaikutus-käsitteen ja väljien sisältövaatimussäännösten tulkintaan sekä tuomioistuimen roolin korostumiseen menettelyn laadunvalvonnassa. Myös Suomen YVA-järjestelmä mahdollistaa ylilyönnit vaikuttavuusnäkökulmasta. Jos YVA-lainsäädäntöä tulkittaessa (erityisesti selvitysvaatimuksia asetettaessa) ei oteta riittävästi huomioon ympäristövaikutuksia koskevan tiedon hyödynnettävyyttä ja hintaa, menettely uhkaa muuttua tehottomaksi.

6.5 YVA-MENETTELYN LAADUNVARMISTUS ALANKOMAISSA

6.5.1 YVA-komissio arviointimenettelyn laadunvarmistajana

Alankomaissa arviointimenettelyn laatua valvoo YVA-komissio (*Commissie voor de milieueffectrapportage*). Komission tehtävistä, kokoonpanosta ja työskentelytavoista on säädetty EMA:ssa (2.17–2.24). EMA:n (2.17,2) mukaan komission tehtävänä on antaa suosituksia hakemuksista, jotka koskevat menettelystä vapautumista. Lisäksi komission tehtävänä on toimia päätöksentekijöiden itsenäisenä neuvonantajana selvitysten rajauksiin ja arviointiselostuksen laatuun liittyvissä kysymyksissä.

YVA-komissio on osallistunut käytännössä menettelyn muotoamiseen jo ennen kuin menettely virallisesti alkaa eli ennen aloitusilmoituksen jättämistä.

Hankkeesta vastaava ja komissio saattavat käydä tässä vaiheessa neuvotteluja hankkeen toteuttamisvaihtoehtoista ja hankkeen ympäristövaikutuksiin liittyvistä selvitystarpeista.¹⁰⁴ Varsinaisessa menettelyssä komissiolla on lähes poikkeuksetta tärkeä rooli arvioinnin sisällön ja laadun kannalta. Useissa tapauksissa viranomaisen antamat arviointiselostuksen laatimisohteet perustuvat suurelta osin tai jopa kokonaan komission suosituksiin.¹⁰⁵ Myös YVA-selostuksen riittävyys- ja laatuksymyksen osalta sekä lupa- että valitusviranomaiset ovat nojautuneet pitkälti komission käsityksiin.¹⁰⁶ Arviointiselostusten tarkistamisvaiheessa komissio on pitänyt selostuksia riittämättöminä varsin usein (noin 40 % tapauksista). Toimivaltaiset viranomaiset ovat säännönmukaisesti hyväksyneet komission kannat ja välittäneet lisäselvityspyynnöt hankkeesta vastaaville.¹⁰⁷ Toimivaltaiset viranomaiset kysyvät tyypillisesti komission alustavaa kantaa arviointiselostuksen riittävydestä jo ennen varsinaista tarkistusmenetelyä.¹⁰⁸

Mostert tutki väitöskirjassaan YVA-komissio- ja vastaavien järjestelmien merkitystä YVA-menettelyn vaikuttavuuden kannalta.¹⁰⁹ Hänen mukaansa YVA-komissiolla voi olla myönteinen vaikutus ensinnäkin YVA:ssa kerättävän tiedon laatuun. Tämä johtuu siitä, että komissiolla on yleensä viranomaisiin, hankkeesta vastaaviin ja konsultteihin nähden enemmän asiantuntemusta ja kokemusta arvioinneista. Komissio voi edistää YVA:n tieteellistä laatua ja arviointien puolueettomuutta sekä parantaa YVA-selvitysten tarkoituksenmukaisuutta. Komission asiantuntemuksen avulla selvitykset rajataan tarkoituksenmukaisesti päätöksenteon kannalta. Arviointiselostuksen tarkistamisvaiheessa komission kannanotot voivat johtaa puolestaan siihen, ettei heikktasoisia ja vähimmäisvaatimuksia vastaamattomia selvityksiä hyväksytä, vaan tietoja edellytetään täydennettävän. Komission toiminnan vuoksi on epätodennäköisempää, että hankkeesta vastaavat ”unohtaisivat” merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten käsittelyn tai jättäisivät huomioimatta ympäristön kannalta edullisten toteuttamisvaihtoehtojen käsittelyn. YVA-komission mukanaolo voi myös laajentaa tiedon käyttöä ja lisätä päätöksenteon hyväksyttävyyttä.¹¹⁰

¹⁰⁴ *Pietersin* haastattelu 16.11.2004.

¹⁰⁵ *Arts* 1998 s. 41. YVA-komission (NCEIA 2004) mukaan yli 90 % komission suosituksista välittyy viranomaisen ohjeisiin. Ks. myös *Mostert* 1995 s. 153. Komission keskeistä roolia ohjeiden sisällön kannalta korostettiin myös haastatteluissa (*Jesse* 26.5.2003, *Bremmer* 27.5.2003 ja *Pieters* 15.11.2004).

¹⁰⁶ *Bremmerin* haastattelu 27.5.2003.

¹⁰⁷ NCEIA 2004 ja *Pietersin* haastattelu 16.11.2004.

¹⁰⁸ *Mostert* 1995 s. 154.

¹⁰⁹ Tutkimuksen lähtökohtana oli seuraava tutkimuskysymys: ”Under which circumstances can EIA commission contribute to the effectiveness of EIA, and how should EIA Commissions be modelled for a maximum effect?” *Mostert* 1995 s. 4.

¹¹⁰ Ks. *Mostert* 1995 s. 100–102.

Komissio voi myös edistää menettelyn vaikuttavuutta aktivoimalla osallistumista, mikäli komissiolle on osoitettu myös osallistumisen järjestämiseen tai aktivoimiseen liittyviä tehtäviä. Lisäksi Mostert mainitsee komissiojärjestelmän yleisinä hyötyinä muun muassa sen, että komission toiminta voi edistää seurantaa, ympäristötutkimusta ja lainsäädännön muutoshankkeita. Jos komissio havaitsee alueen ympäristötietojen puuttumisen tietyiltä osin, tämä voi vaikuttaa seurantavelvoitteiden syntymiseen tai uusien tutkimushankkeiden käynnistymiseen. Komissio voi myös käynnistää keskustelun tarvittavista lainmuutoksista osoittamalla, ettei voimassa oleva lainsäädäntö varmista kielteisten ympäristövaikutusten rajoittamista hyväksyttävälle tasolle.¹¹¹

Mostert toteaa komissiojärjestelmään liittyvänä mahdollisena puutteena komission vajavaisen asiantuntemuksen. Komission toimivuus edellyttää, että maasta löytyy riittävästi päteviä ympäristöasiantuntijoita. Hän mainitsee mahdollisena ongelmakohtana myös komission puolueellisuuden kiinnittäen huomiota muun muassa komission jäsenten valintaprosessiin ja lahjontaan. *Mostertin* mukaan ongelmia voi liittyä lisäksi siihen, että YVA-komissio edellyttää joskus epäolennaisia, liian yksityiskohtaisia ja laajoja selvityksiä.¹¹²

Tämä voi johtua osaltaan siitä, että komission jäsenistö on asiantuntemukseltaan kapea-alainen, eikä kokonaisuuksia hahmoteta kunnolla. *Pietersin* mukaan tämä on ollut ongelmana Alankomaissa erityisesti YVA:n käyttöönoton alkuvuosina. Tällöin eri alojen erityisasiantuntijat keskittyivät liian kapeaalaisesti omaan osaamisalaansa. Kokonaisvaltainen tarkastelunäkökulma jäi puutteelliseksi ja viranomaisten oli aika ajoin vaikea tehdä komission kannanotoista johtopäätöksiä. Nykyisin komissio pyrkii *Pietersin* mukaan keskittymään olennaisimpiin vaikutuksiin ja tunnistamaan erityisesti niitä kysymyksiä, joilla on merkitystä päätöksenteossa. Ongelmakohdat pyritään myös esittämään ymmärrettävämmiin ja komission kannanotot voivat sisältää suosituksia tarvittavista toimenpiteistä. Komissio, toiminnanharjoittajat ja lupa-
viranomaiset järjestävät myös epävirallisia tapaamisia, jossa osapuolet voivat keskustella tarvittavista lisäselvityksistä ja niihin liittyvistä epäselvyyksistä.¹¹³

Mostert viittaa myös mahdolliseen vastuukysymysten sumentumiseen. Asiantuntijakomission mukanaolo voi johtaa siihen, että viranomainen ei noudata selvittämisvelvollisuuttaan. Hän tuo lisäksi esiin riskin siitä, että komissio saa liikaa valtaa, jos komission ohjeistus muodostuu säännönmukaisesti ratkaisevaksi ja viranomaisten on hyvin vaikea asettua eri kannalle komission kanssa.¹¹⁴

Suomessa arviointikomission käyttöönoton esteeksi saattaisi nousta erityisesti arviointia edellyttävien hankkeiden ja alan toimijoiden vähäinen määrä.

¹¹¹ Ks. *Mostert* 1995 s. 102–103.

¹¹² Ks. *Mostert* 1995 s. 102–104.

¹¹³ *Pietersin* haastattelu 16.11.2004.

¹¹⁴ *Mostert* 1995 s. 104–105.

Eurooppalaisessa mittakaavassa Suomessa tehtävien arviointimenettelyjen määrä on pieni (keskimäärin alle 30 arviointia vuodessa). Luonnollisesti arviointikomission ylläpidosta seuraisi myös kustannuksia ja järjestelmä todennäköisesti pitkittäisi hankkeiden YVA-menettelyjä. Toisaalta hyötynä voitaisiin nähdä se, että järjestelmä painottaisi varhaista laadunvalvontaa ja näin voitaisiin välttää tilanteilta, joissa lisäselvitysten tekeminen koittaa vasta valitusmenettelyjen jälkeen. Valtakunnallinen YVA-komissio- tai vastaava järjestelmä olisi eduksi myös YVA:n yhtenäiselle soveltamiselle. Lisäksi järjestelmästä olisi hyötyä menettelyn laadunvalvonnan ja asiantuntijuuden vahvistamisen sekä päätöksenteon legitimisyyden kannalta.

Edellä esitettyjen ongelmakohtien (erityisesti menettelyjen vähäinen määrä) vuoksi Alankomaiden YVA-komissiomalli ei soveltune sellaisenaan Suomeen. Sen sijaan perusteita saattaisi olla hallinnollisesti kevyemmän ja kustannuksiltaan vähäisemmän YVA-asiantuntijaelimen kehittämiseksi. Kyseessä voisi olla esimerkiksi eri alojen asiantuntijoista koostuva, tarpeen mukaan kokoontuva asiantuntijapaneeli, jota yhteysviranomainen voisi tarvittaessa käyttää apuna selvitystarpeiden tunnistamisessa ja arviointiselostuksen laadun arvioinnissa. Asiantuntijaryhmän kokoonpano voisi määräytyä hanketyypin ja alueen olosuhteiden (erityisosaamistarpeiden) perusteella. Erillisen YVA-asiantuntijaelimen käyttö voisi olla tarpeen erityisesti silloin, kun kyseessä olisi valtakunnallisesti merkittävä tai rajat ylittäviä vaikutuksia aiheuttava hanke taikka uusi hanketyyppe, jonka vaikutuksista ei olisi vielä kokemuksia.

6.5.2 Tuomioistuimien rooli Alankomaissa

Alankomaissa YVA-menettelyyn ei kytkeydy erillistä valitusvaihetta, sillä arviointimenettelyssä ei tehdä oikeusvaikutteisia päätöksiä. Lupa- tai sitä vastavaa päätöstä koskevassa valituksessa voidaan kuitenkin vedota menettelyn suorittamatta jättämisen ohella YVA-selvitysten puutteisiin ja muihin menettelyyn liittyviin laiminlyönteihin.¹¹⁵ Alankomaiden hallintotuomioistuimilla on ollut keskeinen rooli erityisesti arviointivelvollisuuden määräytymisen kannalta. *Soppe* ja *Pieters* pitävät YVA-menettelyn soveltamisalaa koskevia tuomioistuinratkaisuja johdonmukaisina ja katsovat, että tältä osin hallintotuomioistuimet ovat olleet tärkeimpiä YVA-lainsäädännön noudattamisen valvojia. He viittaavat myös siihen, että tuomioistuimella on ollut tärkeä tehtävä salamitekniikan käytön ehkäisyssä.¹¹⁶

Salamitekniikalla viitataan siihen, että hanke pilkootaan tarkoituksellisesti useisiin osiin (pienempiin yksiköihin), ja pyritään näin välttämään arviointi-

¹¹⁵ Ks. *de Jong* 1997 s. 119 ja *Backes* 2002 s. 394–395. Ks. myös *Mostert* 1995 s. 152

¹¹⁶ Ks. *Soppe – Pieters* 2002 s. 30–32.

velvollisuuden syntyminen.¹¹⁷ Kyseisen tekniikan käyttö merkitsee hankkeesta vastaavalle riskiä siitä, että ratkaiseva päätös (esimerkiksi ympäristölupapäätös) myöhemmin kumotaan hallintotuomioistuimissa yhteisvaikutuskriteerin perusteella. Tuomioistuimet voivat arvioida arviointivelvollisuuskysymystä riippumatta siitä, onko joku oikeudenkäynnin osapuolista vaatinut YVA:n soveltamista tutkittavaksi. Tämä on tullut mahdolliseksi tunnetun EYTI:n *Kraaijeveld* (C-72/95) tapauksen jälkeen.¹¹⁸

Alankomaissa oli annettu vuoteen 2004 mennessä yli 300 YVA-menettelyä koskevaa ylimmän hallintotuomioistuimen (*Raad van State*) päätöstä. Tämän voisi ajatella viittaavan siihen, että tuomioistuimella on ollut merkityksellinen rooli arviointien lainmukaisuuden valvonnassa.¹¹⁹ Toisaalta määrää voisi selittää myös NIMBY-ilmiöllä¹²⁰ ja laajoilla valitusoikeuksilla. Alankomaissa kansalaiset ja hallituksista riippumattomat järjestöt (*NGOs*) ovat voineet osallistua aktiivisesti ympäristön käyttöä koskeviin hallintomenettelyihin ja niillä on ollut myös laajat, *actio popularis* -tyyppiset muutoksenhakumahdollisuudet muun muassa kaavojen hyväksymispäätöksistä ja ympäristöluvista.¹²¹ Viime vuosina kansalaisten ja järjestöjen osallistumis- ja muutoksenhakumahdollisuuksia on kuitenkin heikennetty, ja myös aineellista ympäristönormistoa on katsottu olevan aihetta keventää. Laajojen osallistumis- ja muutoksenhakumahdollisuuksien sekä yhteisön ympäristödirektiivejä pidemmälle menevien velvoitteiden on katsottu pitkittävän hankkeiden toteuttamista kohtuuttomasti ja olevan haitallisia maan yritysälämälle. Ympäristölainsäädännön on katsottu aiheuttavan myös hallinnolle kohtuuttoman suuren työtaakan.¹²²

¹¹⁷ Arviointivelvollisuutta pyritään välttämään siitä johtuvien välittömien kustannusten ohella hankkeen viivästymisen välttämiseksi. Alankomaissa arviointimenettely kestää tyypillisesti vuodesta puoleentoista vuoteen. Pienempien hankkeiden osalta menettely tehdään parhaimmillaan 7–8 kuukaudessa. Suurten infrastruktuurihankkeiden osalta aikaa menettelyn läpiviemiseen voi mennä lähemmäs kaksi vuotta. *Pietersin* haastattelu 16.11.2004.

¹¹⁸ *Soppe ja Pieters* (2002 s. 30) pitävät ratkaisua Hollannin käytännön kannalta merkityksellisenä, tilannetta selkeyttäneenä linjaratkaisuna. Heidän mukaansa “Since the case *Kraaijeveld* the check (whether the activity is subject to EIA) has been done in a reasonable consistent manner in the Netherlands”.

¹¹⁹ *Pietersin* haastattelu 16.11.2004. *de Jongin* (1997 s. 119) mukaan suurin osa tapauksista on koskenut arviointimenettelyn soveltamisalaa ja arvioinnin aikana tapahtuneita menettelyvirheitä (n. 150 tapausta).

¹²⁰ ”Not In My Backyard” -asenne ilmentää lähtökohtaa, jossa ensisijaisena pontimina ei ole ympäristöhaittojen ehkäisy, vaan oman paikallisen alueen suojeleminen esimerkiksi taloudellisen aseman puolustamiseksi. Ks. laajemmin nimbyismistä *Kumpula* 2004 (a) s. 85–86.

¹²¹ Ks. *Backes* 2002 s. 379, *Gilhuis – Verschuuren* 1999 s. 370, *de Lange* 2003 (a) s. 6–7 ja *de Lange* 2003 (b) s. 1.

¹²² *Backes* 2002 s. 379, 391–392 sekä *Jessen, de Langen ja Pietersin* haastattelu 16.11.2004. Kehityksen taustoista ks. myös *Gilhuis – Verschuuren* 1999 s. 360.

7 Vaihtoehtotarkastelu

7.1 JOHDANTO LUKUUN

Tässä luvussa syvennetään YVA-menettelyn riittävyttä koskevaa analyysia yhden arvioinnin osa-alueen yksityiskohtaisen käsittelyn kautta. Tarkasteluun on valittu hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelu, jota on yleisesti luonnehdittu ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ydinelementiksi.¹ Ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn kuuluvan vaihtoehtoselvityksen tehtävänä on avustaa päätöksentekoa tuottamalla tietoa hankkeen vaihtoehtoisista toteuttamisratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Pyrkimyksenä on luoda perusteet vaihtoehtojen edullisuusjärjestyksen arvioimiseksi ja optimaalisimman vaihtoehdon löytämiseksi kuvaamalla hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen etuja ja haittoja.² Vaihtoehtotarkastelun yleisempänä tehtävänä on haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisy ja minimointi.³

Vaihtoehtojen tarkastelun tavoitteiden osalta on syytä huomioda, ettei siinä ole kysymys ainoastaan ympäristöllisesti parhaimman vaihtoehdon etsimisestä, vaan tarkastelu voi palvella myös hankkeesta vastaavan tavoitetta löytää teknis-taloudellisesti optimaalinen vaihtoehto ja saada lupa toiminnan harjoittamiseen lupamenettelyn lopputuloksena.⁴ Vaihtoehdot voidaan siis nähdä myös keinoina, joilla saavutetaan hankkeesta vastaavan tavoitteet.⁵ On lisäksi mahdollista, että arviointimenettelyssä kartoitetut hankkeen toteuttamisvaihtoehdot ovat esimerkiksi turvallisuuden ja taloudellisuuden kannalta samanarvoisia, mutta johtavat erilaiseen tulokseen ympäristöön kohdistuvan rasituksen kannalta. Hankkeen vaihtoehtojen tarkastelu voi siten hälventää – ympäristöoikeutta perustavanlaatuisesti leimaavaa – ympäristöllisten ja taloudellisten tavoitteiden välistä ristiriitaa.

Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostava tulkintakysymys liittyy siihen, mitkä ovat vaihtoehtojen tarkastelulle asetetut oikeudelliset vähimmäisvaatimukset. Tässä luvussa kysymystä lähestytään analysoimalla Suomen YVA-lain-

¹ Ks. esim. van Breda – Dijkema 1998 s. 396, Steinemann 2001 s. 5 ja Holder 2004 s. 138.

² Vaihtoehtotarkastelun tai -vertailun tarkoituksen ovat määrittäneet vastaavanlaisesti myös Turtiainen 2000 s. 8 ja Kumpula teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 507. Ks. myös Saastamoinen 1993 s. 71, Westerlund 1997 s. 109 ja Tolvanen 1998 s. 266.

³ Vastaavasti Kumpula (teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 506) katsoo, että arviointimenettelyn ”tavoitteena on tehostaa resurssien käyttöä ja minimoida ei-toivottuja haitallisia ympäristövaikutuksia”.

⁴ Hankkeen toteuttajan kannalta vaihtoehtoisen ratkaisun löytyminen voi merkitä sitä, että luvan myöntämisen esteet poistuvat.

⁵ Steinemann 2001 s. 4.

säädäntöön kirjattujen velvoitteiden ohella YVA-direktiivin ja YVA-yleis-sopimuksen asettamia vaatimuksia, korkeimman hallinto-oikeuden oikeus-käytäntöä sekä pohtimalla erityisesti seuraavia velvoitteen sisältöä määrittäviä tulkintakysymyksiä: 1) mikä taho määrittää YVA-menettelyssä tarkasteltavat vaihtoehdot ja 2) millä perusteilla vaihtoehtoja voidaan karsia pois varsinaises-ta tarkastelusta? Tarkastelu kohdentuu erityisesti hankkeen sijoituspaikkaa kos-keviin vaihtoehtoihin.

Luvussa käsitellään tutkimuksen vertailumaiden ohella myös Saksan ja Ison-Britannian sääntelyä YVA-direktiivin vaihtoehtotarkasteluvelvoitteen täytän-töönpanomuotojen hahmottamiseksi. Lopuksi esitetään näkökohtia siitä, miten vaihtoehtoista ja niiden keskinäisestä edullisuusjärjestyksestä saatu tieto voi välittyä päätöksentekoon ja vaikuttaa lopulliseen sijoituspaikan valintaan. Py-rin konkretisoimaan myös sitä, mitä rajoitteita tiedon suodattamiseen liittyy. Analyysin syventämiseksi rajaukset ovat olleet tarpeen. Vaihtoehtoselvityksen tulosten välittymistä päätöksentekoon tarkastellaan ympäristönsuojelulain mu-kaisen ympäristölupamenettelyn kannalta.

7.2 VAIHTOEHTOTARKASTELU HAITTOJEN MINIMOINNIN PERIAATTEEN ILMENTYMÄNÄ

Vaihtoehtojen tarkastelua koskeva sääntely ilmentää *haittojen minimoinnin pe-riaatetta*.⁶ Periaatteen lähtökohtana on pyrkimys ympäristölle aiheutuvien hai-tallisten vaikutusten minimointiin. Sen yhtenä elementtinä on myös velvolli-suus selvittää vaihtoehtojen ympäristöratkaisujen olemassaolo ja toteuttamis-mahdollisuudet. Jos vaihtoehtoinen sijoituspaikka osoittautuu hyödyiltään ver-tailukelpoiseksi ja ympäristöhaitoiltaan vähäisemmäksi aiheuttamatta kuiten-kaan kohtuuttomia lisäkustannuksia, tulisi se valita ympäristöllisesti edullisem-pana hankesuunnittelun pohjaksi, mikäli edellytykset ovat muutoin olemassa.⁷

Merkillepantavaa on, ettei periaate ilmennä yksinomaan ympäristönsuojelu-intressiä. Haittojen minimoinnin periaatteeseen on sisäänrakennettuna myös toimintamyönteisiä intressejä heijastavia elementtejä. Haittojen minimoinnin periaate edellyttää kohtuus- ja suhteellisuusnäkökohtien ja ei-toivottujen ympä-ristöhaittojen eliminoimiseen tähtäävän intressin välistä vertailua ja punnintaa.

⁶ Ks. myös *Saastamoinen* 1993 s. 73. Haittojen minimoinnin periaate on läheisessä yhteydessä erityisesti ennaltaehkäisyn periaatteeseen. Ks. HE 84/1999 vp s. 42. Ennaltaehkäisyn periaatetta on pidetty keskeisenä YVA-direktiivin elementtinä. Ks. esim. *Jans* 1996 s. 284 ja *de Sadeleer* 2002 s. 87.

⁷ Ks. HE 84/1999 vp s. 42 sekä *Hollo* 1991 s. 36–37, *Kuusiniemi* 1992 s. 557–559 ja *Saasta-moinen* 1993 s. 73. Haittojen minimoinnin periaatteesta ja sen ilmenemisestä ympäristöoikeuden eri lohkoilla ks. myös *Vihervuori* 1981 s. 77, *Kuusiniemi* ym. teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 84, 597–598, 831 ja 1123, *sama* 2001 (a) s. 206–207 ja 214–215 sekä *Suvantola* 2006 (b) s. 50–51.

Haittojen minimoinnin periaatteen mukaista ei siis ole vaatia minkä tahansa ympäristöllisesti edullisen vaihtoehdon toteuttamista, vaan vaihtoehto tulee olla toteutettavissa kustannusten kohtuuttomasti lisääntymättä.

Periaate on myös kirjattu ympäristönsuojelulain 4.1 §:n 1 kohtaan, joka kuuluu seuraavasti: ”haitalliset ympäristövaikutukset ehkäistään ennakolta tai, milloin haitallisten vaikutusten syntymistä ei voida kokonaan ehkäistä, rajoitetaan ne mahdollisimman vähäisiksi (ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate)”.⁸ Vaikka haittojen minimoinnin ja ennaltaehkäisyn periaatteita ei ole kirjattu Suomen YVA-lainsäädäntöön, niillä on kuitenkin tilanteesta riippuen painoarvoa myös YVA-lainsäädännön soveltamistilanteissa. Ympäristöoikeudellisten periaatteiden soveltamisala ei rajoitu vain niihin lakeihin ja säännöksiin, joihin ne on nimenomaisesti sisällytetty.⁹

Haittojen minimoinnin periaatteella on vakiintunut asema ympäristöoikeudellisessa ajattelussa ja sen voidaan katsoa kuuluvan oikeudenalan yleisiin oppeihin.¹⁰ Haittojen minimoinnin periaatetta ilmentävänä ratkaisuna mainittakoon vesilain mukaista lupa-asiaa koskeva tapaus *KHO 1982 A II 86*. Päätös ilmentää myös sitä, miten vaihtoehtoselvityksen tulokset voivat välittyä päätöksentekoon.

KHO 1982 A II 86: Vesioikeus oli myöntänyt vesilain mukaisen luvan sillan rakentamiseen Päijänteellä olevan Pulkkilanharjun pohjoispäähän. Salmeen tuli rakennettavaksi maapengertä yhteensä noin kahdelle kolmasosalle salmen leveydestä. Tämän sillan kustannusarvio penkereineen oli noin 1 700 000 mk ja vertailuvaihtoehdon, salmen luonnontilaiselta rantaviivalta toiselle ulottuvan sillan, kustannusarvio oli noin 2 600 000 mk. KHO:n mukaan rakennettaessa silta myönnetyn luvan mukaisesti turmeltiin ympäristön luonnonkauneutta ja viihtyisyyttä enemmän kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi oli välttämätöntä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että mikäli siltahanke toteutettiin muulla, asianmukaisella tavalla, kuten vertailuvaihtoehdon mukaisesti, nämä seuraukset voitiin pääosiltaan välttää ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä hankkeen kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahinkoon verrattuna. Näin ollen ja ottaen erityisesti huomioon Pulkkilanharjun maisemallisen ainutlaatuisuuden KHO katsoi, ettei yleinen etu vaatinut sillan rakentamista vesioikeuden päätöksessä tarkoitetulla tavalla. Toteutettaessa hanke vesioikeuden päätöksen mukaisesti rakentamisesta

⁸ Myös esimerkiksi vesilain 2:3 heijastaa periaatetta edellyttämällä, että hanke on toteutettava muille vesistön käyttöeduille mahdollisimman vähän haittaa tuottaen, mutta aiheuttamatta kohtuuttomia lisäkustannuksia. Periaatteen ilmeneminen vesilaissa tuodaan esiin jo *Hollon* väitöskirjassa v. 1976. Vahinkojen minimoinnin periaate, jonka Hollo johti VL 2:3:n lisäksi myös tällöin voimassa olleesta VL 10:24:stä, saattoi edellyttää lupaehtojen tiukentamista ja velvoittaa ottamaan huomioon ympäristöalueiden immissioalttiuden. Periaatteen soveltaminen ilmeni myös siten, että käytettäessä luvan nojalla vesistöä ei saanut aiheuttaa tarpeetonta haittaa eikä häiriötä. Ks. *Hollo* 1976 s. 134, 304 ja 461.

⁹ Ks. laajemmin *Määttä* 1999 (a) s. 471–474, *Ranta* 2001 s. 251 ja *Verschuuren* 2003 s. 49.

¹⁰ Näin myös *Saastamoinen* 1993 s. 73. Ks. myös *Hollo* 1991 s. 36–37. Yleisten oppien argumentatiivis-normatiivisesta tehtävästä ks. esim. *Tuori* 2002 s. 7–9.

saatava hyöty ei ollut myöskään siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus, ottaen huomioon vesilain 2 luvun 3 §:n, 6.2 §:n ja 11.3 §:n, kumosi vesioikeuden päätöksen ja hylkäsi hakemuksen.

Haittojen minimoinnin periaatteen merkityksellinen asema hallintotuomioistuimien argumentaatiossa käy hyvin ilmi myös esimerkiksi ratkaisusta *KHO 27.1.2003 t. 175*. Tapausta koskevassa hallinto-oikeuden päätöksessä pääasiaratkaisua perusteltiin huolellisuusvelvoitteen mukaisuudella. Huolellisuusvelvoite, siinä muodossa kuin hallinto-oikeus on sen kuvannut, vastaa sisällöllisesti haittojen minimoinnin periaatetta.

KHO 27.1.2003 t. 175 (ään. 4–1): Alueellinen ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristölupamenettelylain mukaisen ympäristöluvan kaatopaikka-alueen maaperän kunnostamiseen. Vaasan hallinto-oikeus perusteli ympäristöluvan pysyttämispäätöstä muun ohella sillä, että päätös oli huolellisuusvelvoitteen mukainen. Hallinto-oikeuden mukaan ”Huolellisuusvelvoitteen mukaan tulee pyrkiä minimoimaan toiminnasta ympäristölle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia eli on selvitettävä vaihtoehtojen ympäristöratkaisujen olemassaolo ja toteuttamismahdollisuudet”. Ottaen huomioon maaperän saastuneisuudesta esitetyt tutkimustulokset ja hakemukseen liitetystä maaperän kunnostussuunnitelman etu- ja haittavertailusta ilmenevät seikat, hallinto-oikeus katsoi, että ympäristökeskuksen päätöksen tarkoittama kunnostusvaihtoehto oli hyödyllään paras ja terveys- ja ympäristöhaitoiltaan edullisin ratkaisu. Näin ollen päätös ei ollut hallinto-oikeuden mielestä huolellisuusvelvoitteen vastainen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ollut syytä. KHO teki päätöksen perusteluihin eräitä täydennyksiä ja viittasi muutoin hallinto-oikeuden päätöksestä ilmeneviin perusteisiin.¹¹

Haittojen minimoinnin periaate voi toteutua osaltaan parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevan vaatimuksen kautta. Ympäristövaikutusten arviointimenettely liittyy tähän vaatimukseen siten, että se on tehokas keino parhaan käyttökelpoisen tekniikan tunnistamiseksi. Ratkaisussa *KHO 14.3.2002 t. 558* korkein hallinto-oikeus kumosi vesioikeuden ja hallinto-oikeuden päätökset YVA-menettelyn tekemättä jättämiseen perustuen. Se kiinnitti huomiota siihen, että hanke oli mahdollista toteuttaa ympäristöä vähemmän kuormittavasti.

KHO 14.3.2002 t. 558: Vesioikeus oli myöntänyt yhtiölle vesilain mukaisen luvan johtaa jätteenkäsittelyalueella syntyvät vedet ojaan. Valittajat vaativat korkeimmassa hallinto-oikeudessa vesioikeuden päätöksen ja sen pysyttäneen hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista muun ohella sillä perusteella, ettei YVA-menettelyä ollut tehty. Heidän mukaansa YVA-menettelyn sovel-

¹¹ Yhden hallintoneuvoksen jättämä eriävä mielipide koski ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisvelvollisuutta. Kysymystä käsiteltiin edellä jaksossa 4.3.1.

taminen asiassa olisi ollut ensiarvoisen tärkeää vaihtoehtojen ratkaisujen ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Korkein hallinto-oikeus kumosi vesioikeuden ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti jätteenkäsittelyalueen jäteveden johtamista koskevan asian uuteen käsittelyyn, koska YVAA (792/1994) 5 §:n hankeluettelossa edellytettyä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ei ollut toimitettu ennen luvan myöntämistä. Ratkaisun perusteluissa KHO toi esiin vesilain 10 luvun 2 a §:ään (1416/1994) sisältyneen parhaan käyttökelpoisen tekniikan huomioonottamisvaatimuksen. Sen mukaan jätevesien puhdistamisessa oli mahdollista päästä parempiin tuloksiin kuin valituksenalaisessa päätöksessä oli määrätty.

7.3 EY-OIKEUDEN JA YVA-YLEISSOPIMUKSEN ASETTAMAT VELVOITTEET

Ennen voimassa olevan YVA-direktiivin ja YVA-yleissopimuksen edellyttämän vaihtoehtotarkastelun sisällön tulkintaa teen katsauksen YVA-direktiivin monivaiheiseen valmisteluprosessiin vaihtoehtotarkastelun osalta. YVA-direktiivin vaihtoehtotarkasteluvuorituksen syntyprosessin hahmottaminen tekee osaltaan ymmärrettävämmäksi tällä hetkellä voimassa olevien säännösten muotoilut.

YVA-direktiivin valmisteluvaiheessa vaihtoehtojen tarkasteluvuorituksen sisällöstä käytiin vilkasta debattia. Komission virallinen ehdotus YVA-direktiiviksi valmistui useiden vaiheiden jälkeen vuonna 1980. YVA-direktiiviehdotuksessa vaihtoehtojen tarkasteluvuoritus kuului YVA:n ehdottomiin vaatimuksiin. Ehdotuksessa (art. 6) edellytettiin, että jos hankkeella on merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, viranomaiselle toimitettavien tietojen tulee sisältää ”...an explanation of the reasons for the choice of the site and design of the proposed project, compared with reasonable alternative solutions which might have less adverse effects, if any, on the environment”.

Direktiiviehdotusta seurasivat hankalat neuvottelut direktiivin soveltamisalasta ja siitä, mitä tietoja YVA:ssa olisi selvitettävä. Vaihtoehtojen laajaa tarkasteluvuoritusuutta vastustavat tahot katsoivat vaihtoehtoselvitysten laatimisen johtavan menettelyn pitkittymiseen ja monimutkaistumiseen, minkä vuoksi vaihtoehtoselvitys ei sisällynyt vuonna 1985 annetussa direktiivissä ehdottomiin vähimmäisvaatimuksiin.¹² Velvoite (direktiivin 85/337/ETY liitteessä III) oli lisäksi kirjoitettu hyvin löyhään muotoon: hankkeesta vastaavan selvittämistä pääasiallisista toimenpidevaihtoehdoista oli tehtävä mahdollisuuksien mukaan pääpiirteinen esitys sekä selvitys valintaan johtaneista syistä, ottaen huomioon ympäristövaikutukset.¹³

¹² Ks. Cupei 1985 s. 72–91 ja 103–105, Heigh 1991 s. 352–354, Saastamoinen 1993 s. 7–9 ja 71 ja Krämer 1997 s. 240–241.

¹³ Krämer (1997 s. 243) tulkitsee vuoden 1985 YVA-direktiiviä (5 artiklan 1 kohtaa yhdessä liitteen III kanssa) siten, ettei se varsinaisesti edellytä hankkeen toteuttajaa selvittämään vaihto-

Direktiivin vuoden 1997 muutoksen yhteydessä vaihtoehtojen tarkasteluvelvoitteen asemaa vahvistettiin sisällyttämällä se YVA-selvitysten vähimmäisisällön määrittävään direktiivin 5 artiklan 3 kohtaan ja poistamalla ilmaus ”mahdollisuuksien mukaan”. Kohdan mukaan hankkeesta vastaavan toimittamissa tiedoissa on oltava muun ohella ”selostus hankkeesta vastaavan tutkimista tärkeimmistä vaihtoehdoista ja tiedot hänen valintaansa vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset”. Toisin sanoen direktiiviä muutettiin siten, että jäsenvaltioiden harkintavaltaa vaihtoehtoja koskevasta tietojen toimittamisvelvollisuudesta kavennettiin.¹⁴

Vaihtoehtotarkastelua koskeva säännös jäi vuoden 1997 muutoksenkin jälkeen sanamuodoltaan väljäksi. Säännöksen sanamuodon valossa vaihtoehtotarkastelu koskee ainoastaan hankkeen toteuttajan omaehtoisesti selvittämiä vaihtoehtoja. On syytä myös huomioda, ettei direktiivissä eksplisiittisesti edellytetä, että vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia tulisi kuvata samalla tarkkuudella kuin päävaihtoehdon vaikutuksia tai että vaihtoehtoja tulisi verrata toisiinsa. Sanamuoto viittaa pikemminkin vaihtoehtoja koskevaan hahmotelmaan tai yleispiirteiseen katsaukseen.¹⁵ EY:n komissio on kuitenkin päätenyt kohdan osalta melko tiukkaan tulkintaan. Sen mukaan ”...hankkeen toteuttaja ei saa vapaasti valita, tutkiiko hän mahdolliset vaihtoehdot”.¹⁶ Komission laajentava tulkinta on direktiivin tarkoituksperiin nähden ymmärrettävä, mutta näkemys poikkeaa selvästi säännöksen sanamuodosta. Epäilykset sen suhteen, sisältääkö direktiivi vaatimuksen vaihtoehtojen selvittämisestä, vaikuttavatkin perusteluilta.

Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi *Sparwasser*, *Engel* ja *Vofßkuhle* ovat katsonet, ettei direktiivi sisällä varsinaista vaihtoehtojen arvioimisvelvoitetta.¹⁷

ehtoja. Hänen mukaansa ”...these provisions do not require an examination of alternatives for a project by the developer”. Myöskään *Ball* ja *Bell* (1994 s. 243) eivät pidä alkuperäiseen YVA-direktiiviin sisällynyttä, vaihtoehtojen tarkastelua koskevaa säännöstä velvoittavuudeltaan ehdottomana. *Anger* (1997 s. 81) tulkitsee säännöstä hieman varovaisemmin katsoen, että ”Det er heller ikke klart, om bygherren overhovedet har nogen plikt til at overveje og til at undersøge alternativer.” Ks. myös *Lambrechts* (1996 s. 68), joka käsittelee direktiivin (85/337/ETY) liitteen III oikeudellista asemaa koskevaa epäselvyyttä.

¹⁴ Tästä hieman poiketen YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietinnössä (YM 1998 (a) s. 7–8) direktiivin viitataan muuttuneen siten, että ”vaihtoehtojen tarkastelu olisi pääsääntö eikä poikkeus”.

¹⁵ Esimerkiksi direktiivin englanninkielisessä versiossa edellytetään ”an overview of the most important of the other solution options considered by the developer” ja vastaavasti saksankielisessä versiossa ”eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten” (kurs. tässä).

¹⁶ Komissio 2003 (a) s. 70.

¹⁷ *Sparwasserrin*, *Engelin* ja *Vofßkuhlen* (2003 s. 168) mukaan ”Obwohl die UVP-II-RL es ermöglicht, von dem Vorhabensträger Alternativen prüfen zu lassen (so Erwägungsgrund Nr. 11), folgt daraus nach h.M. keine eigenständige Pflicht des Vorhabensträgers, solche Alternativen aus tatsächlich zu prüfen”. Ks. vastaavasta tulkinnasta alkuperäisen direktiivin osalta esim. *Cupei* 1986 s. 204 ja *Krämer* 2000 s. 114.

Kloepfer pitää puolestaan vaatimuksen olemassaoloa kiistanalaisena.¹⁸ *Kumpula* antaa vaihtoehtotarkastelua koskevasta säännöksestä velvoittavamman kuvan. Hän toteaa, että arvioitavien hankkeiden kokonaisvaltaisuuden vaatimukseen sisältyvät myös vaihtoehtotarkastelu sekä julkituodut vaihtoehtojen valintoja koskevat perustelut. Kumpulan mukaan YVA-direktiivissä asetetaan SEA-direktiiviä selvemmin vaihtoehtotarkastelua koskeva vaatimus.¹⁹ Sen sijaan komissio katsoo, että SEA-direktiivissä vaaditaan laaja-alaisempaa vaikutusten arviointia kuin YVA-direktiivissä. Komissio katsoo SEA-direktiivin sisältävän kohtuullisten vaihtoehtojen osoittamista, kuvaamista ja arviointia koskeva velvoitteen.²⁰ Myös *Sheate* ym. katsovat, että SEA-direktiivissä annetaan hankekohtaiseen arviointiin nähden enemmän painoa vaihtoehtojen selvittämistarpeelle. Heidän mukaansa kohtuullisia vaihtoehtoja tulee tarkastella jokaisessa ympäristöselostuksessa.²¹

YVA-yleissopimuksessa vaihtoehtotarkastelua koskeva vaatimus on muotoiltu YVA-direktiiviä hieman vaativammin. Sopimuksessa edellytettyihin ympäristövaikutusten arviointiasiakirjoihin on sisällytettävä soveltuvien osien kuvaus hankkeen mahdollisista vaihtoehdoista ja selostus hankkeen toteuttamatta jättämisestä koskevasta vaihtoehdosta.²² Arviointiasiakirjoissa on oltava myös kuvaus hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristöstä sekä arvio ehdotetun hankkeen ja sen vaihtoehtojen aiheuttamista mahdollisista ympäristövaikutuksista sekä arvio vaikutusten merkittävydestä.²³ Sopimus ei viittaa YVA-direktiivin

¹⁸ *Kloepferin* (2004 s. 355, alaviite 705) mukaan ”Es ist jedoch strittig, ob die UVP-Richtlinie eine Alternativenprüfung gebietet”. Ks. myös *Wood* (2003 s. 40 ja 46), joka kiinnittää huomiota vaihtoehtotarkasteluvelvoitteen muotoilun löyhyyteen.

¹⁹ *Kumpula* 2004 (a) s. 280. SEA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan nojalla ympäristöselostuksessa tulee osoittaa, kuvata ja arvioida suunnitelman tai ohjelman toteuttamisen todennäköiset merkitävät ympäristövaikutukset sekä suunnitelman tai ohjelman tavoitteet ja maantieteellinen ulottuvuus ottaen huomioon kohtuulliset vaihtoehdot. Ympäristöselostuksen sisältöä täsmentävän direktiivin liitteen I (kohta h) mukaan annetuissa tiedoissa on oltava myös selvitys siitä, miksi käsitellyt vaihtoehdot on valittu.

²⁰ Komissio 2003 (b) s. 25–27. Sen mukaan olennaista on, että kohtuullisista vaihtoehdoista annetaan täsmällinen kuva. Valituista vaihtoehdoista on komission mukaan toimitettava SEA-direktiivin liitteessä I tarkoitettut tiedot.

²¹ *Sheate* ym. 2005 s. 7. Vastaavasti *Holder* (2004 s. 149–150) tuo esiin, että SEA-direktiivi tarjoaa YVA-direktiiviin nähden aidomman mahdollisuuden vaihtoehtojen tarkastelulle.

²² YVA-yleissopimuksen edellyttämän vaihtoehtotarkastelun osalta *Koivurova* (2002 (a) s. 334) katsoo, että ”The EIS must contain reasonable alternatives to the proposed activity, including a no-action alternative”. Velvoitteen tulkinnassa on kuitenkin huomioitava sopimuksen harkintavaltaa jättävä sanamuoto. Sopimuksen (4 artiklan 1 kohta ja liite II kohta b) mukaan vähimmäisvaatimuksena on, että asiakirjat sisältävät ”a description, where appropriate, of reasonable alternatives (for example locational or technological) to the proposed activity and also the no-action alternative” (kurs. tässä). Vuoden 1985 YVA-direktiivin sisältämä velvoite oli muotoiltu vastaavanlaisesti (”where appropriate, an outline of main alternatives...”). Muotoilun on katsottu jättävän jäsenvaltioille huomattavaa harkintavaltaa. Näin myös *Koivurova* 2002 (a) s. 208, alaviite 728.

²³ YVA-yleissopimuksen 4 artiklan 1 kohta ja liitteen II kohdat b, c ja d.

tavoin siihen, että vaihtoehtotarkastelussa olisi kysymys ainoastaan hankkeesta vastaavan omaehtoisesta vaihtoehtojen selvittämisestä. Merkillä pantavaa on myös se, että YVA-yleissopimuksessa edellytetään selostusta myös nollavaihtoehtosta eli ”hanketta ei toteuteta” -vaihtoehtosta. Kyseistä vaatimusta ei ole kirjattu YVA-direktiiviin.

7.4 VAIHTOEHTOJEN TARKASTELUVELVOLLISUUS SUOMEN YVA-JÄRJESTELMÄSSÄ

7.4.1 Vaihtoehtotarkastelun oikeudelliset lähtökohdat ja vaihtoehtoisuuden elementit

YVAL 10.1 §:n perusteella hankkeesta vastaavan tulee selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon pohjalta. Vaihtoehtotarkastelua koskevista yksityiskohtaisemmista vaatimuksista säädetään asetuksessa.²⁴ YVAA 9 §:n 2 kohdan mukaan ympäristövaikutusten arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin hankkeen toteuttamisvaihtoehdot, joista yhtenä vaihtoehtona on hankkeen toteuttamatta jättäminen (nollavaihtoehto), ellei tällainen vaihtoehto ole erityisesti syystä tarpeeton. Arviointiselostuksesta on puolestaan ilmevä tarpeellisessa määrin YVAA 9 §:ssä edellytetyt tiedot tarkastettuina, arvio vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, selvitys niiden toteuttamiskelpoisuudesta sekä hankkeen vaihtoehtojen vertailu (YVAA 10 §:n kohdat 1, 5, 6 ja 8).

Vaihtoehtotarkastelua koskevat säännökset jättävät lainsoveltajalle laajan tulkintamarginaalin. Vaihtoehtoja koskevia tietoja ja arvioita on esitettävä ”tarpeellisessa määrin”. Ilmaisui ei tee kuitenkaan säännöksistä normatiivisesti merkityksettömiä, vaan se kuvaa sitä, että arviointimenettelyssä sisältövaatimuksia arvioidaan tapauskohtaisesti hankkeen erityispiirteiden pohjalta.²⁵ Väljä muotoilu mahdollistaa myös kohtuusnäkökohtien huomioon ottamisen vaihtoehtotarkastelun sisällöllistä laajuutta arvioitaessa.²⁶

Vaihtoehtojen tarkastelu voi merkitä hanketyypistä riippuen esimerkiksi sijoituspaikkaa²⁷, hankkeen kokoa, sovellettavaa tekniikkaa ja kuljetusreittejä

²⁴ Lain esitöissä vaihtoehtotarkasteluvaihtoiteen sisältöä ei juurikaan täsmennetä. Hallituksen esityksen (1993 vp s. 18) mukaan selostuksessa ”esitettäisiin hanke ja sen mahdolliset vaihtoehdot, tarvittaessa hankkeen toteuttamatta jättäminen...”.

²⁵ Vastaavasti Kokko (1997 s. 71) toteaa kaavoihin liittyvien selvitystenvaatimusten näkökulmasta, että ilmaus ”tarpeellisessa määrin” ei voi olla mekanismi, joka poistaa säännöksen merkityksen ja lakiuudistuksen tarkoituksen.

²⁶ Ks. myös Kokko 2007 s. 122.

²⁷ Pitkittäishankkeiden (esim. teiden) osalta sijoituspaikkavaihtoehdot tarkoittavat erilaisia linjausvaihtoehtoja.

koskevien vaihtoehtojen kartoitusta sekä näiden ympäristövaikutusten ja toteuttamiskelpoisuuden arvioimista.²⁸ Tietty toiminnat (esimerkiksi sikalat) ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden aiheuttamien ympäristöhaittojen ehkäisyssä käytettävien teknisten torjuntatoimien käyttömahdollisuudet ovat rajoitettuja verrattuna toiminnan sijoituspaikan merkitykseen. Vastaavasti joidenkin hanketyyppien (esimerkiksi energiatuotantolaitos) osalta sijoituspaikka saattaa olla haittojen ehkäisyn kannalta toissijainen verrattuna käytettäviin teknisiin menetelmiin.²⁹ Lisäksi osa hankkeista (esimerkiksi kaivokset) ovat tiettyyn alueeseen sidottuja, jolloin sijoituspaikkavaihtoehtojen tarkastelu ei saata tulla lainkaan kysymykseen. Tällöin vaihtoehtotarkastelu voi koskea esimerkiksi teknisiä ratkaisuja, erilaisia kokovaihtoehtoja ja nollavaihtoehtoa.

Sijoituspaikan osalta vaihtoehtojen olemassaoloa voi olla tarpeen selvittää sekä makro- että mikrotasolla. Makrotasolla kartoitetaan, mille paikkakunnalle tai alueelle hanke sopisi parhaiten, kun taas mikrotasolla arvioidaan hankkeen yksityiskohtainen rakennuspaikka suppealla aluekokonaisuudella. Mikrotasolla harkinnan lähtökohtana on haittojen vähentäminen alueella sijoittamalla rakennuspaikka riittävän etäälle häiriintyvistä kohteista.³⁰

7.4.2 Vaihtoehtotarkastelua koskevaa oikeuskäytäntöä

Seuraavassa vaihtoehtotarkasteluvuorituksen sisältöä tarkastellaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen pohjalta. Tapauksessa *KHO 2002:64* (Vuosaaren satama) osa valittajista katsoi, että ympäristövaikutusten arviointimenettely oli suoritettu asiassa virheellisesti sen vuoksi, ettei siinä ollut tarkasteltu riittävästi eri satamavaihtoehtoja ja että hankkeen ympäristövaikutukset oli puutteellisesti selvitetty.

KHO 2002:64: Korkein hallinto-oikeus totesi YVA:ssa tarkasteltujen vaihtoehtojen ja ympäristöllisten selvitysten riittävyttä koskevan valitusperusteen osalta ensinnäkin, että YVAL:n 13 §:n mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. KHO toi lisäksi esiin, että VL:n 16 luvun 1 a §:n mukaan hakemusasiakirjoihin on liitettävä YVA-selostus, jos hakemus koskee luvan myöntämistä YVAL:ssa tarkoitettulle hankkeelle. Korkein hallinto-oikeus totesi edelleen, että yhteysviranomaisen oli arviointiselostuksesta antamassaan lausunnossa pitänyt arviointiselostusta riittävänä ja että asiakir-

²⁸ Vaihtoehtoisuuden elementeistä ks. *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 93–94, *Turtiainen* 2000 s. 25 ja *Steinemann* 2001 s. 6 sekä ympäristöhallinnon YVA-tukiaineisto, arviointiselostuslausunnon tarkistuslista (<http://www.ymparisto.fi>).

²⁹ Ks. HE 84/1999 vp s. 44. Ks. myös *Kumpulainen* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1245.

³⁰ Ks. *Kuusiniemi* 1992 s. 478–479 ja 2001 (b) s. 51.

joista saatavan selvityksen mukaan samanaikaisesti oli tehty ympäristövaikutusten arviointi myös Kirkkonummen Pikkalanlahden satamahankkeesta. Päättyessään siihen, ettei uusi ympäristövaikutusten arviointimenettely ole tarpeen KHO kiinnitti huomiota myös muun muassa siihen, että vesilain mukaisessa lupaharkinnassa lähtökohtana on ratkaisun antaminen vain lupahakemuksen kohteena olevan hankkeen luvanmyöntämisen edellytyksistä. Selvitysten riittävyyden osalta korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyn jälkeen asiassa oli sen myöhemmissä vaiheissa esitetty täydentäviä selvityksiä satamahankkeen vaikutuksista ympäristöön. KHO:n mukaan asiassa olevia satama- ja väylähankkeesta tehtyjä selvityksiä oli pidettävä vesilain mukaisen lupaharkinnan kannalta riittävinä. Muun ohella näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus hylkäsi hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyt valitukset ja pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen.

Merkillepantavaa on, ettei korkein hallinto-oikeus arvioinut YVA-menettelyn riittävyyttä lainkaan YVA-lainsäädännössä asetetuista vähimmäisvaatimuksista käsin. Selvitysten riittävyyden osalta se kiinnitti huomioita erityisesti siihen, ovatko YVA-menettelyn aikana ja sen jälkeen toimitetut selvitykset hankkeen ympäristövaikutuksista sektorilain (VL) soveltamisen kannalta riittävät.³¹ Päätöksessä kiinnitettiin huomioita myös yhteysviranomaisen lausuntoon, jossa tulee ottaa kantaa arviointiselostuksen riittävyyteen. Tapauksessa yhteysviranomaisen oli pitänyt arviointia vaihtoehtotarkasteluineen YVA-lainsäädännön mukaisena.

Vaihtoehtotarkastelun näkökulmasta mielenkiintoinen kysymys liittyi tapauksessa siihen, olisiko satamahankkeen YVA-menettelyn vaihtoehtotarkasteluun tullut sisällyttää myös Pikkalanlahden satamahankkeen. Vuosaaren satamahankkeen arviointiselostuksesta annetuissa lausunnoissa ja muistutuksissa oli tuotu esille tarve tehdä Pikkalanlahden ja Helsingin satamahankkeiden välillä vertailu ja tätäkin laajempi satamapoliittinen tarkastelu. Yhteysviranomaisen totesi arviointiselostuksesta antamassaan lausunnossa, ettei YVAL edellytä, että ennen yksittäisen hankkeen ympäristövaikutusten arviointia tulisi tarkastella hankkeesta vastaavan näkökulmaa laajemmin satamien kehittämistä ja sen ympäristövaikutuksia. Tämä tarve oli tullut yhteysviranomaisen mukaan esille

³¹ Wallgren (2002 s. 9) katsoo ratkaisun osoittavan, ettei YVA-menettelyllä ole itsessään kovinkaan suurta merkitystä vesilain mukaisissa rakentamisasiossa. Hän toteaa, että vesilain mukaisissa asioissa ratkaistaan ainoastaan se, voidaanko lupa myöntää hakemuksessa esitetyille hankkeelle – ei sitä, onko haettu vaihtoehto ympäristön kannalta paras mahdollinen vai olisiko jokin kokonaan toinen vaihtoehto ympäristön kannalta parempi ratkaisu. YVA:ssa tuotettu tieto vaihtoehtoisista toteuttamiskäytännöistä voi kuitenkin olla vesilain mukaisen lupaharkinnan kannalta merkityksellisessä asemassa. Kuten esimerkiksi edellä jaksossa 7.2 käsitelty tapaus *KHO 1982 A II 86* osoittaa, vesilain mukaisessa rakennusasiassa hakemus voi tulla hylätyksi osaltaan siitä syystä, että hanke voidaan toteuttaa vaihtoehtoisella, ympäristön kannalta edullisemmalla tavalla ilman kohtuuttomia lisäkustannuksia. Haittojen minimointiin suhteellisesti velvoittavan VL 2:3 asemasta ks. myös *Vihervuori* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 830–832.

pääkaupunkiseudun satamahankkeiden käsittelyssä. Lausunnosta ei ilmene, että Vuosaaren ja Pikkalanlahden sataman välisen vertailun puuttuminen arviointiselostuksesta olisi ollut yhteysviranomaisen mielestä puute.³²

Lausunnon perusteella yhteysviranomaisen näyttäisi lähteneen siitä, ettei Pikkalanlahden satamahanketta voitu pitää YVA-menettelyn tekemisvaiheessa YVAA:ssa tarkoitettuna hankkeen toteuttamisvaihtoehtona, kun kyseessä oli toisen hankkeesta vastaavan valmisteleva hanke.³³ Tähän kysymykseen KHO ei suoranaisesti ottanut kantaa, mutta pitäessään menettelyä riittävänä ja viitataessaan perusteluissa yhteysviranomaisen lausuntoon, se näyttäisi hyväksyneen tulkinnan siitä, ettei yksittäisen hankkeesta vastaavan tarvitse sisällyttää vaihtoehtotarkasteluun muita vireillä olevia (ja mahdollisesti kilpailevia) hankkeita.

Myös ratkaisu *KHO 25.6.2003 t. 1543 (LRS)* koski YVA-menettelyn vaihtoehtotarkastelua. Toisin kuin tapauksessa *KHO 2002:64* korkein hallinto-oikeus otti päätöksessä huomioon YVA-lainsäädännössä vaihtoehtotarkastelulle asetetut vaatimukset ja toi selkeästi esiin lopputulokseen vaikuttaneita asianhaaroja.

KHO 25.6.2003 t. 1543 (LRS): Tielaitoksen keskushallinto oli päätöksellään 27.7.2000 hyväksynyt tiesuunnitelman, joka koski valtatie 1 (E 18) rakentamista moottoritieksi välillä Lohja–Lieviö. Hallinto-oikeus hylkäsi päätöksestä tehty valitukset. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valittajat vetosivat muun ohella hanketta koskevan, vuonna 1996 valmistuneen arviointimenettelyn puutteellisuuteen katsoen, ettei menettelyä ollut toteutettu YVA-lainsäädännön mukaisesti. Korkein hallinto-oikeus muutoin vaatimukset hyläten muutti hallinto-oikeuden päätöstä siltä osin kuin se koski veden laadun tarkkailuvelvoitetta ja mahdollisesti myöhemmin tarvittavaa vesilain mukaista lupaa. Korkein hallinto-oikeus toi YVA:ssa suoritettun vaihtoehtotarkastelun riittävyyden osalta muun ohella esiin, että valtakunnan osakeskuskisa yhdistävän moottoritien tasoisen väylän suunnittelu kestää hankkeen luonteesta johtuen kauan. KHO:n mukaan YVAL oli tullut tien suunnittelun etenemiseen nähden myöhään voimaan ja tästä syystä kaikki tien aiemmin esillä olleet pääsuunnat eivät enää YVA-vaiheessa olleet arvioitavina. Tarkasteltavana oli kuitenkin ollut YVAL 10 §:n ja YVAA (792/1994) 10 §:n 2 kohdan mukaisesti nykyisen tiestön parantaminen sekä liikenneministeriön 1.11.1990 tekemän päätöksen mukainen pääsuunta ja sen sisältämän maastokäytävän sisällä useita paikallisia päävaihtoehtoja.³⁴ Edelleen korkein hallin-

³² Sen sijaan, että yhteysviranomaisen olisi edellyttänyt hankkeesta vastaavalta vertailun sisältämistä arviointiin, se suoritti lausunnossaan itse yleispiirteisen liikennettä, yhdyskuntarakennetta ja luontovaikutuksia koskevan vertailun. Uudenmaan ympäristökeskuksen lausunto (13.3.1996) Helsingin sataman ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta.

³³ Molempien satamahankkeiden YVA-menettelyt olivat vireillä samoihin aikoihin ja päättyivät itse asiassa samana päivänä. Yhteysviranomaisen antoi lausuntonsa hankkeiden arviointiselostuksista 13.3.1996.

³⁴ Päätöksessä viitatus YVAA:n (792/1994) 10 § koski arviointiohjelman sisältövaatimuksia. Kyseisen pykälän 2 kohdassa edellytettiin, että arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin hankkeen toteuttamisvaihtoehdot, joista yhtenä vaihtoehtona on hankkeen toteuttamatta jättäminen, ellei tällainen vaihtoehto erityisestä syystä ole tarpeeton.

to-oikeus katsoi, ettei YVAL:n tai YVA-direktiivin pohjalta voida katsoa, että jo useita vuosia jatkunut suunnittelu olisi tullut aloittaa alusta YVAL:n voimaantultua tai Suomen jäsenyyden alettua EU:ssa. YVAL:n voimaantulosäännöksestä (27 §) käy KHO:n mukaan ilmi se periaate, ettei lakia sovelleta taannehtivasti.³⁵

Ratkaisu ilmentää sitä, että korkein hallinto-oikeus tulkitsee vaihtoehtotarkastelua koskevaa velvoitetta joustavasti, kun hankkeen suunnittelu on ehtinyt edetä pitkälle ennen YVAL:n voimaantuloa. Ennen lain voimaantuloa selvitettyjä vaihtoehtoja ei edellytetä tarkastelemaan uudelleen myöhemmin käynnistyvän arviointimenettelyn yhteydessä. Myös aikaisemmassa julkaisemattomassa käytännössään (*KHO 14.8.2002 t. 1854*) korkein hallinto-oikeus on tulkinnut vaihtoehtotarkastelovelvoitetta samaan tapaan.

KHO 14.8.2002 t. 1854: Kaatopaikan ympäristölupaa koskevassa asiassa valittajat olivat vedonneet muun muassa siihen, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely oli toteutettu vaihtoehdottomana. Vaasan hallinto-oikeus hylkäsi valitukset, mutta totesi hankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksen olevan sikäli puutteellinen, että arviointiselostuksen yhteydessä ei ollut vertailtu kaatopaikan vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja. Tämä johtui VHAO:n mukaan siitä, että hanke oli edennyt ennen YVAL:n voimaantuloa jo niin pitkälle, että alue oli valittu sitä ennen (jätehuollon kehittämisstrategian laatimisen yhteydessä) tutkituista kuudesta eri vaihtoehdosta parhaimmaksi sijoituspaikaksi. Hallinto-oikeus katsoi, että hankkeen YVA-menettelyä edeltänyt jätehuollon kehittämisstrategia ja kaatopaikkaa koskeva arviointiselostus yhdessä arvioituna täyttävät YVAL vaatimukset. KHO pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen ja perusteli ratkaisua YVA:n osalta VHAO:n päätöksestä ilmeneviin perusteisiin viitaten.

YVA:n vaihtoehtotarkastelua käsiteltiin myös esimerkiksi tapauksissa *KHO 14.5.1998 t. 859* ja *KHO 8.12.2000 t. 3194*. Näistä ratkaisuisista ilmeni lähinnä korkeimman hallinto-oikeuden kanta siitä, oliko YVA-asiakirjoissa ollut YVAA:ssa säädettyä selvitystä vaihtoehdoista.³⁶

KHO 14.5.1998 t. 859: Tiesuunnitelman vahvistamista koskevassa valituksessa vaadittiin liikenneministeriön päätöksen kumoamista ja asian palauttamista uudelleen käsiteltäväksi lainmukaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tekemistä varten. KHO:n mukaan asiakirjoista ilmeni, että

³⁵ Samaa moottoritiehanketta (välin Lahnajärvi–Lohja rakentamista) koskevassa ratkaisussa *KHO 2003:99* korkein hallinto-oikeus toisti vaihtoehtotarkasteluun liittyen tapauksessa *KHO 25.6.2003 t. 1543 (ATK)* esitetyn tulkinnan muun muassa siitä, ettei YVAL:n perusteella voida katsoa, että tien jo useita vuosia jatkunut suunnittelu olisi tullut aloittaa alusta YVAL:n tultua voimaan. Tapauksen prejudikatiivisen merkityksen kannalta on merkillepantavaa, ettei YVA-menettelyä ollut kirjattu ratkaisun otsikkoon.

³⁶ Myös edellä jaksossa 6.3.2 käsitellyt tapaukset *2005:27* ja *KHO 26.5.1999 t. 1274* koskivat osaltaan vaihtoehtotarkastelua.

arviointiohjelmassa ja -selostuksessa oli esitetty tarpeellisessa määrin YVAA (792/1994) 10 ja 11 §:ssä säädettyä selvitystä muun ohella hankkeen toteuttamisvaihtoehdoista, yhtenä vaihtoehtona hankkeen toteuttamatta jättäminen.

KHO 8.12.2000 t. 3194: Asiassa valittajat olivat vaatineet kaatopaikan sijoittamista koskevan lupapäätöksen kumoamista lisäksi muun muassa sillä perusteella, ettei YVAL:ssa tarkoitettua nollavaihtoehtoa eli hankkeen toteuttamatta jättämistä ollut tarkasteltu YVA-menettelyssä. Korkein hallinto-oikeus totesi arviointiohjelman täyttävän YVAA:n asettamat vaatimukset viitaten siihen, että arviointiohjelmassa jätteidenkäsittelyalueen laajentaminen oli todettu välttämättömäksi eikä nollavaihtoehto ollut realistinen.

Kaiken kaikkiaan korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä on todettavissa, ettei se ole olennaisella tavalla kiinteyttänyt tai selkeyttänyt vaihtoehtotarkastelua koskevan velvoitteen sisältöä. Tämä johtunee osaltaan tapausten melko vähäisestä määrästä ja yhteysviranomaisen valvonnan kautta tapahtuvan laadunvarmistuksen keskeisestä asemasta Suomen YVA-järjestelmässä, mutta myös korkeimman hallinto-oikeuden niukasta perustelutavasta YVA:aan liittyvien vähimmäisvaatimusten osalta. Vaihtoehtotarkastelua koskevat päätökset ovat usein sisältäneet lähinnä KHO:n toteamuksen selvitysten riittävydestä sen sijaan, että niissä olisi arvioitu konkreettisesti selvitysten laatua ja laajuutta suhteessa YVA-lainsäädännössä menettelylle asetettuihin vaatimuksiin.

7.4.3 YVA-menettelyn osallisten esittämien vaihtoehtojen huomioon ottaminen

YVA-menettelyn sisällöllisen laajuuden kannalta ympäristövaikutusten arviointiohjelma ja siitä annetut lausunnot ja mielipiteet ovat keskeisessä asemassa. Vaihtoehtotarkastelun osalta arviointiohjelmassa esitetään ne hankkeen toteuttamisvaihtoehdot, joiden ympäristövaikutukset tulevat arviointimenettelyssä selvitettäväksi ja arvioitaviksi. Hankkeesta vastaavalta ei voida luonnollisestikaan edellyttää, että se tarkastelisi yksityiskohtaisesti kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja; vaihtoehtojen määrää on yleensä tutkimusresursseista johtuen välttämätöntä rajata.

Vaihtoehtotarkastelun toteuttamismuotoon ja rajauksiin vaikuttaa keskeisesti se, ketkä voivat osallistua tarkasteluun otettavien vaihtoehtojen määrittämisprosessiin. Kuten edellä todettiin, YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan sanamuoto mahdollistaa tulkinnan, jonka mukaan vaihtoehtotarkastelu koskee ainoastaan hankkeen toteuttajan omaehtoisesti selvittämiä vaihtoehtoja. Sen sijaan YVAA 9 ja 10 §:ien sanamuodot eivät viittaa siihen, että vaihtoehtotarkastelussa olisi kysymys ainoastaan hankkeesta vastaavan vapaaehtoisesti tarkastelemien vaihtoehtojen kuvauksesta. Sama koskee YVA-yleissopimuksen

(4 artiklan 1 kohta ja liite II) muotoilua vaihtoehtotarkastelun osalta. Kun otetaan huomioon myös YVAL 1 ja 10 §:t sekä ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteet, hankkeesta vastaavalta voidaan nähdäkseni edellyttää, että tämä ottaa huomioon YVA-menettelyn eri osapuolten esittämät vaihtoehdot sekä perustelee mahdolliset vaihtoehtojen karsimiset (rajaukset).³⁷ Kyse on osaltaan perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta.

Ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen (PL 20 §) yksi elementti on julkisen vallan velvollisuus turvata jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.³⁸ Kyseinen vaikuttamismahdollisuus toteutuu ensisijaisesti perustuslaillisen toimeksiannon täyttämisen kautta, eduskuntalakien säätämisen ja niiden noudattamisen muodossa.³⁹ Toisaalta perusoikeudet vaikuttavat voimassa olevaan oikeuteen myös tulkintavaikutuksen kautta.⁴⁰ Perusoikeudet ilmentävät niitä arvoja ja tavoitteita, jotka tulee ottaa huomioon etsittäessä säännöksen parasta tulkintavaihtoa. Erityisesti sovellettaessa sisällöllisesti väljiä oikeusnormeja tulkinnan suuntaamisessa ja tulkintavaihtoehtojen rajaamisessa perusoikeudet on otettava lukuun.⁴¹

YVA-käytännössä hankkeesta vastaavat ovat kuitenkin usein ottaneet vajavaisesti huomioon yhteysviranomaisen lausunnon vaihtoehtoselvityksen osalta. *Turtiaisen* tarkastelemista 45 hankkeesta 25 tapauksessa yhteysviranomainen vaati lisävaihtoehtojen tarkastelua. Hankkeesta vastaavat ottivat vaatimukset huomioon 11 tapauksessa.⁴² Vaihtoehtoselvityksiä koskevien vaatimusten vai-sua huomioon ottamista selittänee osittain perustelujen puuttuminen ja epä-määräisten ilmausten käyttäminen yhteysviranomaisten lausunnoissa.⁴³ Joissa-

³⁷ Ks. myös *Koivurova* (2002 (b) s. 63), joka katsoo, että hankkeesta vastaavan tulee tutkia, mitkä ovat pääsuunnitelmalle vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa hanke ja mitkä voivat olla niiden todennäköiset ympäristövaikutukset. Myös esimerkiksi ympäristöministeriö näyttäisi tulkitsevan YVA-lainsäädäntöä siten, ettei hankkeen toteuttaja voi yksin valita, mitä vaihtoehtoja arviointimenettelyssä tarkastellaan. Ks. ympäristöministeriön lausunto 1.12.2000, Dnro 19/42/2000. Vrt. *Häikiö* (1995 s. 39 ja 86), joka katsoo, ettei YVA-menettelyssä velvoiteta ottamaan huomioon eri tahojen mielipiteitä vaihtoehtoista ks. myös *Turtiainen* (2000 s. 26), joka näyttää yhtyvän Häikiön kantaan.

³⁸ Tältä osin ympäristöperusoikeus on kytköksissä perustuslain kansanvaltaa korostavaan 2.2 §:ään, vaali- ja osallistumisoikeudet takaavaan 14 §:ään, sanavapauden ja julkisuuden turvaavaan 12 §:ään, kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen (13 §) sekä oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevaan 21 §:ään. *Kumpul* 2006 s. 10.

³⁹ Ks. HE 309/1993 vp s. 66 ja *Vihervuori* teoksessa *Hallberg* ym. 1999 s. 641.

⁴⁰ Ks. esim. ratkaisu *KHO 2002:86*, jossa PL 20 §:n todetaan sisältävän perustuslain tasaisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaavan osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

⁴¹ Ks. *Kuusiniemi* 1998 (b) s. 46 ja 66–67 ja 2001 (a) s. 173–174.

⁴² *Turtiainen* 2000 s. 35–36. Ks. myös esim. turpeennostoa koskeva Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto (8.3.2001, Dnro 0800R0005-53), josta ilmenee, että yhteysviranomainen oli esittänyt arviointiohjelmasta antamassaan lausunnossa sellaisen vaihtoehdon arvioimista, jossa turvetuotannon ulkopuolelle jäisivät ojittamattomat tai luonnontilankaltaiset suot. Vaihtoehtoa ei kuitenkaan arvioitu arviointiselostuksessa.

⁴³ Ks. *Turtiainen* 2000 s. 36.

kin tapauksissa vaihtoehtotarkastelun suppeus on saattanut johtua hankkeesta vastaavan tulkinnasta, että se voi itse päättää tarkasteltavista vaihtoehdoista. Esimerkiksi Vuosaaren satamahanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointiselostuksen mukaan ”Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaan hankkeesta vastaava määrittelee vaihtoehdot, jotka sillä on käytettävissä. Siksi Helsingin kaupungin ulkopuolisia vaihtoehtoja ei vaikutusten arvioinnissa tarkastella.”⁴⁴

Tulkinta on ristiriidassa arviointimenettelyn sisältöä määrittävien säännösten (YVAL 10 §, YVAA 9 ja 10 §:t) sekä niiden soveltamista ohjaavien oikeusperiaatteiden ja ympäristöperusoikeuden kanssa. YVA-menettelyyn osallistumaan oikeutetuilla tulee olla aito mahdollisuus vaikuttaa vaihtoehtotarkastelun sisältöön.⁴⁵ Vaihtoehtotarkasteluun liittyvät puutteet tulee ottaa huomioon YVAL 12 §:n mukaisessa arviointiselostuksen riittävyysarvioinnissa. Vaihtoehtotarkastelun kuullessa YVA-menettelyn ydinkohtiin arviointiohjelma-vaiheessa esitettyjen vaihtoehtojen – jotka eivät olisi epärealistisia – sivuuttaminen ilman perusteltuja syitä voi nähdäkseni johtaa siihen, ettei menettelyä voida pitää riittävänä.

7.4.4 Vaihtoehtojen rajaus

Vaihtoehtoselvityksen toteutukseen ja tuloksiin vaikuttaa keskeisesti se, miten vaihtoehtoja kehitetään ja millä perusteilla vaihtoehdot valitaan varsinaiseen tarkasteluun tai rajataan tarkastelun ulkopuolelle.⁴⁶ *Turtiainen* kiteyttää vaihtoehtojen karsimiseen liittyvää ongelmaa toteamalla, että väärin tehty rajaukset voivat merkitä sitä, että hyvätkin vaihtoehdot jäävät analyysin ulkopuolelle.⁴⁷ Laadukkaan YVA:n tunnusmerkkinä on, että vaihtoehdot on valittu ja muokattu järjestelmällisen lähestymistavan avulla siten, että hankkeen tarkoituksen ja tarpeen toteuttavat vaihtoehdot tulevat kattavasti tutkittua.⁴⁸ Kaikkia vaihtoehtoja

⁴⁴ Vuosaaren sataman ympäristövaikutusten arviointiselostus 1995 s. 91.

⁴⁵ Myös yleispiirteisempi vaatimus useampien vaihtoehtojen sisällyttämisestä tarkasteluun tulisi lähtökohtaisesti ottaa huomioon erityisesti niissä tapauksissa, joissa hankkeen soveltuvuus alueelle olisi perustellusti kiistanalainen. Tämä on erityisesti yleisön vaikuttamismahdollisuuksien kannalta tärkeää, sillä uusien realististen vaihtoehtojen esittäminen voi olla kansalaisille ilman asiantuntija-apua hyvin hankalaa.

⁴⁶ Kun lähtökohdaksi otetaan edellä esitetty tulkinta, jonka mukaan hankkeesta vastaavan on huomioitava YVA:n eri osapuolien esittämät vaihtoehdot ja esitettävä rajauksien osalta perustellut syyt, myös sallittujen rajausperusteiden arviointi ”muuttuu” oikeudellisesti kiinnostavaksi.

⁴⁷ *Turtiainen* 2000 s. 25.

⁴⁸ Kun tarkasteluun otettavat vaihtoehdot määräytyvät hankkeen tarkoituksen pohjalta, myös tavoitteenasettelu on keskeisessä asemassa YVA:n vaihtoehtojen kehittämisessä. Periaatteessa on mahdollista, että hankkeesta vastaava muotoilee hankkeen tavoitteet tietoisesti siten, että tietyt vaihtoehdot eivät enää vastaa hankkeen tarkoitusta eikä niiden tarkastelu ole siten tarpeen. Kysymykseen on kiinnittänyt huomioita *Steinmann* (2001 s. 10–12), joka pitää kyseistä ongelmaa relevanttina Yhdysvaltojen soveltamiskäytännön näkökulmasta.

tulee tarkastella tasapuolisesti samoin rajauskriteerein.⁴⁹ Myös oikeudellisesta näkökulmasta hankkeesta vastaavalta voidaan nähdäkseni vähintäänkin edellyttää, että tämä perustelee vaihtoehtojen karsimiset ja lopulliseen tarkasteluun jäävien vaihtoehtojen valinnan johdonmukaisella tavalla.⁵⁰

Hildénin ym. tarkastelemissa hankkeissa vaihtoehtojen valintojen perusteluiden esittämisessä oli useissa tapauksissa epätarkkuuksia ja puutteita.⁵¹ Vastaavasti *Turtiainen* viittaa siihen, että vaihtoehtojen rajaukset on perusteltu usein niukasti tai epäjohdonmukaisesti.⁵² YVA-käytännössä tietyn vaihtoehdon karsimista on saatettu perustella esimerkiksi sillä, ettei vaihtoehtoalue ole hankkeesta vastaavan omistuksessa. Alueen omistussuhde ratkaisevana rajausperusteena on kuitenkin ongelmallinen. Mikäli alueiden omistussuhteille annettaisiin ratkaiseva merkitys, vaihtoehtojen tarkastelu jäisi usein makrotasolla toteutumatta eikä menettelyn keskeisiä tavoitteita tältä osin saavutettaisi. Kiinteistöjen omistussuhteita ei voitaneakaan pitää yksin riittävänä perusteluna sille, ettei tiettyä vaihtoehtoa oteta tarkasteluun.⁵³ Rajauksia tehtäessä tulee huomioida se, onko alue mahdollista saada haltuun kaupoin tai lunastamalla.⁵⁴

Alueen kaavoitustilanne voi olla maanomistussuhteiden ohella syynä siihen, miksi tiettyä vaihtoehtoa ei haluta sisällyttää vaihtoehtotarkasteluun. Hankkeen toteuttajan näkökulmasta kyseinen rajausperuste on ymmärrettävä, sillä jos arviointiohjelma-vaiheessa esitetty uusi vaihtoehto edellyttäisi kaavan laatimista tai muuttamisprosessia, hankkeen toteuttaminen saattaisi viivästyä huomattavasti.⁵⁵ Kirjallisuudessa *Nordberg* on pohtinut kaavoituksen asemaa tietyn vaihtoehdon karsintaperusteena luonnonsuojelulain kannalta.⁵⁶ Hänen mukaansa

⁴⁹ Ks. *Hildén* ym. 1997 s. 15 ja 25 sekä ympäristöhallinnon YVA-tukiaineisto, arviointiselostuslausunnon tarkistuslista (<http://www.ymparisto.fi>). Rajausten perustelu voi tapahtua esimerkiksi vertailun avulla. *Turtiainen* (2000 s. 8 ja 17–18) pitää suunnittelun alkuvaiheessa tehtävää, varsinaista vertailuvaihetta edeltävää vaihtoehtojen karsintaa tärkeänä vertailuvaiheena. Vastaavasti *Steinmann* (2001 s. 14–15 ja 18) korostaa varhaisen rajausvaiheen merkitystä vaihtoehtotarkastelun tulosten kannalta. Hänen pitää ongelmana sitä, ettei varhaisen vaiheen rajauksissa oteta aina huomioon ympäristöllisiä kriteerejä ja siten ”ympäristöystävälliset” vaihtoehdot eivät välttämättä suodatu arviointiselostus-vaiheessa tehtävään vaihtoehtotarkasteluun.

⁵⁰ Ks. myös *Kumpula* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 507, jonka mukaan YVA-menettely edellyttää vaihtoehtotarkastelun avoimuutta sekä julkituotuja perusteluja vaihtoehtojen valinnoille tai niiden hylkäämiselle.

⁵¹ *Hildén* ym. 1997 s. 33 ja 39. He toteavat vaihtoehtojen valintojen taustalla olevien tekijöiden esiin tuomisen olevan tärkeää, että voitaisiin arvioida, onko keskeiset toteuttamisvaihtoehdot tutkittu, tai onko olennaisia vaihtoehtoja jäänyt pois suunnittelun piiristä.

⁵² Ks. *Turtiainen* 2000 s. 36.

⁵³ Ks. myös *Kuusiniemi* (1992 s. 487) joka toteaa, että ”Ympäristövaikutusselvityksillä pyritään kiinteistöjen omistussuhteista ym. riippumatta kartoittamaan sijoituspaikkavaihtoehtoja”.

⁵⁴ Vaihtoehtoisten sijoittamispaikkojen lunastusmahdollisuudet on otettava huomioon myös sijoitettaessa ympäristön pilaantumisvaaraa aiheuttavaa toimintaa. Ks. YSL 6 § ja HE 84/1999 vp s. 45.

⁵⁵ YVA-käytännössä sijoituspaikkavaihtoehtoja on poissuljettu viittaamalla siihen, etteivät vaihtoehtoiset sijoituspaikat ole aikataulullisesti mahdollisia.

⁵⁶ *Nordbergin* tarkastelu koskee Natura 2000 -alueiden valinnan perusteena olevien luonnonarvojen heikentämiskiellosta poikkeamista, johon liittyy vaihtoehtoisten ratkaisujen olemassaolon harkinta.

kaava ei yksin ole riittävä peruste jonkin vaihtoehdon poissulkemiseen, jos tätä ei olisi jo toteutettu esimerkiksi siten, että kaavan mukainen asuntoalue muodostaa fyysisen esteen, joka voisi estää vaihtoehtoisen ratkaisun toteutumisen.⁵⁷ Myös YVA:n osalta lienee perusteltua lähteä siitä, ettei kaavoituksen perusteella voida kategorisesti sulkea pois tiettyä vaihtoehtoa. Kaavoituksen tuomaa esittettä arvioitaessa tulisi huomioida se, voisiko vaihtoehtoinen ratkaisu olla kaavoituksen muutosprosessista huolimatta teknisesti ja taloudellisesti mielekäs toteuttaa.

Myös vaihtoehtotarkastelun alueellista laajuutta arvioitaessa voidaan hyödyntää LSL:n mukaisesta vaihtoehtopunninnasta käytyä keskustelua. Luonnonsuojelulain velvoitteita silmällä pitäen vaihtoehtotarkastelun vähimmäislaajuudeksi on esitetty sitä talousaluetta, jota laitoksen on tarkoitus palvella.⁵⁸ Tämä lienee käyttökelpoinen ”nyrkkisääntö” myös YVA:ssa esimerkiksi kaatopaikkojen sijoituspaikkavaihtoehtoja etsittäessä, mutta kaikkien hanketyyppien osalta kriteerinä ei luonnollisestikaan voi olla se (talous)alue, jota hanke palvelee.

Mikäli vaihtoehdot on rajattu asianmukaisesti, lähempään tarkasteluun ei tulisi päätyä vaihtoehtoja, jotka eivät ole realistisia. Menettelyssä tarkasteltujen vaihtoehtojen aitous on yksi yleinen laadukkaan arviointiselostuksen kriteeri.⁵⁹ *Krämerin* mukaan useissa EU:n jäsenmaissa infrastruktuurihankkeiden, kuten moottoriteiden, rautateiden ja satamien YVA-menettelyjen ongelmat ovat ilmenneet osaltaan realististen vaihtoehtojen puuttumisena.⁶⁰ Hankkeesta vastaavalla on usein jo YVA-menettelyä käynnistettäessä näkemys toteutettavasta vaihtoehdosta.⁶¹ Jotta preferoitu vaihtoehto esiintyisi vertailussa mahdollisimman edullisessa valossa, tarkasteluun saatetaan ottaa mukaan muitakin kuin aitoja vaihtoehtoja.⁶² *Turtiaisen* tarkastelemista esimerkkihankkeista viidessä tapauksessa oli esitetty ”varsin epärealistisiksi katsottavia vaihtoehtoja [...] Näin tarkasteltavien vaihtoehtojen lukumäärä näyttää suurelta vaikka ne tosiasiassa eivät olekaan aitoja vaihtoehtoja”.⁶³ Epärealististen vaihtoehtojen mukaan otta-

⁵⁷ *Nordberg* 2001 s. 95.

⁵⁸ Ks. *Nordberg* 2001 s. 94.

⁵⁹ Ks. komissio 2001 (b), tarkistuslistan kohta 2.3.

⁶⁰ *Krämer* 1997 s. 250–251.

⁶¹ Ks. *Turtiainen* 2000 s. 25–26.

⁶² *Steinmann* 2001 s. 13–14. Aitojen vaihtoehtojen puuttumista koskeva ongelma lienee korostunut YVA-menettelyn käyttöönoton alkuvuosina, jolloin YVA-menettelyä edellyttävien hankkeiden suunnittelu saattoi olla jo pitkällä. Heti YVAL:n voimaantulon jälkeen, ennen kuin uudesta suunnitteluinstrumentista oli kokemusta, myös yhteysviranomaiset saattoivat mieltää YVA-menettelyn lähinnä pakolliseksi vaiheeksi, joka oli vain suoritettava. Tämä ilmenee *Ostamon* ja *Hildénin* (1998 s. 28) tekemistä haastatteluista.

⁶³ *Turtiainen* 2000 s. 25–26 ja 36. Myös *Hildénin* ym. (1997 s. 39) tarkastelemien hankkeiden arviointiselostuksissa oli ilmennyt vaihtoehtojen aitouteen liittyviä ongelmia. He huomauttavat YVA-asiakirjojen ja prosessin avoimuuden muuttuvan kyseenalaiseksi, jos hankkeelle esitetään ainoastaan näennäisesti toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja.

minen on hankkeesta vastaavalle imagoariski ja se voi johtaa koko arviointimenettelyn tuloksia koskevaan uskottavuusongelmaan.

7.4.5 Vaihtoehtojen vertailu

Vaihtoehtotarkastelun yksi osa-alue on vertailu, jonka avulla pyritään vastaamaan kysymyksiin: ”[m]ikä vaihtoehto voitaisiin valita ja millä perusteilla? Ja onko ehdotetun hankkeen toteuttaminen perusteltua vai ei?”⁶⁴ Vaihtoehtojen vertailuvälineellisyydestä säädetään YVAA 10 §:n 8 kohdassa, jossa edellytetään, että selostukseen sisältyy tarpeellisessa määrin ”hankkeen vaihtoehtojen vertailu”. Ennen 1.9.2006 voimaan tullutta lakiuudistusta vertailua ei ollut kirjattu YVA-lainsäädännössä menettelyn vähimmäisvaatimuksiin.⁶⁵ Täydennys oli perusteltu, sillä sekä päätöksenteon että yleisön tiedonsaannin kannalta on ongelmallista, jos YVA-menettelyssä ei jäsennetä ja tulkita arviointiprosessissa vaihtoehtoista kerättyä tietoa.⁶⁶ Vertailun sisällyttämisellä arviointiselostuksen vähimmäisvaatimuksiin vastattiin jännitteeseen, joka vallitsi YVA-lainsäädännön ja hyvien arviointikäytäntöjen välillä.⁶⁷

Vertailun toteuttamistapaa ei ole täsmennetty asetuksessa. Säännöksen lähtökohtia on kuitenkin käsitelty asetusehdotuksen perustelumuiotiossa, jonka mukaan vaihtoehtojen vertailussa ”tiivistettäisiin, jäsennettäisiin ja tulkittaisiin arviointimenettelyssä tuotettu tieto päätöksentekoa varten”. Vertailun tulisi sisältää kuvaus vaihtoehtojen vaikutusten eroista ja perustelut vaihtoehtojen paremmuudesta eri näkökulmista.⁶⁸

Vertailua toteutettaessa voidaan hyödyntää muun muassa ympäristöhallinnon tukiaineistosta ilmeneviä vertailumenetelmiä⁶⁹ sekä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevia, YVAL (468/1994) 24.2 §:n nojalla annettuja ohjeita.⁷⁰ Tässä yksityiskohtaisemmin vertailumenetelmiä ja laadukkaan vertailun kriteerejä käsittelemättä todettakoon, ettei vertailun toteuttaminen edellytä yksiselitteisen vastauksen antamista vaihtoehtojen edul-

⁶⁴ Turtiainen 2000 s. 8. Ks. myös Karvinen 1997 s. 58–59.

⁶⁵ Vrt. Hollo 2001 s. 143, jonka tarkastelu viittaa siihen, että vertailuvälineellisyys olisi kuulunut arviointimenettelyyn jo ennen lakimuutosta.

⁶⁶ Arviointiselostukset sisälsivät kuitenkin jo ennen asetuksen täydennystä usein hyvää arviointikäytäntöä kuvaavien ohjeistusten suuntaisesti jonkinasteisen vaihtoehtovertailun. Turtiaisen (2000 s. 50–53) mukaan YVA-käytäntöä on vaivannut vertailun osalta systematiikan puute. Puutteita on ilmennyt muun muassa siinä, ettei vertailumenetelmien taustaoletuksiin ja epävarmuuksiin ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Toteutettujen hankkeiden valossa Turtiainen katsoo, ettei vertailumenetelmiä ja niiden ongelmia tunneta.

⁶⁷ Ks. Turtiainen 2000 s. 20 ja Pölönen 2004 s. s 108–110.

⁶⁸ YM 2006.

⁶⁹ Ympäristöhallinnon YVA-tukiaineisto, arviointiselostuslausunnon tarkistuslista (<http://www.ymparisto.fi>).

⁷⁰ YM 1998 (b). Laadukkaan vertailun kriteereistä ks. myös Hildén ym. 1997 s. 24–25 ja Turtiainen 2000 ja erityisesti siinä esitetyt analyysikysymykset s. 25–34.

lisuusjärjestykseen. Vaikutusten merkittävyyden määrittely eli suhteellisten tärkeysien antaminen eri vaikutuksille on viime kädessä arvostuskysymys, joten vaihtoehtojen edullisuuden punninta eri kriteerien suhteen ja erilaisten argumenttien esille tuominen voi olla vertailussa riittävää ja hedelmällistä.⁷¹

Vaihtoehtojen vertailu liittyy läheisesti valitun vaihtoehdon perusteluvelvollisuuteen. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan hankkeesta vastaavan on annettava tiedot tietyn vaihtoehdon valintaan vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset. Euroopan yhteisöjen komission mukaan direktiivin 5 artiklan 3 kohta tarkoittaa, että hankkeesta vastaavan on esitettävä syyt, miksi tiettyä vaihtoehtoa ei ole tutkittu ja miksi tietty vaihtoehto on valittu kyseisissä tilanteissa.⁷² YVA-lainsäädännön valmisteluvaiheessa direktiivin perusteluvelvollisuutta läheisesti muistuttavaa velvoitetta esitettiin sisällytettäväksi YVAA:een. Hallituksen esityksen mukaisessa asetusehdotuksessa arviointiselostuksessa oli esitettävä tarpeellisessa määrin hankkeesta vastaavan valinta toteutettavaksi vaihtoehdoksi ja valinnan perustelut.⁷³ Velvoitetta ei kuitenkaan sisällytetty voimaan tulleeseen asetukseen.

YVA-direktiivin ja Suomen YVA-lainsäädännön jonkin asteista eroavaisuutta selittää se, että YVA-direktiivi soveltuu rakenteensa puolesta paremmin sellaisiin järjestelmiin, joissa YVA-menettely ja lupamenettelyt ovat tiiviimässä yhteydessä toisiinsa kuin Suomessa.⁷⁴ Suomen järjestelmässä, jossa menettely pyritään tekemään YVAL 8 §:n mukaisesti suunnittelun varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen, vaihtoehdon lopullinen valinta (ja tämän perusteleminen) voi olla mielekäästä jättää joissakin tapauksissa myöhempään vaiheeseen. Tämä on mahdollisesti syynä siihen, miksi vaihtoehdon valintaa ja sen perustelemista koskevaa velvoitetta ei sisällytetty voimaan tulleeseen asetukseen.

YVA-käytännössä hankkeesta vastaava ei ole aina esittänyt toteutettavaa vaihtoehtoa arviointiselostuksessa. Esimerkiksi Parainen–Nauvo-välistä kiinteää yhteyttä koskevassa YVA-menettelyssä toteutettava vaihtoehto jätettiin myöhemmin päätettäväksi. Hanketta koskevan arviointiselostuksen mukaan esitys jatkotoimista tehdään YVA-menettelyn ja muiden hankkeen toteuttamiskelpoisuuteen liittyvien selvitysten, kuten uusien rahoitusmalliselvitysten ja uusiin lautta-aluksiin liittyvien selvitysten jälkeen.⁷⁵

⁷¹ Ks. *Hildén* ym. 1997 s. 16. Ks. myös YM 1998 (b), jossa vaihtoehtojen hyväksyttävyydestä todetaan olevan yleensä erilaisia näkemyksiä, jotka liittyvät muun muassa käsityksiin vaikutusten todennäköisyydestä, hyötyjen ja haittojen suhteesta sekä epävarmuustekijöistä ja seurausten kohdentumisesta.

⁷² Komissio 2003 (a) s. 70.

⁷³ HE 319/1993 vp s. 41.

⁷⁴ Ks. Suomen hallituksen vastaus komission viralliseen huomautukseen asiassa 2001/2193, 17.12.2001 s. 3.

⁷⁵ Parainen–Nauvo-välistä kiinteää yhteyttä koskeva ympäristövaikutusten arviointiselostus (5.4.2002) s. 92.

Direktiivin ja YVAA:n sanamuotojen poikkeavuuteen kiinnitettiin huomiota Suomen hallitukselle osoitetussa EY:n komission virallisessa huomautuksessa. Huomautuksessa todetaan, ettei YVAA 12 §:n 6 kohdassa säädetty velvoite antaa arviointiselostuksessa selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta ole riittävän täsmällinen direktiivin noudattamiseksi. Komissio pyrki selventämään 5 artiklan 3 kohdan sisältöä toteamalla, että hankkeesta vastaavan ”on esitettävä pääpiirteissään tarkastelemissa vaihtoehdot ja tärkeimmät syyt valintaansa tietyssä lupamenettelyn vaiheessa”.⁷⁶ Suomen hallituksen antaman vastauksen jälkeen komissio ei ole edennyt valvontamenetellyssä ja pitänee Suomen järjestelmää tältä osin direktiivin mukaisena.

7.5 VAIHTOEHTOTARKASTELU YHDYSVALLOISSA

Vaihtoehtotarkastelua on pidetty Yhdysvalloissa YVA-menettelyn ydinelementtinä, jonka avulla ympäristöhaittoja voidaan tehokkaasti minimoida.⁷⁷ Vaihtoehtotarkastelun osalta lähtökohtana on NEPA:n väljästi muotoiltu vaatimus vaihtoehtojen esittämisestä ehdotetulle hankkeelle.⁷⁸ CEQ:n määräyksistä (§ 1508.25) puolestaan ilmenee, että rajausvaiheessa viranomaisen on tarkasteltava ainakin kolmen tyyppisiä vaihtoehtoja: 1) nollavaihtoehtoa, 2) muita kohtuullisia toteuttamisvaihtoehtoja ja 3) haittojen lieventämistoimia koskevia vaihtoehtoja.

Arviointiselostuksen sisällölle asetettujen vaatimusten osalta määräyksissä (§ 1502.14) korostuu vaatimus vaihtoehtojen tasapuolisesti kohtelemisesta. Niissä edellytetään, että viranomainen ”tutkii tarkasti ja evaluoi objektiivisesti” kaikki kohtuulliset toteuttamisvaihtoehdot toimivaltarajoihin katsomatta.⁷⁹ Velvoitteen on katsottu lisäävän todennäköisyyttä, että viranomaiset preferoivat vähiten ympäristöhaittoja aiheuttavaa toteuttamistapaa.⁸⁰ Tarkastelun ulkopuolelle rajattujen vaihtoehtojen osalta selostuksessa tulee ilmetä tiivistetysti ra-

⁷⁶ EY:n komission Suomelle osoittama virallinen huomautus koskien YVA-direktiivin täytäntöönpanoa. Komission kirje 23.10.2001, asiassa 2001/2193. Komissio ei tosin nimenomaisesti huomauttanut perusteluvelvollisuuden puuttumisesta. Komission huomautusta koskevassa Suomen hallituksen vastauksessa (21.12.2001) Suomen lainsäädännön katsotaan sisältävän YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaiset vaatimukset arviointiselostuksen osalta. Vastauksen mukaan tämä ilmenee jo arviointiselostuksen määritelmästä (YVAL 2.4 §).

⁷⁷ Vaihtoehtotarkastelun merkitystä korostetaan CEQ:n määräyksissä (§ 1502.14), jossa vaihtoehtoselvityksen todetaan olevan arviointiselostuksen sydän. Ks. myös esim. *Tripp – Alley* 2003 s. 96.

⁷⁸ NEPA:n (§ 4332) mukaisin sisältövaatimukseen kuuluu ”detailed statement by the responsible official on [...] alternatives to the proposed action”.

⁷⁹ Vaihtoehtojen kohtuullisuutta arvioidaan hankkeen tarkoituksen saavuttamismahdollisuuksien näkökulmasta. Hankkeelle asetetut tavoitteet määrittävät siis osaltaan sitä, mitä vaihtoehtoja voidaan edellyttää tarkasteltavan arviointiselostuksessa. *Steinemann* 2001 s. 8.

⁸⁰ *Tripp – Alley* 2003 s. 96.

jausten syyt.⁸¹ Oikeudellisesti hyväksyttävä rajauseruste on esimerkiksi se, ettei vaihtoehdon kautta voida saavuttaa hankkeen tavoitteita. Sen sijaan hankkeesta vastaavan haluttomuus tarkastella tiettyä vaihtoehtoa ei yksin riitä perusteluksi.⁸²

Karkkainen luonnehtii NEPA:n vaihtoehtotarkasteluvelvoitetta ”henkeäsalpaavan” laajaksi ja epämääräiseksi. Säännös antaa hänen mukaansa viranomaisille hyvin vähän viitteitä siitä, mitä tietoa selostuksessa on oltava hankkeen vaihtoehtoista. *Karkkaisen* mukaan myöskään CEQ:n määräyksissä ei juuriakaan täsmennetä vaatimusta, vaan niissä korostuu velvoitteen laaja-alaisuus.⁸³ Tämä selittää osaltaan vaihtoehtotarkastelun vaihtelevaa toteuttamistapaa. *Trippin* ja *Alleyn* mukaan useimmissa ympäristöarvioinneissa ja arviointiselostuksissa vaihtoehtoselvitys on puutteellinen.⁸⁴ He katsovat viranomaisten olevan taipuvaisia huolehtimaan ensisijaisesti hankkeen tehokkaasta toteuttamisesta. Toisaalta he viittaavat myös siihen, että uusien ympäristöllisesti parempien vaihtoehtojen muodostumiseksi menettelyyn osallistuvien intressiryhmien lobbaus on tärkeässä asemassa. Vaihtoehtotarkastelun onnistumisen kannalta *Tripp* ja *Alley* pitävät olennaisena rajauserusteen toteuttamista ajankohtana, jolloin viranomainen on identifioinut päävaihtoehtoja ja määrittänyt projektin tarkoituksen, mutta ei ole vielä tehnyt valintaa hanke-ehdotuksen (*proposal*) suhteen.⁸⁵

Vaihtoehtotarkastelun tulosten oikeusvaikutusten osalta kirjallisuudessa on esitetty toisistaan poikkeavia kantoja. *Yost* katsoo, että tietyssä tilanteessa viranomaisella voi olla velvollisuus valita vaihtoehto, joka osoittautuu ympäristöllisesti selvästi parhaimmaksi.⁸⁶ Sen sijaan *Tripp* ja *Alley* lähtevät siitä, etteivät viranomaiset ole sidoksissa YVA:n vaihtoehtotarkastelun tuloksiin.⁸⁷ Heidän kantaansa tukee oikeuskäytäntö, jossa on lähdetty säännönmukaisesti siitä, ettei NEPA aseta aineellisia vaatimuksia päätöksenteolle.⁸⁸

⁸¹ Lisäksi CEQ:n määräyksistä (§ 1502.14) ilmenee muun muassa se, että arviointiselostuksessa eri vaihtoehtojen vaikutukset tulisi esittää vertailukelpoisessa muodossa ja siten tuottaa asianmukaiset perusteet tietyn vaihtoehdon valinnalle.

⁸² *Steinmann* 2001 s. 8.

⁸³ *Karkkainen* 2002 s. 917.

⁸⁴ Vaihtoehtotarkastelun tyypillisistä puutteista ks. *Steinmann* 2001 s. 10–17.

⁸⁵ *Tripp – Alley* 2003 s. 96.

⁸⁶ *Yost* 1990 s. 547–548.

⁸⁷ *Tripp – Alley* 2003 s. 85.

⁸⁸ Esimerkiksi ratkaisu *Styker’s Bay Neighborhood Council, Inc. v. Karlen*, 444 U.S. 223 (1980) osoittaa, ettei tuomioistuin voi puuttua NEPA:n nojalla tietyn vaihtoehdon valintaan, mikäli säädöksessä asetettuja menettelyllisiä vaatimuksia on noudatettu. Ratkaisussa korkein oikeus pahoitti NEPA:n päätöksentekoa avustavaa tarkoitusta.

7.6 VAIHTOEHTOTARKASTELU ERÄISSÄ EU:N JÄSENMAISSA

Euroopan unionin jäsenvaltioiden vaihtoehtotarkastelua koskevat velvoitteet poikkeavat selvästi toisistaan. Joissakin jäsenmaissa velvollisuus on muotoiltu YVA-direktiivin sanamuodon kaltaisesti. Esimerkiksi Saksassa ja Isossa-Britanniassa vaihtoehtotarkastelua koskevat YVA-lainsäädännön säännökset viittaavat siihen, ettei vaihtoehtotarkastelu ole pakollinen, vaan hankkeesta vastaavan on toimitettava tiedot niistä hankkeen toteuttamisvaihtoehdoista, joita se on vapaaehtoisesti tarkastellut ja perusteltava valintansa syyt ottaen huomioon ympäristövaikutukset.⁸⁹

Saksan ympäristövaikutusten arviointilain (UVPG) 6 artiklan 5 kohdan mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettavissa tiedoissa on oltava muun ohella ainakin ”Übersicht über die wichtigsten, vom Träger des Vorhabens geprüften anderweitigen Lösungsmöglichkeiten und Angabe der wesentlichen Auswahlegründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen des Vorhabens.”⁹⁰ Vastaavasti Ison-Britannian YVA-lainsäädännössä arvioinnin tulee sisältää ”An outline of the main alternatives studied by the applicant or appellant and an indication of the main reasons for his choice, taking into account the environmental effects.”⁹¹

Vaihtoehtojen tarkasteluvelvoitteen tiukkuuden suhteen toista ääripäätä EU:ssa näyttäisi edustavan Alankomaat, jonka YVA-lainsäädännössä edellytetään kattavaa vaihtoehtotarkastelua. Hankkeesta vastaavalla on velvollisuus esittää arviointiselostuksessa myös vaihtoehto, joka on ympäristölle vähiten haitallinen (*alternative most favourable to the environment, AMFE*).⁹² Arviointiselostukseen tulee sisältyä myös vertailu, jossa punnitaan nollavaihtoehdon ympäristövaikutuksia ehdotetun hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskaisujen

⁸⁹ Ks. myös komission (2003 (a) s. 71) viimeisin 5-vuotisraportti, jossa viitataan siihen, että esimerkiksi Ranskassa, Saksassa ja Isossa-Britanniassa vaihtoehtoja ei ole pakko arvioida, mutta mikäli näin tehdään, arviointi on dokumentoitava.

⁹⁰ Ks. myös *Kloepfer* s. 2004 s. 355.

⁹¹ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999, Sch 4, Pt II, para 4. Vaihtoehtotarkastelua koskevasta oikeuskäytännöstä Isossa-Britanniassa ks. *Tromans – Fuller* 2004 s. 120–121. Heidän mukaansa ”If the developer feels that the consideration of alternatives will assist the application, then the ES will have to deal with those alternatives which have been considered”. Ison-Britannian YVA-lainsäädännön vaihtoehtotarkasteluvelvoitteesta ks. myös *Holder* 2004 s. 150–153 ja *Bell – McGillivray* 2006 s. 538.

⁹² EMA:n (7.10.1b) mukaan arviointiselostuksen tulee sisältää ”a description of the proposed activity and the manner in which it will be carried out, and of the alternatives which should be reasonably be taken into consideration, and the reasons for choosing the alternatives to be taken into consideration” (kurs. tässä). Edelleen EMA:n (7.10.3) nojalla selostuksessa esitettävien vaihtoehtojen tulee sisältää ”an alternative which prevents the adverse effects on the environment or, in so far as this is not possible, reduces them as far as possible using the best means available of protecting the environment”. Ks. myös *Arts* 1998 s. 43.

ympäristövaikutusten kanssa.⁹³ Toimivaltainen viranomainen voi myös tarvittaessa edellyttää, että arviointiselostuksen vaihtoehtotarkasteluun sisällytetään kuvaus ympäristöhaittojen kompensoimistoimenpiteistä.⁹⁴ Vaihtoehtotarkasteluvelvoite ei ole jäänyt käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi, vaan siihen liittyviin puutteisiin on voitu tehokkaasti vedota muutoksenhaussa.⁹⁵

Tapauksessa *ABRvS, 23 april 2003, nr. 200200160/1* Alankomaiden korkein hallinto-oikeus (*Raad van State*) kumosi kaavan (*bestemminsplan*) hyväksymispäätöksen ja edellytti uutta arviointimenettelyä tehtäväksi vaihtoehtotarkastelun puutteellisuuksien vuoksi. YVA-komissiolla oli tapauksessa keskeinen rooli. Komissio oli suhtautunut arvioissaan kriittisesti vaihtoehtotarkastelun asianmukaisuuteen. Kaavoitusprosessi oli mennyt tästä huolimatta eteenpäin ja kaavan hyväksynyt viranomainen oli sivuuttanut YVA-menettelyssä komission näkemyksen. Tuomioistuin yhtyi ratkaisussaan komission kantaan vaihtoehtotarkastelun puutteellisuudesta.⁹⁶

Suomen vaihtoehtotarkasteluvelvoite näyttäisi olevan tiukkuudeltaan Alankomaiden YVA-lainsäädännössä ja YVA-direktiivissä asetettuihin vaatimuksiin nähden välimaastossa. Kun Alankomaiden lainsäädännössä edellytetään ympäristön kannalta parhaan vaihtoehdon esittämistä, Suomessa lähtökohtana on hankkeesta vastaavan velvollisuus esittää ”tarpeellisessa määrin” selvitystä hankkeen toteuttamiskelpoisista vaihtoehdoista. Suomen YVA-lainsäädännön väljempi muotoilu lieenee osasyynä siihen, ettei päätöksiä ole kumottu vaihtoehtotarkastelun puutteiden perusteella, vaikka erityisesti tällä saralla puutteita on usein ollut.

YVA-menettelyn vaikuttavuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi direktiivin vaihtoehtotarkastelua koskevaa säännöstä olisi tarpeen uudistaa. Siitä tulisi selkeästi ilmetä, että arviointimenettelyssä kerättyjen tietojen tulee sisältää riittävässä määrin selvitystä hankkeen toteuttamisvaihtoehdoista ja toteuttamatta jättämisestä koskevasta vaihtoehdosta sekä niiden ympäristövaiku-

⁹³ Ks. EMA 7.10,1f.

⁹⁴ EMA:n (7.10,4) mukaan ”The Competent Authority may stipulate that, if it is not possible to limit all adverse effects on the environment, the description of the alternatives pursuant to subsection 1 (b) must include a description of the possible arrangements which may be made or measures which may be taken elsewhere to compensate for the remaining adverse effects.”

⁹⁵ Vaihtoehtotarkastelua koskevasta oikeuskäytännöstä Alankomaissa ks. *Pieters* 2004 s. 139–141.

⁹⁶ Vastaavasti myös Tanskassa vaihtoehtotarkasteluvelvoitteen rikkominen on voinut johtaa uuteen arviointimenettelyyn. Ks. *Basse* 1996 s. 255–259 ja *sama* 2000 s. 194. Tapauksessa *Naturklagen Ævnet 14.9.1993, J. nr. 33/800-0003* lämpö- ja energiavoimalahankkeen toteuttamisvaihtoehtojen puutteellinen tarkastelu johti uuteen ympäristövaikutusten arviointiin. Ratkaisussa arviointimenettelyn katsottiin olevan puutteellinen, sillä YVA:ssa oli tuotu esiin vaihtoehtoiset sijoituspaikat tarkastelematta sijoituspaikkojen laatua ja soveltuvuutta. Vaihtoehtotarkastelun laiminlyöntiä pidettiin niin merkittävänä puutteena, että YVA:n ei katsottu olevan pätevä. Ratkaisussa todettiin, että hankkeesta vastaavan on esitettävä selvitys tärkeimmistä teknisistä ja sijoituspaikkaa koskevista vaihtoehdoista ja näiden ympäristövaikutuksista.

tuksista. Nykymuodossaan direktiivi ei varmista tämän YVA-menettelyn ydin-
kohdaksi luonnehditun selvityksen asianmukaista laatimista.⁹⁷

7.7 VAIHTOEHTOSELVITYKSEN MERKITYS YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYSSÄ

Sijoituspaikan soveltuvuuden arviointi on lähtökohtana kaikille pilaantumisen
vaaraa aiheuttaville toiminnoille riippumatta siitä, edellyttääkö toiminta ympä-
ristölupaa.⁹⁸ Ympäristönsuojelulain 6.1 §:n mukaan ”ympäristön pilaantumisen
vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei
toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan
ehkäistä”. Sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on lain 6.2 §:n nojalla otet-
tava huomioon:

- 1) toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski⁹⁹
- 2) alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavas-
sa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset
- 3) *muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.*¹⁰⁰

YVA-lainsäädännön tarkistamisryhmän mietinnössä viitataan siihen, että YSL
6 §:n muotoilun taustalla oli pyrkimys sisällyttää YVA-lainsäädännön keskei-

⁹⁷ Komission (2003 (a) s. 71) viimeisimmässä 5-vuotisraportissa vaihtotarkastelua koskevaan
epäyhtenäisyyteen otetaan hyvin varovaisesti kantaa, vaikka useiden jäsenvaltioiden vaihtoehto-
tarkastelua koskevat vaatimukset ovat ilmeisessä ristiriidassa komission (direktiivin 5 artiklan
3 kohtaa koskevan) tulkinnan kanssa. Raportin mukaan ”joissakin jäsenvaltioissa vaihtoehtojen
arviointi on keskeistä ympäristövaikutusten arviointimenetelystä, mutta toisissa valtioissa vaih-
toehtojen arviointi vaikuttaa puutteellisemmalla kuin mitä se voisi olla”.

⁹⁸ Ks. HE 84/1999 vp s. 44 ja *Hollo* 2001 s. 143. Ks. myös *Majamaa* (1985 s. 378), jonka mu-
kaan ”[y]mpäristöä koskevassa päätöksenteossa tulisi lähteä aina siitä, – näin ainakin silloin kun
on kysymys vaarallisesta tai vaarallisenä pidettävästä toiminnasta – että ensin etsitään laitokselle
optimaalinen sijaintipaikka...”. *Kuusiniemi* (1992 s. 478) on puolestaan tuonut esiin, että sijoit-
uspaikan valinta on usein keskeisin laitoksen immissiovaikutuksia koskeva päätös immissio-
tason riippuessa ratkaisevasti lähteen ja häiriintyvien kohteiden keskinäisestä sijainnista.

⁹⁹ Ympäristönsuojelulakia edeltäneen komiteamietinnön (KM 1996: 11 ja 12 s. 82) mukaan
ympäristönsuojelun kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä, että toiminnat voidaan sijoittaa mi-
hin tahansa sillä perusteella, että toiminnasta ei normaalisti aiheudu ympäristön pilaantumista.
Sijoituspaikka tulisi mietinnön mukaan valita siten, ettei vaaraa aiheutuisi väestölle tai tärkeälle
ympäristöelementille myöskään onnettomuustilanteessa.

¹⁰⁰ Hallituksen esityksen (HE 84/1999 vp s. 44) mukaan 6.1 §:n perussääntöä arvioitaisiin ottaen
huomioon 2 momentissa mainitut seikat. Komiteamietinnössä (KM 1996: 11 ja 12 s. 82) 2 mo-
mentissa lueteltuja seikkoja pidettiin sijoitusharkinnan kannalta keskeisemmässä asemassa. Niiden
todettiin olevan kriteerejä, ”joilla arvosteltaisiin kokonaisvaltaisesti mitä 1 momentissa tar-
koitettu ilmaus ’mahdollisuuksien mukaan’ merkitsee”. Ks. myös *Hollo* (2001 s. 145), jonka mu-
kaan ”huomioon ottaminen” merkitsee YSL:n 6 §:n yhteydessä, että valinnan tulisi myötäillä
suuntaviivoina olevia vertailukriteerejä, mm. oikeusvaikutteista kaavoitusta, olematta niiden
kanssa ristiriidassa.

nen, vaihtoehtoisten toteuttamisratkaisujen huomioimista koskeva periaate ympäristönsuojelulakiin.¹⁰¹ *Ekroos* ym. katsovat puolestaan, että hankkeen sijoituspaikan valintaa koskevan säännöksen tavoitteena oli mahdollistaa ympäristönsuojelulakia edeltäneen käytännön jatkuminen siten, että lupaviranomainen voi edellyttää laitoksen sijoittamista hakemuksesta poiketen kauemmaksi hermistä kohteista, kuten asutuksesta. Heidän mukaansa vaihtoehtoiset sijoituspaikat alueella saivat ympäristönsuojelulain muotoilun myötä kuitenkin enemmän painoarvoa.¹⁰²

YSL 6 §:ssä säädetty lähtökohta kytkeytyy ympäristölupaharkintaan YSL 42.2 §:n kautta. Kyseisessä säännöksessä edellytetään, että toiminnan sijoittamisessa on noudatettava, mitä YSL 6 §:ssä säädetään. Sijoituspaikan soveltuvuutta koskeva harkinta, jossa vaihtoehtoiset sijoituspaikat otetaan huomioon, on siis osa kokonaisvaltaista lupaharkintaa, jossa arvioidaan luvanmyöntämisedellytysten täyttymistä, tarvittavia lupamääräyksiä ja luvan voimassaoloa. Sijoittaminen muodostaa muiden toiminnan haitallisten vaikutusten ehkäisytoimien kanssa kokonaisuuden, jolla rajoitetaan ja ehkäistään ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.¹⁰³ Sijoituspaikan merkitys lupaharkinnassa on jokseenkin kääntäen verrannollinen mahdollisuuksiin ehkäistä toiminnan vaikutuksia muutoin. Mitä hankalampi vaikutuksia on ehkäistä teknisin ratkaisuin, sitä suurempi merkitys on toiminnan sijoituspaikalla.¹⁰⁴

Ratkaisussa *KHO 16.09.2003 t. 2178 (LRS)* hankkeen laajennuslupahakemuksen hylkäämisen perusteena oli osaltaan se, ettei hakemuksen mukainen sijoituspaikka täyttänyt ympäristönsuojelulain 6 §:ssä säädettyjä sijoituspaikan valintaa koskevia vaatimuksia eikä siten myöskään lain 42.2 §:ssä säädettyjä ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus rinnasti kanalahankkeen hallituksen esityksessä mainittuihin sikaloihin siinä mielessä, että KHO:n mukaan kyseistä toimintaa oli pilaantumisen vaaran torjumisen kannalta pidettävä sellaisena toimintana, jossa pilaantumista on ensisijaisesti torjuttava asianmukaisella sijoituspaikan valinnalla.¹⁰⁵

KHO 16.09.2003 t. 2178 (LRS, ään. 6–1): Ympäristölautakunta oli myöntänyt YSL:n mukaisen ympäristöluvan kasvatuskanalan laajennushankkeelle.

¹⁰¹ YM 1998 (a) s. 95.

¹⁰² *Ekroos* ym. 2001 s. 86. Ympäristönsuojelulakia edeltäneestä käytännöstä mainittakoon esimerkiksi ratkaisu *KHO 14.4.1999 t. 753*, jossa korkein hallinto-oikeus totesi ympäristöluvan olevan toiminta- ja sijoituspaikkakohtainen ratkaisu ja siten sidottu siihen paikkaan, jota lupahakemus koskee. KHO katsoi, ettei ympäristölupaa koskevan valituksen yhteydessä voida ottaa kantaa siihen, olisiko jokin toinen paikka sijoituspaikaksi sopivampi.

¹⁰³ Ympäristölupaharkinnan luonteesta ja luvan myöntämisen edellytyksistä ks. tarkemmin esim. *Kumpulainen* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1233–1247 ja *Vihervuori* 2002 s. 358–360.

¹⁰⁴ Ks. *Salila* 2002 s. 59–60.

¹⁰⁵ Hallituksen esityksessä (HE 84/1999 vp s. 44) todetaan ympäristönsuojelulain 6.2 §:ään liittyen, että sikalan hajuhaittojen ehkäisyssä teknisten torjuntatoimien merkitys voi olla varsin rajoitettua verrattuna toiminnan sijoittamiseen (sijoituspaikan) merkitykseen.

Hallinto-oikeus hylkäsi lähiympäristön asukkaiden vaatimukset lupapäätöksen kumoamisesta. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset sekä hylkäsi laajennuslupahakemuksen. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään muun ohella, että kysymyksessä olevaan paikkaan sijoitettuna kasvatuskanaloiden laajennushankkeesta aiheutuu hajun ja karpästen muodossa ympäristönsuojelulain 3.1 §:n 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettua sellaista ympäristön pilaantumisen vaaraa, jota ei voida riittävästi ehkäistä lautakunnan päätökseen sisältynein ja hallinto-oikeuden eräiltä osin korjaamin lupamääräyksiin. Tapausta koskevat ympäristöolosuhteet huomioon ottaen kasvatuskanalatoimintaa oli pilaantumisen vaaran torjumisen kannalta pidettävä KHO:n mukaan sellaisena toimintana, jossa pilaantumista oli teknisiin lupamääräyksiin nähden ensisijaisesti torjuttava asianmukaisella sijoituspaikan valinnalla. Se, että hakijalla oli ennestään olennaisesti suppeampaa kanankasvatustoimintaa samoilla kiinteistöillä, ei sellaisenaan tehnyt sijoituspaikasta hyväksyttävää siitä riippumatta, olisiko tuota ennestään olevaa toimintaa pidettävä lainmukaisena vai ei.¹⁰⁶

Vaihtoehtoisten sijoitusmahdollisuuksien olemassaolo voi johtaa lupaharkinnassa tietyin edellytyksin siihen, että toiminta määrätään sijoitettavaksi muualle kuin toiminnanharjoittaja on esittänyt. Ympäristönsuojelulain esitöiden valossa muiden sijoituspaikkojen olemassaolo voi muiden tekijöiden kanssa estää luvan myöntämisen haettuun paikkaan, jos ”sijoittumispaikan valinnalla voidaan kustannustehokkaimmalla tavalla estää ympäristöhaittojen syntyä, eikä kokonaan toisen paikan valinnalle ole esteitä”. Vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen huomioon ottaminen koskee hallituksen esityksen mukaan kuitenkin vain lähi-alueella sijaitsevia vaihtoehtoja. Esityksessä todetaan, että säännöksessä ”tarkoitettaisiin erityisesti vaihtoehtoisia sijoittumiskohtia samalla kiinteistöllä”. Vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen tulisi sijaita niin lähellä ajateltua sijoittumispaikkaa, ettei tästä aiheutuisi kokonaan uutta hanketta. Niin ikään esityksen mukaan vaihtoehtoisen sijoituspaikan tulisi olla ensisijaisesti toiminnanharjoittajan hallussa ja muiden sijoituspaikkojen osalta tulisi kiinnittää huomiota muun muassa lunastusmahdollisuuksiin.¹⁰⁷ Hallituksen esitys viittaa siis yhdes-
sä YSL 6 §:n sanamuodon kanssa makrotason sijaan mikrotason vaihtoehtotarkasteluun.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Eriävän mielipiteen esittänyt hallintoneuvos olisi hallinto-oikeuden tapaan hylännyt ympäristöluvasta kumoamista koskevat vaatimukset. Hän viittasi perustelujen osalta hallinto-oikeuden päätökseen, jossa ratkaisua perusteltiin muun muassa sillä, ettei kyseessä olevalla maatalousvaltaisella alueella tapahtuvasta kanalatoiminnan laajentamisesta, lupamääräykset huomioon ottaen, aiheudu ympäristönsuojelulain 42 §:ssä tarkoitettuja kielteisiä seurauksia.

¹⁰⁷ HE 84/1999 vp s. 44–45. Ks. myös Kuusiniemi teoksessa *Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori* 2000 s. 232. Hänen mukaansa muut mahdolliset sijoittumispaikat alueella viittaa ”vaihtoehtoi-
siin sijoittumispaikkoihin kyseisen kiinteistön tai vastaavan alueen sisällä, ei laaja-alaisempiin vaihtoehtotarkasteluihin”.

¹⁰⁸ Esimerkkinä hallituksen esityksessä tarkoitettua vaihtoehtojen mikrotason huomioon ottamisesta mainittakoon ratkaisu *KHO 10.12.2001 t. 3093*. Tapauksessa kuntayhtymän valvonta-

Hallituksen esitystä edeltäneissä ympäristölupatoimikunnan ja ympäristöoikeustoimikunnan mietinnöissä sijoituspaikkaharkintaa ei esitetty rajattavaksi mikrotasolle. Mietinnöissä ei ole mainintoja, että sijoituspaikkaharkinta koskisi vain samalla kiinteistöllä olevia vaihtoehtoja tai lähialueen sijoittumiskohtia. Lisäksi ympäristönsuojelulakiehdotuksen 5.2 §:n 4 kohdasta (nyk. YSL 6.2 §:n 3 kohta) puuttui sana ”alueella”.¹⁰⁹

Toisaalta viimeaikainen oikeuskäytäntö ei tue jyrkkää erottelua mikrotason ja makrotason vaihtoehtojen huomioon ottamisen välillä. Ratkaisussa *KHO 2004:100* hankkeen sijoituspaikan huono soveltuvuus ja hankkeen mahdolliset vaihtoehtoiset sijoituspaikat otettiin huomioon luvanmyöntämisedellytyksiä arvioitaessa. Päätöksen perusteluissa ei viitata lähialueen vaihtoehtoihin, vaan muihin sopiviin sijoituspaikkoihin yleisesti. Ratkaisu antaa viitteitä siitä, että luvan hakijan tosiasiallinen mahdollisuus sijoittaa toiminta muualle voi merkitä hakemuksen hylkäämistä, jos luvan myöntämisedellytyksien täyttymisestä on haetun sijaintipaikan osalta epävarmuutta.¹¹⁰ Tapauksen *KHO 2004:100* ohella vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen huomioonottamisvelvollisuuden painoarvon kasvuun viittaavat myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut *KHO 11.2.2003 t. 294 (LRS)* ja *KHO 30.12.2004 t. 3518 (LRS)*.

KHO 2004:100: Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei luvan myöntäminen moottoriurheiluradalle lupamääräyksiä tiukentamalla ollut ilmeisesti mahdollista hankkeen tarkoitusta ja luonnetta muuttamatta. Koska kysymyksessä

jaosto oli myöntänyt ympäristöluvan navetan ja lietesäiliön rakentamiseen edellyttäen, että ne rakennetaan 30 metriä etelämmäksi asemakuvassa määritellystä paikasta. Hallinto-oikeus muutti päätöstä sijoituspaikan osalta sallien rakentamisen hakemusasiakirjojen osoittamaan paikkaan. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa hallinto-oikeuden päätös kumottiin siltä osin kuin sijoituspaikkaa oli muutettu ja valvontajaoston päätös saatettiin voimaan. Ottaen huomioon muun ohella YSL 6.2 §:n KHO katsoi, ettei navetan ja sen lietesäiliön hakemuksen mukaiselle sijoittamiselle ollut ympäristöluvan myöntämisedellytyksiä. Päätöksen mukaan lupamääräykset eivät olleet haetun sijoituspaikan osalta ylipäättään muotoiltavissa niin, että terveyshaitan tai kohtuuttoman rasituksen aiheuttaminen naapurikiinteistöllä asuville olisi voitu estää.

¹⁰⁹ Ks. KM 1996: 11 ja 12 s. 82–83 ja mietintöihin sisältyvän lakiehdotuksen s. 2.

¹¹⁰ Ratkaisussa kiinnitettiin huomiota siihen, että luvan hakijana oli kunta. Laaja vaihtoehtojen huomioonottamisvelvollisuus koskenee kuitenkin myös yksityistä luvan hakijaa esimerkiksi silloin, kun tämän hallussa on toimintaan paremmin soveltuvia alueita. Ks. myös *Kuusiniemi* (2001 (b) s. 54), joka katsoo, että mikäli hakijan omistuksessa olisi pilaantumisen ehkäisemiseksi kiistatta edullisempi sijoituspaikka esimerkiksi samassa kunnassa, tämä voisi johtaa siihen, että lupa haitalliselle sijoituspaikalle jäisi saamatta. Toisaalta hänen (2001 (a) s. 284) mukaansa luvan epääminen vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen perusteella lienee kuitenkin vain harvoin mahdollista. *Hollo* (2001 s. 297) on puolestaan tähdentänyt, etteivät sijoituspaikkaa tai -tapaa koskevat muutosvaatimukset saa muodostua hankkeen toteuttajalle kohtuuttomiksi. Kohtuuttomuusnäkökulma on hänen mukaansa tarkastelussa tarpeellinen siitä oikeusturvasyystä, että jos sinänsä hyväksyttävissä olevaa sijaintipaikkaa määrättäisiin muutettavaksi vähäisen ympäristöhyödyn saavuttamiseksi, kustannukset saattaisivat muodostua sellaisiksi, että toiminta kävisi kannattamattomaksi.

oli uusi toiminta, jolle oli, erityisesti kunnan ollessa luvan hakijana, mahdollista löytää muitakin sijoituspaikkoja, ei ympäristöluvan myöntämiselle haettuun paikkaan ollut edellytyksiä. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset kumottiin ja ympäristölupahakemus hylättiin. KHO mainitsi sovellettuina oikeusohjeina muun ohella YSL 6.1 §:n ja 6.2 §:n 1 ja 3 kohdat.

KHO 11.2.2003 t. 294 (LRS): Ympäristölautakunta oli myöntänyt yhtiölle ympäristöluvan polttonesteiden jakeluaseman toiminnan olennaista muuttamista varten. Jakeluasema sijaitsi vedenhankinnan kannalta tärkeällä pohjavesialueella (I luokka) paikassa, jossa pohjavesi virtaa nopeasti kohti pohjavedenottamo. Vaasan hallinto-oikeus, selventäen ympäristölautakunnan päätöstä, oli muutoin hylännyt alueellisen ympäristökeskuksen tekemän valituksen. Alueellinen ympäristökeskus vaati korkeimmassa hallinto-oikeudessa hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätösten kumoamista ja yhtiön lupahakemuksen hylkäämistä YSL 8 §:n ja 6 §:n vastaisena. Sijoituspaikan soveltuvuuden osalta korkein hallinto-oikeus katsoi I luokan pohjavesialueella sijaitsevan sijoituspaikan olevan ympäristönsuojelulain 6 §:n ja 42 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen huono. KHO:n mukaan muita mahdollisia sijoituspaikkoja oli asiassa saatu selvitys huomioon ottaen vielä tarpeen selvittää. Edelleen KHO totesi, ettei saatu selvitys riittävästi osoittanut, että lupahakemukseen sisältyvillä toimenpiteillä ja ympäristölautakunnan päätöksen mukaisilla lupamääräyksillä olisi mahdollista estää jakeluasematoiminnasta hakemuksen mukaisessa paikassa aiheutuva pohjaveden pilaantumisriski siten, että ympäristölupa olisi myönnettävissä. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset ja palautti asian lupaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. KHO edellytti, että ennen lupa-asian ratkaisemista ympäristölautakunnan oli tarvittavaa asiantuntemusta käyttäen muun ohella selvitettävä, oliko ympäristönsuojelulain 8 §:ssä kielletty pohjaveden pilaantuminen mahdollista estää jakeluaseman suojaus- ja varustelutasoa nostamalla.

KHO 30.12.2004 t. 3518 (LRS): Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei yhdyskuntajäteveden jokeen johtamista koskevassa ympäristölupa-asiassa ollut ympäristönsuojelulain 6 §:ssä ja 42 §:n 2 momentissa edellytetyin tavoin riittävästi selvitetty sitä, olisiko purkujohtoa mahdollista jatkaa suunnitellun purkupaikan A jälkeen sijaitsevan matalikon alapuolelle tai sijoittaa johto muutoin haitattomammin jätevesien sekoittumistehokkuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa. Muun ohella tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja ympäristölupaviraston päätökset kumottiin ja asia palautettiin ympäristölupavirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Ratkaisu *KHO 30.12.2004 t. 3518 (LRS)* antaa jopa viitteitä siitä, että YSL 6 § asettaisi yhdessä YSL 42.2 §:n kanssa – haittojen minimoinnin periaatetta mukaillen – tietynasteisen sijoituspaikkavaihtoehtojen selvittämisen ja vertailuvollisuuden. Toisaalta tapauksesta ei voitane tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä muiden hanketyyppien (esimerkiksi energian tuotantolaitoksen tai jätteenkäsittelykeskuksen sijoittamisen) suhteen. On syytä huomioida, ettei

YSL:ssa eksplisiittisesti edellytetä vaihtoehtoselvitystä, jonka pohjalta voitaisiin arvioida vaihtoehtoisten ratkaisujen olemassaolo ja edullisuusjärjestys.¹¹¹ Ympäristölupaprosessissa lähtökohtana on hakijan yksilöimä hanke ja hakemuksessa esitetty sijoituspaikka. *Kuusiniemen* mukaan selvitys itse toiminnasta ja sen vaikutuksista sekä menettelyssä tehdyt muistutukset ja lausunnot luovat lupaviranomaiselle mahdollisuuden arvioida, voidaanko jollakin toisella sijoituspaikalla ehkäistä pilaantumista hakemuksessa esitettyä sijoituspaikkaa tehokkaammin.¹¹² Ilman varsinaista selvitysvelvollisuutta hankkeen vaihtoehtoisten sijaintipaikkojen tunnistaminen ja paremmuusjärjestykseen asettaminen lienee kuitenkin käytännössä vaikeaa.¹¹³

YVA-menettely asianmukaisine vaihtoehtovertailuineen voikin tuoda tärkeän ulottuvuuden YSL 6 §:n soveltamiseen. Jos lupaviranomainen voi arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon perusteella päätellä, että lähialueella on ympäristön kannalta parempia, teknistaloudellisesti toteuttamiskelpoisia sijoituspaikkoja käytettävissä, tämä voi yhdessä muiden lupaharkinnassa huomioon otettavien tekijöiden kanssa johtaa luvan epäämiseen haetun paikan osalta. Oikeudellista epäselvyyttä liittyy kuitenkin siihen, missä määrin lupaharkinnassa voidaan antaa painoa esimerkiksi eri kunnissa sijaitseville sijoituspaikkavaihtoehdoille, joita on pidetty YVA:ssa toteuttamiskelpoisina. Ottaen huomioon ratkaisun *KHO 2005:100* ja haittojen minimoinnin periaatteen myös makrotason toteuttamisvaihtoehtoihin on nähdäkseni kiinnitettävä huomioita sijoituspaikan soveltuvuutta ja ympäristöluvan myöntämisedellytyksiä arvioitaessa. Tulkinta poikkeaa kuitenkin lain sanamuodosta ja sen esitöistä, joten asiaa olisi tarpeen selkeyttää lainsäädäntöteitse. Ympäristönsuojelulain 6 §:stä olisi siis perusteltua poistaa viittaus lähialueen vaihtoehtoihin, jotta ympäristölupaharkinnassa voitaisiin ottaa täysimääräisesti huomioon YVA-menettelyn vaihtoehtoselvityksen tulokset.

¹¹¹ Ks. myös YM (1998 (a) s. 95), jonka mukaan ”Luvanhakijaa ei kuitenkaan voitaisi itse velvoittaa esittämään erilaisia sijoitusvaihtoehtoja, vaan säännöksen [YSL 6 §] tarkoitus on pyrkiä lähinnä ohjaamaan toiminnan sijoittumista tietyllä rajatulla alueella”. Ks. myös *Hollo* (2001 s. 298), joka viittaa siihen, ettei myöskään lupaviranomaisella ole lähtökohtaisesti viran puolesta vaihtoehtojen selvittämisen velvollisuutta.

¹¹² *Kuusiniemi* 2001 (b) s. 54.

¹¹³ Ks. myös *Hollo* (2001 s. 456–457), jonka mukaan ei ole ajateltavissa, että vaihtoehtoiset toteuttamistavat voisivat käytännössä tulla lupamenettelyssä asianmukaisesti tarkastelluiksi.

8 Seuranta

8.1 JOHDANTO LUKUUN

Laadukkaaseen YVA-menettelyyn kuuluu viimeisenä vaiheena seuranta, jonka merkityksestä on käyty varsinkin kansainvälisessä YVA-kirjallisuudessa runsaasti keskustelua. Seuranta on useissa maissa heikoimmin toteutunut YVA-menettelyn vaihe ja sen sisällyttäminen arviointeihin näyttäisi olevan yksi yleisistä painopisteealueista YVA-järjestelmien kehittämisessä.¹ Tässä luvussa käsitellään ensiksi seurannan käsitettä ja funktioita sekä seurantaa koskevan oikeussäätelyn tilaa Suomessa ja Euroopan yhteisössä. YVA-lainsäädännön lisäksi tarkasteluun on otettu sektorilakien seurantasäännöksiä, jotka on otettava huomioon hankekohtaista ympäristövaikutusten arviointia koskevan seurantasäätelyn kehittämistarpeita ja -muotoa arvioitaessa. Luvussa tarkastellaan myös Alankomaiden seurantasäätelyä ja sen soveltamisesta saatuja kokemuksia sekä Yhdysvalloissa seurannan kehittämistarpeista käytyä keskustelua. Lopuksi hahmotellaan seurantasäätelyn kehittämismahdollisuuksia.

8.2 SEURANNAN KÄSITE JA FUNKTIOT

Suomessa seuranta on saatettu erottaa käsitteellisesti jälkiarvioinnista. YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietinnössä seurannalla viitataan lähinnä tietojen keräämiseen hankkeen aiheuttaman muutoksen selvittämiseksi, kun taas jälkiarvioinnin piiriin kuuluu sen arvioiminen, kuinka hyvin suunnitteluvaiheessa tehty arviointi vastaa hankkeen toteutuneita vaikutuksia.² Kansainvälisissä tarkasteluissa seurannan käsite (*follow-up*) on usein ymmärretty laajasti. Se viittaa hankkeen tosiasiallisia vaikutuksia koskevan tiedon keräämiseen ja analysoimiseen sekä tulosten raportointiin ja korjaavien toimenpiteiden asettamiseen.³ Tässä tutkimuksessa käsite on ymmärretty vastaavalla tavalla,

¹ Ks. *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 209–210 ja *Morrison-Saunders – Arts* 2005 s. 170–174. *Morrison-Saunders* ja *Arts* käsittelevät kootusti seurannan kansainvälisiä kehitysnäkymiä ja -haasteita seurantaa koskevan teemajulkaisun (*Impact Assessment and Project Appraisal* 23(3), 2005) kirjoitusten pohjalta. He kiinnittävät huomiota seurantaan kohdistuneeseen poikkeuksellisen laajaan kiinnostukseen viime vuosina. Seurannan kehittämistarpeista ks. myös *Canter – Clark* 1997 s. 323–324, *Karkkainen* 2002 s. 938–943 ja 971 sekä *NEPA Task Force* 2003, luku 4.

² Ks. *YM* 1998 (a) s. 26–27.

³ Ks. *Arts* 1998 s. 46 ja *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005 s. 176 lähteineen. Seurantaan liittyvästä käsitteistä ks. myös *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 191–192.

joskin termin tyhjentävää määrittämistä ei ole pidetty tarpeellisena. Seuranta ja sitä koskeva sääntely voi koostua jossain määrin eri elementeistä tilanteesta riippuen.

Seurannan taustalla on ajatus siitä, että YVA:aa olisi perusteltua hyödyntää hankkeen ympäristövaikutusten hallinnassa koko sen elinkaaren ajan.⁴ Seurannan yleinen tavoite vastaa itse YVA-menettelyn tarkoitusta tuottaa tietoa päätöksentekoa varten haitallisten ympäristövaikutusten vähentämiseksi.⁵ Täsmennyemmin tavoitteistoa voidaan kuvata *kontrolloivalla, oppimiseen tähtäävällä* ja *demokraattisella funktiolla*. Seuranta on kontrolloivaa siinä mielessä, että sen kautta on mahdollista tarkistaa, ovatko arviointiselostuksessa esitetyt arviot osuneet kohdalleen ja ovatko vaikutukset pysyneet päätöksessä asetetuissa rajoissa.⁶ Se edistää ennakoimattomiin ympäristövaikutuksiin reagoimista ja lieventämistoimien tarkoituksenmukaista mitoittamista.⁷ Kyse on ikään kuin hälytysjärjestelmästä, jonka avulla voidaan tunnistaa haitalliset kehityssuuntaukset ennen kuin on tarvetta ympäristövahinkoja korjaaviin toimenpiteisiin.⁸ Seuranta on tarpeen tehdä erityisesti silloin, kun vaikutusten merkittävydestä ja haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteiden riittävydestä on epävarmuutta. Hankkeen tosiasiallisista vaikutuksista saatu tieto voi johtaa esimerkiksi ympäristöllisen hankeluvan lupamääräysten muuttamiseen.

Oppimistavoite toteutuu puolestaan siten, että seurannan avulla voidaan tunnistaa arviointimenetelmien kehittämistarpeita ja edistää pidemmällä aikavälillä arviointien laatua. Viranomaisten lisäksi hankkeesta vastaavat ja konsultit voivat saada seurannan avulla hyödyllistä tietoa vastaisuudessa tehtäviä arviointimenettelyjä varten. Kun seurantatulokset julkaistaan ja niistä tiedotetaan, myös YVA:n osapuolet saavat tietoa hankkeen tosiasiallisista vaikutuksista. Tämä lisää YVA-prosessin läpinäkyvyyttä ja avoimuutta (demokraattinen funktio).⁹

8.3 SEURANTAA KOSKEVAN SÄÄNTELYN NYKYTILA

Seurannan osalta YVA-lainsäädännössä edellytetään, että arviointiselostuksessa on esitettävä (tarpeellisessa määrin) ehdotus seurantaohjelmaksi (YVAA

⁴ Ks. *Canter – Clark* 1997 s. 323 ja *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 191.

⁵ *Arts* 1998 s. 338, *YM* 1998 s. 26 ja *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005 s. 179.

⁶ Menettely ei ole välttämättä kertaluonteinen, vaan se voidaan tarvittaessa uusida. *Arts* 1998 s. 54. Uusimisvälejä suunniteltaessa on kiinnitettävä huomioita siihen, ettei seurannasta aiheudu liian suurta rasitetta hankkeen toteuttajalle. Ks. *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005 s. 178.

⁷ Ks. *Arts* 1998 s. 63–70 ja 338–339 ja *Karkkainen* 2002 s. 938.

⁸ *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 192.

⁹ Ks. *Arts* 1998 s. 63–70 ja 338–339, *Karkkainen* 2002 s. 938, *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005 s. 176 ja *Petäjäjärvi* 2005 s. 239.

10 §:n 9 kohta).¹⁰ Lisäksi yhteysviranomaisten tehtäviä määrittävässä YVAA 5 §:n 5 kohdassa on maininta, että yhteysviranomaisen ”huolehtii tarvittaessa muiden viranomaisten ja hankkeesta vastaavan kanssa, että hankkeen ympäristövaikutusten seuranta järjestetään”. YVA-lainsäädäntö ei nykytilassa sisällä seurantasaännöstä, jossa täsmennettäisiin, miten ja milloin seuranta on tehtävä.¹¹ Ei olekaan yllättävää, ettei seurantaa ole toteutettu systemaattisella tavalla.¹² Lainsäätäjällä lienee ajatellut, että seurantaa koskevista velvoitteista ja menettelyistä säädetään lupalaeissa, joissa otetaan huomioon arviointiselostukseen sisällytetty seurantaehdotus.¹³

YVA-direktiivi ei sisällä lainkaan seurantaa koskevia vaatimuksia. Direktiivin valmisteluvaiheessa seurantaan oli kuitenkin kiinnitetty huomiota ja alkuperäinen direktiiviehdotus sisälsi muun ohella velvoitteen seurata ympäristöllisten lupaehtojen riittävyyttä ja jatkotoimenpiteiden tarvetta. Ehdotetun 11 artiklan mukaan:

”The competent authority shall check periodically whether the conditions attached under Article 10 to a planning permission are being complied with, whether they are still adequate, whether other provisions to protect the environment are being obeyed and whether it needs to take further measures to protect the environment from the effects of the project.”¹⁴

Sen sijaan YVA-yleissopimus sisältää seurantaa koskevan artiklan. Sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla sopimuspuolet päättävät asianosaisen sopimuspuolen pyynnöstä jälkiarvioinnin tekemisestä ja siitä, missä laajuudessa se olisi toteutettava ottaen huomioon hankkeen todennäköiset valtioiden rajat ylittävät haitalliset vaikutukset. Jälkiarviointiin kuuluu erityisesti hankkeen valvonta ja valtioiden rajat ylittävän kunkin haitallisen vaikutuksen määrittäminen. Edelleen kohdassa todetaan, että hankkeen valvonta ja vaikutusten määrittäminen voidaan tehdä sopimuksen liitteessä V mainittujen tavoitteiden saavuttamista silmällä pitäen. Kyseiset tavoitteet ilmentävät hyvin edellä käsiteltyjä seuran funktionaalisia. Liitteen V mukaisin tavoitteisiin kuuluvat:

¹⁰ Asetuksessa ei määritetä, mitä tietoja seurantaohjelmaehdotuksen tulisi sisältää.

¹¹ Seurannan merkitys tosin tiedostettiin jo vuoden 1982 komiteanmietinnössä (KM 1982:46 s. 136). Sen mukaan seuranta on oleellinen osa arviointimenettelyä.

¹² Seurantaa koskevista puutteista tiehankkeiden kannalta ks. *Petäjäjärvi* 2005 s. 235–236. Hänen mukaansa seurantakäytännöt ovat hyvin vakiintumattomassa tilassa. Petäjäjärvi kritikoii seurannan kehittämistarpeiden sivuuttamista viimeisimmän (vuoden 2006) YVAL:n muutoshankkeen yhteydessä. Ks. myös YVAL:n muutosesitystä koskeva YVA ry:n lausunto (3.5.2005), jossa katsotaan, ettei YVA:ssa tehtyjä vaikutusarviointeja käytännössä koskaan peilata toteutuneisiin vaikutuksiin. Seurannan puuttumisen todetaan laskevan YVA:n laatua merkittävästi.

¹³ Ks. myös YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö (YM 1998 s. 27), jossa seurannan mainitaan perustuvan pääosin lupapäätöksiin liittyviin lupaehtoihin. Raportin mukaan YVA-menettelyyn liittyneiden seurantaohjelmien toteutumisesta ei ole vielä kokemuksia. Raportissa pidetään tarpeellisenä jälkiarvioinnin käytännön toteuttamisen selvittämistä.

¹⁴ COM(80) 313 final.

- a) hankkeen luvan tai hyväksymisen ehtojen noudattamisen sekä haittojen lievennystoimenpiteiden tehokkuuden seuranta
- b) vaikutusten tarkastelu asianmukaisesta hoidosta huolehtimiseksi sekä epävarmuustekijöiden hallitsemiseksi
- c) aikaisempien ennusteiden paikkansapitävyyden varmistaminen, jotta saatuja kokemuksia voitaisiin hyödyntää samantyyppisissä hankkeissa tulevaisuudessa.

YVA-yleissopimuksessa säädetään myös seurantatietojen ilmoittamisesta ja seurannan pohjalta tehtävien haittojen lieventämistoimenpiteistä sopimisesta. Jos aiheuttajaosapuoli tai kohdeosapuoli jälkiarvioinnin tuloksena voi kohtuullisin perustein olettaa, että hankkeella on merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia, sen on sopimuksen 7 artiklan 2 kohdan nojalla ilmoitettava asiasta välittömästi toiselle sopimuspuolelle. Kohdan mukaan asianosaiset sopimuspuolet neuvottelevat keskenään tarvittavista toimista vaikutusten vähentämiseksi tai poistamiseksi.

Yleissopimuksen 7 artiklan sanamuoto ilmentää sitä, että seurannan toteuttamisen ja seurantatulosten pohjalta tehtävien toimenpiteiden osalta sopimuspuolille jätetään runsaasti harkintavaltaa. Seuranta ja sen perusteella tehtävät toimet perustuvat sopimuspuolten yhteiseen päätökseen. Sen sijaan seurantatietojen ilmoittamisen (7 artiklan 2 kohta) osalta sopimus on muotoiltu velvoittavammin. Merkittävistä valtioiden rajat ylittävistä haitallisista vaikutuksista on ilmoitettava välittömästi toiselle sopimuspuolelle.

YVA-direktiivistä poiketen seurantaa koskeva sääntelyvaje ei koske strategisen tason ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä. SEA-direktiivissä (10 artiklan 1 kohta) edellytetään, että jäsenvaltiot seuraavat suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen merkittäviä ympäristövaikutuksia. Artiklasta ilmenee, että velvoitteen tarkoituksena on mahdollistaa muun muassa odottamattomien haitallisten vaikutusten tunnistaminen aikaisessa vaiheessa ja tarpeellisiin parannustoimiin ryhtyminen. Tavoite ilmentää seurannan kontrolloivaa funktiota.

Direktiivi on pantu tältä osin täytäntöön SOVAL 12 §:llä, jossa edellytetään ympäristöarvioinnin piiriin kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen ja siitä aiheutuvien merkittävien ympäristövaikutusten seuraamista siten, että voidaan ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.¹⁵ Lain esitöiden perusteella suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen tulee huolehtia seurannasta itse tai antaa se muun tahon tehtäväksi.¹⁶ Seurannan toteuttamistavasta ei ole säädetty SOVAL-lainsäädännössä. Seurannan vähimmäissisältöön liittyen SOVAL:n sanamuoto

¹⁵ Kaavoituksen osalta SEA-direktiivi on pantu täytäntöön maankäyttö- ja rakennuslailla. Kaa-vojen toteutuksen ja vaikutusten seurannasta ks. *Kokko* 2007 s. 158–159.

¹⁶ HE 243/2004 vp s. 32.

dosta voidaan kuitenkin tehdä se johtopäätös, että seurantavelvoite koskee yksinomaan merkittäviä vaikutuksia. Lain esitöissä onkin tähdennetty, että seurattavat vaikutukset olisivat yleensä samoja, jotka on arvioitu ympäristöselostuksessa merkittäviksi. Hallituksen esityksestä myös ilmenee, että seurattavat vaikutukset tulisi rajata suunnitelman tai ohjelman sisällön ja yksityiskohtaisuuden perusteella. Seurannan toteuttamistavan osalta esitöissä tuodaan lisäksi esiin mahdollisuus integroida SOVAL:n edellyttämä seuranta olemassa oleviin seurantajärjestelmiin.¹⁷

Sektorilakien osalta hankkeiden vaikutusten seuranta edellytetään muun muassa ympäristönsuojelulaissa, jossa on asetettu varsin selkeät puitteet seurannan toteuttamiseksi. Ympäristölupamenettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden osalta YSL 46 §:n mukaisena lähtökohtana on, että riippuen toiminnan ympäristövaikutusten laadusta ja pilaantumisen vaarasta luvassa on annettava tarpeelliset määräykset toiminnan käyttötarkkailusta, päästöjen, jätteiden ja jätehuollon, toiminnan vaikutusten sekä toiminnan lopettamisen jälkeisen ympäristön tilan tarkkailusta. Säännös sisältää myös muun muassa velvollisuuden määrätä luvan yhteydessä mittausmenetelmistä ja mittausten tiheydestä sekä siitä, miten tulokset arvioidaan ja miten tarkkailun tulokset toimitetaan valvontaviranomaiselle.¹⁸

Ympäristönsuojelulain 46 §:n nojalla toiminnanharjoittajat voidaan velvoittaa vastaamaan tarkkailusta myös yhdessä. Tämä voi olla perusteltua erityisesti silloin, kun samaa aluetta kuormittaa useita toimintoja, joiden vaikutuksia ei voida yksiselitteisesti erottaa toisistaan. YSL:n mukaisen tarkkailujärjestelmän joustavuutta ilmentää lisäksi se, että lupaviranomainen voi tarvittaessa muuttaa tarkkailumääräyksiä ja hyväksyttyä tarkkailusuunnitelmaa luvan voimassaolosta huolimatta. Ympäristönsuojelulain mukainen tarkkailu pyritään yhdistämään viranomaisten tekemään muuhun seurantaan ja ympäristöjohtamisjärjestelmien edellyttämään raportointiin.¹⁹ Integroitipyrkimystä ilmentää myös YSL 46.2 §:ään sisällytetty maininta siitä, että toiminnan tarkkailun tietoja voidaan käyttää VHJL:n mukaisessa seurannassa.

Seuranta koskevan sektorisääntelyn osalta mainittakoon myös 1.1.2006 voimaan tullut maantielaki (503/2005), jonka seurantasäännös (32 §) kuuluu seuraavasti: ”Tienpitoviranomaisen tulee järjestelmällisesti seurata, miten tiehankkeen arvioidut ja muut vaikutukset ovat toteutuneet, ja käyttää hyväksi seurannan tuloksia hankkeiden vaikutusarvioinnissa ja suunnitteluratkaisujen valinnassa.”²⁰ Lain esitöiden perusteella säännökseen sisältyy tienpitoviranomaisen

¹⁷ Ks. HE 243/2004 vp s. 32–33.

¹⁸ Tarkkailua edellytetään myös IPPC-direktiivin 9 artiklan 5 kohdassa.

¹⁹ Ks. YSL 46 §:n yksityiskohtaiset perustelut (HE 84/1999 vp).

²⁰ Pitkittäishankkeiden osalta seurantavelvoite sisältyy myös 1.1.2008 voimaan tulevaan ratalakiin. Lain 27 §:n mukaan ”Ratahallintokeskuksen tulee järjestelmällisesti seurata, miten ratahankkeen arvioidut ja muut vaikutukset ovat toteutuneet ja käyttää hyväksi seurannan tuloksia tulevien hankkeiden vaikutusarvioinnissa ja suunnitteluratkaisujen valinnassa.”

velvollisuus verrata tiehankkeen arvioituja vaikutuksia toteutuneisiin vaikutuksiin.²¹ Maantielaki jättää seurannan toteuttamistavan avoimeksi, mikä voi aiheuttaa epäselvyyttä varsinkin alkuvaiheessa seurantaa koskevasta oikeustilasta tiehankkeiden osalta. Hallituksen esityksestä ilmenee, että menettelytapojen luominen on jätetty tienpitoviranomaisen tehtäväksi. Esityksessä myös mainitaan, että jälkikäteisarvioinnin sisältö ja menettelytavat riippuisivat hankkeen laadusta ja laajuudesta ja että menettelyn tulisi olla osa normaalia suunnittelukäytäntöä.²²

Seurannan näkökulmasta selvät lainsäädännölliset puutteet koskevat ainakin YVA-velvollisia metsätalous-, voimajohto- ja kaasuputkihankkeita. Näiden osalta seuranta voi jäädä kokonaan tekemättä, mikäli hankkeiden ympäristövaikutuksia ei tarkastella jonkin suunnitelman tai ohjelman, kuten kaavoituksen vaikutusten seurannan yhteydessä. Voimajohto- ja kaasuputkihankkeita koskevassa lunastuslaissa ei säädetä ympäristövaikutusten seurannasta. Seuranta ei toteudu myöskään sähkömarkkinalain (voimajohdot) eikä maakaasuputkien osalta maakaasumarkkinalain (508/2000) tai maakaasuasetuksen kautta. Kaiken kaikkiaan voimassa olevan sääntelyn tarkastelu osoittaa, että arviointimenettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden tosiasiallisia vaikutuksia edellytetään seurattavan hyvin vaihtelevalla tavalla.

8.4 SEURANTA ALANKOMAISSA

Alankomaiden YVA-lainsäädäntö sisältää Suomen YVA-sääntelyyn verrattuna kattavat seurantasaännökset. EMA:n (7.39) mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulee selvittää toiminnan ympäristövaikutukset joko hanketta toteutettaessa tai sen jälkeen.²³ *Artsin* mukaan säännöksen taustalla on ajatus siitä, että seurantavelvoitteen avulla päätöksentekijä arvioi päätöksestä aiheutuvia konkreettisia seurauksia.²⁴ Hankkeesta vastaavan velvollisuutena on toimia viranomaisen kanssa yhteistyössä ja antaa tarvittavat päästö- tai muut tiedot viranomaisen käyttöön. Sen ei kuitenkaan tarvitse tehdä itse lisäselvityksiä tai osallistua seurannan kustannuksiin.²⁵ Tässä mielessä seuranta siis poikkeaa arviointiselostuksen laatimisesta.

Seurantavelvoite toteutuu Alankomaiden YVA-järjestelmässä siten, että viranomainen kirjaa lupa- tai sitä vastaavaan päätökseen, milloin ja miten seu-

²¹ Ks. HE 17/2004 vp s. 47. Lain 11 §:n mukaisesti tienpitoviranomaisena toimii tiehallinto.

²² HE 17/2004 vp s. 47.

²³ EMA:ssa (7.43) valtuutetaan antamaan myös yksityiskohtaisempia määräyksiä (*General Administrative Order*) seurannan suorittamista, siitä raportoinnista ja seurannan perusteella tehtävistä toimenpiteistä.

²⁴ *Arts* 1998 s. 51.

²⁵ Ks. EMA 7.40.

ranta toteutetaan.²⁶ Käytännössä tämä tapahtuu laatimalla ns. seurantaohjelma, joka on verrattavissa arviointiselostuksen laatimisohjeisiin.²⁷ Seurantaan ei liity seulontamenettelyä. Alankomaiden lainsäätäjä näyttää lähteneen siitä, että mikäli YVA:n tekeminen on tietyn hankkeen osalta tarpeen, tällöin myös vaikutusten jälkikäteisseurannasta on hyötyä. *Artsin* mukaan seuranta ei kuitenkaan tuota kaikissa tapauksissa selvää lisäarvoa ja siksi seurannan tarve tulisi hänen mukaansa arvioida tapauskohtaisesti.²⁸

Seurantaselvitysten valmistuttua toimivaltainen viranomainen laatii ja julkaisee evaluoinnin tuloksista raportin. Lisäksi seurantaraportti lähetetään hankkeesta vastaavalla, YVA-komissiolle ja neuvoa-antaville viranomaisille.²⁹ Toisin kuin arviointiselostuksen laatimiseen, seurantaan ja sitä koskevan raportin laatimiseen ei liity osallistumismenettelyitä. Seurannasta ei myöskään ole erillistä valitusmahdollisuutta.³⁰

Alankomaiden seurantamenettelyyn kuuluu eräänlainen toimintaelementti (*an action element*), joka koskee mahdollisuutta vaatia päätöksen lainvoimaiseksi tulemisen jälkeen ympäristövaikutusten lieventämistoimia. Jos seurannan perusteella päädytään siihen, että hankkeen vaikutukset ovat selvästi vahingollisempia ympäristölle kuin mitä ennakoitiin, toimivaltaisen viranomaisen tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin haitallisten vaikutusten rajoittamiseksi tai poistamiseksi.³¹ Jälkikäteisseurannan perusteella ei voida kuitenkaan antaa mitä tahansa ympäristöllisiä määräyksiä. EMA:ssa ei luoda uusia toimivaltuuksia seurannan tekevälle viranomaiselle. Viranomaisen mahdollisuudet antaa määräyksiä seurantaraportin perusteella ovat sidoksissa lupamenettelyjä koskevaan normistoon. Kyse voi olla esimerkiksi ympäristöluvan päivittämisestä, mikä on mahdollista ympäristölupaa koskevan sääntelyn perusteella.³²

Alankomaiden YVA-lainsäädäntö vastaa melko hyvin seurannalle yleisesti asetettuja tavoitteita. Seurannan käytännön toteutus näyttää kuitenkin ontuvan pahasti. Seuranta koskevassa väitöskirjassaan *Arts* huomauttaa, että lakiin kirjatusta seurantasuunnitelman laatimisvelvoitteesta huolimatta YVA-hankkeita koskevat päätökset eivät ole useinkaan sisältäneet seurantaohjelmaa. Hän kritikoii, ettei lainsäätäjällä ole ollut nähtävästi selvää käsitystä siitä, miten seuranta pitäisi toteuttaa. Hän pitää seuranta koskevaa lainsäädäntöä suurelta osin epäselvänä ja viittaa siihen, että seurannan toteuttamistapa on olennaisilta osin

²⁶ Ks. EMA 7.37,2.

²⁷ *Arts* 1998 s. 52.

²⁸ *Arts* 1998 s. 355.

²⁹ Ks. EMA 7.42.

³⁰ *Arts* 1998 s. 54.

³¹ *Mostert* 1995 s. 155. Ks. myös *Arts* 1998 s. 54

³² *Arts* 1998 s. 54.

riippuvainen YVA-toimijoiden vapaaehtoisista valinnoista.³³ Vastaavasti *Pieter-sin* mukaan vain 10 %:ssa tapauksista seurantaohjelma on sisällytetty päätökseen. Lupamenettelyissä tosin annetaan erikseen seurantavelvoitteita, mutta näitä ei ole linkitetty YVA-lainsäädännössä tarkoitettuun seurantamenettelyyn.³⁴

8.5 SEURANNAN KEHITTÄMISTARPEISTA YHDYSVALLOISSA

Yhdysvaltojen YVA-lainsäädännössä ei edellytetä ympäristövaikutusten seurantaan, mihin on kiinnitetty usein huomiota NEPA:n vaikuttavuutta koskevissa tarkasteluissa. Seurannan kehittämistarvetta painotettiin esimerkiksi vuonna 1997 julkaistussa vaikuttavuusselvityksessä, jonka yhteydessä tehtiin kyselytutkimus NEPA:n kehittämistarpeista YVA-asiantuntijoille. Valtaosa kyselyyn vastanneista oli arviointimenettelyyn erikoistuneita yliopistojen professoreita, jotka edustivat 12 eri tieteenalaa. Kyselyyn vastanneiden mielestä NEPA:n olennaisin ongelma liittyy seurannan puuttumiseen.³⁵

Viime aikoina seurannan kehittämistarpeeseen liittynyt keskustelu on kytkeytynyt ympäristövaikutusten arvioinnin alkuperäisen paradigman vanhentuneisuutta ja ajattelutapojen muutostarpeita koskeviin kysymyksiin. Suomen järjestelmän kannalta mielenkiintoisena voidaan pitää erityisesti *Karkkaisen* kritiikkiä ja kehittämisehdotuksia. Hänen reformiehdotusten taustalla oleva ratio voitaneen tiivistää ajatukseen YVA-menettelyn eräänlaisesta etupainotteisuudesta. YVA:n perustavanlaatuinen ongelma kumpuaa *Karkkaisen* mukaan NEPA:n säätämisaikakohtana vallalla olleesta olettamuksesta, että monitahoisten suurhankkeiden ympäristövaikutukset voidaan luotettavasti ja kattavasti ennakoida ilman resurssien kohtuutonta tuhlausta. Lainsäätäjiltä on jäänyt ongelmallisesti huomioimatta, että toimintojen ympäristövaikutuksista saatava tieto on tyypillisesti niukkaa, kallista, luonteeltaan epävarmaa ja laadultaan vaihtelevaa. YVA:ssa kerätyn tiedon epävarmuus johtuu muun ohella aineistojen puutteellisuudesta ja ympäristövaikutusten taustalla olevien kausaalisuhteiden monimutkaisuudesta. *Karkkaisen* mukaan NEPA:ssa vaaditaan viranomaisilta huomattavaa resurssien käyttöä, joka tuottaa usein vain vähän hyödynnettävää

³³ *Arts* 1998 s. 53–55. Seurantavelvoitteen laiminlyöntiä ilmentävistä tutkimustuloksista ks. *Mostert* 1995 s. 156. Ks. myös *Karkkainen* (2002 s. 951), joka huomauttaa, että ”the Dutch approach nominally makes monitoring mandatory but effectively leaves compliance to the discretion of the implementing authority...”.

³⁴ *Pieters* 2003 s. 156–157 ja *Pietersin* haastattelu 16.11.2004. Hänen mukaansa Alankomaiden korkein hallinto-oikeus ei ollut antanut vuoteen 2004 mennessä yhtään päätöstä, jossa olisi varsinaisesti käsitelty seurantavelvoitetta.

³⁵ *Canter – Clark* 1997 s. 318. Kyselytutkimuksen toteuttamistavasta ks. *sama* s. 314 ja 326.

tietoa. Tämä selittää viranomaisten halukkuutta välttää arviointimenettely aina kun se vain on mahdollista.³⁶

Karkkainen käyttää NEPA:n ongelmien analyysissä ja muutosehdotusten muotoamisessa vertailukohteena muiden informaatio-ohjauskeinojen, kuten ympäristöjohtamisjärjestelmien, toimintalogiikkaa. NEPA:a uudenaikaisemmissa ympäristöjohtamisjärjestelmissä sovelletaan epistemologisesti vaatimattomampaa ja käytännöllisempää, empirian hyödyntämiseen pohjautuvaa lähestymistapaa. Niissä painotus on vaikutusten seurannassa, jossa hyödynnetään nykyaikaista tekniikkaa tosiasiallisten vaikutusten tunnistamiseksi. Järjestelmä mahdollistaa systemaattisen virheiden havainnoinnin ja korjaamisen sekä käytäntöjen dynaamisen muokkaamisen ja jatkuvan oppimisen säännöllisin väliajoin päivitetyn informaation pohjalta. *Karkkainen* esittää NEPA:n rakenteen uusimista edellyttämällä muun muassa seurantaa ja mukautuvia lieventämistoimia (*adaptive mitigation*).³⁷

Seurannan tulisi olla *Karkkaisen* mukaan pakollinen ja sen toteuttamisen valvonta tulisi keskittää CEQ:lle. Seurannan lainmukaisuus tulisi voida kyseenalaistaa tuomioistuimissa.³⁸ Hän pitää perusteltuna seurannan kytkemistä myös niihin hankkeisiin, joilta ei edellytetä arviointiselostuksen laatimista, mutta joiden vaikutusten merkittävyyden arviointiin tai lieventämistoimien riittävyyteen liittyy epäselvyyttä. Näiden hankkeiden osalta viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus edellyttää seurantaa ja määrittää asianmukaiset lieventämistoimet erilaisten vaikutusvaihtoehtojen varalle. Lieventämistoimet räätälöitäisiin sopiviksi seurannan avulla saatavan tiedon avulla (*adaptive mitigation*) viranomaisten ennalta määrittämiä lieventämisvaihtoehtoja hyödyntäen. Mikäli vaikutukset ylittäisivät arviointikynnyksen (hankkeella merkittäviä ympäristövaikutuksia), myös arviointiselostuksen laatimisen edellyttäminen tulisi olla tässä vaiheessa mahdollista. *Karkkaisen* esittämällä toimilla voitaisiin vastata ympäristöarviointien luotettavuusongelmaan, joka liittyy muun muassa seulontavaiheessa esitettyjen haittojen lieventämistoimenpiteiden toimivuuteen.³⁹

Seurannan kehittämistarpeeseen kiinnitettiin huomiota myös NEPA:n kehittämistyöryhmän (NEPA Task Force) raportissa. Raportti koski muun ohella ympäristövaikutusten mukautuvaa hallintaa (*adaptive management*), jossa keskeisessä asemassa ovat vaikutusten tarkkailu ja järjestelmän nopea reagoimis-

³⁶ *Karkkainen* 2002 s. 906–907, 926. Arvioinnissa kerätyn tiedon hyödynnettävyyteen ja järjestelmän byrokrattisuuteen liittyvistä ongelmista ks. myös *Tripp – Alley* 2003 s. 75–83 ja *Karkkainen* 2004 s. 342.

³⁷ Ks. *Karkkainen* 2002 s. 907–908, 926–928, 938 ja 960–972.

³⁸ *Karkkainen* (2002 s. 954) analysoi myös muissa maissa käytössä olevien seurantamallien toteuttamiskelpoisuutta. Hän suhtautuu epäillen esimerkiksi Kanadan ja Alankomaiden järjestelmien toimivuuteen Yhdysvalloissa. Yhdysvaltojen järjestelmän näkökulmasta hän pitää ongelmallisena, että molemmissa järjestelmissä seurannasta päättäminen jää viime kädessä toimivaltaisten viranomaisten harkittavaksi.

³⁹ Ks. *Karkkainen* 2002 s. 943–944.

kyky hankkeen toteuttamisvaiheessa ilmeneviin ympäristövaikutuksiin.⁴⁰ Työryhmä perustamisen taustalla oli tarve nykyaikaistaa ja virtaviivaistaa YVA-järjestelmää NEPA:n vaikuttavuuden edistämiseksi.

Yhdysvaltojen YVA-lainsäädännön muutostarpeet näyttäisivät syntyneen erityisesti järjestelmän joustamattomuudesta, tiedon hyödynnettävyyteen nähden liian laajoista ja yksityiskohtaisista ennakollisista selvityselvöllisyyksistä sekä sitä kautta järjestelmän kustannustehottomuudesta. Lainsäädännön tai pikemminkin sen soveltamiskäytäntöjen erilaisuuden vuoksi yhtä laaja muutos-tarve ei näyttäisi koskevan EY:n ja Suomen YVA-järjestelmiä. Euroopan yhteisön ja Suomen YVA-lainsäädännössä ei edellytä kaavamaisesti tiettyjä selvityksiä, vaan säädöksiin on sisäänrakennettuna ajatus resurssien kohdistamisesta hankkeiden erityispiirteiden kannalta relevantteihin selvityksiin ottaen huomioon hankkeesta vastaavan tosiasialliset mahdollisuudet toimittaa tietoja.⁴¹

Direktiivin mukaan tiedontoimittamisvelvollisuus koskee liitteen IV tietoja ”silloin, kun a) jäsenvaltiot pitävät tietoja tärkeinä lupamenettelyn kyseisessä vaiheessa sekä tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisluonteen ja todennäköisesti vaikutuksen kohteena olevan ympäristön erikoispiirteiden vuoksi; b) jäsenvaltiot katsovat, että hakija voidaan kohtuudella velvoittaa kokoamaan nämä tiedot ottaen huomioon muun muassa kulloisenkin tietämyksen ja kulloisetkin menetelmät.” Arvioinnin rajaamista tarkoituksenmukaisiin selvityksiin ilmentää myös YVAA 9 ja 10 §:ien vaatimus toimittaa selvitystä ”tarpeellisessa määrin”.

Toisaalta EY:n ja Suomen YVA-lainsäädäntö ilmentää vanhentunutta paradigmaa siinä mielessä, että painotus on lähes puhtaasti *ex ante* -lähestymistavassa. Sinänsä perusteltua ennakoivaa lähestymistapaa olisikin tarvetta täydentää käytännöllisillä jälkikäteishavainnoinneilla ja -mittauksilla. Joissakin tilanteissa se voisi merkitä myös käytössä olevien resurssien osittaista allokoimista epävarmuuksia sisältävistä, spekulatiivisista etukäteisarvioinneista seurantaan. Ohjauskeinonäkökulmasta kehitystä voitaisiin luonnehtia ympäristövaikutus-

⁴⁰ Mukautuvan hallinnan osalta tavoitteena on kehittää ”an adaptive NEPA process as an implementation tool that goes beyond the traditional ’predict-mitigate-implement’ model and incorporates the ’predict-mitigate-implement-monitor-adapt’ adaptive management model”. Ks. Nepa Task Force 2003, kohta 4.1. Työryhmän raporttiin liittyvästä kritiikistä ks. Karkkainen 2004 s. 356–357. Työryhmän ehdotusten täytäntöönpanemiseksi Yhdysvaltojen hallinnossa on ryhdytty kehittämään ohjeita, joista luonnosvaiheeseen ovat edenneet kategorisen poissuljennan laajentamista sekä ympäristöjohtamisjärjestelmien ja YVA:n yhteensovittamista koskevat ohjeet. Ks. <http://www.nepa.gov/nepa/nepanet.htm> [1.12.2006].

⁴¹ Toisaalta myöskään Yhdysvaltojen YVA-lainsäädäntö ei sinänsä edellytä kaavamaisesti samoja selvityksiä erilaisilta hankkeilta. Keskeinen ero järjestelmien välille näyttääkin syntyneen oikeuskäytännön kautta. Toisin kuin Suomessa, Yhdysvalloissa tuomioistuimet ovat vaatineet yksityiskohtaisia ja kattavia selvityksiä lähtökohtaisesti kaikista YVA:n piiriin kuuluvista vaikutuksista. Suomessa YVA:n lainmukaisuuden varmistamisessa painopiste on ollut niissä selvityksissä, joilla on kiinteä yhteys sektorilakien mukaiseen lupaharkintaan. Ks. laajemmin jaksot 6.3.3 ja 6.4.

ten arvioinnin paradigmuutokseksi, jossa *ex ante* -ajattelu täydentyisi seurantamenettelyn kautta pragmaattisempaan ja kokeellisempaan suuntaan saaden uusien informaatio-ohjauskeinojen piirteitä.⁴²

8.6 SEURANNAN KEHITTÄMIS- MAHDOLLISUUKSISTA SUOMESSA

Systemaattista seurantaa voitaneen kiistatta pitää merkityksellisenä tekijänä YVA:n vaikuttavuuden kannalta.⁴³ Lainsäädännön epäyhtenäisyys ja käytäntöjen vakiintumattomuus huomioon ottaen Suomen YVA-järjestelmän kehittämistarve näyttää seurannan osalta ilmeiseltä.⁴⁴ Alankomaiden kokemukset antavat viitteitä osaltaan siitä, että ilman hankkeen hyväksymispäätöstä koskevien lakien seurantavelvoitteita ja seurantaa koskevaa muutoksenhakumahdollisuutta, YVA-lainsäädäntöön kirjatut vaatimukset seurantasuunnitelmien tekemisestä ja seurannan toteuttamisesta voivat jäädä vaikutuksiltaan vähäiseksi. Toimintaan tehokkaasti YVA-lainsäädännön seurantaa koskevien velvoitteiden tulee olla kiinteästi kytketty lupalakien vaatimuksiin.⁴⁵

Suomen järjestelmän yhtenä kehittämisvaihtoehtona olisi yleisen seuranta-velvoitteen kirjaaminen sekä YVAL:iin että sektorilakeihin.⁴⁶ Lähtökohtana olisi hankevastaavan velvollisuus seurata tarpeellisessa määrin ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä arvioitujen vaikutusten toteutumista. Seurannan toteuttamisen muoto olisi perusteltua jättää tapauskohtaisesti harkittavaksi. Seurannan toteuttamistapa riippuisi hankkeen ja sen vaikutusalueen erityispiirteistä sekä jo olemassa olevista seurantajärjestelmistä.⁴⁷ Lisäksi YVA-lainsää-

⁴² Systemaattinen seuranta, jatkuva informaatiopalaute ja mukautuvat päätöksentekomekanismit ovat keskeisessä asemassa uusissa informaatio-ohjauskeinoissa. Näiden avulla pyritään luomaan joustava ja nopeasti reagoiva ympäristöongelmien hallintajärjestelmä. *Karkkainen* 2002 s. 970–972.

⁴³ Ks. myös *Arts* 1998 s. 337–338, *Karkkainen* 2002 s. 926–928 ja 960–972 ja *Petäjäjärvi* 2005 s. 239.

⁴⁴ Systemaattinen seuranta puuttuu myös useiden muiden maiden YVA-järjestelmistä. Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2005 s. 170.

⁴⁵ Ks. myös YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö (YM 1998 s. 27), jossa seurantavelvoitteen laajentamisen katsotaan edellyttävän myös muun kuin YVA-lainsäädännön muuttamista.

⁴⁶ Ks. myös *Petäjäjärvi* (2005 s. 239), joka aiheellisesti huomauttaa, että seurannasta tulisi säätää yhteisötasolla. Hänen mukaansa monikaan jäsenmaa ei muuta seurantaa koskevaa sääntelyään ennen kuin se on pakollista. Seurannasta aiheutuviin kustannuksiin liittyen *Petäjäjärvi* huomauttaa, että suuri osa seuranta-analysissä hyödynnettävistä tiedoista on jo valmiiksi tuotettua esimerkiksi kuntien ja tiehallinnon toimesta. Hän katsoo, etteivät kustannukset ole järkevä peruste seurannasta luopumiseen.

⁴⁷ Seurannan toteuttamistapojen moninaisuutta ja tapauskohtaisen ”räätälöinnin” tarvetta korostetaan myös *Marshallin*, *Artsin* ja *Morrison-Saundersin* (2005 s. 175–180) tarkastelussa, jossa on esitetty tiivistetysti seurannan parhaan käytännön kansainväliset periaatteet.

däntöä olisi tarpeellista tarkistaa siten, että hankkeesta vastaava edellytettäisiin esittämään arviointiselostuksessa seurantasuunnitelma, johon yhteysviranomaisen ottaisi kantaa ja joka vahvistettaisiin (mahdollisesti modifioituna) lupapäätöksessä. Seurantasuunnitelman sisältöä olisi syytä täsmentää asetuksessa. Seurantasuunnitelmasta tulisi ilmetä tarpeellisessa määrin muun muassa seurattavat vaikutukset ja niihin liittyvien rajausten perustelut sekä käytettävät menetelmät ja seurannan ajoitus.

Lisäksi sektorilaeissa tulisi edellyttää seurannan toteuttamistavan ja -ajankohdan kirjaamista hankkeen hyväksymispäätökseen siten, että valittamaan oikeutetuilla olisi mahdollisuus vedota muutoksenhaussa myös seurantasuunnitelman riittämättömyyteen. Toisin kuin Alankomaissa, järjestelmään lienee syytä jättää joustavuutta jopa siinä määrin, ettei seurantaa tarvitsisi tehdä lainkaan, mikäli sitä voitaisiin pitää erityisistä syistä tarpeettomana.⁴⁸ Tämän lisäksi sääntely olisi perusteltua pitää joustavana myös siinä mielessä, ettei seurantaa edellytettäisi kaikkien YVA-selostuksessa arvioitujen vaikutusten osalta, vaan jälkikäteisarviointi kohdennettaisiin mahdollisiin merkittäviin vaikutuksiin ja niihin seurauksiin, joiden ennakoiti on ollut esimerkiksi muuttujien runsauden ja eri hankkeiden yhteisvaikutusten vuoksi hankalaa. Sääntelyn tulisi mahdollistaa eri lakien mukaisten seurantavaatimusten (kuten SOVAL:n ja VHJL:n mukaisen seurannan) sekä ympäristöjohtamisjärjestelmien (kuten ISO 14001) auditointien laaja-alainen yhdistäminen.⁴⁹ Seurantasääntelyä kehitettäessä olisi syytä myös varmistaa, että seurantatietojen pohjalta viranomaisella on toimivaltaa asettaa hanketta koskevien sektorilakien nojalla määräyksiä ympäristöhaittojen lieventämiseksi. Myös yleisön osallistumismahdollisuudet tulisi ottaa soveltuvin osin huomioon sääntelyä kehitettäessä.⁵⁰

⁴⁸ Seurannan tarpeettomuutta koskeva arvio olisi kuitenkin kyseenalaistettavissa muutoksenhaussa.

⁴⁹ *Marshall, Arts ja Morrison-Saunders* (2005 s. 179) korostavat, ettei seuranta edellytä välttämättä uusien menettelyjen luomista, vaan se voidaan toteuttaa jo olemassa olevien mekanismien, kuten ympäristöjohtamisjärjestelmien ja ympäristön tilaa koskevan raportoinnin kautta. Ympäristöjohtamisjärjestelmien hyödyntämisestä ks. myös *Glasson – Therivel – Chadwick* 1999 s. 397–398.

⁵⁰ Seurannan parhaan käytännön kansainvälisiin periaatteisiin kuuluu kansalaisten tiedottaminen seurannan tuloksista. Periaatteissa suositellaan myös suoraa osallistumista (mielipiteiden ilmaisumahdollisuutta). Kansalaisten kuulemisen kautta voidaan saada hyödyllistä (paikallis-) tietoa hankkeen vaikutuksista ja lisätä hankkeen toteuttajan ja alueella asuvien välistä luottamusta. Ks. *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005 s. 176.

9 YVA-järjestelmän kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet

9.1 JOHDANTO LUKUUN

Tässä luvussa analysoidaan Suomen YVA-järjestelmän ympäristöllisen vaikuttavuuden potentiaalisia esteitä ja lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia. Tarkastelu kohdentuu a) YVA-menettelyn soveltamisalaa määrittävän sääntelyn täytäntöönpanoon, b) menettelyn aiheuttamiin viiveisiin, c) kansalaisten tosiasiassa vaikuttamismahdollisuuksiin ja d) YVA-selvitysten puolueellisuudesta mahdollisesti syntyviin vaikuttavuusongelmiin.¹ YVA-lainsäädännön kehittämistarpeita on käsitelty myös tutkimuksen muissa luvuissa, joissa tehdyt johtopäätökset on otettu huomioon tämän luvun yhteenvetojaksossa. Kyseisessä loppujaksossa analysoidaan kootusti YVA-lainsäädännön ja soveltuvin osin muun ympäristösääntelyn kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Tärkeimpiin YVA-järjestelmän vaikuttavuuden esteisiin ja kehittämismahdollisuuksiin liittyvät päätelmät on esitetty jaksossa kursivoituna.

9.2 YVA:N SOVELTAMISALAA MÄÄRITTÄVIEN SÄÄNNÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

9.2.1 YVA-direktiivin täytäntöönpanon puutteet

YVA-menettelyn vaikuttavuuden kannalta yksi keskeinen kysymys koskee suunnittelukeinon käyttöalan laajuutta.² Vuonna 2003 julkaistussa, YVA-direktiivin soveltamista ja toimivuutta koskevassa komission raportissa tarkasteltiin arviointimenettelyn lukumäärää Euroopan unionin jäsenmaissa. Komission keräämät tiedot arviointien määrästä (taulukko 1.) antavat viitteitä siitä, että tehtyjen arviointien määrä vaihtelee paljon eri jäsenmaitten välillä.³

¹ Tarkastelukohteet (menettelyn potentiaaliset ongelmakohdat) on valittu aikaisemman kansallisen ja kansainvälisen YVA-tutkimuksen sekä tämän tutkimuksen lainopillisissa osuuksissa tehtyjen havaintojen perusteella.

² Ks. myös *Karkkainen* (2002 s. 923), joka epäilee menettelyn vaikuttavuutta laadittujen arviointiselostusten vähäisen määrän vuoksi.

³ Komissio 2003 (a) s. 55. Taulukosta ilmeneviä lukuja on tulkittava varovaisesti, sillä direktiivissä tarkoitettujen arviointimenettelyjen määrää ei ole useissa maissa systemaattisesti seurattu.

Taulukko 1. Esimerkkejä arviointien vuosittaisista määristä EU:n jäsenmaissa vuoden 1999 jälkeen.

Alankomaat	70
Espanja	290
Irlanti	178
Itävalta	10–20
Kreikka	1600
Luxemburg	20
Portugali	92
Ranska	6000–7000
Ruotsi	3000–4000
Saksa	yli 1000
Suomi	25
Tanska	100
Yhdistynyt kuningaskunta	500

Eroja voidaan selittää muun muassa asukasmäärällä ja talouden rakenteella, mutta lukujen voidaan tulkita ilmentävän joidenkin maiden osalta myös YVA-direktiivin tietynasteista täytäntöönpanovajetta. Menettelyyn alistettujen hankkeiden määrä näyttää esimerkiksi Itävallan ja Suomen osalta vähäiseltä, kun otetaan huomioon hanke- ja ympäristövaikutus-käsitteiden laajat merkityssisällöt ja YVA-direktiivissä lueteltujen hanketyyppien moninaisuus. Direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluu lukuisten erityyppisten teollisuushankkeiden lisäksi muun muassa useanlaisia pitkittäishankkeita (kuten moottoritiet, rautatiet, voimajohdot), maa- ja metsätaloushankkeita sekä esimerkiksi rakennushankkeita (kuten kaupunkirakentaminen mukaan lukien ostoskeskusten ja paikoitusalueiden rakentaminen). Direktiivin laajaa soveltamisalaa on korostettu toistuvasti myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä.⁴

Cashman arvioi, ettei YVA-menettelyä ole ehkä mielletty yhteisön tuomioistuimen linjauksista huolimatta instrumentiksi, jota tulisi soveltaa yhtä lailla muihinkin toimintoihin kuin laaja-alaisiin infrastruktuurihankkeisiin (kuten moottoritiet) ja teollisuushankkeisiin. Hänen mukaansa arviointimenettelyn soveltaminen on jäänyt hyvin vähäiseksi useiden keskeisten hanketyyppien, kuten kaupunkirakentamishankkeiden osalta. Ongelmallinen hankeryhmä on hänen mukaansa myös maataloushankkeet, joiden haitallisista vesistö- ja luontovaikutuksista on selvää näyttöä.⁵

⁴ Ks. esim. C-287/98 (*Linster*), C-121/03 (*komissio vs. Espanja*) ja C-486/04 (*komissio vs. Italia*).

⁵ Cashman 2004 s. 86–87. Vastaavasti Stookes (2003 s. 145) hämmästelee arviointiselostusten väisua laatimistiheyttä suhteessa suurten hankkeiden määrään Isossa-Britanniassa. Hänen mukaansa esimerkiksi vuonna 2000 maassa tehtiin noin 367 maankäytön suunnitteluun liittyvää ympäristövaikutusten arviointia (*planning-based EIA*). Vastaavana aikana annettiin noin 5 000 suunnit-

Maataloushankkeet on lueteltu direktiivin II liitteen 1 kohdan a–c alakohdissa. Kyseisiä hankkeita ovat 1) maaseudun maanomistussuhteita muuttavat hankkeet, 2) hankkeet viljelemättömän maan tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden ottamiseksi voimaperäiseen maatalouskäyttöön ja 3) maatalouden vesihuoltohankkeet, mukaan lukien kastelu- ja ojitushankkeet. Hankalaksi tulkintakysymykseksi on tältä osin osoittautunut se, minkä tyyppinen maatalouskäyttö tulisi lukea voimaperäiseksi (*intensive*).⁶

YVA-direktiivin soveltamisalasääntelyn puutteellinen ja epäyhtenäinen täytäntöönpano aiheutunee osaltaan arvioinnin soveltamisharkinnassa huomioon otettavien tekijöiden tulkinnanvaraisuudesta. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan väljät muotoilut, direktiivin erittäin laaja ympäristövaikutus-käsite ja liitteen II hankkeita koskevat harkintakriteerit (liitteessä III) muodostavat laajakirjoisen ja monitulkintaisen kokonaisuuden arviointivelvollisuuden oikeudellisista perusteista.⁷ Arviointien lukumäärän vaihtelulla lienee yhteys myös direktiivin suomaan laajaan harkintavaltaan käytettävien seulontajärjestelmien osalta.⁸

Kuten edellä jaksosta 4.3 ilmeni, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen linjauksilla on ollut tärkeä rooli väljän soveltamisalasääntelyn tulkinnan kiinteyttämisessä. Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut ratkaisukäytännössään johdonmukaisesti menettelyn laajaa soveltamisalaa ja monimuotoista tarkoitusta. Linjaukset ovat selkeyttäneet oikeustilaa, mutta ne eivät näytä suodattuneen jäsenvaltioiden hallintokäytäntöihin niin, että se olisi selkeästi nähtävissä arviointien määrässä ja menettelyn soveltamiskäytäntöjen muutoksena. Direktiivin täytäntöönpanon tehostamisen näkökulmasta arviointivelvollisuuden oikeudellisten perusteiden selkeyttämiselle näyttäisikin olevan tarvetta. Tältä osin yksi vaihtoehto olisi siirtää joitakin ympäristövaikutusten kannalta olennaisia hanketyyppejä järjestelmällisesti arvioitavaksi (liitteeseen I). Tämä selkeyttäisi soveltamiskysymystä ja lieventäisi erilaisista arviointikynnyksistä aiheutuvaa ongelmaa, joka koskee luonnollisesti myös tasapuolisia kilpailun edellytyksiä.⁹

nittelupäättöstä koskien merkittävää asuntorakentamista. Stookesin mukaan ”It would be very surprising if more than a very small proportion of those 5,000 major developments didn’t, in reality, have a significant environmental impact.” Ks. myös *Kuusiniemi* (teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 219), joka epäilee, että ympäristöalalla eniten rikkeitä on ollut juuri YVA-direktiivin täytäntöönpanossa.

⁶ Ks. *McGillivray* 2005 s. 401–411. Hänen mukaansa maataloushankkeiden osalta Ison-Britannian YVA-lainsäädäntö oli pitkään YVA-direktiivin vastainen. Maataloudesta aiheutuneet haitalliset ympäristövaikutukset selittyivät hänen mukaansa osaltaan YVA:n soveltamatta jättämisellä.

⁷ Tämä selittää myös YVA-direktiiviin liittyvien kanteluiden, rikkomusmenettelyjen ja oikeudenkäyntien runsautta.

⁸ Ks. myös *Mayer* ym. 2005 s. 127.

⁹ YVA-direktiivin soveltamisalasääntelyn täytäntöönpanon kehittämismahintoja on käsitelty laajasti Euroopan unionin rahoittamassa IMP(3) projektissa. Projektiin kuuluvassa selvityksessä (*Mayer* ym. 2005 s. 143–150) käsitellään myös YVA-direktiivin liitteen I täydentämismahintoja.

9.2.2 Arviointikynnys ja seulontakäytännöt Suomessa

Vuosina 1994–2005 Suomessa tehtiin 265 ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (keskimäärin noin 24 arviointia vuodessa).¹⁰ Arviointien määrä on vuosien saatossa hieman noussut. Vuosina 2000–2005 YVA-menettely saatettiin loppuun 168 hankkeen osalta (keskimäärin 28 arviointia vuodessa).¹¹ Hanketyypeittäin tarkasteltuna arviointi on kohdentunut erityisesti jätehuoltoon (43 % hankeluettelon edellyttämistä arvioinneista), luonnonvarojen ottoon ja käsittelyyn (16 %) sekä liikenteeseen (16 %).¹²

Arviointimenettely on tullut sovellettavaksi yksittäistapauksissa verrattain harvoin. Menettelyä on edellytetty tehtäväksi 31.5.2006 mennessä 58 yksittäistapauksessa eli vuosittain on annettu noin 5 seulontapäätöstä. Tämä ilmentää korkeaa arviointikynnystä, kun otetaan huomioon se, ettei Suomen YVA-järjestelmässä mitään hanketyyppejä ole ennalta poissuljettu arviointimenettelyn piiristä.¹³ Myös ympäristöministeriön seulontakäytäntöä koskevan selvityksen¹⁴ yhteydessä tarkasteltu aineisto viittasi korkeaan arviointikynnykseen. Aineisto kattoi kaikki 1.9.1994–31.5.2006 annetut ympäristöministeriön tekemät päätökset (58 kpl) ja lausunnot (42 kpl) arviointimenettelyn soveltamistarpeesta. Kaiken kaikkiaan ympäristöministeriön ratkaisujen perustelut antoivat vaikutelman, että arviointia on edellytetty lähinnä selvissä tapauksissa. Toisin sanoen aineisto antoi viitteitä siitä, että arviointiin on alistettu lähtökohtaisesti vain sellaisia hankkeita, jotka ovat aiheuttaneet suurella todennäköisyydellä merkittäviä ympäristövaikutuksia. Mikäli hankkeen vaikutusten merkittäväydestä on ollut epäselvyyttä, tämä näytti johtaneen pikemminkin menettelyn soveltamatta jättämiseen kuin arviointivelvollisuuteen. Ristiriita varovaisuusperiaatteen kanssa ilmeni erityisesti YVA-menettelyn käyttöönotton alkuvuosien tapauk-

Selvityksen mukaan liitteen I muuttamiseksi on hyvin hankala saada riittävää poliittista yksimielisyyttä. Myös direktiivin valmisteluvaiheessa perustavanlaatuiset erimielisyydet koskivat sitä, mitkä hankkeet voidaan sisällyttää direktiivin liitteeseen I. Direktiivin valmistelun loppuvaiheessa useita direktiivin liitteeseen I esitettyjä hankkeita siirrettiin liitteeseen II. Näihin hankkeisiin kuuluivat muun muassa maataloushankkeet, joita ei haluttu saattaa järjestelmällisesti arvioitaviksi. Ks. direktiivin syntyvaihetta käsittelevä jakso 2.2 ja *McGillivray* 2005 s. 402 lähteineen.

¹⁰ Päätyneitä YVA-menettelyjä koskevat keskiarvot on laskettu Suomen ympäristökeskuksesta (19.10.2006, sähköpostivastaus, suunnittelija *Tuuli Alaja*) saadun YVA-seurantaulukon pohjalta.

¹¹ Vertailun vuoksi todettakoon, että vastaavana ajanjaksona valtion viranomaiset (alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot) myönsivät yli 3000 ympäristönsuojelulain mukaisista lupaa. *Similä* ym. 2006 s. 13. Ympäristölupapäätöksiä tehdään eniten kuntatasolla. Kuntien tekemien ympäristölupapäätösten määrää ei ole kuitenkaan viime vuosina selvitetty. *Hildénin, Ollikan ja Sahivirran* (2003 s. 59) mukaan alueellisiin ympäristökeskuksiin toimitettiin YSL:n kahden ensimmäisen voimassaolovuoden aikana noin 1800 kunnissa tehtyä ympäristölupapäätöstä.

¹² SYKE 2006 s. 2.

¹³ Lainsäätämisvaiheessa (HE 319/1993 vp s. 10) tapauskohtaisen arvioinnin piiriin arvioitiin tulevan ”muutamia kymmeniä” hankkeita vuosittain.

¹⁴ *Käyhkö – Pölönen – Grönlund* 2007.

sisä¹⁵, mutta myös eräissä 2000-luvun lausunnoissa ilmeni puutteita epävarmuuksien huomioon ottamisessa.¹⁶

Hankkeen koko ja vaikutusalueen laajuus näyttivät saaneen harkintaperusteina olennaisen, nähdäkseni hieman ylimitoitettua painoarvon toiminnan laadun ja sijainnin huomioon ottamisen kustannuksella. Vaikutusalueen ympäristön herkkyyks ei ole useinkaan laukaissut arviointivelvollisuutta, mikäli hanke ei ole ollut myös kooltaan merkittävä.¹⁷ Seuraavassa on esitetty esimerkkejä korkeaa arviointikynnystä ilmentävistä ympäristöministeriön lausunnoista. Näissä tapauksissa alueellisten ympäristökeskusten soveltamisesityksistä ja/tai ympäristöministeriön lausunnoista oli saatavissa viitteitä hankkeiden arviointivelvollisuudesta.¹⁸ Erityisesti 1990-luvun lausuntojen osalta päätelmien tekemistä vaikeuttaa kuitenkin se, että lausunnoissa esitetyt tiedot hankkeista ja niiden vaikutusalueiden ympäristöistä olivat niukkoja.

Ympäristöministeriön lausunto 7.12.2004, Dnro YM3/5724/2004: Kaakkois-Suomen ympäristökeskus esitti YVA-menettelyn soveltamista Pyhtään Långön tuulivoimalahankkeeseen. Suunnitelma koski 3–4 tuulivoimalayksikköä, joiden tornien korkeudet olivat 70–90 metriä ja roottorien halkaisijat 70–90 metriä. Ympäristökeskus piti hanketta arviointivelvollisena painottaen erityisesti hankkeen vaikutuksia maisemaan ja luonnon virkistyskäyttöön. Hanketta suunniteltiin sisäsaariston ja avoimen merialueen rajavyöhykkeelle Itäisen Suomenlahden kansallispuiston läheisyyteen. Ympäristökeskuksen mukaan alueen maiseman rakenteessa näkyi edustavalla tavalla sisäsaariston jyrkkä vaihtuminen avoimemmaksi merialueeksi. Ympäristökeskus totesi, että hanke muuttaisi alueen maisemakuvan luonnetta pysyvästi. Hankkeella katsottiin myös olevan todennäköisesti merkittäviä haitallisia vaikutuksia alueen virkistyskäyttöön ja osin lähistön loma-asutukseen. Långön saari eteläosan kallioineen ja lahtineen oli paitsi maisemallisesti kaunis ja edustava, myös suosittu veneily- ja virkistyskäyttökohde. Ympäristöministeriö yhtyi lausunnossaan näkemykseen, että hankkeella olisi todennäköisiä laajoja haitallisia maisemavaikutuksia ja todennäköisiä haitallisia vaikutuksia alueen virkistyskäytölle, mutta näitä vaikutuksia ei kuitenkaan pidetty

¹⁵ Ks. esim. Vaasan lentokentän kiitoradan pidennystä (9.2.1995, Dnro 26/556/94) sekä Salon, Halikon ja Perttelin pohjavedenottoa (13.11.1995 (Dnro 6/439/94) koskevat ympäristöministeriön lausunnot.

¹⁶ Ks. esim. Pyhtään Långön tuulivoimalahanketta (7.12.2004, Dnro: YM3/5724/2004) ja Hauhon sikalahanketta (11.1.2001, Dnro 1/5529/2000) koskevat ministeriön lausunnot. Hauhon sikalatapausta käsiteltiin edellä jaksossa 4.4.2.5 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2003:40 käsittelyn yhteydessä. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä asiassa olisi ollut perusteet edellyttää arviointia muun ohella suursikalan vaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien vuoksi.

¹⁷ Arviointimenettelyä ei ole edellytetty aina silloinkaan, kun kooltaan merkittävä hanke on sijoittunut ympäristöllisesti herkälle alueelle. Ks. Mustasaaren kunnostusojitusta koskeva ympäristöministeriön lausunto (17.9.1996, Dnro 7/5714/96). Mustasaaren kunnostusojitushanketta käsiteltiin edellä jaksossa 4.4.2.6.

¹⁸ Ks. myös ympäristöministeriön lausunnot Mustasaaren kunnostusojitushankkeesta (17.9.1996, Dnro 7/5714/96) ja Hauhon sikalahankkeesta (11.1.2001, Dnro 1/5529/2000). Näissä tapauksissa arviointimenettelyn edellyttämiselle olisi ilmeisesti ollut perusteet.

merkittävän haitallisina, koska ne kohdistuisivat pääosin suuripiirteiseen ja avoimeen merimaisemaan.

Ympäristöministeriön lausunto 26.6.2000, Dnro 5/553/2000: Kaakkois-Suomen ympäristökeskus esitti YVA-menettelyn soveltamista Somerharjun moottoriurheilukeskushankkeeseen. Moottoriurheilukeskusta oli tarkoitus käyttää moottoriharrastus- ja moottoriurheilutoimintaan sekä julkisiin tapahtumiin. Ympäristökeskus katsoi esityksessään, että hanke aiheuttaisi todennäköisesti merkittäviä haitallisia vaikutuksia muun muassa harjuluontoon, pohjavesialueeseen sekä ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen. Kyseessä oli maakunnallisesti merkittävä harjumuodostuma. Lisäksi moottorirata-alue sijoittui vedenhankintaan soveltuvaksi luokitellulle Somerharjun pohjavesialueelle (luokka II). Suunnitellun moottoriradan melualueella ja sen vaikutuspiirissä oli myös asutusta ja kesäasutusta. Harjoitus- ja kilpailutoiminnasta arvioitiin aiheutuvan asutukselle meluhaittoja. Hankkeella saattoi ympäristökeskuksen mukaan olla myös merkittäviä sosiaalisia vaikutuksia. Lausunnossa ympäristöministeriö yhtyi ympäristökeskuksen näkemykseen harjualueen merkittävydestä. Sen mukaan hanke sijoittui ”Somerharjun harjualueeseen, joka on I Salpausselän reunamuodoston Järvi-Suomen kaaren keskiosia edustava, geologisesti erittäin merkittävä ja maisemallisesti, biologisesti ja monikäytön kannalta merkittävä harjuaalue”. Ministeriö kuitenkin katsoi, että hankkeen vaikutukset jäisivät paikallisiksi ja että huolellisella suunnittelulla haittoja voitaisiin edelleen vähentää. Pohjavesivaikutusten osalta ministeriö toi esiin, että ne tulisivat selvitettyiksi ympäristölupamenettelyn yhteydessä. Myös meluvaikutusten osalta ministeriö viittasi haittojen lieventämismahdollisuuksiin. Meluvaikutuksia voitiin pienentää muun muassa hankkeen yleissuunnitelmassa esitetyillä meluvalleilla. Tältä osin ministeriö kiinnitti huomioita myös siihen, että hankkeen melualueet sijoituivat osin samoille alueille rautatien ja valtatie melualueiden kanssa. Näillä perusteilla ministeriö katsoi, ettei arviointimenettelyn soveltamiselle ollut tarvetta.¹⁹

Ympäristöministeriön lausunto 17.3.1998, Dnro 5/5732/97: Lounais-Suomen ympäristökeskus oli tehnyt ympäristöministeriölle esityksen YVA-menettelyn soveltamisesta jännitteeltään 110 kV:n ja pituudeltaan n. 25 km voimalinjahankkeeseen. Esityksen perusteluissa korostettiin erityisesti voimajohdon kulkua kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden maisema-alueiden kautta. Ympäristökeskus painotti myös, että ilman YVA-menettelyä alueen maanomistajien ja muiden asianosaisten vaikuttamismahdollisuudet jäisivät heikoiksi voimajohdon eri linjavaihtoehtoihin nähden. Hanketta koskevassa ympäristöministeriön lausunnossa menettelyn soveltamatta jättämistä perusteltiin niukasti. Lausunnossa pidettiin ilmeisenä, että hankkeen vaikutukset muun muassa yhdyskuntarakenteeseen, maisemaan tai kulttuuriperintöön ”eivät ole sillä tavoin merkittäviä ja haitallisia”, että YVA-menettelyä olisi sovellettava. Siinä kuitenkin todettiin, että voimalinjahankkeen molemmissa päissä on ”ympäristön kannalta ongelmia” ja että eri vaihtoehtojen ympäris-

¹⁹ Lausunnossa esitettyjen perustelujen ongelmallisuudesta haittojen lieventämistoimenpiteiden huomioon ottamisen osalta ks. jaksot 4.4.2.6.

tövaikutukset on selvitettävä. Lausunnossa ei yksilöity edellä mainittuja ympäristön kannalta ongelmallisia seikkoja.

Ympäristöministeriön lausunto 13.11.1995, Dnro 6/439/94: Tapauksessa Turun ja Porin lääninhallitus oli esittänyt YVA-menettelyn soveltamista Salon, Halikon ja Perttelin pohjavedenottohankkeeseen. Lääninhallituksen mukaan hankkeen merkittävät vaikutukset kohdistuisivat kasvillisuuteen, eliöihin, näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin sekä luonnon monimuotoisuuteen kolmen pohjavedenottamon rakentamisen ja näihin liittyvien järjestelyjen yhteisvaikutuksesta. Esityksessä arvioitiin, että hanke vaikuttaisi alueella sijaitseviin harjujen- ja soidensuojelualueisiin. Kyseessä olevat valtakunnalliset suojelukohteet muodostavat lääninhallituksen mukaan ”suuren keskittymän Lounais-Suomen alueella. Kohteilla esiintyy myös runsaasti uhanalaisia lajeja”. Lounais-Suomen ympäristökeskus katsoi lääninhallituksen esityksen pohjalta, että ympäristöministeriöllä on perusteet tehdä päätös YVA-menettelyn soveltamisesta hankkeeseen. Lausunnossaan ympäristöministeriö toteasi pitävänsä pohjavedenottoa YVAL:n soveltamisen kannalta rajatapauksena. Sen mukaan tapauksessa keskeinen arvioitava asia oli se, vaikuttaako pohjavedenotto alueen pohjavesiolosuhteisiin siten, että alueen lähdevirtaamat pienenisivät merkittävästi, mikä puolestaan voisi vaikuttaa haitallisesti alueen luonnonolosuhteisiin. Alueella oli ministeriön mukaan kolme valtakunnallisesti merkittävää lähteikköaluetta. Se katsoi, ettei asiassa ollut osoitettu lähdevirtaamien taikka pohjaveden virtaussuuntien tai korkeuksien muuttuvan siten, että hankkeesta aiheutuisi todennäköisesti YVAL:ssa tarkoitettuja merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Asiassa ei ollut ministeriön mukaan myöskään esitetty selvitystä, jonka mukaan pohjavedenottamoiden ja niiden rakenteiden rakentamisesta aiheutuisi todennäköisesti hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.²⁰

Ympäristöministeriön lausunto 5.5.1995, Dnro 13/556/95: Tapauksessa Hämeen ympäristökeskus oli pyytänyt ympäristöministeriön ratkaisua siihen, sovelletaanko Asikkalassa kulkevan maantien 3141 oikaisuun tapauskohtaisesti YVA-menettelyä. Oikaistava tie kulki valtakunnalliseen suojeluohjelmaan kuuluvan Aurinkovuoren-Linnovuoren-Syrjänsuppien harjualueen sekä Kurhilan-Pulkkilan maisema-alueen läpi. Ministeriön mukaan tienoikaisun merkitys oli pääosiltaan paikallinen. Vaikka hanke sijoittui luonnon-suojelun kannalta arvokkaaseen ympäristöön, sillä ei voitu katsoa olevan laadultaan ja laajuudeltaan asetuksessa mainittujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

Ympäristöministeriön lausunto 9.2.1995, Dnro 26/556/94: Tapaus koski Vaasan lentokentän kiitoradan pidennyshanketta. Asiassa ympäristöministeriö katsoi, ettei hankkeeseen sovelleta arviointimenettelyä. Lausunnosta ei

²⁰ Ympäristöministeriön perustelutapaa voidaan pitää varovaisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisena. Tapauksessa ympäristöministeriö näytti edellyttävän todennäköisistä merkittävistä vaikutuksista selkeää näyttöä sen sijaan, että se olisi ottanut huomioon vaikutustietoja koskevan epävarmuuden arviointivelvollisuutta puoltavana seikkana.

ilmennyt perusteita menettelyn soveltamatta jättämiselle. Sen sijaan siinä esitetyt näkökohdat hankkeen kokoluokasta (olennainen muutos), lentoliikenteen ja raskaamman koneiston käyttämisen mahdollisesta lisääntymisestä sekä erityisesti vaikutustietoihin liittyvistä puutteista viittasivat siihen, että asiassa olisi ollut perusteet edellyttää arviointia.

Ympäristöministeriön ohella myös alueelliset ympäristökeskukset ovat pitäneet arviointikynnystä korkealla. Ne ovat tehneet melko harvoin esityksiä ympäristöministeriölle menettelyn soveltamiseksi.²¹ Vuosina 2005–2006 toteutetun kehittämishankkeen yhteydessä kerätty aineisto (218 ympäristökeskusten lausuntoa menettelyn soveltamatta jättämisestä) osoitti lausuntojen laadun vaihtelevan melko runsaasti. Lausuntojen perustelut olivat varsinkin YVA-menettelyn käyttöönoton alkuvuosina niukkoja pelkistyen paikoin toteamukseen, ettei hanke ylitä hankeluettelon rajaa. Näissä tapauksissa lausunnot eivät siis sisältäneet varsinaista tapauskohtaisen arviointivelvollisuuden arviointia, vaan ainoastaan hankeluettelon tulkinnan. Lausuntojen lopputulosta saatettiin perustella hyvin niukasti, vaikka hankkeet olivat kooltaan lähellä hankeluettelon rajaa.²² Seuraavassa on esitetty esimerkkejä puutteellisesti perustelluista lausunnoista, joita koskevat hankkeet ovat voineet olla muun muassa niiden koko huomioon ottaen arviointivelvollisia. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen osalta osa lausunnoista antoi selkeitä viitteitä siitä, että hankkeet olisi tullut alistaa arviointimenettelyyn. Lausunnot eivät sisältäneet eri hankkeista aiheutuvien yhteisvaikutusten tarkastelua, vaikka toimintojen läheisyydessä saattoi olla kooltaan merkittäviä, samantyyppisiä päästöjä aiheuttavia toimintoja. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueella eläinsuojahankkeita oli mitoitettu systemaattisesti siten, että hankkeet alittivat niukasti hankeluettelon rajan.

Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto 24.10.2005, Dnro LSU-2005-Y-457: Kruunupyyn kuntaan suunniteltiin 2960 sian lihasikalaa eli hanke oli lähellä hankeluettelon rajaa (3000 sikaa, joiden paino on yli 30 kg/sika). Suunnitellun sikalan välittömässä läheisyydessä sijaitsi sikala, jolle oli myönnetty ympäristölupa 3000 lihasian pitoon. Ottaen huomioon hankkeen koon, sijainnin, lannan käsittelyn ja hankkeesta aiheutuvan kuormituksen ympäristökeskus katsoi, ettei hankkeeseen sovelleta ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Lausunnossa ei tarkasteltu alueella jo olevasta sikalahankkeesta ja suunnittelusta hankkeesta aiheutuvia yhteisvaikutuksia. Läheisyydessä olevan sikalan osalta huomiota kiinnitettiin siihen, ettei se kuulu samalle omistajalle.

²¹ Vuosina 1994–2005 ympäristökeskukset tekivät 79 esitystä YVA-menettelyn soveltamisesta. Tieto ”YVA-menettelyistä yksittäistapauksissa tehtävien päätösten laatu ja yhtenäisyys” -kehittämishankkeen yhteydessä ympäristöministeriöltä saadusta taulukosta ”Ympäristöministeriön YVA-päätökset ja lausunnot 1994–2005”.

²² On tosin huomioitava, että perustelujen niukkuus välttämättä ei viittaa puutteelliseen ennakoselvitykseen, vaan kyse voi olla puutteellisesta dokumentoinnista.

Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto 28.1.2005, Dnro LSU-2005-R-6(53): Tapauksessa broilerikasvattamoa suunniteltiin laajennettavaksi 60 000 eläimestä 120 000 eläimeen. Laajennushankkeen koko oli melko lähellä hankeluettelon rajaa (85 000 kananpoikaa). Lausunnosta ilmenee, että kasvattamon läheisyydessä sijaitsi runsaasti asutusta. Toiminnan sijaintia pidettiin asutukseen nähden ongelmallisena. Lausunnon mukaan ”lantamäärät ovat näin ison kasvattamon kyseessä ollessa luonnollisesti suuria, lannan levitysalueet samoin, ja hajupäästöt asutuksen kannalta häiritseviä. Laajennuksen johdosta ne lisääntyisivät”. Hankkeelta ei kuitenkaan edellytetty YVA-menettelyä. Ratkaisua perusteltiin sillä, että ”kasvattamo on kuitenkin jo sijoittunut alueelle” ja että laajennushankkeen mahdollisia ympäristövaikutuksia tullaan rajoittamaan asianmukaisin määräyksin hankkeen ympäristöluvassa.

Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto 5.1.2005, LSU-2004-R-41(53): Nurmon kuntaan suunniteltiin 2999 lihasian sikalaa. Hankkeen läheisyydessä sijaitsi toinen sikala, jonka kokoa ei lausunnossa mainita. Alueelle oli tulossa myös broilerikasvattamo, jolle oli myönnetty ympäristölupa. Lausunnossa todettiin, että asiassa oli neuvoteltu hakijan edustajan kanssa mm. sijoituspaikkavaihtoehtoista. ”Saadun selvityksen mukaan tämä sijoituspaikka osoittautui ilmeisesti vähiten haittaavaksi ympäristövaikutuksia ajatellen ja on kauimpana asutuksesta.” Lausunnossa ei käsitellä muutoin hankkeen vaikutuksia, vaikutusalueita tai yhteisvaikutuksia muiden hankkeiden kanssa. Ympäristökeskus katsoi, ettei YVA-menettelyn soveltaminen ollut ”tässä vaiheessa tarpeen”. Ympäristökeskuksen mukaan ympäristöluvassa voitiin huolehtia tarkemmin haittojen minimoinnista ja varmistaa myös lietalannan levitysalueiden soveltuvuus.

Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto 11.3.2004, Dnro LSU-2004-R-11(53): Lausunto koski olemassa olevan 43 000 broilerin kasvattamon laajentamista yhteensä 84 900 broilerin yksikköön. Toiminta sijoittui lausunnon mukaan Ilmajoen keskustaan. YVA-menettelyn soveltamatta jättämistä perusteltiin seuraavasti: ”ottaen huomioon saadut selvitykset, hankkeen koon, laadun, kaavoitustilanteen ja siihen liittyneet osallistumismahdollisuudet hiljakkoin lainvoiman saaneen asemakaavan yhteydessä, Länsi-Suomen ympäristökeskus katsoo yhteysviranomaisena, ettei hankkeeseen sovelleta lakisääteistä ympäristövaikutusten arviointia”.

Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto 3.2.2004 (ei Dnro:a): Tapaus koski sikalan laajennushanketta, jossa jo olemassa olevaa 1500 lihasian sikalaa suunniteltiin laajennettavaksi 2950 lihasialla. Laajennus jäi 50 sikaa alle hankeluettelon rajan. Ottaen huomion hankkeen koon, sijainnin, lannan käsittelyn ja hankkeesta aiheutuvan kuormituksen ympäristökeskus katsoi, ettei hankkeeseen sovelleta YVA-menettelyä. Lausunnossa ei tarkasteltu yksityiskohtaisemmin hankkeesta aiheutuvia vaikutuksia tai vaikutusalueita.

Uudenmaan ympäristökeskuksen lausunto 31.1.2000, Dnro 0195Y0107-53: Savion jätehuoltohankkeessa kaatopaikalle sijoitettavan jätemäärän arvioi-

tiin kasvavan ympäristölupapäätöksen mukaisesta toiminnasta 19 500 tonnilla. Jättemäärän lisäys oli lähellä hankeluettelon kokorajaa (20 000 t). Lausunnossa YVA-menettelyn soveltamatta jättämistä perusteltiin hankeluettelon kokorajan alittumisella. Lausunto ei sisältänyt YVAL:n 4.2 ja 4.3 §:ien ja YVAA 7 §:n harkintaperusteisiin pohjautuvaa arviointivelvollisuuden arviointia, vaan ainoastaan hankeluettelon tulkinnan.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen lausunto 12.5.1997, Dnro 0797Y0058: Lausunto koski yhteensä 820 hehtaarin laajuista Tuhtaansuon turvetuotantohanketta, jossa uutta tuotantoaluetta oli 352 hehtaaria. Ympäristökeskuksen mukaan uusi tuotantoalue ei täyttänyt YVA-asetuksen (792/1994) hankeluettelossa tarkoitettuja kriteerejä, sillä uusi tuotantoalue oli jo aiemmin metsäoijitettua aluetta. Tapauskohtaisen YVA:n soveltamatta jättämistä perusteltiin ainoastaan maininnalla, ettei hankkeesta aiheudu ympäristökeskuksen arvion mukaan YVA-asetuksessa säädettyjen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen lausunto 22.1.1997, Dnro 0796Y0169-135: Lausunnossa otettiin kantaa yhteensä 267 hehtaarin turvetuotantohankkeen (Linnansuo) YVA-velvollisuuteen. Ympäristökeskus totesi lausunnossaan, että uudesta tuotantoalueesta osa oli aiemmin metsäoijitettua, mutta osa ojittamatonta. Lausunnosta ei ilmennyt ojittamattoman alueen kokoa, mutta siinä mainittiin, ettei alue täytä YVA-asetuksen (792/1994) mittoja. Lausunnossa lisäksi todettiin, ettei hanke ole ympäristökeskuksen arvion mukaan myöskään YVAL 4.2 §:n perusteella arviointivelvollinen. Tältä osin lopputulosta ei perusteltu.

Ympäristöhallinnon seulontaratkaisuja koskevan empiirisen selityksen²³ aineisto myös osoittaa, että YVA-menettelyn tapauskohtaista soveltamista koskevien käytäntöjen keskeinen kehittämistarve koskee soveltamisharkinnan sitomista tarkemmin YVA-lainsäädännön harkintakriteereihin. Seulontakäytännössä menettelyn soveltamatta jättämistä on perusteltu usein sillä, että hankkeen ympäristövaikutukset tulevat riittävästi selvitettyksi muussa yhteydessä.

Esimerkiksi Lempäälän pilaantuneen maan puhdistushanketta ja Pietarsaaren valimohanketta koskevissa lausunnoissa (24.6.2002, Dnro: YM24/42/2002 ja 15.2.1996, Dnro: 7/45/95) YVA-menettelyn soveltamatta jättämistä perusteltiin osaltaan hankkeiden ympäristölupavelvollisuudella.²⁴ Nurmijärven kalliolouhintahanketta ja Kangasalan maa-ainesten ottohanketta koskevissa lausunnoissa (16.9.1994, Dnro: 12/5731/94 ja 23.10.1995, Dnro 20/5731/95) tuotiin puolestaan esiin, ettei erillisen YVA-menettelyn soveltaminen toisi merkittävää uutta ympäristönsuojelun tai viranomaisneuvotteluiden kanalta. Luumäen turvetuotantohankkeen (ympäristöministeriön lausunto

²³ Käyhkö – Pölönen – Grönlund 2007.

²⁴ Ks. vastaavasti ympäristöministeriön lausunto 26.6.2000, Dnro 5/553/2000 ja Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunnot 28.1.2005, Dnro LSU-2005-R-6(53) ja 5.1.2005, LSU-2004-R-41(53).

11.11.1994, Dnro 1/5739/94) osalta YVA-menettelyn tekemättä jättämistä perusteltiin niin ikään sillä, ettei YVA-menettelyn katsottu tuovan juurikaan lisätietoa päätöksentekoon.

Lausunnoissa näyttää jääneen useissa tapauksissa huomioimatta soveltamisharkinnan oikeusharkintainen luonne. Arviointimenettelyä tulee soveltaa yksittäistapauksissa YVAL 5.2 §:ssä tarkoitettuja tilanteita lukuun ottamatta hankkeisiin, joilla on todennäköisesti hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia ympäristövaikutuksia riippumatta siitä, mikä on viranomaisen arvio arvioinnin hyödyllisyydestä. YVA-menettelyn ”lisäarvoon” nojautuva perustelutapa on ongelmallinen myös siitä syystä, että YVA-menettelyn (muun muassa siihen liittyvän vaihtoehtotarkastelun ja laajan kansalaisosallistumisen) kautta saatavia hyötyjä voi olla hankala ennakoida.

Toisaalta päällekkäisten selvitysten välttämiseen pohjautuva argumentaatio on Suomen ympäristölainsäädännön rakenne²⁵ ja kustannustehokkuusnäkökulma huomioon ottaen sinänsä ymmärrettävä. YVA ei tuota kaikissa tapauksissa sellaista tietoa, jota ei voitaisi hankkia hanketta koskevista lupamenettelyissä. YVA-menettelyn hyödyllisyys voitaneen usein perustellusti kyseenalaistaa esimerkiksi ympäristölupavollisten laitosten laajennushankkeiden osalta. Jatkossa (YVA-lainsäädäntöä kehitettäessä) olisikin tarvetta arvioida, tulisiko YVA-menettely yhdistää tiettyjen hanketyyppien osalta olemassa oleviin lupamenettelyihin. Lupamenettelyt toteutettaisiin tällöin arviointia edellyttävien hankkeiden osalta tavanomaista laajemmassa, YVA-direktiivin vaatimukset täyttävässä muodossa.

9.2.3 YVA-lainsäädännön täytäntöönpanovaje metsäsektorilla

Tarkasteltaessa arviointikäytäntöä hanketyypeittäin huomiota herättää se, ettei YVA-menettelyä ole sovellettu kertaakaan metsätaloushankkeisiin, kuten metsien hakkuu-, ojitus-, lannoitushankkeisiin tai metsäautoteiden rakentamiseen.²⁶ Seuraavassa tarkastellaan lähemmin YVA-lainsäädännön täytäntöönpanokysymystä metsätaloushankkeiden kannalta. Aloitan analyysin metsätaloushankkeiden arviointivelvollisuuden perusteiden tarkastelulla, sillä

²⁵ Suomen järjestelmässä YVA-menettely tehdään lupamenettelyihin nähden irrallisena menettelynä.

²⁶ Tähän viittaa ympäristöhallinnon internetsivuilla (<http://www.ymparisto.fi> [3.3.2007]) oleva luettelo päättyneistä YVA-menettelyistä ja yksittäistapauksissa sovellettavaa arviointia koskevan empiirisen selvityksen (*Käyhkö – Pölönen – Grönlund* 2007) aineisto. Ks. myös SYKE 2006. Ympäristöarvoiltaan merkittävän Hailuodon saaren uusjakohankkeen YVA-velvollisuutta arvioidessa metsätalouteen liittyvät toimet (ojitus ja metsäautotiet) otettiin kuitenkin huomioon uusjaon liittännäistoimintoina. Tapauksessa uusjakoalueena oli koko kunta. Ks. ympäristöministeriön päätös 30.9.1996 (Dnro 14/5713/96).

kysymys on jäänyt hyvin vähälle huomiolle aikaisemmassa YVA-tutkimuksessa.²⁷

Suomessa metsätaloushankkeet voivat olla arviointivelvollisia ensinnäkin YVAA 6 §:n hankeluettelon perusteella. Hankeluettelon pohjalta arviointi on tehtävä, mikäli kyseessä on ”yli 200 hehtaarin laajuinen, yhtenäiseksi katsottavan alueen metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteinen muuttaminen toteuttamalla uudisojituksia tai kuivattamalla ojittamattomia suo- ja kosteikko-alueita, poistamalla puusto pysyvästi tai uudistamalla alue Suomen luontaiseen lajistoon kuulumattomilla puulajeilla”. Sääntely on tältä osin muotoiltu niin, etteivät metsätaloushankkeet tule käytännössä lainkaan hankeluettelon perusteella arviointivelvollisuuden piiriin. Myös muihin EU-maihin verrattuna (Portugalia lukuun ottamatta) arviointikynnys näyttäisi olevan huomattavan korkealla. YVA-direktiivin viimeisimmässä 5-vuotisraportissa kiinnitettiin huomioita metsänhoitohankkeiden raja-arvojen välisiin eroihin EU-maiden välillä. Raportin mukaan raja-arvojen tasoja on perusteltu vain vähän, ja on epäselvää, miten direktiivin liitettä III on käytetty vahvistettaessa raja-arvoja.²⁸

Toisaalta erilaisten metsäsektorin toimintojen arviointivelvollisuus voi syntyä muiden YVA-lainsäädännössä tarkoitettujen hankkeiden tapaan vaikutusperusteisesti, YVAL 4.2 ja 4.3 §:ien sekä YVAA 7 §:n nojalla. Lain esityöt viittaavat laajaan soveltamisalaan ja tapauskohtaisesti arviointivelvolliseksi määrittävät hankkeet voivat olla hanketyypiltään erilaisia tai samantyyppisiä mutta pienempiä kuin asetuksessa säädettyjen hankeluettelon hankkeet.²⁹ Mitään hanketyyppejä ei ole ennalta poissuljettu arviointimenettelyn piiristä.

Vastaavasti metsälakia (1093/1996) edeltäneen yksityismetsälain (412/1967) sisältö viittaa siihen, että todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavat metsänhakkuut on ajateltu kuuluvan arviointimenettelyn piiriin. YVA-lainsäädännön säätämisen yhteydessä yksityismetsälakiin lisättiin arviointimenettelyä koskeva säännös. Lain 2 a §:n (479/1994) mukaan ”Jos metsän hakkuusta on laadittava ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

²⁷ Myös metsäoikeudellisessa tutkimuksessa metsätaloushankkeiden arviointivelvollisuutta koskevaan sääntelyyn ja sen täytäntöönpanoon on kiinnitetty yllättävän vähän huomioita. Esimerkiksi *Salilan* tuoreessa metsien käytön ohjausjärjestelmiä käsittelevässä väitöskirjassa YVA-menettelyyn kiinnitetään niukasti huomiota. Ks. kuitenkin *Salila* 2005 s. 10 (alav. 28), jossa tuodaan ”kuriositeettina” esiin metsätaloushankkeiden potentiaalinen arviointivelvollisuus YVAA:n hankeluettelon perusteella. Lisäksi teoksen s. 26 on maininta, että laaja-alaiset metsäluontoa muuttavat hankkeet saattavat edellyttää jopa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamisen. Muutoin YVA-menettelyä ei käsitellä.

²⁸ Ks. komissio 2003 (a) s. 46–49 ja siihen liitetyt raja-arvotaulukot (s. 120–125).

²⁹ Ks. HE 319/1993 vp s. 15. Hallituksen esityksessä *metsäautotiet* mainitaan esimerkkinä hankkeesta, johon YVA-menettely voisi tulla sovellettavaksi yksittäistapauksessa. Lisäksi esityksen johdannossa (s. 2) *valtion maiden metsätaloushankkeet* mainitaan yhtenä esimerkkinä ympäristöön merkittävästi vaikuttavasta hankkeesta, jota varten ei ole lakisääteistä menettelyä, jossa tarkasteltaisiin hankkeen ympäristövaikutuksia ja jossa kuultaisiin kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa.

annetun lain (468/94) mukaisesti arviointiselostus, hakkuuta varten on tehtävä edellä 2 §:n 3 momentissa tarkoitettu hakkuu- ja uudistamissuunnitelma. Metsälautakunta ei saa tehdä hakkuu- ja uudistamissuunnitelman hyväksymistä koskevaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen.” YVA ’92-työryhmän mietinnössä kyseistä yksityismetsälain täydennystä perusteltiin seuraavasti: ”Ehdotuksella pyrittäisiin varmistamaan, ettei sellaisiin metsän hakkuuta koskeviin hankkeisiin, joiden ympäristövaikutukset todennäköisesti muodostuvat merkittäviksi, ryhdytä ennen kuin vaikutukset on selvitetty ja arvioitu. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki koskee myös toimia valtion metsämailla.”³⁰

Yksityismetsälain 2 a §:n kaltaista säännöstä ei sisällytetty lain kumoamisen yhteydessä säädettyyn metsälakiin.³¹ Metsälain järjestelmässä yksityismetsälain 2 §:ssä tarkoitettu hakkuu- ja uudistamissuunnitelma ja 7 §:ssä tarkoitettu hakkuuilmoitus korvattiin lain 14 §:ssä tarkoitettulla metsänkäyttöilmoitusmenettelyllä, jossa ei tehdä hakkuusuunnitelman hyväksymistä koskevaa päätöstä.³² Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa (1094/1996) on kuitenkin viittaus YVA-menettelyyn.³³ Lain 24.4 §:n nojalla päätöstä valtion varojen myöntämisestä ei saa tehdä ennen kuin metsäkeskus on saanut käyttöönsä YVAL:n mukaisen arviointiselostuksen, jos aiotusta toimenpiteestä on tehtävä kyseinen arviointiselostus. *Kiviniemen* mukaan KEMERA-hankkeisiin liittyvät arvioinnin ovat olleet käytännössä harvinaisia.³⁴ Ottaen huomioon YVAA 6 §:n hankeluettelon raja-arvot, päättyneitä YVA-hankkeita koskevat ympäristöhallinnon tilastot³⁵, sekä edellä viitatusen empiirisen selvityksen³⁶ aineiston YVA-menettelyä ei liene sovellettu yhteenkään KEMERA-hankkeeseen.

Asiassa on tarpeen myös EY-oikeudellinen tarkastelu, sillä metsänhoito on yksi YVA-direktiivin liitteen II hanketyyppi. Kyseisen liitteen 1 kohdassa tarkoitettuja metsänhoitohankkeita ovat ”metsitys ja metsänhakkuut maan käyttö-

³⁰ YVA ’92-työryhmän mietintö s. 42. Ks. myös HE 319/1993 vp s. 19, jonka mukaan ”Jos hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset saattavat olla merkittäviä ja siihen tämän vuoksi sovelletaan arviointimenettelyä, viranomaisella tulisi olla käytettävissään arviointiselostus ja yhteysviranomaisen siitä antama lausunto ennen päätöksentekoa.” Tämä koskisi esityksen mukaan muun muassa yksityismetsälain 2 §:n mukaisen metsälautakunnan metsätaloussuunnitelman tarkastamista tai hakkuu- ja uudistamissuunnitelman hyväksymistä koskevaa ratkaisua.

³¹ Metsätaloushankkeiden ympäristövaikutusten arviointivelvollisuuden kannalta tämä ei ole kuitenkaan ratkaisevaa, sillä arviointivelvollisuus määräytyy sektorilakien YVA-viittaussäännösten olemassaolosta ja muodosta riippumatta YVAL:n perusteella.

³² Ks. HE 63/1993 vp, metsälain 14 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

³³ Laki kumotaan kestävän metsätalouden rahoituslailla (544/2007), jonka voimaantulosta säädetään lain 42 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella. Asetus on tarkoitus antaa vuoden 2007 aikana.

³⁴ *Kiviniemi* 2004 s. 448.

³⁵ Luettelo päättyneistä YVA-hankkeista on saatavilla osoitteessa: <http://www.ymparisto.fi> [10.12.2006]. Ks. myös SYKE 2006.

³⁶ *Käyhkö – Pölönen – Grönlund* 2007.

tarkoituksen muuttamiseksi”.³⁷ Direktiivin sanamuodon perusteella lienee selvää, että esimerkiksi pelto- tai kosteikkoalueiden metsityshankkeet ja maan käyttötarkoituksen muutokseen tähtäävät hakkuut, hehtaarimääristä ja puulajeista riippumatta, ovat arviointivelvollisia, jos niillä on liitteen III arviointiperusteet huomioon ottaen direktiivissä tarkoitettuja, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Sen sijaan Suomessa tavanomaiset metsänhakkuut, joihin ei liity maan käyttötarkoituksen muuttamista, eivät kuulu liitteen II kohdan 1 sanamuodon perusteella direktiivin soveltamisalan piiriin.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tosin johdonmukaisesti tulkinnut YVA:n soveltamisalaa koskevia säännöksiä laajasti, painottaen tulkinnoissaan direktiivin tavoitteiston toteutumista.³⁸ Lainsäätäjän tahtoa ilmentävä direktiivin sanamuoto asettaa kuitenkin laajentavalle tulkinnalle tietyt rajat.³⁹ Metsänhoitohankkeiden osalta lainsäätäjän tarkoitus näyttää siinä määrin selvältä, ettei tavanomaiset hakkuut liitteen II piiriin saattava laajentava tulkinta voine tulla kysymykseen. Lain sanamuodosta selvästi poikkeava soveltamisalan laajennus tulisi tehdä laajentavien tulkintojen sijaan lakimuutoksella.

Edellä esitetyn perusteella metsätaloushankkeiden täytäntöönpanokysymyksen arviointi liittyy Suomessa pääasiassa kansalliseen oikeuteen. Tältä osin täytäntöönpanon puutteet ovat ilmeisiä. Täytäntöönpanovaje näyttäisi koskevan metsätaloushankkeiden tapauskohtaista arviointivelvollisuutta, joka syntyy YVAL 4.2 ja 4.3 §:ien sekä YVAA 7 §:n nojalla.⁴⁰ Ottaen huomioon metsätaloushankkeiden vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen sekä ihmisten elinoloihin on vaikeasti ajateltavissa, ettei maassa olisi toteutettu yli kymmenen vuoden aikana yhtään arviointikynnyksen ylittänyttä metsätaloushanketta.

³⁷ Englanninkielisessä versiossa “Initial afforestation and deforestation for the purposes of conversion to another type of land use”.

³⁸ Direktiivin laajaa soveltamisalaa korostettiin muun muassa tapauksessa *C-486/04 (komissio vs. Italia)*. Asiassa EYTI totesi, että YVA-direktiivissä tarkoitettu jätteistä huolehtimisen käsite oli ymmärrettävä laajassa mielessä siten, että se kattaa kaikki toimet, jotka johtavat joko jätteistä huolehtimiseen termin suppeassa merkityksessä tai niiden hyödyntämiseen. Vastaavasti tapauksessa *C-227/01 (komissio vs. Espanjan kuningaskunta)* tuomioistuin tähdensi, että YVA-direktiivin sanamuodosta voidaan päätellä, että sen soveltamisala on laaja ja tarkoitus monimuotoinen. EYTI katsoi, että direktiivin 85/337 liitteessä I olevaa 7 kohtaa on tulkittava siten, että se käsittää jo olemassa olevan rautatien jakamisen eri reiteille. Direktiivin tavoitteiston toteutumista korostettiin myös asiassa *C-216/05 (komissio vs. Irlanti)*, kohta 43). Tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin linjasi, ettei YVA-direktiivin mukaisesta osallistumisesta perittäviä maksuja saa vahvistaa sellaiselle tasolle, että ne voivat estää YVA-direktiivin tavoitteiden mukaiset täydet vaikutukset. Irlannin perimät maksut (20–45 euroa) eivät olleet kuitenkaan direktiivin vastaisia.

³⁹ Ks. myös *McGillivray* (2005 s. 401), joka kiinnittää huomiota englantilaisen tuomioistuimen argumentaatioon, jossa otetaan huomioon maataloushankkeen arviointivelvollisuutta harkittaessa sekä YVA-direktiivin laajaa tulkintaa puoltava EYTI:n *Kraaijeveld*-tapaus (*C-72/95*) että EY-lainsäätäjän tarkoitus.

⁴⁰ Tapauskohtaisen arviointivelvollisuuden määräytymisen perusteista ks. lähemmin jakso 4.4.2.1.

Ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten seulontakäytäntöjä koskevan selvityksen aineisto⁴¹ myös osoittaa, että metsätaloushankkeiden arviointivelvollisuus on tullut hyvin harvoin toimivaltaisten viranomaisten tutkittavaksi. Aineisto sisälsi yhden metsäalueen kunnostusojitusta ja yhden metsäautotietä koskevan ympäristöministeriön lausunnon.

Ympäristöministeriön lausunto 17.9.1996, Dnro 7/5714/96: Tapauksessa ympäristöministeriö ei edellyttänyt arvioinnin tekemistä kunnostusojitushankkeeseen, jonka alkuperäisen suunnitelman mukainen toimenpidealue oli noin 430 hehtaaria. Hanke toteutettiin ympäristökeskuksen esityksen⁴² ja ministeriön lausunnon⁴³ perusteella arvioituna luonnonarvoiltaan merkittävällä ja herkästi haavoittuvalla alueella. Ympäristökeskus oli esittänyt YVA:n tekemistä alueen erityisten luonnonarvojen perusteella. Hanke oli rantojensuojeluohjelmaan kuuluvan alueen välittömässä läheisyydessä ja suunnittelualueella oli luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä maankohoamisrajojen biotooppeja sekä asuttu merikotkareviiri. Alue kuului myös valtioneuvoston hyväksymiin valtakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin.⁴⁴

Ympäristöministeriön lausunto 20.9.1994, Dnro 5/722/94: Tapauksessa arvioitiin YVA-menettelyn soveltamistarvetta yksityistietoimituksessa määritettyyn metsätielinjaukseen, joka oli asetettu valkoselkätikan suojelusuunnitelmaan kuuluvan tielinjauksen osalta luonnonsuojelulain mukaiseen toimenpidekieltoon. Lausunnot ei ilmene, että hankkeen arviointivelvollisuutta olisi arvioitu YVA-lainsäädäntöön perustuen, vaan soveltamisratkaisun lopputuloksen näytti ratkaisseen ministeriön arvio YVA-menettelyn hyödyllisyydestä. Arvioinnin soveltamatta jättämistä perusteltiin lähinnä seuraavilla virkkeillä: ”Ympäristöministeriön käsityksen mukaan Onkisalons tapauksessa varsinaisen YVA-menettelyn soveltaminen ei todennäköisesti toisi uutta ympäristönsuojelun tai viranomaisneuvottelujen kannalta. Sen sijaan ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että metsänparannuslain mukaista päätöstä valmisteltaessa noudatetaan metsänparannuslain 2 §:n säännöksiä sekä YVA-lain periaatteita haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisemiseksi.”

Seulontaratkaisuja on jätetty tekemättä silloinkin, kun hanke on ollut kokoluokaltaan merkittävä ja sijoittunut ympäristöllisesti herkälle alueelle. Mainittakoon tuoreena esimerkkinä Hyvinkäällä sijaitsevan Kytäjän kartanon metsien hakkuuhanke, joka aloitettiin marraskuussa 2006. Hanke sisälsi yhteensä noin

⁴¹ Käyhkö – Pölonen – Grönlund 2007. Aineisto koostuu ajanjaksona 1.1.1994–31.5.2006 annetuista, YVA-menettelyn soveltamistarvetta koskevista ympäristöministeriön päätöksistä (58 kpl) ja lausunnoista (42 kpl) sekä ajanjaksona 1.1.1994–31.12.2005 annetuista alueellisten ympäristökeskusten lausunnoista (218 kpl).

⁴² Lounais-Suomen ympäristökeskuksen kirje ympäristöministeriölle 24.6.1996, Dnro H23-594.

⁴³ Ympäristöministeriön lausunto (17.9.1996, Dnro 7/5714/96) koskien Mustasaaren Björköbyn kunnostusojitushanketta.

⁴⁴ Tapauksesta laajemmin ks. jakso 4.4.2.6.

400 hehtaaria avohakkuita ja noin 1000 hehtaaria kasvatushakkuita ja se toteutettiin osin Natura 2000 -alueella ja sen välittömässä läheisyydessä.⁴⁵ Natura-alueille kohdistuvat vaikutukset ovat yksi arviointivelvollisuuden syntymiseen vaikuttava tekijä.⁴⁶ Kun lisäksi otetaan huomioon hankkeen koko, asiassa olisi selvästikin tullut tehdä YVAL 6 §:n mukainen seulontapäätös, ja myös arviointikynnyksen ylittymisestä voidaan esittää perusteltuja epäilyksiä.

Hankkeeseen liittyneessä Uudenmaan ympäristökeskuksen selvityspyynnössä korostettiin, että osittain hankealueeseen kuuluva Kytäjän-USmin metsä-alue on yksi Etelä-Suomen merkittävimmistä laajoista yhtenäisistä metsä-alueista. Alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon 7 luontodirektiivin liitteen I luontotyyppin ja liitteen II lajin, hajuheinän, suotuisan suojelutason turvaamiseksi. Alueen metsäluonnon edustavuutta kuvaavat ympäristökeskuksen mukaan myös 5 alueella säännöllisesti tavattavaa lintudirektiivin liitteen I lajia sekä lukuisa joukko harvinaisia kasvilajeja. Alueella esiintyy myös elinvoimainen kanta luontodirektiivin liitteen II ja IVa lajeihin kuuluvia liito-oravia. Ympäristökeskus pyysi hakkuusta vastaavilta tahoilta ja metsäkeskukselta selvitystä Natura-alueella tehdyistä hakkuista sekä siitä, miten metsänkäyttöilmoituksen käsittelyssä on otettu huomioon LSL:n Natura 2000 -verkosta koskevat erityissäännökset.⁴⁷ Selvityspyyntö viittaa siihen, että metsänhakkuut oli aloitettu Natura 2000 -alueiden osalta luonnonsuojelulain vastaisesti.

Suomen YVA-lainsäädännön täytäntöönpanossa ilmenneet puutteet johtuvat metsätaloushankkeiden osalta osittain siitä, ettei kyseisten hankkeiden arviointivelvollisuuden tarve tule systemaattisesti tutkituksi. Suomen järjestelmässä arviointivelvollisuus selvitetään yleensä viimeistään lupamenettelyissä. Viranomainen ei saa myöntää lupaa, mikäli arviointia ei ole tehty.⁴⁸ Lupa-asiassa viranomaisen on selvitettävä arviointimenettelyn soveltamistarve esikysymyksenä ja saatettava arviointivelvollisuuskysymys tarvittaessa alueellisen ympäristökeskuksen ratkaistavaksi.⁴⁹ Metsänhakkuut eivät pääsääntöisesti kuulu hallin-

⁴⁵ Hakkuista koskevat tiedot 17.11.2006–22.2.2007 päivätyistä, tiloja Vähäkallio (Rno 52:117) ja Hirvikorpi (Rno 52:111) koskevista metsänkäyttöilmoituksista (yht. 18 kpl) sekä Metsäkeskus Häme-Uusimaan metsätaloustarkastaja Leena Kalinilta (puhelu 1.3.2007) ja metsänkäyttöilmoituksen laatineen yhtiön (Metsämannut Oy) edustajalta metsänhoitoesimies Matti Hakkaraiselta (puhelu 1.3.2007).

⁴⁶ Ks. YVAA 7 §:n 2 kohdan c-alakohta. Ks. myös *Kokko* 2003 (a) s. 182 ja *Suvantola* 2006 (c) s. 20.

⁴⁷ Uudenmaan ympäristökeskuksen selvityspyyntö 9.1.2007, Dnro UUS-2007-L-29-255.

⁴⁸ Lupamenettelyjen puuttuminen joidenkin arviointivelvollisten hanketyyppejen osalta oli tiedossa lainvalmisteluvaiheessa. YVA '92-työryhmän (s. 32) mietinnössä ilman lupaa toteutettavista hanketyypeistä, jotka voivat olla arviointivelvollisia, mainitaan rautatiet, voimajohdot sekä valtionmaalla suoritettavat metsätaloushankkeet. Työryhmän mukaan näissä tapauksissa arviointiselostus olisi laadittava YVAL 6 §:n (nyk. 7 §) mukaisesti ennen kuin ryhdytään ympäristövai-
kutusten kannalta olennaisiin toimiin.

⁴⁹ Ks. laajemmin jakso 4.4.2.2.

nollisten lupamenettelyjen piiriin, joissa arviointivelvollisuus tulisi asianmukaisesti tutkituksi.⁵⁰

Ennen Århusin sopimuksen täytäntöönpanoa yhtenäinen hallinnollinen lupamenettely puuttui myös YVA-velvollisilta rautatie- ja kaasuputkihankkeilta.⁵¹ Alueellinen ympäristökeskus on kuitenkin voinut sakon uhalla määrätä hankkeen toteuttamisen keskeytettäväksi siihen saakka, kunnes arviointimenettely on suoritettu (YVAL 18 §). Säännöstä voidaan soveltaa sellaisissa tilanteissa, joissa hankkeen toteuttaminen ei edellytä YVAL 17.1 §:ssä tarkoitettua lupaa tai päätöstä. YVA-direktiivin hankkeiden osalta tällaisia tilanteita ei saisi olla lainkaan. Vuoden 1997 direktiivin muutoksen yhteydessä direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa täsmennettiin vaatimuksella, että arviointivelvolliset hankkeet on alistettava lupamenettelyyn. Tämä ilmenee selkeästi myös muutosdirektiivin 97/11/EY johdannosta: ”arviointia edellyttävien hankkeiden toteuttamiseen olisi vaadittava lupa; arviointi olisi tehtävä ennen luvan myöntämistä”. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti luvalla viitataan sellaiseen päätökseen, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen. Sellaisia hyväksymismenettelyjä, jotka eivät varmista hakemuksen tapauskohtaista tutkimista, eivätkä sisällä hankkeen sallimista koskevaa päätöstä, ei voitane pitää direktiivin mukaisina lupina.⁵²

Metsälain mukainen ennakkovalvonta perustuu lupamenettelyn sijaan keskeisiltä osin ilmoitusjärjestelmään. Metsälain 14 §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä ei tehdä vahvistuspäätöksiä eli päätöksiä ilmoitettujen hakkuiden tai muiden toimenpiteiden hyväksymisestä.⁵³ Lupavaiheen puuttuminen on merkinnyt osaltaan sitä, ettei arviointivelvollisuuskysymystä ole voitu saattaa metsänhakkuiden osalta tehokkaasti muutoksenhakuunkaan.

⁵⁰ Arvioinnin tarve voi tosin tulla tutkituksi niiden hakkuiden osalta, joiden toteuttaminen edellyttää MRL:n 128 §:n mukaista maisematyölupaa. Myös metsätalouteen liittyvät ojitushankkeet edellyttävät VL 6:2:ssä tarkoitetuissa tilanteissa vesilain mukaista lupaa. Lisäksi metsäautotiet voivat edellyttää ainakin VL 1:12:n, 1:15:n ja 1:18:n nojalla vesilain mukaista lupaa. Metsäautoiteiden osalta lupavelvollisuus tulee kysymykseen lähinnä silloin, kun tiet ylittävät vesistöjä. Metsän lannoitus ja torjunta-aineiden levitys saattavat puolestaan edellyttää YSL 28.2 §:n nojalla ympäristölupaa. Ks. myös Kiviniemi 2004 s. 156–157.

⁵¹ Ks. HE 165/2003 vp s. 9 ja 35.

⁵² Ks. myös tapaus C-230/00 (*komissio vs. Belgia*), jossa Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei Belgian kuningaskunnassa käytössä ollut ns. hiljaisia lupia koskeva järjestelmä ollut muun ohella YVA-direktiivin (85/337) 2 artiklan ja 8 artiklan mukainen. Järjestelmän mukaan lupa katsottiin evätyksi, jos toimivaltainen viranomainen ei ottanut ensimmäisessä käsittelyvaiheessa kantaa hakemukseen. Sitä vastoin, jos toimivaltainen viranomainen ei muutoksenhakuasteessa ottanut kantaa valitukseen säädetyssä määräajassa, lupa katsotaan myönnettyksi. Flanderin hallitus oli katsonut, että hiljainen lupa ei merkitse passiivista arviointia tai toimivaltaisen viranomaisen laiminlyöntiä, koska jokainen lupahakemus tutkitaan tapauskohtaisesti. EYTI ei hyväksynyt kyseistä väitettä.

⁵³ Hallituksen esityksen (HE 63/1993 vp, 14 §:n yksityiskohtaiset perustelut) mukaan vahvistuspäätöksiin perustuvaa ennakkovalvontaa ei katsottu mahdolliseksi muun muassa sen vuoksi, että tällainen järjestelmä vaatisi paljon hallinnollisia voimavaroja.

9.2.4 Vuoden 2006 lakiuudistuksen merkityksen ja jatkokehittämistarpeiden arviointia

Edellä käsitelty ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten seurantakäytäntöjä koskeva aineisto viittaa kaiken kaikkiaan YVA-lainsäädännön soveltamissääntelyn täytäntöönpanon merkityksellisiin puutteellisuuksiin ja antaa aihetta seurantajärjestelmän kehittämistarpeiden pohdintaan. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että YVAL:n järjestelmää on seulonnan osalta juuri uudistettu. Ennen 1.9.2006 voimaan tullutta YVA-lainsäädännön muutosta seurantavaihe oli puutteellinen eri osapuolten tiedonsaannin ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä prosessin selkeyden ja läpinäkyvyyden kannalta. YVA-lainsäädännön täytäntöönpanon tehostamistarpeiden näkökulmasta vuoden 2006 lakiuudistuksen merkitys piilee erityisesti siinä, että uudessa järjestelmässä myös YVA-menettelyn soveltamatta jättämisestä on tehtävä päätös, joka on julkaisutava ja jonka lainvastaisuuteen asianosaiset voivat vedota tehokkaasti muutoksenhaussa.

Kansalaisten ja muiden viranomaisten laajemmat tiedonsaantimahdollisuudet yhdistettyinä muutoksenhakuoikeuksiin tehostanevat YVAL:n soveltamissääntelyn täytäntöönpanoa ja edistänevät seurantapäätösten (perustelujen) laatua.⁵⁴ Muutoksenhaun merkityksen osalta on syytä huomioda, että tähän saakka vain hankkeesta vastaavat ovat voineet valittaa tehokkaasti seurantaratkaisusta. Ministeriön ratkaisut ovat siis voineet tulla kumotuksi vain silloin, kun arviointikynnys on asetettu liian matalalle. YVAL:n uudistuksella lienee siten arviointiin alistettavien hankkeiden määrää lisäävä vaikutus.

Vaikka vuoden 2006 uudistus edisti seurantajärjestelmän toimivuutta, siihen näytti jääneen vielä eräitä kehittämistarpeita. YVA-lainsäädännössä ei edellyttä seulonnan vireillä olosta tiedottamista eikä yleisön kuulemista ennen päätöksentekoa. Seurantavaihetta saattaisikin olla tarvetta täydentää joustavalla sääntelyllä, joka mahdollistaisi seulonnan vireilläolosta tiedottamisen ja yleisön kuulemisen alueellisen ympäristökeskuksen tapauskohtaisen harkinnan pohjalta. Yleisön ennakkollinen osallistuminen voisi tulla kysymyksen esimerkiksi silloin, kun hankkeen koko on hyvin lähellä hankeluettelon rajaa tai hanke siioittuu ympäristöllisesti herkälle alueelle.⁵⁵ Osallistuminen voisi olla joissakin tapauksissa tarpeellista sen varmistamiseksi, että viranomaisella olisi riittävä tietopohja seurantapäätöksen tekemiseksi. Kansalaiset voivat tuottaa sovelta-

⁵⁴ Täytäntöönpanoa edistää myös seurantajärjestelmän yksinkertaistuminen. Seurantaan liittyvien viranomaistehtävien keskittäminen yhdelle viranomaiselle selkeytti järjestelmää ja poisti päällekkäiseen toimivaltaan liittyneet epäselvyydet.

⁵⁵ Sen sijaan osallistumisen soveltaminen laaja-alaisena kaikkiin seurantaan päätyviin hankkeisiin johtaisi usein tarpeettoman raskaaseen menettelyyn. Prosessin ekonomisuuden turvaamiseksi osallistuminen lienee perusteltua jättää usein (selvissä laintulkintatilanteissa) lähinnä tiedottamisen kautta toteutuvaksi.

misharkinnan kannalta merkityksellistä tietoa muun muassa hankkeen mahdollisista sosiaalisista vaikutuksista. Vaikka ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvat vaikutukset kuuluvat YVAL:n laajaan ympäristövaikutus-käsitteeseen, ne saattavat jäädä soveltamisharkinnassa vähäisemmälle huomiolle ilman kansalaisten kuulemista. Osallistava suunnittelutapa voisi siis näkyä vaikutusten merkittävyyden monipuolisempaan arvioimiseen.⁵⁶

Yksi tapa tehostaa YVA-lainsäädännön soveltamisalasääntelyn täytäntöönpanoa voisi olla myös soveltamisharkintaa koskevan vireillepano-oikeuden kirjaaminen YVAL:iin. Seulonta on käynnistynyt tähän asti vain harvoin muiden kuin yhteysviranomaisen, ympäristöministeriön tai hankkeesta vastaavan aloitteesta, mikä johtunee osaltaan siitä, ettei vireillepano-oikeutta ole ankkuroitu lainsäädäntöön.⁵⁷ Vireillepano-oikeutta koskevasta säännöksestä voisi esimerkiksi ilmetä, että jollei YVA-menettelyn soveltamisasia ole tullut vireille alueellisen ympäristökeskuksen omasta aloitteesta, asian voi panna kirjallisesti vireille: 1) hankkeesta vastaava, 2) toiminnan sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät, 3) muut asianomaiset viranomaiset, 4) ne luonnolliset henkilöt, joiden elinoloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa sekä 5) yhteisöt ja säätiöt, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea.⁵⁸

Metsätaloushankkeiden osalta YVA-lainsäädännön täytäntöönpanoa voitaneen edistää jossain määrin hankkeesta vastaavien, metsäkeskusten ja alueellisten ympäristökeskusten välistä tiedonvaihtoa tehostamalla. Seulontakäytäntöä koskevan aineiston valossa viranomaisvalvonta ja tiedonvaihto näyttäisivät toteutuneen siinä määrin puutteellisesti, että metsälakiin olisi syytä sisällyttää säännös metsäkeskusten ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyövelvoitteesta YVA-lainsäädännön täytäntöönpanon edistämiseksi. Ympäristökeskuksen tulee tarvittaessa määrätä hakkuu tai muu toimenpide YVAL 18 §:n nojalla keskeytettäväksi arviointimenettelyn tekemistä varten, mikäli se katsoo, että hankkeesta todennäköisesti aiheutuu YVA-lainsäädännössä tarkoitettuja todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

YVA-lainsäädännön täytäntöönpanoa ja YVA-menettelyn ympäristöllistä vaikuttavuutta voidaan edistää myös alistamalla ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmät metsätaloushankkeet lupa- tai sitä vastaavaan hyväksymismenettelyyn, johon liittyisi eri intressitahojen muutoksenhakumahdollisuudet.⁵⁹ Kyseessä olisi perustavanlaatuinen, metsätaloushankkeiden ennakkovalvonnan

⁵⁶ Hokkanen – Pölönen 2006 s. 570.

⁵⁷ Vrt. esim. YSL 92 §, jossa on säädetty luonnollisten henkilöiden ja järjestöjen vireillepano-oikeudesta.

⁵⁸ Hokkanen – Pölönen 2006 s. 570.

⁵⁹ Vastaavasti Suvantola (2003 s. 167) on esittänyt Natura 2000 -säännösten toimivuuden näkökulmasta, että metsälakia olisi syytä harkita muutettavaksi siten, että laissa edellytettäisiin lupaa huomattavaa luonnon turmeltumista aiheuttavilta metsänhoito- ja käyttötoimenpiteiltä.

rakenteita muuttava uudistus, jonka toteuttamisvaihtoehtojen lähempi arvioiminen on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Aiheeseen olisi perusteltua palata jatkotutkimuksessa linkittäen teema strategisen ja hanketason ympäristövaikutusten arvioinnin soveltamismahdollisuuksiin metsätaloustoimien suunnittelun osalta.

9.3 ARVIOINTIMENETTELYN AJALLINEN KESTO

YVA-menettelyn ajallista kestoja voidaan pitää menettelyn vaikuttavuutta muovaavana tekijänä, joka on otettava huomioon menettelyn kehittämisvaihtoehtoja arvioitaessa.⁶⁰ Suomessa arviointimenettely on ollut vireillä viime vuosina keskimäärin noin 12–13 kuukautta. Merkillepantavaa on, ettei menettelyyn käytettävä aika ole ajan saatossa (ja vaatimustason noustessa) kasvanut, vaan arviointeja on tehty viime vuosina hieman aikaisempaa joutuisammin. (ks. kuvio 5.) Suomessa menettelyn kesto ei näytä nousseen samalla tavalla ongelmaksi kuin Yhdysvalloissa, jossa arvioinnin aiheuttamaa ajallista viivettä on pidetty yhtenä NEPA:n keskeisimmistä ongelmista.⁶¹

YVA:n jouduttaminen lainsäädännöllisin keinoin on ollut viime vuosina esillä Yhdysvaltojen YVA-järjestelmän kehittämiskeskustelussa. Menettelyyn on haettu tehokkuutta muun muassa osallistumista koskevia määräaikoja ja selvitysten (erityisesti vaihtoehtotarkastelun) laajuutta supistamalla.⁶² Toimien tehokkuudesta on kuitenkin ollut erimielisyyttä. Muun muassa tiehankkeiden osalta hankkeiden viivästymisen on katsottu johtuvan pääosin muista syistä, kuten rahoituksen puuttumisesta, hankepriorisoinneista ja paikallisten asukkaiden vastustuksesta.⁶³

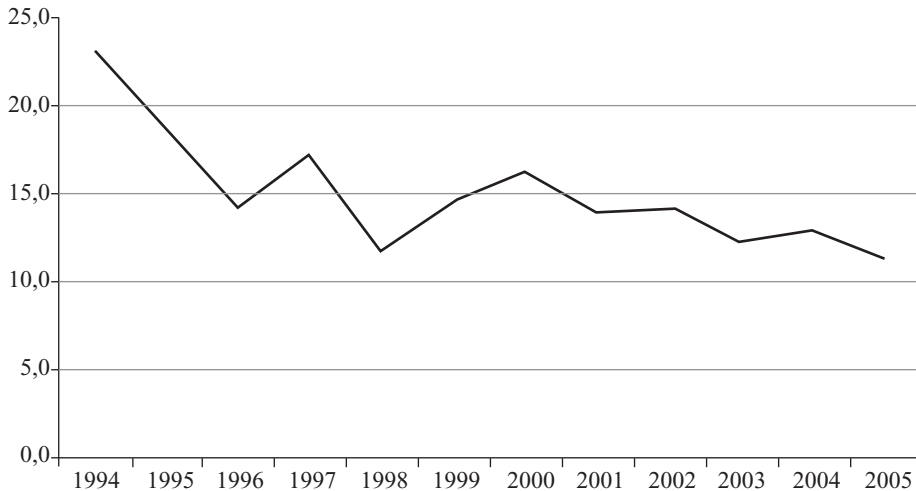
Arviointimenettelyn toteuttamisen nopeuttaminen tiukemmalla aikatauluksella vaikuttaa Suomen tilanteessa hankalalta. Kuulemisvelvoitteiden tai

⁶⁰ YVA-lainsäädännön valmisteluvaiheessa menettelyn käyttöönottoa nykymuodossaan vastustettiin erityisesti siitä syystä, että arvioinnin pelättiin pitkittävän kaksivaiheisine kuulemismenettelyineen kohtuuttomasti hankkeiden toteuttamista ja johtavan päällekkäisiin selvitysvastuuihin. Ks. YVA-lainsäädännön kehittämistä selvittäneen työryhmän mietinnöstä (KM 1982:46) annetut lausunnot (YM 1983 s. 40 ja 46–47) ja *Sairinen* 2000 s. 169–172.

⁶¹ Ks. esim. *Tripp – Alley* 2003 s. 81–85. Arviointiselostusten laatimisen ajallinen kesto on ollut esimerkiksi liittovaltion tiehallinnon hankkeiden osalta keskimäärin 3 vuotta 6 kk. Ks. Yhdysvaltojen tiehallinnon internetsivut: <http://environment.fhwa.dot.gov/strmlng/baseline/index.htm> [13.9.2005]. Tiehallinto on yksi yleisimmistä arviointiselostusten laatijoista. *Karkkainen* (2002 s. 919) toteaa tiehallinnon tilastoihin viitaten, että arviointiselostusten laatimisajat ovat huomattavasti pidentyneet YVA:n käyttöönoton alkuvuosista.

⁶² Ks. *Buccino* 2003 s. 67–72, *Connaughton* 2003 s. 12–13 ja *Karkkainen* 2004 s. 360–362.

⁶³ Ks. *Deacon* 2003 s. 153 ja *Karkkainen* 2004, alav. 24 lähteineen. Myös komission (1996) teettämässä selvityksessä kehoitetaan huomioimaan että viiveet voivat aiheutua useista itse YVA-menettelyyn liittymättömistä syistä. Näitä ovat muun muassa hankkeesta vastaavan tekemät muutokset hankkeeseen.



Kuvio 5. Ympäristövaikutusten arviointien keskimääräiset vireilläoloajat vuosittain.^{64a}

menettelyn kulkuun liittyvien määräaikojen supistamisella ei liene saatavissa vähäistä suurempaa hyötyä yleisön tosiasiallisten osallistumismahdollisuuksien ja menettelyn laadunvarmistuksen olennaisesti heikentymättä. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien selvää heikentymistä merkitseviin lainmuutosvaihtoehtoihin liittyy myös perustuslaillisia rajoitteita.⁶⁴ Harkittavaksi voisi ehkä kuitenkin tulla arviointiohjelmasta ja -selostuksesta annettavien lausuntojen ja mielipiteiden esittämistä koskevan enimmäismääräajan supistaminen 60 päivästä esimerkiksi 45 päivään.⁶⁵

Menettelyn kestosta aiheutuvien välillisten kustannusten vähentämiseen lienee perustellumpaa tähdätä arviointikäytäntöjä kehittämällä. Tässä suhteessa avainasemassa ovat erityisesti menettelyn oikea-aikainen ajoittaminen sekä tarkkaan harkitut vaikutusalue- ja selvitysrajaukset.⁶⁶ Mikäli arviointi aloitetaan YVAL 8 §:n mukaisesti varhaisessa vaiheessa muun hankesuunnittelun rinnalla, menettelystä aiheutuvat välilliset kustannukset voivat jäädä vähäisiksi. Näin myös menettelyssä kerättävä tieto voinee vaikuttaa parhaiten hankkeen

^{64a} SYKE 2006 s. 4. Ks. myös *Kekoni* 2005 s. 69, kuva 2.

⁶⁴ Ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen (PL 20 §) yksi elementti on julkisen vallan velvollisuus turvata jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

⁶⁵ Menettelyn kulkua koskevista määräajoista ks. jakso 3.2.

⁶⁶ Ks. myös komissio 1996.

suunnitteluun ja sitä kautta toiminnasta aiheutuviin ympäristövaikutuksiin.⁶⁷ Varhaisessa suunnitteluvaiheessa laadukkaasti tehty YVA-selvitykset voivat lisäksi jouduttaa lupamenettelyjä ja vähentää valitusprosessien kautta syntyviä viiveitä. Sen sijaan muuhun suunnittelun nähden myöhään aloitettu arviointi saattaa näyttäytyä lähinnä kustannuksia lisäävänä odotusvaiheena.⁶⁸ Suunnittelun loppuvaiheessa suoritettuna YVA:n pohjalta hanketta voi olla hankalaa ja kallista muuttaa ympäristövaikutuksien kannalta merkityksellisellä tavalla. Myöhäinen arviointi vaikeuttaa muun muassa hankkeen sijoituspaikkavaihtoehtojen vapaata punnitsemista.⁶⁹

9.4 KANSALAISTEN TOSIASIALLISET VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUDET

9.4.1. Yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaavan hallinnoiva asema

Kansalaisosallistumista on pidetty yhtenä YVA-menettelyn kulmakivenä ja sen on katsottu kuuluvan käsitteellisesti YVA-menettelyyn.⁷⁰ Kansalaisosallistuminen toteutuu YVA:ssa tiedonsaantimahdollisuuksien ja mielipiteiden esittämismahdollisuuksien sekä muun vuorovaikutuksen kautta. Tosiasiallinen vaikuttamismahdollisuus selvitysten sisältöön ja hankesuunnitteluun riippuu kuitenkin pitkälti yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaavan näkemyksistä ja toiminta-

⁶⁷ Myös esimerkiksi *Canter* ja *Clark* (1997 s. 325–326) painottavat, että ympäristöhaittojen minimointi onnistuu parhaiten suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Ks. myös *Marttinen – Saastamoinen – Similä* (1994 s. 201), jotka toteavat YVA:n toimivan tehokkaimmin vaihtoehtojen valinnan ja yleisen osallistumisen kannalta, kun se toteutetaan mahdollisimman aikaisin. Toisaalta on syytä huomioda, että mikäli arviointimenettely myös päättyy muuhun suunnitteluun nähden suunnittelun varhaisessa vaiheessa, se voi jäädä liian yleispiirteiseksi päätöksenteon ja kansalaisten tiedonsaannin kannalta.

⁶⁸ Ks. myös *Ostamo – Hildén* 1998 s. 28.

⁶⁹ Ks. myös *de Sadeleer* (2002 s. 88), joka pitää ongelmallisena YVA-direktiivin ennaltaehkäisevää vaikutuksen kannalta hankekohtaisen arviointimenettelyn ajoitusta. Hänen mukaansa ”The Directive lays down an obligation to assess a project prior to granting it authorization, but practice clearly demonstrates that project conception is at this stage so advanced that it is difficult to modify it in any substantial way.” Vastaavasti Yhdysvalloissa menettelyn oikea-aikaisen ajoituksen merkitystä ovat korostaneet *Tripp* ja *Alley* 2003 s. 82 ja 88. Heidän mukaansa hankkeesta vastaavat viranomaiset ovat tehneet usein kalliita sitoumuksia hankkeen toteuttamiseksi ennen kuin menettely aloitetaan. He pitävät NEPA:n vaikuttavuuden edistämisen kannalta ensisijaisen tärkeänä arvioinnin aloittamista varhaisessa vaiheessa ennen kuin hankkeen toteuttamisvaihtoehtoja koskevia valintoja on tehty. YVA:n aikaistamistarpeeseen Yhdysvalloissa viittaa myös CEQ:n (1997 s. 11) vaikuttavuusselvitys. Selvityksen mukaan viranomaisten ja yksityisen sektorin suunnittelutyö alkaa yleisesti ennen YVA-prosessin alkua. YVA:n käynnistytessä strategiset linjaukset ja vaihtoehtovalinnat on usein jo tehty.

⁷⁰ Ks. *Kumpula* 2004 (a) s. 279 ja *Sinclair – Diduck* 2005 s. 53.

tavoista.⁷¹ Mikäli yhteysviranomainen ei yhdy kansalaisen tai kansalaisryhmän mielipiteeseen tietyn selvityksen tarpeellisuudesta, hankkeesta vastaava saattaa sivuuttaa mielipiteen arvioinnin vähimmäisvaatimukseen kuulumattomana.⁷²

Yhteysviranomaisen keskeistä roolia ilmentää myös esimerkiksi *Hokkasen* ja *Ruuskasen* tapaustutkimus, jossa analysoitiin ydinjätteen loppusijoituslaitoksen ja tiehankkeen YVA-menettelyjä. Ydinjätteen loppusijoitushankkeen YVA:ssa hankkeesta vastaava otti huomioon yhteysviranomaisen esittämän kritiikin ja selvitysvaateet, mutta kansalaisten mielipiteet vaikuttivat hankkeesta vastaavan toimintaan ainoastaan silloin, kun samat näkemykset esiintyivät myös yhteysviranomaisen lausunnossa. Sen sijaan tiehanketta koskevien YVA-asiakirjojen perusteella ”syntyi vaikutelma, jonka mukaan niin hankevastaava kuin yhteysviranomainenkin pyrki ottamaan kansalaisten näkemykset huomioon”.⁷³

YVAL:ssa asetettujen sisältövaatimusten näkökulmasta painoarvon antaminen yhteysviranomaisen kannalle on ymmärrettävää. Lain 10 §:stä ilmenevänä lähtökohtana on hankkeesta vastaavan velvollisuus selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta ottaen huomioon, mitä YVAA:ssa on säädetty arviointiselostuksen sisällöstä. YVAL:n järjestelmässä sisäänrakennettuna ajatuksena näyttäisi olevan yhteysviranomaisen toimiminen eräänlaisena ”suodattimena”, jonka kautta kansalaisten esittämät relevantit näkökohdat muuntuvat selvitysvelvoitteiksi.

Kansalaisten tosiasiallisia vaikuttamismahdollisuuksia voi heikentää hankkeesta vastaavan haluttomuus näkökulmien yhteensovittamiseen. Tämä saattaa johtua esimerkiksi sen ilmenemisestä, että jokin tai kaikki osapuolet valittavat tulevasta lupapäätöksestä joka tapauksessa.⁷⁴ Konfliktien ennalta ratkaisemisen ja rakentavan vuoropuhelun sijaan menettely voi jopa kärjistää osapuolten välisiä erimielisyyksiä tai antaa päätöksen valmistelulle perusteettomasti avoimuuden ja demokraattisuuden leiman. Menettely voi siis toimia aidosti moniäänisenä suunnittelutyökaluna, mutta voi toisaalta myös legitimoida perusteettomasti hankkeita.⁷⁵ Yhteiskuntatieteellisessä YVA-tutkimuksessa onkin tuotu

⁷¹ Ks. myös *Hokkanen – Ruuskanen* (2005 s. 64 ja 79), jotka korostavat yhtäältä yhteysviranomaisen roolia osallistumiselle otollisten olosuhteiden luomisessa ja toisaalta tuovat esiin hankkeesta vastaavan hallinnoivan roolin.

⁷² Yhteysviranomaisen kantaa on hyvin hankala kyseenalaistaa muutoksenhaussa niissä tapauksissa, joissa selvitys kuuluu YVAL:n piiriin, mutta se ei ole välttämätön sektorilakien mukainen lupaharkinnan kannalta. Ks. tarkemmin jakso 6.3.2 ja 6.3.3.

⁷³ *Hokkanen – Ruuskanen* 2005 s. 39–40, 56–64 ja 72–76.

⁷⁴ Ks. *Häikiö* 1995 s. 87. Ks. myös esim. Helsingin kaupungin satamahankkeen (Vuosaaren satama) YVA-selostus, jossa näkökulmien yhteensovittamisesta ja kompromissivaihtoehdoista todetaan s. 91 seuraavaa: ”Arvioinnissa ei ole mukana eikä arvioinnin aikana ole etsitty erityisiä kompromissivaihtoehtoja sataman sijoituksen suhteen [...] Koska kompromissiratkaisuja ei etsitä, ei kaikkia intressitahojen välisiä konflikteja tässä voida ratkaista.” Toisin sanoen hankkeesta vastaava toteaa sivuuttavansa eri näkökulmien yhteensovittamispyrkimyksen.

⁷⁵ Ks. *Sairinen* 2000 s. 157 ja *Tripp – Alley* 2003 s. 82 ja 87–88.

esiin kysymys siitä, miten paljon hankkeesta vastaava voi käyttää YVA:aa politiikoinnin välineenä ja toimiiko YVA vain asioiden legitimoijana ja keinona ”kansalaistaa” hankkeiden suunnittelua ja päätöksentekoa.⁷⁶

Edellä esitetyn perusteella ei olekaan yllättävää, että kansalaisnäkökulmasta esitetty kritiikki koskee usein sitä, ettei menettely tarjoa todellisia vaikuttamismahdollisuuksia. Menettelyä on pidetty yksisuuntaisena kommunikaatioprosessina ja epäilty, ettei kansalaisten mielipiteillä ole vaikutusta päätöksentekoon.⁷⁷ Samansuuntaisia kokemuksia on ilmennyt myös Yhdysvalloissa, missä kansalaiset ja järjestöt ovat kokeneet, että heidän kuulemisensa tapahtuu vasta sen jälkeen kun päätökset hankkeen toteuttamistavasta on jo tehty. Yleisön luottamuksen puutteen katsotaan johtavan usein valitusprosesseihin.⁷⁸

9.4.2 Osallistumisen vaikuttavuuden edistäminen

Jos menettelyssä ei oteta tosiasiallisesti huomioon kansalaisten esittämiä mielipiteitä, YVA:n demokraattisen funktion toteutuminen voi kariutua. Koko YVA-prosessin onnistuminen voi olla riippuvainen kansalaisten näkemysten aidosta huomioon ottamisesta selvitystarpeita määritettäessä.⁷⁹ Nykytilanteessa yleisön aidot osallistumismahdollisuudet on pyritty järjestämään muun muassa kaksivaiheisella kuulemismenettelyllä ja velvollisuudella laatia yleistajuinen yhteenveto arviointiselostuksesta.⁸⁰ Kansalaisten esittämien näkemysten välittymistä edistää se, että yhteysviranomaisella on velvollisuus ottaa huomioon kansalaisten esittämät mielipiteet arviointimenettelyn riittävyttä arvioitaessa.⁸¹

Osallistumisen vaikuttavuuden edistämismahdollisuudet uusia pakollisia kuulemisvaiheita lisäämällä vaikuttavat rajallisilta.⁸² Osallistumisen vaikutta-

⁷⁶ Hokkanen – Ruuskanen 2005 s. 11 ja 72. Ydinjätteen loppusijoitushankkeen osalta Hokkasen ja Ruuskasen tapaustudkimus osoitti ongelman olevan ilmeinen. Tapauksessa ”YVA toimi poliittisten päämäärien edistämisen välineenä, mutta kansalaisille se esitettiin epäpoliittisena tiedonkeruuprosessina”.

⁷⁷ Tähän viittaa muun muassa Karvisen (1997 s. 52) selvitys kansalaisten YVA-kokemuksista. Ks. myös Hokkanen – Ruuskanen 2005 s. 63.

⁷⁸ Ks. CEQ 1997 s. 43.

⁷⁹ Ks. myös CEQ 1997 s. 17, jossa korostetaan aidon kansalaisosallistumisen merkitystä YVA:n onnistumisen kannalta.

⁸⁰ Osallistumista koskevista velvoitteista laajemmin ks. jakso 3.2.

⁸¹ Kyseistä velvoitetta ei ole kuitenkaan kirjattu lakitasolle, vaan se ilmenee hallituksen esityksestä. Esityksen (HE 319/1993 vp s. 18) mukaan ”[y]hteyksiviranomaisen tulisi lausunnossaan ottaa kantaa arviointiselostuksen ja arviointimenettelyn riittävyteen ja laatuun ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta ottaen huomioon muun muassa annetut lausunnot ja esitetyt mielipiteet”.

⁸² YVA-lainsäädäntöä näyttäisi kuitenkin olevan tarvetta täydentää joustavalla osallistumissääntelyllä seurantavaiheen osalta. Harkittavaksi voisi tulla myös arvioinnin soveltamisharkintaa koskevan vireillepano-oikeuden kirjaaminen YVAL:iin. Osallistumissääntelyn kehittämistarvetta seulonnan osalta käsiteltiin laajemmin edellä jaksossa 9.2.4.

vuotta edistäisi tehokkaammin YVA-velvollisiin hankkeisiin sovellettavan aineellisen lainsäädännön täydentäminen ympäristöllisillä elementeillä.⁸³ Tämä tekisi kansalaisten esittämistä näkökohdista useammin oikeudellisesti relevantteja ja lisäisi suurella todennäköisyydellä niiden huomioon ottamista selvitysten laadinnassa, sillä lupalakien soveltamisen kannalta relevanttien selvityspyyntöjen sivuuttaminen merkitsisi riskiä suunnittelun viivästyemisestä tai lupapäätöksen kumoutumiseen johtavasta muutoksenhausta. Ilman riittävää aineellista sääntelyä, johon ympäristölliset lupamääräykset ja viime kädessä lupahakemuksen hylkääminen voidaan oikeudellisesti perustaa, kansalaisilla ei ole useinkaan tehokkaita mahdollisuuksia vaikuttaa hankkeen toteuttamistapaan tai toteuttamatta jättämiseen.

Lopuksi todettakoon, että kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien puuttumisesta esitetty kritiikki johtunee osittain ohjauskeinon luonteen ja vaikutustapojen tunnistamisvaikeudesta. YVA saatetaan nähdä instrumenttina, jonka tulisi pysäyttää ympäristön kannalta haitalliset hankkeet. Arviointi- ja päätöksentekomenettelyjen suhdetta sekä esimerkiksi lupamääräysten kautta syntyvää YVA:n vaikutustapaa voi olla hankala hahmottaa. Lisäksi ympäristövaikutuskäsitteen laajuus ja arviointiasiakirjojen sisältövaatimusten väljä muotoilu voi antaa mielikuvan menettelystä, jossa tulisi selvittää lähes kaikki hankkeesta aiheutuvat vaikutukset kattavasti. Resurssien rajallisuuden vuoksi kaikkia ympäristövaikutus-käsitteeseen kuuluvia elementtejä ei kuitenkaan voida tarkastella samalla tarkkuudella eikä kaikkia selvitystoiveita voida useinkaan toteuttaa.

9.5 SELVITYSTEN OBJEKTIIVISUUS

Yhtenä YVA-menettelyn ympäristöllisen vaikuttavuuden osatekijänä voidaan pitää YVA-selvitysten riittävää objektiivisuutta.⁸⁴ Hankkeesta vastaava kontrolloi YVA-prosessia muun ohella siten, että joko hankkeesta vastaava itse tai tämän palkkaama konsultti laatii YVA-asiakirjat. Selvitysten mahdolliseen puolueellisuusongelmaan kiinnitettiin huomiota jo Suomen YVA-lainsäädännön varhaisessa kehitysvaiheessa. Vuoden 1982 komiteamietinnön mukaan hankkeesta vastaava ”saattaa kuitenkin arvioida toimenpiteen vaikutukset omaksi edukseen, korostaa toimenpiteen myönteisiä vaikutuksia ja jättää ottamatta huomioon kielteisiä vaikutuksia”.

⁸³ Ks. YVA-hankkeita koskevan aineellisen sääntelyn kehittämistarpeista jaksot 5.3.3 ja 5.3.4.

⁸⁴ *Cashman* (2004 s. 88) pitää menettelyn vaikuttavuutta heikentävänä tekijänä hankkeesta vastaavien esittämien tietojen kritiikitöntä hyväksymistä. Ks. myös *Deacon* (2003 s. 151), joka on tuonut esiin YVA-selvitysten puolueellisuusongelman Yhdysvalloissa. Hänen mukaansa ulkopuoliset asiantuntijat (YVA-konsultit) ovat ”työpaikkavarmuuden” vuoksi halukkaita tuottamaan tuloksia, joita työn tilaajat haluavat kuulla.

Erityisesti YVA-menettelyyn osallistuvat kansalaiset epäilevät usein arvioinnin objektiivisuutta. Esimerkiksi *Hokkasen* ja *Ruuskasen* tarkasteleman ydinjätteen loppusijoituslaitoksen YVA:aan osallistuneet kansalaiset kritikoivat voimakkaasti hankkeesta vastaavaa puolueellisuudesta. Menettelyn uskottavuutta vaaransi useiden kansalaisten ja järjestöjen mielestä se, että hankkeesta vastaava toimi selvitysten tekijänä ja keskustelun järjestäjänä pyrkien markkinoimaan hanketta ja lisäämään hankkeen hyväksyttävyyttä. Kansalaiskeskustelulle ja hankkeen kriittiselle tarkastelulle ei annettu menettelyssä riittävästi sijaa.⁸⁵

Selvitysten epäluotettavuuteen ja tulosten tietoiseen vääristelyyn liittyvät epäilyt ovat sinänsä ymmärrettäviä. Toisaalta ongelma tulee suhteuttaa käytössä oleviin laadunvarmistusmekanismeihin. Suomen järjestelmässä selvitysten asianmukaisuus pyritään takaamaan ensisijaisesti yhteysviranomaisen ohjaus- ja valvontatyön kautta. Yhteysviranomaisen tulee valvoa arviointiohjelma-vaiheessa muun muassa esitettyjen selvitys- ja vaikutusaluearajausten sekä sovellettavien menetelmien asianmukaisuutta.⁸⁶ Vastaavasti arviointiselostuslausunnossa yhteysviranomaisella on velvollisuus esittää arvio arviointiselostuksen riittävydestä.⁸⁷ Arviointiselostuksen riittävyyskysymys on kytköksissä selvitysten asianmukaisuuteen ja luotettavuuteen.⁸⁸

Hankkeesta vastaavalle kuuluva arviointiohjelman ja -selostuksen laatimis- sekä kustannusvastuu on myös linjassa aiheuttamisperiaatteen ja muun ympäristösääntelyn kanssa.⁸⁹ Aiheuttamisperiaatteen mukainen toiminnanharjoittajan selvitysvelvollisuus on yleinen lähtökohta ympäristöllisissä lupa-asioissa. Lupaviranomaisten tehtävänä on valvoa hakemuksissa esitettyjen selvitysten ja niissä käytettyjen menetelmien asianmukaisuutta sekä vaatia tai hankkia itse lisäselvityksiä, mikäli selvitykset eivät ole hankkeen lupaharkinnan (luvan myöntämisedellytysten ja tarpeellisten lupamääräysten arvioimisen) kannalta riittäviä.⁹⁰ Riittävyyskriteeri koskee myös tiedon luotettavuutta. Esimerkiksi

⁸⁵ *Hokkanen – Ruuskanen* 2005 s. 63.

⁸⁶ Ks. 9.1 §:t sekä YVAA 9 §:n 4 ja 5 kohdat. Ks. myös ympäristöhallinnon YVA-tukiaineisto (<http://www.ymparisto.fi>), jonka arviointiohjelmalausuntoa koskeva tarkistuslista sisältää muun muassa seuraavat kysymykset: 1) Onko käytettävät menetelmät kuvattu? 2) Onko niihin sisältyvät oletukset esitetty? 3) Ovatko menetelmät päteviä ja käyttökelpoisia? 4) Onko vaikutusten selvittämiseen liittyviä vaikeuksia, tiedollisia puutteita ja epävarmuustekijöitä käsitelty avoimesti? 5) Onko tarkasteltavan vaikutusalueen rajausta esitetty? 6) Ovatko vaikutusalueet perusteltuja?

⁸⁷ Ks. YVAL 12 §.

⁸⁸ Ks. myös ympäristöhallinnon YVA-tukiaineisto sekä siihen sisältyvän tarkistuslistan kysymykset. Merkillepantavaa on, että tarkistuslista sisältää myös kysymyksen selostuksen laatijoista ja heidän asiantuntemuksestaan.

⁸⁹ Aiheuttamisperiaatteeseen perustuvaan hankkeesta vastaavan selvitys- ja kustannusvastuuseen viitataan myös vuoden 1982 komiteamietinnössä. Mietinnön (KM 1982:46 s. 33 ja 141) mukaan ympäristövaikutusten arviointikustannukset on luettava suunnittelukustannusten osaksi ja siten ne kuuluvat yleisesti hyväksytyn aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toimeksiantajan maksettaviksi.

⁹⁰ HL 31 §:n (virallisperiaate) nojalla lupaviranomaisella on velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Ks. myös YSL:n 41 § sekä säännöksen yksityiskohtaiset

ympäristönsuojelulain järjestelmässä toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa yksittäistapauksissa suorittamaan kokonaan uusi selvitys tai tutkimus, jos selvitys ei ole luotettava. Luotettavuuden osoittamiseen ei riitä välttämättä mittaajan pätevyys, vaan ”kyse on koko mittaus- ja tutkimustoiminnan laadun varmistuksesta ja sen tasosta”, kuten ympäristönsuojelulain esitöissä tähdennetään.⁹¹ On lisäksi ajateltavissa, että toiminnanharjoittaja tuntee hankkeen parhaiten ja voi kustannustehokkaimmin tuottaa hanketta ja sen ympäristövaikutuksia koskevan tiedon.⁹² Tässäkin mielessä arviointiasiakirjojen laatimisvelvollisuus on mielekästä säilyttää hankkeesta vastaavalle.

Laadunvarmistuksen toimivuutta ei kuitenkaan voida pitää itsestäänselvänä. Ympäristövaikutusten tietoisien vähättelyn tai esimerkiksi ympäristövaikutusten selvittämisen kannalta virheellisten kysymyksenasettelujen tai päättelyketjujen tunnistaminen voi olla hankalaa. Toimiva laadunvarmistus edellyttää muun muassa sitä, että yhteysviranomaisilla on riittävä asiantuntemus arvioida kriittisesti arviointiselostuksissa esitettyjä näkemyksiä ympäristövaikutusten merkittävyydestä ja haittojen ehkäisemis- ja lieventämismahdollisuuksista sekä kyky suhteuttaa arviointiselostuksessa esitetyt johtopäätökset perustelujen vakuuttavuuteen.

9.6 YHTEENVETO SUOMEN YVA-JÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISTARPEISTA

9.6.1 YVA-sääntelyn täytäntöönpanon tehostaminen ja seulontajärjestelmän kehittäminen

YVA-lainsäädännön puutteellinen täytäntöönpano on yksi oleellisista ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikuttavuutta heikentävistä tekijöistä Euroopan unionissa. *Suomen osalta täytäntöönpanovaje näyttäisi liittyvän ainakin arviointimenettelyn tapauskohtaiseen soveltamiseen.* Ottaen huomioon YVA-menettelyn piiriin kuuluvien hanketyyppien moninaisuuden sekä hankela ympäristövaikutus-käsitteiden laajuuden arviointimenettelyyn yksittäistapauksissa alistettujen hankkeiden määrä on vähäinen.⁹³ Arviointimenettelyä

perustelut (HE 84/1999 vp) sekä *Ekroos* ym. s. 229. Velvollisuus lisäselvitysten pyytämiseen (tarvittaessa) on myös hallintotuomioistuimilla. HLL:n 33 §:n nojalla valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyn, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

⁹¹ Ks. YSL 108 § ja säännöksen yksityiskohtaiset perustelut (HE 84/1999 vp).

⁹² Ks. *Kumpulainen* teoksessa *Kuusiniemi* ym. 2001 s. 1197. Ks. myös KM 1982:46 s. 32, jonka mukaan suunnitelman tai toimen toimeksiantajan arviointivastuun etuna on se, että toimeksiantajalla on arvioinnin pohjaksi tarvittavia tietoja mm. toiminnasta ja vaikutuksista.

⁹³ Yksittäistapauksissa sovellettavan arvioinnin osalta hankkeet voivat olla hanketyypiltään erilaisia tai samantyyppisiä mutta pienempiä kuin YVAA 6 §:n hankeluettelon hankkeet. Suomen YVA-järjestelmässä mitään hanketyyppejä ei ole ennalta poissuljettu arviointimenettelyn piiristä.

on edellytetty tehtäväksi 31.5.2006 mennessä 58 yksittäistapauksessa eli vuositain on annettu noin 5 soveltamispäätöstä.

Myös ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten seulontakäytännöt ilmentävät korkeaa arviointikynnystä ja menettelyn soveltamisalasääntelyn tietynasteista täytäntöönpanovajetta.⁹⁴ Ympäristöministeriön antamat päätökset ja lausunnot hankkeiden YVA-velvollisuudesta antavat viitteitä siitä, että arviointiin on alistettu lähtökohtaisesti vain sellaisia hankkeita, jotka ovat aiheuttaneet suurella todennäköisyydellä merkittäviä ympäristövaikutuksia. Mikäli hankkeen vaikutusten merkittävydestä on ollut epäselvyyttä, tämä näytti johtaneen pikemminkin menettelyn soveltamatta jättämiseen kuin arviointivelvollisuuteen.

Sekä ympäristöministeriön että alueellisten ympäristökeskusten seulontakäytännöissä puutteita ilmeni eri hankkeista aiheutuvien yhteisvaikutusten, haittojen lieventämistoimiin liittyvien epävarmuuksien sekä alueen ympäristön herkkyyden huomioonottamisessa. Lisäksi menettelyn soveltamatta jättämistä perusteltiin joissakin tapauksissa YVA-lainsäädäntöön kuulumattomilla perusteilla, kuten hankkeen ympäristölupavelvollisuudella. Ympäristökeskusten seulontakäytäntöjen osalta merkillepantavaa on erityisesti se, että menettelyn soveltamatta jättämistä on perusteltu paikoin hyvin niukasti, vaikka hankkeet ovat olleet kooltaan lähellä hankeluettelon rajaa. Aineisto sisälsi myös tapauksia, joissa arviointivelvollisuudelle oli YVA-lainsäädännössä asetettujen harkintakriteerien pohjalta selvät perusteet, mutta menettelyä ei edellytetty tehtäväksi.⁹⁵

Seulontajärjestelmän kehittämistarpeita arvioitaessa on ensinnäkin huomiotava, että lainsäädäntöä on juuri uudistettu. Vuoden 2006 lakimuutoksella lisättiin perustellusti seulontamenettelyn läpinäkyvyyttä ja yleisön tiedonsaanti- sekä vaikutusmahdollisuuksia. YVA-lainsäädännön täytäntöönpanon tehostamistarpeiden näkökulmasta lakiuudistuksen merkitys piilee erityisesti siinä, että uudessa järjestelmässä myös YVA-menettelyn soveltamatta jättämisestä on tehtävä päätös, joka on julkaistava ja jonka lainvastaisuuteen asianosaiset voivat vedota muutoksenhaussa. Laajentuneet tiedonsaantimahdollisuudet yhdistettyinä muutoksenhakuoikeuksiin todennäköisesti tehostavat YVAL:n täytäntöönpanoa ja edistävät seulontapäätösten laatua.

Seulontapäätösten laadun kohentuminen lienee tosin saavutettavissa jälkikäteisiä osallistumiskeinoja (muutoksenhaku) tehokkaammin ennakkollisen osallistumisen kautta. Tältä osin YVA:n seulontavaiheeseen näyttäisi jääneen

⁹⁴ Tältä osin päätelmät on tehty 1.9.1994–31.5.2006 annettujen, YVA-menettelyn soveltamistarvetta koskevia ympäristöministeriön päätösten (58 kpl) ja lausuntojen (42 kpl) sekä ajanjaksona 1.1.1994–31.12.2005 annettujen alueellisten ympäristökeskuksen lausuntojen (218 kpl) pohjalta.

⁹⁵ Täytäntöönpanovajeen suuruusluokan arvioiminen on kuitenkin hankalaa, sillä rajatapauksissa lausunnoissa esitetyt tiedot hankkeista ja niiden vaikutusalueiden ympäristöstä olivat usein niukkoja.

kehittämisen varaa. *Seulontasääntelyä olisi ilmeisesti tarvetta täydentää siten, että YVA-järjestelmä mahdollistaisi seulonnan vireilläolosta tiedottamisen ja yleisön kuulemisen alueellisen ympäristökeskuksen tapauskohtaisen harkinnan pohjalta.* Tilanteesta riippuen osallistuminen voisi olla tarpeellista sen varmistamiseksi, että viranomaisella olisi riittävä tietopohja seulontapäätöksen tekemiseksi. Kansalaiset voivat tuottaa soveltamisharkinnan kannalta merkityksellistä tietoa muun muassa hankkeen mahdollisista sosiaalisista vaikutuksista. Vaikka ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvat vaikutukset kuuluvat YVAL:n laajaan ympäristövaikutus-käsitteeseen, ne saattavat jäädä soveltamisharkinnassa vähäisemmälle huomiolle ilman kansalaisten kuulemista. Osallistava seulontamenettely voisi siis näkyä vaikutusten merkittävyyden monipuolisempana arvioimisena. *YVA-lainsäädännön soveltamisalasääntelyn täytäntöönpanon tehostamiseksi perusteita näyttäisi olevan myös soveltamisharkintaa koskevan vireillepano-oikeuden kirjaamiselle YVAL:iin.* Seulonta on käynnistynyt tähän asti vain harvoin muiden kuin yhteysviranomaisen, ympäristöministeriön tai hankkeesta vastaavan aloitteesta, mikä johtunee osaltaan siitä, ettei vireillepano-oikeutta ole ankkuroitu lainsäädäntöön.⁹⁶

Ennakollisen osallistumisen lisäksi seulontaa koskevaa sääntelyä olisi tarvetta kehittää soveltamisharkintaa varten tarvittavien tietojen toimittamisen osalta. Nykytilanteessa arviointivelvollisuuden yhdenmukaista ja systemaattista arviointia heikentää se, ettei YVA-lainsäädäntöön ole kirjattu selvitysvastuun (riittävien tietojen hankkimisvelvollisuuden) jakautumisesta hankkeesta vastaavan ja viranomaisen kesken. *YVAL:iin olisikin perusteltua sisällyttää tietojen toimittamisvastuun perusteita koskeva säännös, josta ilmenisi hankkeesta vastaavan velvollisuus toimittaa seulontavaiheessa alueelliselle ympäristökeskukselle soveltamisharkinnan kannalta tarpeelliset tiedot suunnitellusta toiminnasta ja sen sijaintipaikasta sekä selvitystä toiminnan ympäristövaikutusten luonteesta ja voimakkuudesta.* Säännös konkretisoisi hankkeesta vastaavan selvittäjävelvollisuutta ja aiheuttamisperiaatetta YVAL:n järjestelmässä. *Ympäristöhallinto voisi lisäksi kehittää ohjeistuksen, jossa kuvattaisiin ne tiedot, jotka ovat tyypillisesti tarpeellisia soveltamisharkinnassa.*

Tarkasteltaessa suomalaista YVA-käytäntöä hanketyypeittäin huomiota herättää se, ettei arviointimenettelyä ole sovellettu kertaakaan metsätaloushankkeisiin, kuten hakkuu-, ojitus- tai metsäautotiehankkeisiin. Täytäntöönpanovaje näyttäisi koskevan metsätaloushankkeiden tapauskohtaista arviointivelvollisuutta, joka syntyy vaikutusperusteisesti YVAL 4.2 ja 4.3 §:ien sekä YVAA 7 §:n nojalla. Ottaen huomioon metsätaloushankkeiden vaikutukset muun muassa luonnon monimuotoisuuteen sekä ihmisten elinoloihin on vaikeasti ajateltavissa, että maassa ei olisi toteutettu yli kymmenen vuoden aikana yhtään arviointi-

⁹⁶ Seulontajärjestelmän kehittämismahdollisuuksia koskevat päätelmät pohjautuvat kansalaisosallistumisen vahvistamisen osalta julkaisuun *Hokkanen – Pölönen* 2006 s. 558–571.

kynnyksen ylittänyttä metsätaloushanketta. Merkillepantavaa on myös se, että alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristöministeriö ovat olleet hyvin passiivisia käynnistämään seulontaa metsätaloushankkeiden osalta. Seulontakäytäntöjä koskevan empiirisen aineiston perusteella arvioituna metsätaloushankkeiden arviointivelvollisuus on tullut toimivaltaisen viranomaisen tutkittavaksi vain yhdessä kunnostusojitus- ja yhdessä metsäautotiehankkeessa.

Metsätaloustoimien arviointivelvollisuuden selvittämättä jättäminen johtuu osittain hanketyypin ennakkovalvontajärjestelmän rakenteesta. Suomen järjestelmässä arviointivelvollisuus selvitetään yleensä viimeistään lupamenettelyissä. Lupa-asiassa viranomaisen on selvitettävä arviointimenettelyn soveltamistarve esikysymyksenä ja saatettava arviointivelvollisuuskysymys tarvittaessa alueellisen ympäristökeskuksen ratkaistavaksi. Metsänhakkuut eivät kuulu hallinnollisten lupamenettelyjen piiriin, joissa arviointivelvollisuus tulisi asianmukaisesti tutkituksi. Lupavaiheen puuttuminen merkitsee osaltaan sitä, ettei arviointivelvollisuuskysymystä voida saattaa tehokkaasti muutoksenhakuunkaan.

YVA-lainsäädännön täytäntöönpanoa ja vaikuttavuutta voidaankin tehokkaasti edistää metsätaloushankkeiden osalta alistamalla ympäristövaikutuksiin merkittävimmät metsätaloushankkeet lupa- tai sitä vastaavaan hyväksymismenettelyyn, johon liittyisi eri intressitahojen muutoksenhakumahdollisuudet. Kyseessä olisi metsäoikeudellista järjestelmää olennaisesti muuttava uudistus, jonka tarkoituksenmukaisen toteuttamistavan lähempi arvioiminen on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. YVA-lainsäädännön täytäntöönpanoa voitaneen edistää jossain määrin myös metsätaloushankkeiden ennakkovalvonnan rakennetta muuttamalla. Tältä osin yksi vaihtoehto olisi sisällyttää metsälakiin säännös metsäkeskusten ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyövelvoitteesta YVAL:ssa säädetyn arviointimenettelyn toteuttamiseksi.

Metsätaloushankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin ja päätöksentekojärjestelmien sekä näihin liittyvän kansalaisosallistumisen kehittäminen näyttäisi olevan yksi tärkeistä ympäristösääntelyn kehittämishaasteista. Alustavasti arvioiden sekä hanketason että strategisen tason ympäristövaikutusten arviointimenettelyillä voisi olla runsaasti annettavaa ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävänsä metsätalouden kannalta. Teemaa olisi aihetta analysoida lähemmin jatkotutkimuksessa ottaen huomioon metsäsektorilla jo käytössä olevien ohjauskeinojen muodostama kokonaisuus.

9.6.2 Eri lakien mukaisten arviointien ja kuulemisten yhteensovittaminen

Suomen YVA-järjestelmässä pyritään edistämään hankekohtaisen arviointimenettelyn ja muiden lakien mukaisten selvitysten ja kuulemisten yhteensovittamista. YVA-lainsäädännössä (YVAL 3 § ja YVAA 9 §) ohjataan hyödyn-

tämään hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista muissa yhteyksissä tehtyjä selvityksiä ja ottamaan huomioon lupa- ja sitä vastaavien menettelyjen tietotarpeet arvioinnin sisällöllistä laajuutta määritettäessä. Lisäksi YVAL sisältää kaavoituksen ja hanke-YVA:n yhteensovittamista sekä arvioinnista poikkeamista koskevat säännökset päällekkäisten selvitysten ja kuulemisten välttämiseksi (YVAL 5.1 ja 5.2 §:t). Eri lakien mukaisten menettelyjen integroimista edistää myös se, että YVA-lainsäädäntö (YVAL 8 a ja 11 §:t) mahdollistaa arviointiohjelmasta ja -selostuksesta tiedottamisen ja kuulemisen yhdistämisen muiden lakien mukaiseen tiedottamiseen ja kuulemiseen.

Käytännössä arviointien yhteensovittaminen on tapahtunut ennen kaikkea aikaisempien selvitysten hyödyntämisen ja hanketta koskevien lupalakien vaatimusten huomioon ottamisen kautta. Sen sijaan YVAL 5.1 §:n mukainen kaavoituksen ja YVA:n yhteensovittaminen sekä YVAL:n 5.2 §:ssä tarkoitetun poikkeamismahdollisuuden hyödyntäminen on ollut vähäistä. Tämä selittyy osaltaan sillä, etteivät hankkeet ole useinkaan vielä kaavavaiheessa arviointien integroimisen kannalta riittävän täsmentyneitä. Lupamenettelyihin nähden YVA-menettely tehdään puolestaan yleensä liian varhain tiedottamisen ja kuulemisen yhteensovittamiseksi. Näyttäisikin siltä, ettei YVA-menettelyn integroiminen muihin menettelyihin ole täysin toteutunut lainsäätämismuutoksissa ajatellulla tavalla.

Menettelyjen yhteensovittamisen kehittämispaineet näyttäisivät kohdistuvan erityisesti lupamenettelyjen ja YVA-menettelyn integroimiseen. Nykyjärjestelmän kustannustehokkuus on kyseenalaistettavissa ainakin ympäristölupaa edellyttävien toimintojen laajentamis- ja muutoshankkeiden osalta. Näissä tapauksissa YVA:n tuottama lisäarvo jäänee usein menettelyn vaatimaan aikaan ja kustannuksiin nähden vähäiseksi. *Jatkossa olisikin aihetta selvittää, voitaisiinko joidenkin hanketyyppien osalta säätää kevyemmästä, hankkeen lupamenettelyn yhteyteen sijoittuvasta YVA-menettelystä.* Tällöin lupamenettelyä koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että lupaprosessi voitaisiin toteuttaa tarvittaessa YVA-direktiivin vähimmäisvaatimukset täyttävässä muodossa. Kevyempään ja myöhäisempään arviointiin otettavien hanketyyppien piiriä arvioitaessa olisi syytä ottaa huomioon erityisesti YVA-menettelyn ajoituksen vaikutus ohjauskeinon toimivuuteen.

Yksi selvitysten ja kuulemisten päällekkäisyyttä vähentävä vaihtoehto olisi ulottaa YVAL:n 5.2 §:n mukainen poikkeamismahdollisuus myös hankeluettelon perusteella arviotaviin hankkeisiin. Poikkeamismahdollisuuksien laajentamiseen – ja osaltaan myös nykyisen poikkeussääntelyn hyödyntämiseen – on kuitenkin perusteita suhtautua varovaisesti. Poikkeamissääntöksen soveltaminen merkitsee sitä, ettei YVA-asiantuntijaviranomainen ole prosessissa muutoin (muodollisesti) mukana kuin arvioidessaan jälkikäteen selvitysten ja kuulemisten riittävyyttä. Tämä heikentänee jossain määrin YVA-lainsäädännön näkökulmasta tapahtuvaa arvioinnin laadunvarmistusta, vaikka muu viran-

omainen, esimerkiksi kaavoitusviranomainen, pyrkisikin ”paikkaamaan” yhteysviranomaisen tehtävät. Ongelmaksi voinee muodostua myös se, ettei muun lain mukaisia menettelyjä koskeva lainsäädäntö varmista oikeudellisesti riittäväällä tavalla sitä, että selvitykset ja kuulemiset vastaisivat myös YVA-lainsäädännön vaatimuksia.

Riippumatta siitä, halutaanko poikkeamismahdollisuus ulottaa hankeluettelon hankkeisiin, *poikkeamista koskevaa sääntelyä olisi tarvetta täsmentää prosessuaaliselta kannalta*. Nykytilassa poikkeamismenettelyn kulkuun liittyy sääntelyn, lain esitöiden ja tuomioistuinkäytännön niukkuuden vuoksi oikeudellista epäselvyyttä. *YVAL 5 §:stä tulisi selkeästi ilmetä poikkeamista koskevan menettelyn kulku, poikkeamisratkaisun tekevä ensiasteen viranomainen sekä se, missä yhteydessä poikkeamispäätökseen voidaan hakea muutosta*.

9.6.3 YVA:n ja päätöksenteon yhteyden vahvistaminen

Ympäristövaikutusten arviointia koskeva lainsäädäntö on luonteeltaan menettelyllistä sekä Suomen että tämän tutkimuksen vertailumaiden (Yhdysvallat ja Alankomaat) oikeusjärjestyksissä. YVA-menettelyssä ei ratkaista hankkeen sallittavuutta tai tehdä oikeusvaikutteisia päätöksiä tarvittavista ympäristönsuojelutoimenpiteistä. Tästä syystä *menettelyn vaikuttavuuden kannalta ydinkysymyksenä on se, miten arvioinnin tulokset otetaan huomioon päätöksenteossa*.

YVA-menettelyn ja päätöksenteon yhteyttä on pyritty vahvistamaan YVA-menettelyn tulosten huomioonottamisvelvoitteella (YVA-direktiivin 8 artikla ja YVAL 13.2 §). Tämä ei kuitenkaan vielä varmista arvioinnissa kerättyjen tietojen välittymistä päätöksentekoon, sillä YVA-menettelyn tulosten huomioonottaminen tapahtuu sen lain asettamissa puitteissa, johon päätös perustuu. YVA-menettely ei vaikuta hankkeiden sallittavuutta koskeviin aineellisiin harkinta-perusteisiin. Pelkistäen tämä merkitsee sitä, että YVA on yksin heikko ympäristönsuojeluväline, joka ei varmista ilman aineellisten lupaharkintanormien tukea ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteutumista edes löyhässä muodossa. YVA-menettelyn vaikutukset jäävät helposti vähäisiksi, mikäli lupaviranomaisella ei ole toimivaltaa asettaa YVA-menettelyn tuottaman tiedon perusteella ympäristöllisiä ehtoja ja evätä tarvittaessa lupaa ympäristöllisin perustein.

YVA:n vaikuttavuusongelma koskee erityisesti niitä hanketyyppejä, jotka eivät edellytä hallinnollista lupaa tai joita koskevat erityislait eivät mahdollista taikka edellytä ympäristönäkökohtien laajaa huomioonottamista lupaharkinnassa. Suomen järjestelmässä on mahdollista toteuttaa ilman lupaa arviointivelvollisia metsätaloushankkeita. Ympäristönäkökohtien kannalta puutteelliset lupamenettelyt liittyvät puolestaan arviointivelvollisiin voimajohto- ja kaasuputkihankkeisiin. Näiltä hanketyypeiltä puuttuu yhtenäinen hallinnollinen lupamenettely, jossa ratkaistaisiin hankkeiden sijoittamisen tai rakentamisen

ympäristölliset edellytykset. Kyseiset pitkittäishankkeet edellyttävät lunastuslupaa, mutta YVA:ssa kerättyjen tietojen välittymisen kannalta ongelmana on se, ettei lunastuslaissa aseteta luvan myöntämiselle, luonnonsuojelulain noudattamisvaatimusta lukuun ottamatta, ympäristöllisiä vaatimuksia.⁹⁷

Oman erityisryhmänsä muodostavat ne toimet, jotka edellyttävät ympäristölupaa, mutta toimintojen luonteen vuoksi niiden aiheuttamiin olennaisiin vaikutuksiin ei voida puuttua tehokkaasti ympäristölupamenettelyssä. Esimerkiksi turvetuotantohankkeiden ympäristölupamenettelyssä olennainen osa luontovaikutuksista voi jäädä ottamatta huomioon siitä syystä, ettei seuraus aiheudu ympäristönsuojelulaissa tarkoitetusta ympäristön pilaantumisesta, vaan toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta. Vastaavasti kaivoshankkeiden osalta ympäristölupamenettelyssä ei voida kiinnittää kattavasti huomiota esimerkiksi luonnonvarojen kestävään käyttöön, luonnon monimuotoisuuteen tai hankkeen maisemavaikutuksiin. Kaivoshankkeiden osalta ongelmana on myös se, ettei YVA:n tuloksia voida ottaa juuri lainkaan huomioon kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa, jossa luodaan puitteita kaivoshankkeiden toteuttamiselle.

YVA-lainsäädännön ja aineellisen ympäristölainsäädännön yhteyden vahvistamistarpeeseen voidaan vastata ensinnäkin täydentämällä lupaharkintaan vaikuttavia, hankkeiden sallittavuutta määrittäviä säännöksiä ympäristöllisillä elementeillä siten, että ne varmistaisivat ympäristönäkökohtien kokonaisvaltaisen huomioonottamisen. Muutostarpeet liittyvät muun muassa edellä käsiteltyjä hanketyyppejä koskevaan sääntelyyn. Konkreettisempänä esimerkkinä sektorisääntelyn kehittämismahdollisuuksista tuotakoon esiin tutkimuksen vaihtoehtotarkastelua koskevan jakson päätelmä ympäristönsuojelulain 6 §:n muutostarpeesta. YVA:n vaihtoehtotarkastelun tulosten välittymistä ympäristölupamenettelyyn heikentää se, että YSL:n 6 §:n sanamuodon ja lain esitöiden valossa vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen huomioon ottaminen koskee vain lähi-alueella sijaitsevia vaihtoehtoja. Säännöksestä olisi nähdäkseni perusteltua poistaa viittaus lähialueen vaihtoehtoihin sen varmistamiseksi, että ympäristölupaharkinnassa otettaisiin täysimääräisesti huomioon YVA-menettelyn vaihtoehtoselvityksen tulokset.⁹⁸

YVA-menettelyn ympäristöllistä vaikuttavuutta voidaan olennaisesti edistää myös sisällyttämällä YVA-lainsäädäntöön hankkeen sallittavuutta koskevia vaatimuksia. Tältä osin harkittavaksi voisi tulla esimerkiksi yleisestä ympäris-

⁹⁷ YVA:n vaihtoehtotarkastelun tulokset voivat tosin välittyä lunastuslain mukaiseen päätöksentekoon punnittaessa lunastuslain 4.1 §:n mukaisesti sitä, onko lunastuksen tarkoitus saavutettavissa yhtä sopivasti jonkin toisen vaihtoehdon mukaisesti.

⁹⁸ Makrotason vaihtoehtojen huomioonottamisvelvollisuuteen voidaan tosin päätyä myös tulkinnan keinoin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2004:100 ja haittojen minimoinnin periaate huomioon ottaen myös makrotason toteuttamisvaihtoehdoille voidaan antaa merkitystä ympäristölupaharkinnassa. Tulkinta poikkeaa kuitenkin lain sanamuodosta ja sen esitöistä, joten asiaa olisi tarpeen selkeyttää lainsäädäntöteitse.

tön turmelemiskiellosta ja siihen liittyvästä poikkeamismahdollisuudesta säättäminen YVAL:ssa. Säännöksessä asetettaisiin yhtenäinen minimisuojausvaatimus kaikille merkittävälle ympäristönkäyttöhankkeille. Minimisuojausvaatimukseen ensisijaisesti hankkeen suunnittelun sekä lupamääräysten kautta ja viime kädessä hylkäämällä lupahakemus. YVA-lainsäädäntö lähentyisi tällöin sääntelytavaltaan luonnonsuojelulakia, joka on integroitu tiiviisti muuhun ympäristönkäyttöä koskevaan sääntelyyn.

Aineellisen elementin sisällyttäminen YVA-lainsäädäntöön merkitsisi perustavanlaatuaista muutosta YVA:n ja lupamenettelyjen suhteeseen. Se antaisi YVA:n tulosten huomioonottamisvelvoitteelle konkreettisen vähimmäissisällön ja merkitsisi sitä, ettei YVA-menettelyn tuloksia voitaisi nykyiseen tapaan sivuuttaa niissä lupamenettelyissä, joiden lupaharkintasäännökset eivät edellytä ympäristönäkökohtien huomioonottamista. Uudistus vahvistaisi YVA:n painoarvoa myös niissä lupamenettelyissä, joissa arvioinnin tulokset voidaan ottaa nykytilanteessa laajimmin huomioon (ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupamenettelyt). Kyse olisi radikaalista muutoksesta, jonka toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä ei ole ollut mahdollista kattavasti arvioida tämän tutkimuksen puitteissa. Esityksen mahdollisessa jatkokehittelyssä olisi syytä analysoida tarkemmin muun muassa kehittämismalliin liittyvän ympäristön turmelemiskiellon tunnusmerkistöä, poikkeamissäännöksen ja mahdollisen haittojen kompensaatiosääntelyn sisältöä, perusoikeus- ja korvauskysymyksiä sekä ehdotuksen erilaisia vaikutuksia.

Kokoavasti on todettavissa, että *YVA:n puutteellinen kytkeytyminen päätöksentekoon lieene merkittävin YVA-menettelyn vaikuttavuuden este sekä Euroopan yhteisössä että kansallisella tasolla. Ympäristövaikutusten arviointimenettelylle asetetut, haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisyyn liittyvät tavoitteet on mahdollista saavuttaa oleellisesti paremmin täydentämällä lainsäädäntöä ympäristönäkökohtien kokonaisvaltaista huomioonottamista edellyttävillä aineellisilla vaatimuksilla.* Aineellisen ympäristösääntelyn vahvistaminen edistäisi myös ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) toteutumista. Se tekisi yleisön esittämistä näkökohdista useammin oikeudellisesti relevantteja. Ilman riittävää aineellista sääntelyä, johon ympäristölliset lupamääräykset ja viime kädessä lupahakemuksen hylkääminen voidaan oikeudellisesti perustaa, kansalaisilla ei ole useinkaan tehokkaita mahdollisuuksia vaikuttaa hankkeen toteuttamiseen.

9.6.4 YVA-menettelyn laadunvalvonnan tehostaminen

Ympäristövaikutusten arviointiselostusta ja sen laadunvalvontaa koskeva sääntely vaikuttaa siihen, mitä asiakysymyksiä välittyy päätöksentekoon ja minkä laatuksen tiedon pohjalta ympäristönkäyttöratkaisut tehdään. Määrittäessään

päätöksenteossa hyödynnettävän tietopohjan sisältöä YVA-lainsäädäntö vaikuttaa myös päätöksenteon laatuun. *Menettelyn vaikuttavuuden kannalta tärkeä kysymys onkin se, milloin arviointiselostusta voidaan pitää riittävänä ja miten arviointiselostuksen laadunvalvonta toteutuu.*

Suomen YVA-järjestelmässä arvioinnissa tehtävien selvitysten laatua valvoo ensisijaisesti yhteysviranomainen. Sen koordinointi vaikuttaa keskeisesti siihen, mitä selvityksiä menettelyssä tehdään ja miten arviointi eri vaikutusten osalta toteutetaan. Yhteysviranomainen määrittää menettelyn sisältövaatimuksia antamalla lausunnon arviointiohjelmasta ja arvioimalla arviointiselostusvaiheessa selvitysten riittävyttä. Yhteysviranomaisen tärkeää roolia laadunvalvonnassa korostaa myös se, että YVA-menettely tehdään päätöksenteko- ja valitusprosesseihin nähden varhaisessa vaiheessa.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn laadunvarmistuksen kehittämistarpeet liittyvät arviointiselostuksen riittävyden tarkistusmenettelyyn. YVA-käytännössä menettelyn laadunvarmistusongelma on aiheutunut ajoittain siitä, että arviointiprosessi päättyy yhteysviranomaisen arviointiselostuksesta antamaan lausuntoon riippumatta siitä, täyttääkö selostus tai menettely muutoin YVA-lainsäädännössä asetetut vähimmäisvaatimukset. *Mikäli selostukset ovat olleet puutteellisia tai jopa selvästi YVA-lainsäädännön vastaisia, yhteysviranomaiset ovat kehottaneet hankkeesta vastaavia tekemään lisäselvityksiä suunnittelun myöhemmässä vaiheessa. Yhteysviranomaiset eivät ole voineet kuitenkaan järjestelmän rakenteen vuoksi tehokkaasti valvoa kyseisten täydennyskehotusten noudattamista.*

YVA-menettelyn päättymisen jälkeen tehtyjen selvitysten osalta laadunvarmistus voi toteutua lupa- tai sitä vastaavissa menettelyissä sektorilakien lupaharkintaa koskevien säännösten kautta, mutta ainoastaan osittain. Lupamenettelyissä tietojen riittävyttä arvioidaan lähtökohtaisesti vain kunkin sektorilain soveltamisen näkökulmasta. Tämä voi aiheuttaa laatuongelmia ensinnäkin hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelun kannalta, sillä keskeiset lupalait eivät edellytä laajaa vaihtoehtotarkastelua. Mikäli YVA-menettelyssä selvitykset tehdään puutteellisesti ja suunnittelua jatketaan vain yhden vaihtoehdon pohjalta, tämä vesittää helposti vaihtoehtotarkastelun tulokset. Menettely, jossa tiedot hankkeen ympäristövaikutuksista annetaan osin YVA-menettelyssä, osin myöhemmin toimitetussa lupahakemuksessa ja mahdollisesti sen täydennyksessä, heikentää myös kokonaiskuvan saamista hankkeen ympäristövaikutuksista sekä kansalaisten tosiasiallisia tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia. Selvitysten olennaiseen täydentämiseen perustuva käytäntö voi siis vaarantaa ohjauskeinon päätavoitteiden toteutumisen.⁹⁹

⁹⁹ Toisaalta on perusteltua, että hankkeen toteuttajalla on mahdollisuus toimittaa osa tiedoista vasta arviointimenettelyn päättymisen jälkeen, jos esimerkiksi hankkeen erityisluonteesta tai suunnittelun vaiheesta johtuu, ettei kaikista tiedoista voida toimittaa selvitystä vielä YVA-vaiheessa.

Tilanne olisi syytä korjata säätämällä YVAL:ssa arviointiselostuksen täydentämistä tai korjaamista koskevasta menettelystä. Uudistus on tarpeen erityisesti niitä tilanteita varten, joissa YVA-selostus sisältää hankkeen suunnitteluvaihe huomioon ottaen olennaisia puutteita. YVAL:n täydentämistarpeeseen viittaa tältä osin myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö. YVA-menettelyn puutteellisuutta koskeneet KHO:n ratkaisut osoittavat, ettei YVA-menettelyn laadunvarmistus toteudu tehokkaasti muutoksenhaun kautta. Korkein hallinto-oikeus ei ole kumonnut päätöksiä silloinkaan, kun yhteysviranomaisen lausunnosta on ilmennyt, ettei arviointimenettely ole täyttänyt YVA-lainsäädännössä sille asetettuja vaatimuksia. Näissä tapauksissa keskeisessä asemassa on ollut se, onko vaikutusselvityksiä täydennetty riittävästi lupalakien soveltamisen kannalta. Kaiken kaikkiaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut viittaavat siihen, että kynnys kumota lupapäätöksiä YVA-menettelyn puutteellisuksien perusteella on korkea.

Tuomioistuimen roolia YVA-menettelyn laadunvarmistuksessa on vähentänyt osaltaan myös ratkaisujen perustelutapa menettelyn riittävyyskysymyksen osalta. Suomessa korkein hallinto-oikeus on omaksunut passiivisen roolin YVA-menettelyn sisältöä määrittävien säännösten tulkintojen kehittäjänä ja menettelyn vähimmäisvaatimusten linjaajana. YVA-menettelyn sisällöllistä puutteellisuutta koskeviin valitusperusteisiin on vastattu pääsääntöisesti niukkasanaisesti. Ratkaisuista on usein lähinnä ilmennyt tuomioistuimen näkemys siitä, onko YVA-selostuksessa ollut YVAL:ssa ja YVAA:ssa edellytettviä tietoja. Lisäksi ratkaisuissa on viitattu säännönmukaisesti yhteysviranomaisen riittävyysarviointiin.

Yhdysvaltojen YVA-järjestelmä tarjoaa mielenkiintoisen vertailukohteen tuomioistuimen roolin merkityksen arvioimiseen laadunvarmistuksen kannalta. Yhdysvaltojen oikeuskäytännössä on edellytetty, että viranomainen on tarkoin tiennyt hankkeen eri ympäristövaikutukset päätöstä tehdessään. NEPA:ssa edellytettujen vaikutustietojen on tullut olla viranomaisen tiedossa riippumatta siitä, voidaanko näitä tietoja suoraan soveltaa päätöksenteossa. Toisin kuin Suomessa, tuomioistuinmenettelyssä arviointiselostuksen eri osa-alueiden riittävyttä käsitellään yleensä hyvin yksityiskohtaisesti ja riittävyttä koskevien päätelmien perustelut ovat monipuolisia. Tuomioistuinmenettely on johtanut usein arviointiselostuksen täydentämiseen.

Tuomioistuimen tiukoilla linjauksilla on ollut Yhdysvalloissa selkeä vaikutus arviointien sisältöön, erityisesti niiden kattavuuteen. YVA-selvitysten puutteellisuuden ollessa vahva valitusperuste, sisältövaatimuksia koskevia säännöksiä pyritään noudattamaan tarkasti. Suomessa YVA:n sisältövaatimusten asema valitusperusteena on ollut puolestaan niin heikko, että hankkeesta vastaavat ovat voineet periaatteessa tietoisesti laiminlyödä arviointimenettelyn keskeisten sisältövaatimusten noudattamisen ilman merkityksellistä lupapäätöksen kumoutumisriskiä.

Toisaalta kehitys, jossa YVA-menettelyn laadunvarmistus perustuisi keskeisiltä osin muutoksenhakuviranomaisten toteuttamaan tarkistusmenettelyyn, ei liene toivottava, sillä (jo sinällään hitaat) valitusprosessit voidaan käynnistää arviointimenettelyyn nähden hyvin myöhäisessä vaiheessa. Pääasiassa tuomioistuimien kautta tapahtuva laadunvarmistus näyttää johtaneen ongelmalliseen tilanteeseen myös Yhdysvalloissa. Välittömiä ja välillisiä kustannuksia aiheuttavat oikeudenkäynnit ovat johtaneet tarpeettoman laajojen arviointiselostusten laatimiseen ja arviointivelvollisuuden kiertämiseen lähes aina kuin se vain on mahdollista.

Ottaen huomioon myös vaihtoehtoiset laadunvarmistuksen kehittämiskeinot sekä viimeisimmän YVAL:n muutoksen, tarve vahvistaa YVA-menettelyyn liittyviä valitusperusteita ei liene ajankohtainen. YVA-menettelyn puutteellisuutta koskeva valitusperuste ankkuroitiin lainsäädäntöön 1.9.2006 voimaan tullessa lakiuudistuksessa, jonka vaikutuksia on syytä seurata ennen uusien lakimuutos- tarpeiden arvioimista. Muutoksenhakuvaiheen vahvistamiselle olisi kuitenkin tarvetta ratkaisujen perustelujen laajentamisen kautta. *YVA-menettelyn oikeudellisen aseman täsmentämiseksi ja muotoiluiltaan väljien YVA-lainsäädännön säännösten tulkintojen kiinteyttämiseksi olisi tärkeää, että hallintotuomioistuint perustelisivat YVA:n riittävyttä koskevat päätelmät aikaisempaa kattavammin ja avoimemmin.* Erityisesti YVA-selvitysten laajuus- ja laatuvaatimuksiin liittyvien tulkintojen julkilausuminen olisi tervetullutta sääntelyn yhtenäisen soveltamisen edistämiseksi. Tuomioistuimien soisi olevan aktiivisempia myös EY 234 artiklan mukaisten ennakkoratkaisupyyntöjen tekemisessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle. Muun muassa YVA-direktiivin mukaiseen hanke-käsitteeseen sekä eri hankkeista aiheutuvien yhteisvaikutusten ja hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tarkasteluun näyttäisi liittyvän tulkinnallista epäselvyyttä, mikä voisi olla ennakkoratkaisupyyntöjen perusteena.

Tutkimuksessa arvioitiin Suomen YVA-menettelyn laadunvarmistuksen kehittämismahdollisuuksia myös Alankomaiden YVA-järjestelmän pohjalta. Alankomaissa arviointimenettelyn laatua valvoo YVA-komissio (*Commissie voor de milieueffectrapportage*), joka toimii päätöksentekijöiden itsenäisenä neuvonantajana selvitysten rajauksiin ja arviointiselostuksen laatuun liittyvissä kysymyksissä. Komissiolla on ollut hyvin tärkeä asema arviointien sisällön ja laadun kannalta. Useissa tapauksissa viranomaisten antamat, arviointiselostuksen laatimista koskevat ohjeet perustuvat suurelta osin tai jopa kokonaan komission suosituksiin. Myös YVA-selostuksen riittävyys- ja laatuksymyksen osalta sekä lupa- että valitusviranomaiset ovat nojautuneet pitkälti komission käsityksiin. Toimivaltaiset viranomaiset ovat säännönmukaisesti hyväksyneet komission kannat ja välittäneet lisäselvityspyynnöt hankkeesta vastaaville.

Toimivan komissiojärjestelmän hyödyt liittyvät ensinnäkin YVA:ssa kerätävän tiedon laatuun. YVA-komissiolla on yleensä viranomaisiin, hankkeesta vastaaviin ja konsultteihin nähden enemmän asiantuntemusta ja kokemusta

arvioinneista, mikä parantaa YVA:n tieteellistä laatua ja selvitysten tarkoituksenmukaisuutta. Tämä edistää edelleen päätöksenteon laatua ja jouduttaa lupaprosesseja. On myös ajateltavissa, että puolueettoman YVA-komission mukanaolo lisää sekä YVA-menettelyn että päätöksenteon hyväksyttävyyttä ja tätä kautta järjestelmällä on myös valitusmenettelyjä vähentävä vaikutus. Suomen järjestelmän näkökulmasta komissiojärjestelmän käyttöönoton hyötynä voidaan nähdä lisäksi se, että järjestelmä painottaisi varhaista laadunvalvontaa ja näin voitaisiin välttyä tilanteilta, joissa lisäselvityksiä tehdään vasta arviointimenettelyn jälkeen. Valtakunnallinen YVA-komissio- tai vastaava järjestelmä olisi eduksi myös YVA:n yhtenäiselle soveltamiselle.

Suomen järjestelmän näkökulmasta vasta-argumentina arviointikomission tarpeelle on erityisesti YVA-menettelyjen ja alan toimijoiden vähäinen määrä. Eurooppalaisessa mittakaavassa Suomessa tehtävien arviointimenettelyjen määrä on ollut hyvin vähäinen (keskimäärin alle 30 arviointia vuodessa). Luonnollisesti arviointikomission ylläpidosta seuraisi myös kustannuksia ja järjestelmä saattaisi pitkittää hankkeiden YVA-menettelyjä. *Alankomaiden YVA-komissiomalli ei sovellukaan sellaisenaan Suomeen. Sen sijaan perusteita saattaisi olla joustavamman ja kustannuksiltaan vähäisemmän YVA-asiantuntijaelimen kehittämiseksi.* Kyseessä voisi olla eri alojen asiantuntijoista koostuva, tarpeen mukaan kokoontuva asiantuntijapaneeli, jota yhteysviranomainen voisi käyttää tarvittaessa apuna YVA-menettelyn tarpeen arvioimisessa, selvitystarpeiden tunnistamisessa ja arviointiselostuksen laadun arvioinnissa.

Asiantuntijaryhmän kokoonpano voisi määräytyä hanketyypin ja alueen olosuhteiden (erityisosaamistarpeen) perusteella. Erillisen YVA-asiantuntijaelimen käyttö voisi olla tarpeen erityisesti silloin, kun kyseessä olisi valtakunnallisesti merkittävä tai rajat ylittäviä vaikutuksia aiheuttava hanke taikka uusi hanketyyppe, jonka vaikutuksista ei olisi vielä kokemuksia. Järjestemää koordinoiva viranomainen voisi olla ympäristöministeriö, jolle on säädetty tehtävä kehittää yleisesti arviointimenettelyä (YVAA 1 §). Ympäristöministeriöllä on myös järjestelmän aikaisemman rakenteen vuoksi runsaasti kokemusta YVA-menettelystä ja laaja-alaiset verkostot alan toimijoihin.

9.6.5 Seurannan kehittäminen

Laadukkaaseen ympäristövaikutusten arviointiin on yleisesti katsottu kuuluvan viimeisenä vaiheena seuranta. Kyse on hankkeen tosiasiallisten vaikutusten selvittämisestä sen toteuttamisen aikana tai toteuttamisen jälkeen. Seurannassa verrataan hankkeen arvioituja vaikutuksia toteutuneisiin vaikutuksiin ja selvitetään, onko hanke synnyttänyt ennakoimattomia vaikutuksia. Se on tarpeen erityisesti silloin, kun vaikutusten merkittävydestä ja haitallisten vaikutusten lieventämistoimien riittävydestä on epäselvyyttä.

Hankkeen ympäristövaikutusten kontrolloimisen ja arviointimenetelmien kehittämisen kannalta on ongelmallista, ettei arviointimenettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden vaikutuksia seurata systemaattisella tavalla. Seurantasääntelyn ja -käytäntöjen kehittäminen onkin Suomen YVA-järjestelmän vaikuttavuuden edistämisen kannalta tärkeä elementti. Kokemukset Alankomaiden YVA-järjestelmästä antavat viitteitä siitä, että YVA-lainsäädäntöön kirjattujen seuranta-vaatimusten tulisi olla kiinteästi kytköksissä hankkeen hyväksymispäätöstä koskeviin lakeihin. Alankomaiden YVA-lainsäädäntö vastaa melko hyvin seurannalle yleisesti asetettuja vaatimuksia, mutta käytännössä seurantaan koskevat velvoitteet on usein sivuutettu. Lupamenettelyissä on tosin annettu seurantamääräyksiä, mutta niitä ei ole useinkaan linkitetty YVA-menettelyyn.

Suomen järjestelmän yhtenä kehittämisvaihtoehtona olisi kirjata yleinen seurantavelvoite sekä YVAL:iin että sektorilakeihin. Lähtökohtana olisi hankkeesta vastaavan velvollisuus seurata tarpeellisessa määrin ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä arvioitujen vaikutusten toteutumista. Seurannan toteuttamisen muoto lienee perusteltua jättää tapauskohtaisesti harkittavaksi. Seurannan toteuttamistapa riippuisi hankkeen ja sen vaikutusalueen erityispiirteistä sekä jo olemassa olevista seurantajärjestelmistä. Lisäksi YVA-lainsäädäntöä olisi tarpeellista tarkistaa siten, että hankkeesta vastaava edellytettäisiin esittämään arviointiselostuksessa seurantasuunnitelma, johon yhteysviranomaisen ottaisi kantaa ja joka vahvistettaisiin (mahdollisesti modifioituna) lupapäätöksessä. Suunnitelmasta ilmenisi tarpeellisessa määrin muun muassa seurattavat vaikutukset, käytettävät menetelmät ja seurannan ajoitus.

Toisin kuin Alankomaissa, järjestelmään olisi syytä jättää joustavuutta siinä määrin, ettei seurantaan tarvitsisi suorittaa lainkaan, mikäli sitä voitaisiin pitää erityisistä syistä tarpeettomana. Sääntely voisi olla joustavaa myös siinä mielessä, että jälkikäteisarviointi kohdennettaisiin mahdollisiin merkittäviin vaikutuksiin ja niihin seurauksiin, joiden ennakoiti on ollut esimerkiksi vaikutusketjujen monopolisuuden ja eri hankkeiden yhteisvaikutusten vuoksi hankalaa. Sääntelyn tulisi mahdollistaa eri lakien mukaisten seuranta-vaatimusten ja ympäristöjohtamisjärjestelmien auditointien laaja-alainen yhdistäminen. Seurantajärjestelmää kehitettäessä olisi myös varmistettava, että viranomaisella on toimivaltaa asettaa seurantatietojen pohjalta määräyksiä ympäristöhaittojen lieventämiseksi.

Seurantasääntelyä kehitettäessä olisi luonnollisesti otettava huomioon myös uudistuksen kustannusvaikutukset. Tähän liittyen harkittavaksi voisi tulla käytössä olevien resurssien osittainen allokoiminen etukäteisarvioinneista seurantaan. Kyse ei olisi kuitenkaan haittojen ennaltaehkäisyyn painottuvasta lähestymistavasta luopumisesta, vaan merkittävimpiä epävarmuuksia sisältävien ennakkoselvitysten osittaisesta korvaamisesta käytännöllisillä jälkikäteishavainnoineilla ja -mittauksilla. Järjestelmää kehitettäisiin pragmaattisempaan ja kokeellisempaan suuntaan. Seuranta voidaan siis nähdä haittojen ennaltaehkäi-

syyn tähtääviä etukäteisarviointeja ja ennakkovalvontaa täydentävänä mekanismina, jonka avulla voidaan tarkistaa sekä ennakkoarviointien paikkansapitävyys että haittojen lieventämistoimenpiteiden riittävyys.

Abstract

Ismo Pölönen

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCEDURE

The Legal Status of EIA and Improvement Needs from an Environmental Effectiveness Perspective

Environmental Impact Assessment (EIA) is a tool for preventive environmental policy and management. Worldwide it has been adopted to consider the environmental effects of certain projects, plans and programmes in a comprehensive and systematic manner. A key function of EIA is also to provide a forum for a public participation. This broadens the information base for the decision-making, and ideally leads to better planning, policy and development choices.

This research interprets and systematizes Finnish and EC legislation on project-specific environmental impact assessment, and examines legislative options for improving effectiveness of EIA as an instrument in environmental management. The focus is on legislation that deals with a) the scope of application of EIA procedure; b) integration of the diverse assessment forms; c) quality insurance mechanisms for the environmental impact statement (EIS); d) the incorporation of assessment results into decision-making; e) consideration of alternatives; and f) follow-up.

The research methodology involves three components:

- 1) A *Legal dogmatic approach* is used to interpret assessment related provisions and to determine the relationship between EIA and other environmental legislation. In addition, the analysis of valid norms reveals the legislative weaknesses of the EC and Finnish EIA systems.
- 2) A *Function analysis* deals with the question how environmental impact assessment is intended to work. It examines the diverse mechanisms behind the impact of EIA as an environmental management instrument.
- 3) *Comparative law* is used as an approach outlining ideas and innovations from other jurisdictions that can be transferred into the Finnish EIA system, albeit with modifications, in order to enhance the effectiveness of the Finnish system. The Comparative part of the study focuses mainly on the EIA-systems of the United States (federal level) and the Netherlands.

The research concludes that the most significant challenge with the EIA system concerns the linkage between EIA and decision-making. In its current state, environmental legislation in the EU and in Finland does not ensure that the assessment results are well transferred into decision-making. In Finland, some activities, such as EIA-scale power lines and gas pipelines, are subject to permit procedures where environmental considerations are very limited. Indeed, it is possible to implement such projects without taking essential parts of an EIS into account. Most EIA required projects are subject to integrated environmental permit procedure under the Environmental Protection Act (86/2000). The substantive norms of the Environmental Protection Act guarantee that an important part of the environmental information gathered in the assessment procedure filters into decision-making. However, environmental permit procedure focuses on emission discharges into the air, water or soil, thus comprehensive information about the environmental consequences gained through an EIA cannot be fully considered.

The effectiveness of the Finnish EIA system can be substantially improved by amending current legislation concerning licensing procedures so that authorities have a duty to take environmental matters widely into account in the permitting process. The research also suggests consideration of a profound amendment which would include a substantive requirement to the legislation on environmental impact assessment. EIA legislation would be enhanced with a general ban granting a project permit if an assessment indicates that the project would have a significant adverse impact on the environment. This would contribute significantly to the influence of EIA in decision-making. Such an amendment would also make the comments of the public more relevant for the decision-making and strengthen the value of the *ex ante* participation.

The quality of an environmental impact statement is one of the key factors that contribute to an effective EIA. In the European Union the quality of assessment documents is essentially dependent on national legislation and practices. In the Finnish EIA system the quality control is, in the first hand, a duty of a Regional Environmental Centre. An Environmental Centre acts as a coordinating authority in the assessment procedure. In contrast to the United States setting, in Finland the courts have had a very limited role in forming the minimum requirements for an EIS and in reviewing the quality of the individual statements. The Supreme Administrative Court has followed the opinions of coordinating authorities rather than rigorously reviewed the adequacy of a particular EIS. The approach of the Supreme Administrative Court implies that there has not been efficient access to a judicial procedure for challenging the quality and completeness of assessment statements in a comprehensive way.

The research here proposes that the quality assurance mechanisms should be improved with regard to those situations where the environmental impact statement contains significant deficiencies. In these cases the coordinating

authority should have a duty to demand supplementary information and provide a statement on the adequacy of the additional information provided by developer. The research also considered the possibility of introducing an external agency similar to the Netherlands EIA commission system to the Finnish EIA system. This kind of quality control mechanism may be administratively too heavy and expensive for the Finnish setting. However, for the most complex EIA cases a “lighter” version of external adviser might be useful in the Finnish context. Such a model could be based on an *ad hoc* expert panel appointed and coordinated by the Ministry of Environment.

This research also identified and addressed a number of other weaknesses of the EIA legislation and practices. Among these are defects with the appropriate screening including non-implementation of the EIA legislation to the certain type of activities (e.g. large-scale forestry projects); overlapping of the assessment requirements; weak wording of the EIA Directive (85/337/EEC) concerning the consideration of alternatives; and a lack of follow-up requirements both in EC and national law. The concluding section of the thesis sums up the *de lege ferenda* viewpoints presented through the thesis. It includes detailed amendment proposals and general perspectives on possibilities for improving the performance of the environmental impact assessment through legislative action.

Finnish Lawyers' Association 2007
ISBN 978-951-855-269-0

Oikeustapaushakemisto

Suomi

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1978 A II 123 s. 167
KHO 1982 A II 86 s. 215
KHO 3.7.1996 t. 2256 (ATK) s. 131
KHO 10.9.1996 t. 2779 (ATK) s. 46
KHO 14.4.1997 t. 857 s. 164
KHO 14.5.1998 t. 859 s. 224
KHO 7.9.1998 t. 1745 s. 169
KHO 14.4.1999 t. 753 s. 237
KHO 26.5.1999 t. 1274 s. 197–200, 203–204
KHO 3.12.1999 t. 3969 s. 116, 194
KHO 18.2.2000 t. 312 (ATK) s. 131
KHO 18.2.2000 t. 313 (ATK) s. 105
KHO 2000:35 s. 95
KHO 8.12.2000 t. 3194 s. 105
KHO 9.1.2001 t. 13 s. 194
KHO 21.3.2001 t. 511 (ATK) s. 69, 123
KHO 10.12.2001 t. 3093 s. 239
KHO 28.2.2002 t. 432 s. 201
KHO 14.3.2002 t. 558 s. 96, 216
KHO 14.8.2002 t. 1854 s. 224
KHO 2002:64 s. 221–223
KHO 2002:86 s. 81
KHO 27.1.2003 t. 175 s. 97, 129, 216
KHO 11.2.2003 t. 294 (LRS) s. 201, 240
KHO 2003:11 s. 162
KHO 13.3.2003 t. 559 s. 129
KHO 18.6.2003 t. 1519 s. 164
KHO 2003:38 s. 79
KHO 25.6.2003 t. 1543 (LRS) s. 50, 223
KHO 2003:40 s. 115, 127–131
KHO 16.09.2003 t. 2178 (LRS) s. 237
KHO 17.10.2003 t. 2535 s. 102
KHO 2003:99 s. 224
KHO 30.12.2003 t. 3431 s. 102
KHO 31.12.2003 t. 3549 s. 127
KHO 2004:26 s. 114
KHO 18.10.2004 t. 2593 s. 127
KHO 2004:100 s. 239, 287

KHO 3.12.2004 t. 3138 s. 107, 129
 KHO 2004:123 s. 117
 KHO 30.12.2004 t. 3518 (LRS) s. 240
 KHO 30.12.2004 t. 3521 s. 127
 KHO 25.1.2005 t. 160 s. 127
 KHO 2005:27 s. 162, 175, 196–200, 203–204
 KHO 5.8.2005 t. 1945 s. 127
 KHO 2005:70 s. 163, 196
 KHO 3.7.2006 t. 1716 s. 168
 KHO 2006:7 s. 163
 KHO 2006:101 s. 77

Vaasan hallinto-oikeus

VHAO 26.9.2002, nro 02/0181/3 s. 105

EY

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

26/62, van Gend en Loos [1963], s. 00161 s. 79
 74/41, Van Duyn [1974], s. 01337 s. 79, 90
 51/76 VNO [1977], s. 00113 s. 89, 90
 8/81, Becker [1982], s. 00053 s. 79
 14/83, Von Colson [1984], s. 01891 s. 81, 87
 152/84, Marshall [1986], s. 00723 s. 80
 80/86, Kolpinghuis [1987], s. 03969 s. 80

 C-106/89, Marleasing [1990], s. I-04135 s. 81
 C-91/92, Dori [1994], s. I-03325 s. 81
 C-236/92, Regione Lombardia [1994], s. I-00483 s. 79
 C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern, tuomio [1994], s. I-03717 s. 181
 C-431/92, Großkrotzenburg [1995], s. I-02189 s. 71, 86, 181–183
 C-133/94, komissio vs. Belgia [1996], s. I-02323 s. 84
 C-72/95, Kraaijeveld [1996], s. I-05403 s. 82–83, 87–89
 C-168/95, Arcaro [1996], s. I-04705 s. 81
 C-301/95, komissio vs. Saksa [1998], s. I-06135 s. 183
 C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland [1998], s. I-03923 s. 181
 C-392/96, komissio vs. Irlanti [1999], s. I-05901 s. 71, 74, 84, 103
 C-150/97, komissio vs. Portugal [1999], s. I-00259 s. 181
 C-435/97, WWF [1999], s. I-05613 s. 73, 83–84, 88, 109
 C-256/98, komissio vs. Ranska [2000], s. I-02487 s. 78
 C-287/98, Linster [2000], s. I-06917 s. 72, 73, 85, 183–184
 C-230/00, komissio vs. Belgia [2001], s. I-04591 s. 271
 C-227/01, komissio vs. Espanja [2004], s. I-08253 s. 71, 116, 143
 C-87/02, komissio vs. Italia [2004], s. I-05975 s. 108–109
 C-117/02, komissio vs. Portugal [2004], s. I-05517 s. 78
 C-127/02, Waddenzee [2004], s. I-07405 s. 70, 75, 104

C-201/02, Wells [2004], s. I-00723 s. 49, 85–87, 91
 C-83/03, komissio vs. Italia [2005], s. I-04747 s. 109
 C-121/03, komissio vs. Espanja [2005], s. I-07569 s. 128
 C-290/03, Barker [2006], s. I-03949 s. 49, 70
 C-407/03, komissio vs. Suomi [2004] s. 152
 C-508/03, komissio vs. Iso-Britannia [2006], s. I-03969 s. 78, 108
 C-486/04, komissio vs. Italia [2006], s. I-11025 s. 71, 72, 129, 268
 C-216/05, komissio vs. Irlanti [2006], s. I-10787 s. 268

Alankomaat

Raad van State

ABRvS, 4 juni 1999, nr. E03.97.1752 s. 137
 ABRvS, 4 juni 1999, nr. E03.97.1735 s. 137
 ABRvS, 27 januari 2000, nr. E03.96.1322 s. 137
 ABRvS, 23 april 2003, nr. 200200160/1 s. 235

Saksa

Bundesverwaltungsgericht

BVerwG, Urteil v. 25.1.1996, in: ZUR 1996, S. 255 ff. s. 159
 BVerwG, Urteil v. 21.3.1996, in: Natur und Recht 1996, S. 589 ff. s. 202

Tanska

Naturklagen/Evnet 14.9.1993, J. nr. 33/800-0003 s. 235

Yhdysvallat

Supreme Court

Kleppe v. Sierra Club 427, U.S. 390 (1976) s. 158
 Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natl. Resources Defence Council, Inc., 435, U.S. 558 (1978) s. 158
 Styckder's Bay Neighborhood Council, Inc. V. Karlen, 444, U.S. 223 (1980) s. 158, 233

Courts of Appeals

Calvert Cliffs' Coordination Comm. v. U.S. Atomic Energy Comm., 449 F.2d 1109 (D.C. Cir. 1971) s. 205
 California v. Block, 690 F.2d 753 (9th Cir. 1982) s. 206
 N.W. Indian Cemetery Protective Ass'n v. Peterson, 795 F.2d 688 (9th Cir. 1986) s. 206

Trustee for Alaska v. Hodel, 806 D.2d 1378, 1382 (9th Cir. 1986) s. 26
City of Davis v. Coleman, 521 F.2d 661 (9th Cir. 1988) s. 206
City of Tenakee Springs v. Clough, 915 F.2d 1308 (9th Cir. 1988) s. 206
Davis vs. Mineta, 302 F.3d 1104, 1124 (10th Cir. 2002) s. 205

District courts

Citizens Against Toxic Sprays, Ind. v. Bergland, 428 F. Supp. 908. (D. Or. 1977) s. 206
Oregon Environmental Council v. Kunzman, 614 F. Supp. 657 (D. Or. 1985) s. 206

Asiahakemisto

aiheuttamisperiaate 111, 280

direktiivin valtiosisäiset vaikutustavat

- laillisuusvalvontavaikutus 87–93, 128, 183, 185
- tulkintavaikutus 81–82, 93–94
- välitön oikeusvaikutus 79–81, 93

eläinten pito 71, 115, 127–130, 237, 262–263
ennaltaehkäisyn periaate 58, 174, 215
ennalta varautumisen periaate 11, 74–78, 104, 120, 258, 261

esteellisyys 105
estoppel-argumentti 80

funktio tarkastelu

- lähtökohdat 15–18
- YVA-menettelyn funktiot 57–63

joustavat normiformulaatiot 8–15
jätehuoltohankkeet 95–98, 190–191, 198–199, 216, 224–225, 263–264

haittojen minimoinnin periaate 214–217
hankekokonaisuus 115–119, 171
hanke-käsite 70–71, 100–101
hankkeiden muutokset 71–72, 94–96, 144, 265, 285
horisontaalivaikutuksen kielto 80–81

kaasuputket 169, 175, 189, 248
kaavojen vaikutusten arviointi 38–39, 107, 114, 123–124, 140–144, 285
kaivostoiminta 86, 170–175, 287
kansalaisosallistuminen 13–14, 32–36, 39, 43, 45–46, 49–50, 61–63, 176, 196–197, 212, 254, 268, 272–273, 276–280, 282–283
kauppakeskukset 78, 106, 106–107, 114, 124, 131

KEMERA 267
kilpailulliset tekijät 43, 48, 177, 257
käänteisen vertikaalivaikutuksen kielto 80–81

lainoppi 3, 6–15
lakien tavoitteet 11, 17–18, 21–24
lentokentät 84, 261
lojaliteettiperiaate 81, 91, 93–94
louhintahankkeet 117–119

maataloushankkeet 256–257
metsätaloushankkeet 22, 103–104, 121, 167–168, 175, 265–271, 273–274, 283–284
mini-YVA (Yhdysvallat) 19, 133–135
moottoriurheiluradat 122, 239, 260

Natura 2000 -verkosto
– heikentämiskielto ja vaihtoehtotarkastelu 154–156
– vaikutusarviointi 75–77, 151–154

ohjauskeino 1, 4, 21, 30, 65, 251–253, 279
oikeuslähteoppi 8, 12, 14, 17–18
oikeusperiaatteet 11–12
oikeusvertailu 18–20

pohjavedenotto 102, 261
proseduralismi 159–160

rautatiet 116, 169–170, 247

satamat 164, 171, 221–223
selvilläolovelvollisuus 111–112, 283
seuranta
– funktiot 243–244
– kehittämistarpeet 253–254, 292–294
siltahankkeet 122, 215
soft law 12–13, 149, 186, 189
suhteellisuusperiaate 78
suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi 4, 38–39, 144–150, 219, 246–247

tiehankkeet 50, 109, 164, 200–201, 223, 247, 261, 269
turvetuotanto 131, 162–163, 175, 197–199, 264, 287

tuulivoimalat 259

vaihtoehtotarkastelu

- lähtökohdat 213
- vaihtoehtotarkastelu luonnonsuojelulaissa 154–156
- vaihtoehtotarkastelu ympäristölupamenetelyssä 236–241, 287
- vaihtoehtotarkastelu YVA-menettelyssä 217–232

vaikuttavuustutkimus 21–24

varovaisuusperiaate, ks. ennalta varautumisen periaate

vastaavuusperiaate 91

vesitaloushankkeet 34, 122, 167, 215, 221–223

virallisperiaate 104, 111, 201, 280–281

voimajohdot 168–169, 175, 189, 194, 248, 260

voimalaitokset 71, 77, 116–117

yhteisvaikutukset 69, 113–116

yhteysviranomainen 14, 41, 63–65, 187–192, 202, 276–277, 280, 289

ympäristölupa 10, 34–35, 58–59, 95–97, 129–130, 140, 162–163, 166–167, 197–198, 216, 224, 236–241, 247, 265, 287

ympäristön turmelemiskielto (ehdotus) 175–178, 287–288

ympäristöoikeus

- ominaispiirteet 6–7, 61–62, 80

- yleiset opit 11, 17, 111, 215

ympäristöperusoikeus 61, 174–176, 226, 275, 288

ympäristöselvitysten yhteensovittaminen 140–144, 150–154, 189, 284–286

ympäristövaikutus-käsite 68–70

ympäristövaikutusten arviointiohjelma 41–44, 188

ympäristövaikutusten arviointimenettely

- ajoitus 48–49, 275–276
- arvioinnin tulosten huomioonottamisvelvoite 156–157, 160–165
- laadunvarmistus 63–65, 184–211, 280–281, 289–292
- menettelyn kulku 41–47
- seulonta yksittäistapauksissa 101–123, 126–132
- soveltamisala 70–74, 94–101, 123–126, 256–257, 266–268
- voimassaolo 50–51

ympäristövaikutusten arviointiselostus 44–46, 179–204, 288–289

YVA-komissio (Alankomaat) 20, 54–55, 208–211, 291–292

YVA-yleissopimus 31, 43–44, 219–220, 245–246

Århusin sopimus 30, 35, 61, 169–170, 185, 271

Ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA-menettely) on Yhdysvalloista lähtöisin oleva suunnittelukeino, joka on saavuttanut vakiintuneen aseman ennaltaehkäisevän ympäristöpolitiikan toteuttamisvälineenä useissa maissa. YVA-menettelyssä hankitaan tietoa suurten ympäristönkäyttöhankkeiden todennäköisistä vaikutuksista, toteuttamisvaihtoehdoista ja haittojen lieventämismahdollisuuksista. Menettelyssä korostuu myös kansalaisosallistuminen, jonka avulla lavennetaan päätöksenteon tietopohjaa ja lisätään kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia elinympäristönsä suunnitteluun.

Tutkimuksessa analysoidaan ympäristövaikutusten arviointimenettelylle asetettuja oikeudellisia vähimmäisvaatimuksia Suomessa ja Euroopan yhteisössä sekä asemoidaan YVA-lainsäädännön suhdetta muuhun ympäristösäätelyyn. Tarkastelukohteena ovat erityisesti menettelyn soveltamisala, eri lakien mukaisten arviointien integrointi, arviointiselostuksen laadunvarmistusmekanismit, arvioinnin ja päätöksenteon suhde sekä vaihtoehtojen tarkastelu ja seuranta. Näihin YVA-lainsäädännön elementteihin on usein liittynyt tulkintaongelmia, ja kyseisillä sääntelyalueilla on tärkeä merkitys myös suunnitteluinstrumentin vaikuttavuuden kannalta.

Lisäksi teoksessa arvioidaan laaja-alaisesti lainsäädännön kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia erityisesti YVA-menettelyn ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomen järjestelmän kehittämispohdinnoissa hyödynnetään Yhdysvalloissa ja Alankomaissa menettelystä saatuja kokemuksia. Oikeusvertailun ohella tutkimuksen *de lege ferenda* -osuutta palvelee funktiotarkasteluksi nimetty lähestymistapa, jonka avulla pyritään tunnistamaan suunnittelukeinon vaikutusmekanismit.

Teos soveltuu erityisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn liittyvistä oikeudellisista tulkintakysymyksistä ja ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen kehittämisestä kiinnostuneiden käyttöön. Kyse on osaltaan myös oikeustieteelliselle tiedeyhteisölle suunnatusta puheenvuorosta, jolla jäsennetään YVA-lainsäädännön suhdetta ympäristöoikeuden yleisiin oppeihin.

