

**YVA teollisuushankkeissa erityisesti ilmastonmuutoksen
torjuntaan tähtäävien hankkeiden näkökulmasta**

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Ympäristöoikeus

Kevät 2021

Kirjoittaja: Puomila Pauliina

Ohjaaja: Ilari Hovila

Lapin yliopisto

Tiedekunta: oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: YVA teollisuuden hankkeissa erityisesti ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien hankkeiden näkökulmasta

Tekijä: Pauliina Puomila

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XII + 71

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

YVA on vaiheittainen menettely, jossa selvitetään ja arvioidaan hankkeiden ympäristövaikutukset. Suomessa YVA-menettelyä koskeva keskeisin säädös on laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017) eli YVA-laki. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, että miten YVA-lainsäädäntö sekä Suomessa omaksuttu tulkintakäytäntö suhtautuvat teollisuuden hankkeisiin, erityisesti ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien hankkeiden näkökulmasta. YVA-lainsäädäntöä ja sen tulkintakäytäntöä tarkastellaan lainopin eli voimassa olevan oikeuden tulkinnan keinoin. Aihetta tarkastellaan myös *de lege ferenda* -näkökulmasta. Tutkimuksessa hyödynnetään lisäksi oikeusvertailua.

YVA-lain tulkintakäytännön tarkastelu osoitti, että teollisuuden hankkeiden kohdalla direktiivin hankeluettelo määrittelee pitkälti YVA-menettelyn sovellettavuuden. YVA-lainsäädännön nojalla ympäristövaikutusten arviointimenettelyvelvollisuus saattaa siten kohdistua myös sellaisiin hankkeisiin, joilla ei itseasiassa välttämättä ole merkittäviä ympäristövaikutuksia. Nykyisellään YVA-lainsäädännössä ei ole myöskään mitään nimenomaista säännöstä, jonka mukaan hankkeesta koituvat ympäristöhyödyt voitaisiin huomioida viranomaisen tehdessä päätöstä YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa. Ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävillä hankkeilla ei siten ole erityistä asemaa YVA-menettelyn sovellettavuuden näkökulmasta.

YVA-menettelyssä itsessään tunnistettu haaste on ympäristövaikutuksen merkittävyyden arvioiminen. Haaste on johtanut siihen, että YVA-menettelyssä arvioidaan paljon myös ei-merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tältä osin olisi tarvetta lisäohjeistukselle sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

YVA-lainsäädännön kansallisen tulkintakäytännön osalta tutkimuksessa selvisi myös, että yhteysviranomainen on päätenyt tulkintakäytännössään soveltamaan ainoastaan lainsäädännön enimmäiskuulemisaikaa. Tällaiselle käytännölle ei ole kuitenkaan löydettävissä tukea lainsäädännöstä tai lainsäädännön valmisteluaineistoista.

Tutkimuksessa tarkasteltiin lisäksi kaksivaiheisesta YVA-menettelystä luopumista, erityisesti teollisuuden muutoshankkeiden kohdalla. Näissä hankkeissa YVA-menettelyn ei ylipäätään olla koettu tuottavan lisäarvoa, joten raskaan menettelyn edellyttäminen näissä tapauksissa, ei ole tarkoituksenmukaista. Ei myöskään ole käytössä sellaista kevennettyä YVA-menettelyä, jota voitaisiin soveltaa nimenomaan ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävissä hankkeissa.

Avainsanat: ympäristöoikeus, ympäristövaikutusten arviointimenettely, YVA

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENNELUETTELO.....	XI
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman tausta ja ympäristöoikeuden lähtökohdat	1
1.2 Tutkimuskysymys	2
1.3 Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne	3
2 YVA-LAINSÄÄDÄNTÖ	6
2.1 YVA-sääntelyn kansainvälinen kehitys	6
2.2 Kansallisen YVA-lain tausta ja kehitys.....	7
2.3 Ympäristövaikutusten arviointi muun ympäristölainsäädännön nojalla	10
2.4 YVA-lainsäädännön tavoitteet.....	11
3 YVA-MENETTELYN SOVELTAMISALA.....	14
3.1 YVA-Lainsäädännön sovellettavuus.....	14
3.2 Hankeluetteloon perustuva YVA	16
3.3 Harkinnanvarainen YVA	17
3.4 YVAN soveltaminen muutoshankkeisiin	22
3.5 YVA innovaatiohankkeissa	25
3.6 Soveltamispäätös.....	26
3.7 Soveltamiskäytäntö	28
4 YVA-MENETTELY.....	32
4.1 YVA-menettelyn ajoitus.....	32
4.2 YVA-menettelyn vaiheet ja kulku	33
4.3 Ympäristövaikutusten arviointiohjelma	34
4.4 Ympäristövaikutusten arviointiselostus.....	35
4.5 Perusteltu päätelmä	36
4.6 Ympäristövaikutusten arvioinnin voimassaolo.....	37

5 YVA-MENETTELYN OSAPUOLET.....	38
5.1 Menettelyyn osallistuvat tahot	38
5.2 Hankkeesta vastaava.....	38
5.3 Yhteysviranomaisen rooli YVA-menettelyssä	39
6 YVAN JA LUPAMENETTELYJEN SUHDE.....	41
6.1 YVA ja eri lupamenettelyt.....	41
6.2 Menettelyjen yhteensovittaminen	43
6.3 Epäselyys YVAN ja lupamenettelyjen suhteessa	47
6.4 Kansainvälinen vertailu	48
7 YVAN SISÄLTÖVAATIMUKSET.....	51
7.1 YVAN sisältöön vaikuttavat tekijät	51
7.2 Sisältövaatimusten rajaaminen todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin	52
7.3 Ilmastoasioiden tarkastelu YVA-menettelyssä.....	54
7.4 Sisältövaatimusten kansainvälinen vertailu	55
8 YVA-MENETTELYN KESTO.....	58
8.1 YVA-menettelyn kesto EU:n jäsenvaltioissa	58
8.2 Yksivaiheinen YVA-menettely.....	58
8.3 Kuulutusaikojen kesto	60
9 YVA-LAINSÄÄDÄNNÖN TULEVAISUUS.....	63
9.1 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 50/2021 vp)	63
9.2 Lainsäädännön tarkoituksen tehokkaampi toteutuminen	63
9.4 Ympäristöpoliittinen perspektiivi.....	65
9.5 YVA-direktiivin rooli ja vaikutus kansallisen lain tulkinnassa	67
10 JOHTOPÄÄTÖKSET	69

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

- Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- Borgström, Suvi – Koivurova, Timo: Environmental law in Finland. Tietosanoma 2016.
- Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. WSOYpro 2010.
- Friends of the Earth: Environmental Impacts Assessment (EIA). Briefing. Friends of the Earth 2020.
- Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. 2011.
- Hokkanen, Pekka: Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos 2008.
- Hollo, Erkki J.: Maankäyttö- ja vesioikeus. Talentum Media Oy 2006.
- Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojeluoikeus. WSOY 2001.
- Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. 3. uudistettu painos. Talentum 2009.
- Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2004.
- Huhtala, Jenni – Jantunen, Jorma: Tilastokatsaus YVA-menettelyihin 1994–2019. Suomen ympäristökeskus SYKE 2020.
- Jalava, Kimmo: Kuvitettu YVA-opas. Itä-Suomen yliopisto 2018.
- Jantunen, Jorma – Hokkanen, Pekka: YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi: ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö 2013.
- Jantunen, Jorma - Leskinen, Paula: YVA tilastoina 1994-2018. Ympäristöhallinnon YVA-SOVA-neuvottelupäivät. SYKE 2.10.2019.
- Jantunen, Jorma - Saarela, Sanna-Riikka - Nieminen, Emmi - Heinonen, Hilikka - Pölönen Ismo - Attila, Mikko - Kautto, Petrus - Lakka, Sofia - Laakso, Tero - Heinilä, Aleks: Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 71/2017.

- Kaminski, Isabella: Out of proportion: have EIAs grown too big? The ENDS Report 24.1.2019. [<https://www.endsreport.com/article/1562448/proportion-eias-grown-big>]. (22.5.2021)
- Koivurova, Timo - Craik, Neil - Torkkeli, Minna: Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointi Suomessa. YVA-lain toimivuus kansainvälistä kuulemista koskevien velvoitteiden näkökulmasta. Ympäristöministeriön raportteja 7/2012.
- Kokko, Kai: Ympäristöarviointi SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Edita Publishing Oy 2007.
- Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy 2017.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. 2. uudistettu painos. Sanoma Pro Oy 2013.
- Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka: Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Tietosanoma 2000.
- Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Marja – Leinonen, Jukka – Siitari-Vanne, Eija: Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö. Oy Edita Ab 2001.
- Marttinen, Kari – Leino, Laura: YVA-lain hankeluettelon läpikäynti ja päivittämisen tarpeet. Selvitys. HPP Asianajotoimisto. 2017.
- Marttinen, Kari – Saastamoinen, Salla – Similä, Jukka: Euroopan unionin ympäristöoikeus ja Suomi. Lakimiesliiton kustannus 1994.
- Marttinen, Kari – Saastamoinen, Salla – Suvanto, Sanna: Yrityksen ympäristövastuu. 2. uudistettu painos. Kauppakaari Oyj 2000.
- Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2009.
- Määttä, Tapio – Paso, Mirjami: Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2019.
- Nyrölä, Liisa – Joensuu, Ilona – Johansson, Arja: Sujuvammat ympäristömenettelyt yhteistyöllä: YVA- ja lupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen: loppuraportti. Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, 2017.
- Ostamo, Eira – Hildén, Mikael: YVA-yhteysviranomaisten lausuntojen laatu: ympäristövaikutusten arviointimenettelyt 1994–1997. Ympäristöministeriön julkaisuja. Edita 1998.

- Perho, Juha: YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksissa: ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 6 §:n mukainen päätöksenteko ja hallintokäytäntö. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015. Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2015. s. 195–270.
- Pölonen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointien sujuvoittaminen. Taustaselvitys ympäristöministeriölle. 2015.
- Pölonen, Ismo: Uudistuva YVA-lainsäädäntö – sujuvoittuuko ympäristövaikutusten arviointimenettely? Edilex 21.2.2018 [<https://www-edilex-fi/uutiset/55208>]
- Pölonen, Ismo – Perho, Juha: YVA-oikeus: uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edita 2018.
- Pölonen, Ismo – Koivurova, Timo: Rajat ylittävä ympäristövaikutusten arviointi – vaihtoehtotarkastelun riittävyys ja suhde lupapäätöksentekoon. Lakimies 3/2009 s. 371–393.
- Pölonen Ismo: Ympäristövaikutusten arvioinnin uudet EU-oikeudelliset raamit. Ympäristöjuridiikka 2–3/2016, s. 6–26.
- Pölonen Ismo: YVA-direktiivin tulkinnasta Unionin tuomioistuimessa – aiheuttamisperiaatteesta päällekkäisiin arviointivelvoitteisiin. Ympäristöjuridiikka 3–4/2013, s. 32–48.
- Pölonen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely: tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalainen lakimiesyhdistys 2007.
- Rinne, Tomi: Oikeudellinen selvitys YVA-menettelyn sisällyttäminen hankkeen muihin menettelyihin. Ramboll 2017.
- Römpötti, Essi: Ilmastovaikutusten arvioinnin nykytila YVAssa ja SOVAsss. Ympäristöministeriö 3.10.2019.
- Sairinen, Rauno: Suomen YVA-lain pitkä ja kivinen alkutaival. YVA ry 19.3.2014. [<http://www.yvary.fi/2014/03/suomen-yva-lain-pitka-ja-kivinen-alkutaival/>] (24.5.2021)
- Viljanen, Jukka - Heiskanen, Heta - Raskulla, Siina - Koivurova, Timo - Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti 2014.

VIRALLISLÄHTEET

- European Commission: Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Screening. European Union 2017.
- European Commission: Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. European Union 2015.
- European Commission: 35 years of EU Environmental Impact Assessment. European Union 2021.
- HE 319/1993 vp, Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 259/2016 vp, Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 50/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- KOM (2003) 334 lopullinen. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle YVA-direktiivin (direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY) soveltamisesta ja toimivuudesta - Miten jäsenvaltiot ovat menestyneet YVA-direktiivin täytäntöönpanossa?
- MmVL 3/2020 vp- E 61/2019 vp, Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto.
- Ympäristöministeriö: YVA-lainsäädännön keskeiset muutokset. YVA-lainsäädännön uudistuksen koulutuspäivä. 15.5.2017.
- Ympäristöministeriö: Ympäristövaikutusten arviointi ja kaavoitus yhteismenettelynä. YVA-SOVA-neuvottelupäivät. Matti Laitio. 21.9.2020.
- Ympäristöministeriö: YVA-yhteysviranomaisen tukiaineisto. 6.4.2021.
- Ympäristöministeriö: YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen. Työryhmän raportti. 8/2015.
- Ympäristöministeriö: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Työryhmän raportti. 13/2015.
- Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto: YVA-lainsäädännön tarkastamistyöryhmän mietintö. 1998.

INTERNETLÄHTEET

Verkkosivustot

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. [<https://www.ely-keskus.fi/ymparistovaikutusten-arviointi>] (16.3.2021)

HS2. [<https://www.hs2.org.uk/what-is-hs2/>] (22.5.2021)

Rijksoverheid. [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>] (22.5.2021).

Rijksoverheid. [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>] (22.5.2021)

SYKE. [<https://ilmasto-opas.fi/fi/ilmastonmuutos/hillinta/-/artikkeli/f65a78bb-dc8e-41a5-b09a-6fa36661880b/sopimukset-ohjaavat-kansainvalista-ilmastopolitiikkaa.html>] (21.4.2021)

Ulkoministeriö. [<https://eurooppatiedotus.fi/2020/03/04/mika-eun-green-deal/>] (20.5.2021).

Ympäristöhallinto. [https://www.ymparisto.fi/fi-fi/asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/Ymparistovaikutusten_arviointi] (10.4.2021)

Ympäristöhallinto. [https://www.ymparisto.fi/fi-fi/asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/ymparistovaikutusten_arviointi/hankkeiden_yvamenettely] (10.4.2021)

Ympäristöministeriö. [<https://ym.fi/euroopan-unionin-ilmastopolitiikka>] (24.5.2021)

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C-2/07, Paul Abraham ym. vastaan Région wallonne ym.

Asia C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. v. Vlaamse Gewest.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Asia C-431/92, Euroopan yhteisöjen komissio v. Saksan liittotasavalta.

Asia C-72/95, Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV ym. v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.

Asia C-227/01 Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta.

Asia C-392/96 Euroopan yhteisöjen komissio v. Irlanti.

Korkein hallinto-oikeus

KHO 25.6.2003 t. 1543 (LRS)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökset

UUDELY 14.6.2019 dnro 1537/2019

KASELY 24.2.2020 dnro 74/2020

LOS 15.9.2006 dnro LOS-2006-J-41-53

MUUT LÄHTEET

Tietopyynnöt

YA0028187 - Yhteydenottopyyntö, YVA-menettelyn kuulutusaika, Annukka Engström ylitarkastaja, Ympäristö ja luonnonvarat vastuualue, Ympäristövaikutukset ja alueidenkäyttö, Uudenmaan ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Venetjoki Elina ylitarkastaja, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Angervuori Pirjo ympäristönsuojelun asiantuntija, Etelä-Savon ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Leinonen Kari P ylitarkastaja Hämeen ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Vehmaanperä Paula erityisasiantuntija, Kaakkois-Suomen ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Jari Pesonen yksikön päällikkö, Kainuun ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Jenni Väisänen ympäristöasiantuntija, Kainuun ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Koistinen Arja limnologi, Keski-Suomen ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Ruokanen Leena yksikön päällikkö, Lapin ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Ivalo Leena ylitarkastaja, Pirkanmaan ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Heikkinen Mari ympäristöasiantuntija, Pohjois-Karjalan ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Kantola Pirkko-Liisa ylitarkastaja, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Lappalainen Jorma Ympäristönsuojelun erityisasiantuntija, Pohjois-Savon ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Engström Annukka ylitarkastaja, Uudenmaan ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Lillunen Anu yksikönpäällikkö, Varsinais-Suomen ELY-keskus.

26.5.2021 - tietopyyntö Huovinen Kalevi, Puolangan kunta.

LYHENNELUETTELO

ECE	Euroopan talouskomissio
EIA	environmental impact assessment
Espoon sopimus	yleissopimus valtioiden rajat ylittävän ympäristövaikutusten arvioinnista (Sops 67/1997)
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki 434/2003
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
NEPA	National Environmental Policy Act
Pariisin sopimus	Ilmastonmuutosta koskevaan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimukseen liittyvä Pariisin sopimus (75/2016)
SEA	strategic environmental assessment
SEA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 2001/42/EY
SOVAL	laki viranomaisten laatimien suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005
vanha YVA-laki	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014
YVA	ympäristövaikutusten arviointi
YVA-asetus	valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017)

YVA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista
YVA-menettely	ympäristövaikutusten arviointimenettely
YVA-laki	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017
YVAL	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017
YVA-yleissopimus	Yleissopimus valtioiden rajat ylittävän ympäristövaikutusten arvioinnista (Sops 67/1997)
Århusin sopimus	Yleissopimuksen tiedonsaannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Sops 122/2004)

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta ja ympäristöoikeuden lähtökohdat

Ympäristöoikeudesta sen nykyisessä merkityksessä on alettu puhua vasta toisen maailmansodan jälkeen.¹ Ympäristön muutos- ja pilaantumisasiälyt ovat olleet suurin yksittäinen syy modernien ympäristötieteiden kuten ympäristöoikeuden syntyyn.² Luonteeltaan ympäristöoikeus on tavoitteellista ja arvosuuntautunutta. Ympäristöoikeus oikeudenalana koostuu nimittäin niistä normistoista, joilla ohjataan ympäristön tilaan vaikuttavia toimenpiteitä, eli toisin sanoen säännellään ihmisen suhdetta ympäristöön. Ympäristöoikeus on siten ympäristönkäytön ja ympäristön suojelemisen oikeudenala.³

Ympäristönkäytöllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimenpiteitä, joilla on tai voi olla vaikutusta ympäristöön. Yleisesti ottaen toimenpiteet voidaan jaotella suojeleviin eli säästäviin ja muuttaviin eli kuluttaviin toimenpiteisiin. Ympäristönkäytön ohjauksella tarkoitetaan puolestaan kaikkia sellaisia järjestelmiä, joita tulee noudattaa kohdistettaessa toimenpiteitä ympäristöön. Ohjausjärjestelmät pohjautuvat lähtökohtaisesti yleisiin oikeudellisiin sekä niitä tukeviin hallinnollisiin järjestelyihin. Ympäristöoikeudessa ohjauskeinoilla tarkoitetaan kaikkia yhteiskunnan käytössä olevia keinoja vaikuttaa ympäristönkäyttöön ja erityisesti ympäristölle haitalliseen toimintaan. Siten keinot voivat olla tavoitteeltaan ympäristöä säilyttäviä, kulutusta hillitseviä tai pilaantumisriskejä torjuvia. Nyttämmin ympäristönäkökohtien arviointia on pyritty aikaistamaan jo investointisijoitus- ja suunnitteluratkaisuvaiheeseen.⁴

Ympäristönkäytön suunnittelun sääntely on yksi ympäristöoikeuden osa-alueista. Sitä edustavat lähinnä kaavoitus sekä ympäristövaikutusten arviointi eli YVA.⁵ YVA (*Environmental Impact Assessment, EIA*) on vaiheittainen menettely, jossa selvitetään ja arvioidaan hankkeiden ympäristövaikutukset.⁶ Suomessa YVA-menettelyä koskeva keskeisin säädös on laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017, YVAL) eli

¹ Ekroos ym. 2010, s. 5.

² Hollo 2004, s.1

³ Ekroos ym. 2010, s. 6.–8.

⁴ Hollo 2009, s. 17–19.

⁵ Ekroos ym. 2010, s. 10.

⁶ Marttinen – Saastamoinen – Suvanto 2000, s. 58.

YVA-laki.⁷ Ympäristövaikutusten arvioinnin tavoitteena on luoda tiedolliset edellytykset korkeatasoiselle ympäristönsuojelulle sekä edistää kestävästä kehitystä.⁸

YVA-menettelyä on pidetty erityisesti ympäristötavoitteiden näkökulmasta toimivana ohjauskeinona, mutta hankkeesta vastaavat ovat ajoittain kokeneet sen myös raskaaksi prosessiksi.⁹ Kiinnostava näkökulma on YVA-menettelyn tarkoituksenmukaisuus teollisuuden muutoshankkeissa, joissa kyse on kaavoitetulla olemassa olevalla teollisuusalueella olevan toiminnan muuttamisesta, kun toiminnalla on lainvoimainen lupa, jota ei muutoksen vuoksi ole tarpeen oleellisesti muuttaa. Erityisenä uutena aspektina tällaiset hankkeet, jotka tähtäävät ilmastonmuutoksen torjuntaan. Tässä tutkielmassa ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävillä hankkeilla tarkoitetaan sellaisia hankkeita, joissa tarkoituksena ei ole kasvattaa tuotantoa tai muutoin lisätä ympäristöä pilaavia päästöjä vaan vähentää kasvihuonepäästöjä (*Carbon Footprint* -hankkeet) tai tuottaa ilmastoystävällistä tuotetta (*Carbon Handprint* -hankkeet).

YVA-menettelyn tyypillinen kesto on yli vuoden.¹⁰ Näin ollen se viivästyttää investointihankkeita. Erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa YVA-menettelyn tarve tai siinä tarvittavien lisäselvitysten tarve selviää vasta myöhäisessä vaiheessa, on koettu, että YVA viivästyttää hankkeiden toteutusta.¹¹ Tutkimuksen keskiössä on näkemys siitä, että ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien hankkeiden nopeampi edistyminen voisi tuottaa myös ilmastohyötyjä nopeammin. Tämän näkemyksen valossa YVAn tavoite edistää kestävästä kehitystä ja sen viivästyttävä vaikutus ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävissä hankkeissa muodostavat kiinnostavan vastakkainasettelun.

1.2 Tutkimuskysymys

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, että miten YVA-lainsäädäntö sekä Suomessa omaksuttu tulkintakäytäntö suhtautuvat teollisuuden hankkeisiin. Tätä tarkastellaan yleisesti sekä uusien hankkeiden että olemassa olevien toimintojen muutoshankkeiden näkökulmasta. Tarkastelu kohdistuu erityisesti teollisuuden sellaisiin hankkeisiin, jotka tähtäävät ilmastonmuutoksen torjuntaan. Onko nykyllä lainsäädännöllä mahdollista, että tällaisissa hankkeissa YVA-menettelyä ei olisi välttämätöntä toteuttaa ja millaisin perustein tämä olisi

⁷ Kuusiniemi ym. 2013, s. 623.

⁸ Pölonen – Perho 2018, s. 2.

⁹ Pölonen 2018, kohta Uudistuva YVA-lainsäädäntö – sujuvoituuko ympäristövaikutusten arviointimenettely?

¹⁰ SYKE 2020, s. 9.

¹¹ Jantunen – Hokkanen 2010, s. 41.

mahdollista? Toisaalta selvitettävänä on myös, että voisiko YVA-menettelyn toteuttaa näissä tapauksissa jossain määrin kevennetysti. Tutkimuksen kohteena YVA-menettelyn kevennyksillä tarkoitetaan muun muassa YVAn sisältövaatimusten supistamista ja kuulutusaikojen lyhentämistä. Lisäksi tutkielmassa arvioidaan sitä, millaisin lainsäädäntötoimin ja omaksutun tulkintakäytännön muutoksin ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien hankkeiden YVA-menettelyä voisi muuttaa, jotta YVA ei aiheettomasti viivyttäisi näitä hankkeita.

1.3 Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne

Ympäristöoikeudellisena tutkimuksena nykyistä YVA-lainsäädäntöä ja sen tulkintakäytäntöä lähestytään lainopin eli voimassa olevan oikeuden tulkinnan keinoin. Tutkimuksen tarkoituksena on analysoida YVA-lainsäädännön sovellettavuutta teollisuuden hankkeisiin. Tutkimus tuottaa käytännöllisen lainopin avulla eräänlaisia tulkintasuosituksia siitä, miten YVA-lainsäädäntöä tulisi tulkita.¹² Tässä yhteydessä voidaan puhua oikeusnormien tulkintakannanotoista, joilla otetaan siis kantaa normin sisältöön.¹³

Tutkielmassa hyödynnetään eri tulkintaoppeja, erityisesti systemaattista sekä tavoitteellista tulkintaa. Systemaattisen tulkinnan avulla tarkastellaan laajempaa kokonaisuutta. Tutkimuksessa YVA-lain sovellettavuutta tarkastellaan toisaalta osana YVA-lainsäädäntöä, mutta toisaalta myös osana ympäristöoikeuden kokonaisuutta. Vielä syvemmin tutkielmassa aiheeseen perehdytään tavoitteellisen tulkinnan näkökulmasta. Huomiota kiinnitetään erityisesti lainsäädännön päämääriin. Keskiössä on teleologinen tulkinta, jota hyödyntämällä pyritään parhaalla mahdollisella tavalla toteuttamaan YVA-sääntelyn tavoitteet osana ympäristöoikeuden ja koko oikeusjärjestelmän kokonaisuutta.¹⁴

Voimassa olevan oikeuden tulkinnan lisäksi tutkimuksen aihetta lähestytään myös *de lege ferenda* -näkökulmasta. Näin ollen tutkimuksessa arvioidaan myös sitä, miten lainsäädäntöä tulisi kehittää. Tutkimuksessa hyödynnetään lisäksi oikeusvertailua. Oikeusvertailun avulla selvitetään, miten YVA-direktiivi on implementoitu muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Selvityksen pyrkimyksenä on esittää sellaisia lainsäädäntöratkaisuja, jotka voisivat olla hyödynnettävissä Suomen YVA-lainsäädännössä. Toisaalta tutkimuksessa esitetään myös sellaista oikeusvertailevaa aineistoa, joka antaa tietoa siitä, millaisia haasteita

¹² Määttä – Paso 2019, s. 7–8.

¹³ Hirvonen 2011, s. 22.

¹⁴ Määttä – Paso 2019, s. 8 ja 30–37.

muissa jäsenvaltioissa on YVA-lainsäädännön kansallisessa implementoinnissa tavattu. Tutkimuksen analyysin ja perustelun tueksi käytetään perusteluissa myös oikeustaloustieteellisiä sekä oikeuspoliittisia argumentteja. Näiden funktio on kuitenkin ensisijaisesti vahvistaa lainopillisen analyysin avulla saavutettuja näkemyksiä.

Tutkimuksessa hyödynnetään laajaa oikeuslähdeperustaa. Tutkimuksen lähtökohtana on luonnollisesti lainsäädännön tarkastelu. Suomen YVA-laki on direktiivipohjaista sääntelyä, joten tarkastelun kohteena on sekä kansallinen että EU:n lainsäädäntö valmisteluaineistoinen. Tulkintakannanotoille tukea on haettu oikeuskirjallisuudesta.

Euroopan unionin tuomioistuin ja aikoinaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ovat ohjanneet YVA-lainsäädännön tulkintaa ratkaisuillaan, joten tutkimuksessa hyödynnetään myös näiden antamaa tietoa oikeuslähteenä. YVA-menettelyä itsessään ei synny valituskelpoisia päätöksiä, joten kansallinen eri oikeusasteiden oikeuskäytäntö on tutkimuksessa vähäisessä asemassa.¹⁵ Ratkaisukäytännön tarkastelu keskittyy ELY-keskusten antamiin ratkaisuihin. ELY-keskusten ratkaisut ilmentävät YVA-lainsäädännön nykyistä tulkintakäytäntöä Suomessa.

Tutkimuksen erityisestä luonteesta johtuen lähteenä on lisäksi hyödynnetty jonkin verran myös suorien yhteydenottojen kautta saatuja tietoja. Erityisesti lainsäädännön mahdollistaman yhdistetyn YVA- ja lupamenettelyn soveltamiskäytännön osalta tietolähteenä ovat olleet suorat yhteydenotot eri tahoihin (erityisesti yhteysviranomaisina toimiviin ELY-keskuksiin). Tämä johtuu siitä, että lainsäädäntöratkaisun ollessa vielä niin tuore, ei tutkimuksen tekoajankohtana yhdistetystä YVA- ja lupamenettelystä ole vielä valmista koottua aineistoa käytettävissä.

Tutkielmassa perehdytään aluksi YVA-lainsäädännön taustaan ja tavoitteisiin. Myöhemmässä tarkemmassa tarkastelussa mahdollisia lainsäädännöllisiä ongelmakohtia tarkastellaan näiden tavoitteiden ja lainsäädännön tarkoituksen valossa. YVA-menettelyn soveltamisalaa tarkastellaan yleisesti teollisuuden hankkeiden näkökulmasta, mutta tarkastelussa kiinnitetään erityistä huomiota sellaisiin kohtiin, joihin liittyy ongelmallisuuksia. YVA-menettelyä koskevana tutkimuksena itse menettely vaiheineen

¹⁵ Yhteysviranomaisen yksittäistapausharkintaa koskeva soveltamispäätös on kuitenkin valituskelpoinen. Ks. lisää kohdat 3.3 harkinnanvarainen YVA ja 3.6 Soveltamispäätös.

käydään myös pintapuolisesti läpi. Lisäksi YVA-menettelyn osapuolet rooleineen kuvataan osana tutkimusta.

YVA-lainsäädäntö on osa ympäristölainsäädännön kokonaisuutta. Siten YVA-lainsäädäntöön perehtyvänä tutkimuksena on välttämätöntä myös perehtyä YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen suhteeseen. Siten tutkimuksessa tarkastellaan myös näiden eri ympäristömenettelyjen yhteensovittamista. Mahdollisuuksia kevyempään ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn tarkastellaan erityisesti YVAn sisältövaatimuksia koskevassa osassa ja YVA-menettelyn kestoa koskevassa osassa. Näissä jaksoissa tarkastellaan lisäksi joitakin ulkomaisia esimerkkejä, eli näihin osiin sisältyy myös oikeusvertailevaa tutkimusta. Tutkimuksen lopussa on lyhyt katsanto YVA-lainsäädännön tulevaisuuteen, mutta *de lege ferenda* -näkökulma on myös luettavissa läpi koko tutkimuksen.

2 YVA-LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 YVA-sääntelyn kansainvälinen kehitys

Ympäristövaikutusten arvioinnin oikeudellinen perusta on peräisin Yhdysvalloista, jossa annettiin vuonna 1969 *National Environmental Policy Act* eli NEPA. NEPA:ssa lähtökohtana on kokonaisvaltainen näkemys ympäristöstä sekä siihen kohdistuvien vaikutusten arvioinnista.¹⁶ Lain säätämiseen johti lisääntyneet ympäristöongelmat, ympäristötietoisuuden kasvu sekä ympäristönsuojelua koskevan keskustelun vilkastuminen. NEPA:n tavoitteena on vastata kokonaisvaltaisesti ympäristöongelmiin sekä yhteen sovittaa taloudelliset, sosiaaliset ja ekologiset intressit. Laki siis säädettiin vastaamaan kestävän kehityksen haasteeseen. Tältä osin NEPA:a voidaan pitää aikaansa edellä olleena ympäristölakina.¹⁷

1970-luvulla Yhdysvaltojen YVA-järjestelmä herätti runsaasti kansainvälistä kiinnostusta ja ympäristövaikutusten arviointia koskevaa sääntelyä otettiin pian muuallakin käyttöön. Menettelytapa levisi myös Eurooppaan, jossa harmonisoitu sääntely saatiin kuitenkin toteutumaan vasta 25 vuotta myöhemmin, jolloin annettiin neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (85/337/ETY).¹⁸ Direktiivin keskiössä on vaatimus, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankkeet, joilla on etenkin laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, kuuluvat lupamenettelyn piiriin. Hankkeiden ympäristövaikutukset on arvioitava ennen ympäristöluvan myöntämistä.¹⁹

Direktiiviä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista on sen historian aikana päivitetty useaan otteeseen. Direktiivin muutos 97/11/EY vuonna 1997 vahvensi YVA-menettelyn suhdetta hanketta koskevaan lupamenettelyyn.²⁰ Muutoksella lisättiin myös arvioinnin alaisten hankkeiden määrää ja harkinnanvaraisen YVA:n kriteerejä täsmennettiin. Direktiivillä 2003/35/EY YVA-direktiivi muutettiin

¹⁶ Kokko 2007, s. 1.

¹⁷ Pölönen 2007, s. 25.

¹⁸ Pölönen 2007, s. 27–28.

¹⁹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 271.

²⁰ Kuusiniemi ym. 2013, s. 272.

Århusin sopimuksen (Sops 122/2004)²¹ vaatimusten mukaiseksi.²² Alkuperäinen direktiivi muutoksineen kodifioitiin yhdeksi direktiiviksi, kun vuonna 2011 annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (myöhemmin YVA-direktiivi).²³ Koko YVA-direktiivin historian ajalta sen laajin uudistus on kuitenkin muutosdirektiivi 2014/52/EU.²⁴ Muutoksella tavoiteltiin ympäristönsuojelun edistämistä sekä tarpeettoman hallinnollisen taakan poistamista.²⁵

Yksittäisten maiden ja EY:n lisäksi Yhdysvalloissa alkunsa saanut ympäristövaikutusten arviointimenettely omaksuttiin myös kansainväliseen ympäristöpolitiikkaan. Nimittäin myös useisiin kansainvälisiin sopimuksiin liitettiin ympäristövaikutusten arviointivelvoitteita.²⁶ Yksi näistä kansainvälisistä sopimuksista on YVA-yleissopimus²⁷, joka tunnetaan myös nimellä Espoon sopimus.²⁸

YVA-yleissopimus on keskeisin eurooppalainen rajat ylittävien ympäristövaikutusten selvittämistä ja arviointia koskeva sopimus. Se solmittiin Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) Euroopan talouskomissiossa (ECE) vuonna 1991.²⁹ Yleissopimuksen pääasiallinen tavoite on estää ja hillitä valtioiden rajat ylittäviä päästöjä sekä ennakoida niiden synnyttämiä haitallisia ympäristövaikutuksia.³⁰ YVA-yleissopimuksen keskeinen sisältö kiteytyy siihen, että sen mukaan sopimuspuolten tulee ryhtyä yhdessä tai erikseen kaikkiin soveltuviin toimenpiteisiin ehkäistäkseen, vähentääkseen ja valvoakseen hankkeista aiheutuvia, merkittäviä ja haitallisia, valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia.³¹

2.2 Kansallisen YVA-lain tausta ja kehitys

Suomessa YVA-menettelyä koskeva erityislaki eli laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994, vanha YVA-laki) tuli voimaan vuonna 1994. Sen

²¹ Yleissopimuksen tiedonsaannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Sops 122/2004) tavoitteena on edistää nykyisen ja tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveydelleen ja hyvinvoinnilleen suotuisassa ympäristössä. Ks. laajemmin Kuusiniemi ym. 2013, s. 248.

²² Pölönen 2007, s. 29 ja 35.

²³ HE 259/2016 vp, s. 4.

²⁴ Pölönen 2016, s. 6.

²⁵ Pölönen 2018, s. 2.

²⁶ Pölönen 2007, s. 31.

²⁷ Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (Sops 67/1997).

²⁸ Hollo 2001, s. 60.

²⁹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 646.

³⁰ Hollo 2001, s. 60.

³¹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 247 ja 646.

yhteydessä annettiin asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (792/1994). Suomen YVA-sääntely perustuu kahteen edellä mainittuun ylikansalliseen lähteeseen, jotka ovat siis YVA-yleissopimus sekä YVA-direktiivi.³² Vanha YVA-laki pani kansallisesti täytäntöön niin alkuperäisen YVA-direktiivin kuin myös YVA-yleissopimuksenkin vaatimukset.³³ Tarkistuksia tosin tehtiin myös muihin ympäristönkäyttöä ja -suojelua koskeviin lakeihin menettelyjen yhteensovittamiseksi ja arvioinnin huomioon ottamiseksi.³⁴

YVAN käyttöönottoa Suomessa hidasti sen muotoiluun liittyvät poliittiset ja hallinnolliset näkemyserot. Ympäristöministeriö oli vuonna 1991 asettanut työryhmän selvittämään vanhan YVA-direktiivin ja -yleissopimuksen edellyttämiä hallinnollisia, lainsäädännöllisiä ja muita toimia.³⁵ Työryhmän esitykset herättivät vilkasta keskustelua erityisesti siltä osin kuin ehdotukset menivät silloisen YVA-direktiivin vähimmäisvaatimuksia pidemmälle.³⁶ Yhtenä riskinä nähtiin se, että YVA-menettely johtaisi esitetystä muodostaan päällekkäisiin kuulemisiin, jotka pitkittäisivät kohtuuttomasti hankkeiden suunnittelua. Keskustelusta huolimatta voimaan tullut vanha YVA-laki vastasi keskeisiltä osiltaan työryhmän ehdotusta.³⁷

Ennen vanhan YVA-lain voimaantuloa Suomessa ei ollut kokonaisvaltaista ympäristövaikutusten arviointijärjestelmää.³⁸ Suomessa useissa laeissa edellytettiin jo ennen vanhan YVA-lain voimaantuloa hankkeiden ja toimien ympäristövaikutusten arviointia, mutta lainsäädäntö oli kuitenkin hajanaista ja keskittyi vain tiettyihin osa-alueisiin.³⁹ Suuriakin hankkeita voitiin toteuttaa ilman riittävää ympäristövaikutusten arviointia.⁴⁰

Direktiivin implementointi ei olisi sinänsä edellyttänyt ympäristövaikutusten arviointia koskevaa erillistä lakia. Olemassa olleella lainsäädännöllä ei olisi kuitenkaan mitenkään voitu vastata direktiivin vaatimuksiin.⁴¹ YVA-direktiivi mahdollistaa ympäristövaikutusten arvioinnin osana lupamenettelyä tai omana erillisenä prosessinaan. Suomen lainsäädäntöön ympäristövaikutusten arviointi sisällytettiin omana erillisenä prosessinaan.⁴² Tosin

³² Hollo 2004, s. 42.

³³ Kuusiniemi ym. 2013, s. 255 ja 272.

³⁴ Pölönen 2007, s. 33.

³⁵ Sairinen 2014, kohta Suomen YVA-lain pitkä ja kivinen alkutaival.

³⁶ Jantunen – Hokkanen 2010, s. 9; Pölönen 2007, s. 33.

³⁷ Pölönen 2007, s. 33.

³⁸ Pölönen 2007, s. 33.

³⁹ HE 319/1993 vp, s. 4.

⁴⁰ HE 319/1993 vp, s. 4.

⁴¹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 272.

⁴² Pölönen 2007, s. 33.

myöhemmin lailla eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) mahdollistettiin Suomessakin YVA-menettelyn toteuttaminen osana lupaprosessia. Kyse on niin sanotusta ”yhden luukun periaatteen lainsäädäntöhankkeesta”.⁴³

YVA-lainsäädäntöön on tehty sen voimassaoloaikana muutama suurehko uudistus, jotka liittyvät YVA-direktiivin muutosten täytäntöönpanoon. YVAL:n muutoslailla 267/1999 pantiin täytäntöön vuoden 1997 direktiivi ja muutoslailla 458/2006 puolestaan vuoden 2003 direktiivi. Näiden lisäksi YVA-lainsäädäntöön on tehty joitakin sisällöllisesti vähäisempiä uudistuksia.⁴⁴ Suomessa YVA-lainsäädännön muutokset on yleensä tehty lähinnä EU-sääntelyn muuttuessa.⁴⁵ Kuitenkin vuonna 2017 Suomessa tehtiin YVA-lainsäädännön kokonaisuudistus. Sen myötä uusin YVA-laki tuli voimaan 16.5.2017. Uutta YVA-lakia täydentää valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017) eli YVA-asetus.

YVA-lainsäädännön kokonaisuudistuksen taustalla oli direktiivin uudistus, joka tehtiin, sillä EU:n YVA-lainsäädännön katsottiin olevan kehittämisen ja yksinkertaistamisen tarpeessa.⁴⁶ YVA-lain kokonaisuudistuksen yhtenä keskeisimmistä muutoskohteista oli tietyt muutokset itse menettelyyn ja sen sisältöön (ennakkoneuvottelu, perusteltu päätelmä, kohdennus todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin, pätevyysvaatimukset ja perustellun päätelmän huomioon ottaminen lupamenettelyssä).⁴⁷

Itse menettelyä koskevien muutosten lisäksi YVA-lain uudistuksessa tehtiin joitakin muitakin keskeisiä uudistuksia. Sen myötä yksittäistapauksen soveltamispäätöksessä voidaan huomioda lieventämistoimet ja hankkeesta vastaavalle asetettiin velvollisuus toimittaa tietyt tiedot päätöksentekoa varten. Uudistuksen myötä tuli myös mahdollisuus yhdistää YVA hankekaavoitukseen, Natura-arvioinnin tekemisestä YVAn yhteydessä tehtiin pääsääntö sekä käsittelyaikoja lyhennettiin.⁴⁸

⁴³ Jantunen ym. 2017, s. 1.

⁴⁴ Pölönen 2007, s. 35.

⁴⁵ Marttinen – Leino 2017, s. 6.

⁴⁶ Pölönen – Perho 2018, s. 21.

⁴⁷ Ympäristöministeriö 2017, s. 3.

⁴⁸ Ympäristöministeriö 2017, s. 4.

2.3 Ympäristövaikutusten arviointi muun ympäristölainsäädännön nojalla

Ympäristövaikutusten arviointia koskevan sääntelyn lähtökohtana on kokonaisvaltainen ympäristövaikutusten arviointi hankkeista aina strategiselle tasolle. Strategisella tasolla tarkoitetaan suunnitelmia, ohjelmia sekä toimintaperiaatteita.⁴⁹ Mainitut tasot näyttäytyvät sekä Euroopan unionin että Suomen kansallisessa YVA-sääntelyssä toisistaan erillisinä säädöksinä. Siten toisistaan voidaan erottaa hanke-YVA (*Environmental Impact Assessment, EIA*) ja suunnitelma-YVA (*Strategic Environmental Assessment, SEA*).⁵⁰ Hanke-YVA perustuu YVA-direktiiviin ja YVA-lakiin, ja suunnitelma-YVA puolestaan lakiin viranomaisten laatimien suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005, SOVAL) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY, SEA-direktiivi). Kansainvälisen sopimuskannan puolelta suunnitelma-YVA toteuttaa YVA-yleissopimukseen liitetyn Kiovassa 2003 strategisesta ympäristövaikutusten arvioinnista tehdyn pöytäkirjan asettamat velvoitteet.⁵¹

Erityinen ns. Natura-arviointi perustuu luonnonsuojelulain (1096/1996) säännöksille. Lisäksi lupamenettelyihin ja niitä vastaaviin menettelyihin sisältyy tietynasteista ympäristövaikutusten arviointia koskevaa sääntelyä, näistä esimerkkeinä vesilaki (587/2011), kaivoslaki (621/2011) ja ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL). Sekä YVAL että SOVAL sisältävät säännöksiä koskien yleistä selvilläolovelvollisuutta hankkeiden/suunnitelmien vaikutuksista. Vastaavaa sääntelyä löytyy lisäksi jätelaista (646/2011), kemikaalilaista (599/2013) sekä geenitekniikkalaista (377/1995).⁵²

Myös maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999, MRL) sisältyy YVA-menettelystä erillinen selvitysvaatimus. Tällainen selvitysvaatimus on lainsäädännöllisesti vanhempaa perua kuin YVA-menettely.⁵³ MRL 9 §:n 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Sittemmin on kuitenkin säädetty, että kun kaava laaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen

⁴⁹ Kokko 2007, s. 1.

⁵⁰ Hollo 2004, 42–43.

⁵¹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 623.

⁵² Pölönen – Perho 2018, s. 15.

⁵³ Hollo 2006, s. 59.

toteuttamiseksi, hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida lain 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä (MRL 9.3 §).

Tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena on nimenomaan hanke-YVA ja sitä koskeva sääntely, mutta kokonaisuuden kannalta on keskeistä ymmärtää, että ympäristövaikutusten arviointia vaaditaan myös laaja-alaisemmin kansallisen sääntelyn nojalla.

2.4 YVA-lainsäädännön tavoitteet

Oikeusjärjestys sekä yksittäiset normit sen osana on annettu jonkin tarkoituksen tai päämäärän toteuttamiseksi tai edistämiseksi. Voidaankin sanoa, että oikeus on siten välineellinen asia, eli keino johonkin päämäärään pääsemiseksi.⁵⁴ YVA-lain tavoite ilmaistaan lain 1 §:ssä.

1 § Tavoite

Tämän lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja arvioinnin yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kaikkien tiedon saantia ja osallistumismahdollisuuksia.

YVA-sääntelyn perustana on täten ympäristövaikutuksen käsite. Ympäristövaikutuksen käsite ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen ja tarkka. Ympäristövaikutuksen käsite kattaa ihmisten ja luonnon välisen vuorovaikutuksen eri ulottuvuudet.⁵⁵ *Hollon* näkemyksen mukaan on käsitteellisesti keskeistä erottaa ympäristövaikutus ympäristövahingosta, joka tarkoittaa yksilöllistä, mahdollisesti korvattavaa tai ennallistettavaa haitallista muutosta tai edunmenetystä. Ympäristövaikutus voi puolestaan hänen näkemyksensä mukaan olla paitsi kielteinen mutta myös myönteinen. Lisäksi ympäristövaikutusten merkitys voi olla erilainen eri tahoille.⁵⁶

Ympäristövaikutus määritellään YVA-lain 2 §:ssä. Pykälää sisältöä muutettiin YVA-lain kokonaisuudistuksessa.

2 § Määritelmät

1) ympäristövaikutuksella tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella:

⁵⁴ Aarnio 2011, 19–20.

⁵⁵ Hollo 2004, s. 43.

⁵⁶ Hollo 2009, s. 133.

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

Hallituksen esityksessä todetaan, että direktiiviä vastaavasti toissijaiset, kasautuvat, rajat ylittävät sekä lyhyen ja pitkän aikavälin pysyvät ja väliaikaiset vaikutukset kuuluvat arvioitavien vaikutusten alaan.⁵⁷ Määritelmän muutosten taustalla oli osaltaan pyrkimys mukauttaa ympäristövaikutusten arviointia paremmin ajankohtaisiin ympäristöhaasteisiin, erityisesti ilmastonmuutokseen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymiseen.⁵⁸

YVA-lainsäädäntö oli siis alun perin laadittu lähinnä (lähi)ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen mielessä pitäen. Alkuperäisen 1994 vuoden YVA-lakia valmistellessa tietoisuus ja yleinen keskustelu ympäristöaiheista oli varsin eri tasolla kuin nykyään. Alkuperäistä lainsäädäntöä valmisteltaessa ei ole ollut tiedossa 2020-luvun hankkeet, jotka tähtäävät globaalin ilmastonmuutoksen torjuntaan. Yhtenä kysymyksenä YVAn tavoitteen toteutumista arvioitaessa, voidaan pohtia, palveleeko nykymuotoinen YVA tarkoituksenmukaisella tavalla uudenaikaisissa hankkeissa, joissa vaakakupin eri puolilla ovat paikalliset ympäristövaikutukset (kuten kasvava liikennemäärä, melu ja hajuhaitat) ja taas toisella puolella merkittävät päästövähennykset (ilmastohyödyt), jotka ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävä hanke toteutuessaan aikaansaisi.

Ensisijaisesti YVA-menettely on ennaltaehkäisevän ympäristöpolitiikan väline.⁵⁹ Hanke on ennakolta arvioitava toteuttamistavaltaan sellaiseksi, ettei se aiheuta vältettävissä olevaa ympäristön pilaantumista tai luonnonvarojen hallitsematonta kulutusta.⁶⁰ Tältä osin YVA-menettely palvelee sen ennaltaehkäisevää tavoitetta.⁶¹ Ympäristöhallinnon mukaan YVA-menettelyn avulla pyritään nimenomaan vähentämään tai kokonaan estämään hankkeen haitallisia ympäristövaikutuksia.⁶²

⁵⁷ HE 259/2016 vp, 54.

⁵⁸ Pölönen – Perho 2018, s. 34.

⁵⁹ Pölönen, 2007, s. 1.

⁶⁰ Hollo 2009, s. 130.

⁶¹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 624.

⁶² Ympäristöhallinto, kohta Ympäristövaikutusten arviointi.

Kokon mukaan ympäristövaikutusten arviointi on kestävän kehityksen periaatetta toteuttava sääntelykeino.⁶³ Myös *Hollo* on kirjoituksissaan tunnistanut yhteyden periaatteeseen. Hänen mukaansa ympäristövaikutusten arvioinnin aseman virallistamisen voidaan nähdä perustuvan kansainvälisesti hyväksytyyn tavoitteeseen estää ilman riittävää ennakoarviointia sellaisten hankkeiden toteuttaminen, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁶⁴ Tältä osin tavoite liittyy Hollon näkemyksen mukaan kestävän kehityksen periaatteeseen.⁶⁵

YVA-menettelyllä on myös integroiva tavoite. Menettelyn tavoitteena on nimittäin kokonaisvaltainen ympäristön eri osa-alueet kattava hankkeen ympäristövaikutusten selvittäminen. Integroiva perspektiivi näyttäytyy myös suhteessa eri osapuoliin. YVA-menettely edellyttää nimittäin yhteistyötä hankkeesta vastaavan, yleisön ja viranomaisen välillä. Yhteistyötä edellytetään myös eri viranomaisten välillä. Menettelyn osapuolten väliseen vuorovaikutukseen perustuu myös toinen YVA-menettelyn tavoite, nimittäin tavoite yhteisymmärryksen saavuttamisesta. Menettelyn tavoitteena on siis saavuttaa yhteisymmärrys hankkeesta vastaavan, yleisön sekä viranomaisten välillä. Kyse on siten eräänlaisesta demokraattisesta menettelystä.⁶⁶

⁶³ Kokko 2017, s. 311.

⁶⁴ Vaikka *Hollo* ei erittelekään ympäristövaikutusten luonnetta, voidaan olettaa hänen viittaavan näkymyksellään nimenomaan tavoitteeseen estää ilman riittävää ennakoarviointia sellaisten hankkeiden toteuttaminen, joilla on merkittäviä *kielteisiä* ympäristövaikutuksia, sillä asiayhteydessä viitataan kestävän kehityksen periaatteeseen.

Edellä kuvatusti hänen tulkintansa mukaan ympäristövaikutuksella sellaisenaan voidaan viitata sekä kielteisiin että myönteisiin vaikutuksiin.

⁶⁵ Hollo 2009, s. 132.

⁶⁶ Kuusiniemi ym. 2013, s. 624.

3 YVA-MENETTELYN SOVELTAMISALA

3.1 YVA-Lainsäädännön sovellettavuus

YVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointimenettely koskee hankkeita. Suomessa vuoden 2019 loppuun mennessä YVA-menettelyjä oli tullut vireille yhteensä 874 kappaletta.⁶⁷ YVAN sovellettavuudesta säännellään YVA-lain 3 §:ssä ja tarkemmin lain liitteessä 1.

3 § Lain soveltamisala ja arviointimenettelyn soveltaminen

Tätä lakia ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä arvioitavat hankkeet ja niiden muutokset luetellaan liitteessä 1.

Arviointimenettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin 1 momentissa tarkoitettuun muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Päätettäessä arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa on sen lisäksi, mitä 2 momentissa säädetään, otettava huomioon hankkeen ominaisuudet ja sijainti sekä vaikutusten luonne. Päätöksenteon perustana olevista tekijöistä säädetään liitteessä 2. Hankkeen ominaisuuksista, sijainnista ja sen vaikutusten luonteesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Ympäristövaikutusten arviointivelvollisuus perustuu kolmeen eri perusteeseen, jotka voidaan jäsentää seuraavasti: 1. hankeluetteloon perustuva YVA 2. harkinnanvarainen YVA sekä 3. Natura-YVA. Natura-YVA tulee sovellettavaksi, mikäli suunnitellulla hankkeella voi olla vaikutuksia luontodirektiivin (92/43/ETY)⁶⁸ nojalla perustetun Natura 2000-verkoston arvoihin. Natura-YVA perustuu luonnonsuojelulakiin, eikä siihen perehdytä tässä tutkimuksessa tarkemmin.⁶⁹

⁶⁷ Huhtala - Jantunen 2020, s. 2.

⁶⁸ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992).

⁶⁹ Hollo 2004, s. 44–45.

YVA on keino selvittää ja arvioida ympäristövaikutusten merkittävyyttä osana hankkeiden suunnittelua.⁷⁰ YVA-lain tarkoittamassa menettelyssä selvitetään siten jonkin konkreettisen ympäristöä muuttavan tai pilaavan hankkeen vaikutuksia.⁷¹ YVA-laki ei ole kuitenkaan sisältänyt määritelmää ”hanke”. Hankkeen määritelmä Suomen YVA-lain tulkinnassa on siten nojannut YVA-direktiivin 1 artiklan 2(a) kohdan määritelmään.⁷²

1 artikla

2. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’hankkeella’:

- rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista,
- muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen;

Euroopan unionin tuomioistuin on viime vuosina antanut useita ratkaisuja, joissa keskeisenä kysymyksenä on ollut, mikä tulkitaan hankkeeksi.⁷³ Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan YVA-lainsäädännössä tarkoitettu hankkeesta ei ole kyse, milloin toimintaa koskevan luvan uusiminen tai muuttaminen ei merkitse alueen olosuhteiden fyysistä muuttumista (ks. esimerkiksi tapaukset C-2/07 Abraham ym. ja C-275/09 Brussels Hoofdstedel k Gewest ym.).⁷⁴

On kuitenkin katsottu, ettei ole YVA-direktiivin täytäntöönpanon ja nykyisen oikeustilan valossa paras ratkaisu, ettei Suomessa voimassa oleva YVA-laki sisällä hankkeen määritelmää. Vuonna 2021 voimaan tulevien muutosten joukossa Suomen YVA-lakiin tullaan siis lisäämään hankkeen määritelmä (YVAL 2 § uusi kohta 10). Uuden määritelmän myötä hankkeella tarkoitettaisiin laitoksen, toiminnan tai muun rakennustyön toteuttamista taikka muuta luonnonympäristöön tai maisemaan kajoamista tai mineraalivarojen hyödyntämistä. Määritelmä vastaisi siten YVA-direktiivin mukaista määritelmää.⁷⁵

Hallituksen esityksen luonnokseen annettujen lausuntojen mukaan hankkeen määritelmä jättää hankekokonaisuuden määrittelyn edelleen tulkinnanvaraiseksi siltä osin, mitkä kaikki toiminnot samalla alueella sisältyvät hankkeen käsitteeseen. Ympäristöministeriön mukaan

⁷⁰ HE 319/1993 vp, s. 4.

⁷¹ Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori 2000, s. 207.

⁷² Pölönen – Perho 2018, s. 40.

⁷³ HE 50/2021 vp, s. 9.

⁷⁴ Pölönen – Perho 2018, s. 40.

⁷⁵ HE 50/2021 vp, s. 9 ja 16.

hankekokonaisuus täytyy kuitenkin määritellä tapauskohtaisesti, eikä sitä lainsäädännössä voida etukäteen tarkasti määritellä. Lausuntojen perusteella lainkohdan perusteluita on kuitenkin esityksen jatkovalmistelussa kehitetty hankekokonaisuuden määrittelyyn liittyen. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaankin, että hankkeen määrittelemisen osalta saattaa aiheutua epäselvyyttä siitä, kattaako tietty hanke samalla hankealueella ja/tai sen ulkopuolella sijaitsevia muita toimintoja. Lisäksi, jos liitännäishankkeiden katsotaan kuuluvan YVA-menettelyn kohteena olevaan hankekokonaisuuteen, voidaan ne katsoa kuuluvan YVA-menettelyn piiriin. EU:n komissio on antanut ohjeistuksen, jonka mukaan liitännäishankkeiden kuulumista YVA-menettelyn piiriin tulisi arvioida ”*centre of gravity*” -testin avulla⁷⁶. Testillä arvioidaan sitä, ovatko liitännäiset hankkeet tai toimet YVA-menettelyn kohteena olevan hankkeen kannalta keskeisiä tai siihen suoraan liittyviä. Mikäli näin arvioidaan, kuuluvat nämä toimet tai liitännäishankkeet hankekokonaisuuteen ja sen myötä myös YVA-menettelyn piiriin.⁷⁷

3.2 Hankeluettelon perustuva YVA

Hankkeet, jotka edellyttävät aina hankkeen sisällön ja koon perusteella YVA-menettelyn toteuttamista, on lueteltu YVA-lain liitteessä 1. Hankeluettelo perustuu pääosiltaan YVA-direktiiviin sekä Espoon sopimukseen, mutta siihen sisältyy kuitenkin joitakin kansallisesti arviointivelvollisiksi määriteltyjä hankkeita.⁷⁸ Hankeluettelon perustuva arviointivelvollisuus perustuu eräänlaiselle legaaliiolettamalle siitä, että YVA-direktiivin liitteessä lueteltujen hankkeiden oletetaan olevan ympäristövaikutuksiltaan merkittäviä ja sen myötä arviointivelvollisia.⁷⁹ YVA-menettelyn soveltamisesta hankeluettelossa tarkoitettuihin hankkeisiin ei tehdä erillistä päätöstä, vaan hankkeet kuuluvat automaattisesti YVA-lain soveltamisalaan.⁸⁰

Hankeluettelon perustuvan arviointivelvollisuuden tunnistaminen voi edellyttää hankkeen erityispiirteiden arvioimista, erityisesti muutoshankkeiden kohdalla. Nimittäin huolimatta luettelon verrattain yksityiskohtaisista määrittelyistä ja raja-arvoista, on se osoittautunut osin tulkinnanvaraiseksi.⁸¹ Tyypillinen tulkintaongelma liittyy vaiheittain toteutettaviin tai

⁷⁶ Commission Note, Subject: Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works. 5.3.2012.

⁷⁷ HE 50/2021 vp, s. 15–17.

⁷⁸ Pölönen – Perho 2018, s. 56.

⁷⁹ Hollo 2004, s. 44.

⁸⁰ Ympäristöministeriö 2021, s. 13.

⁸¹ Pölönen – Perho 2018, s. 57–58.

eteneviin hankkeisiin. Näiden osalta EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään linjannut, että hankkeiden pilkkominen ei saa johtaa YVA-direktiivin tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen (ratkaisut C-227/01 komissio v. Espanjan kuningaskunta (2004) ja C-392/96 komissio v. Irlanti (1999)). Hankeluettelon liittyviä tulkintaongelmia on myös määritelmiin ja raja-arvioihin liittyvät ongelmat, kuten määritelmien sanamuodon mukaisuuteen tai raja-arvojen laskentaperusteisiin liittyvät ongelmat.⁸²

Tulkinnallisesti epäselvissä tilanteissa YVA-lain seulontasäätelyn systematiikka ja tarkoitus puoltavat asian ratkaisemista seulontapäätöksellä, joka voi edistää arviointimenettelyn soveltamista vain niihin hankkeisiin, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Lisäksi tämä omalta osaltaan edistää hankkeesta vastaavan oikeusturvan toteutumista, sillä seulontapäätöksestä voi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen, kun taas hankeluettelon tulkinnasta ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä.⁸³ Komissio on julkaissut oppaan YVA-direktiivin liitteiden I ja II hankemääritelmien apuvälineeksi.⁸⁴ Ohje ei tosin ole oikeudellisesti sitova, mutta sitä voidaan käyttää tukena YVA-lain hankeluettelon liittyvien tulkintakysymysten ratkaisemisessa.⁸⁵

3.3 Harkinnanvarainen YVA

Laajan hankeluettelon ulkopuolelle jääneiden hankkeiden osalta sovelletaan ns. harkinnanvaraisen arvioinnin tapauskohtaista määräämistä.⁸⁶ Hankeluettelon ei nimittäin ole mahdollista riittävän kattavasti listata kaikkia sellaisia hankkeita, joilla on mahdollisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁸⁷ Yksittäistapauksia koskevalla säätelyllä varmistetaan, että kaikki ympäristöön merkittävästi vaikuttavat hankkeet on mahdollista saattaa YVA-menettelyn piiriin.⁸⁸

Varsinaista YVA-menettelyä edeltävällä arvioinnin tarpeen määrittelyllä eli seulonnalla (*screening*) ratkaistaan se, mihin hankkeisiin arviointimenettelyä sovelletaan. Seulonnan tarkoituksena on yhtäältä varmistaa, että kaikki vaikutuksiltaan merkittävät hankkeet tulevat arviointimenettelyn piiriin, mutta toisaalta myös varmistaa, ettei sitä sovelleta

⁸² Perho 2015, s. 206.

⁸³ Pölönen – Perho 2018, s. 57–58.

⁸⁴ European Commission 2015.

⁸⁵ Pölönen – Perho 2018, s. 57–58.

⁸⁶ Hollo 2004, s. 44–45.

⁸⁷ Pölönen – Perho 2018, s. 59.

⁸⁸ Perho 2015, s. 200.

vaikutuksiltaan pienempiin hankkeisiin.⁸⁹ Euroopan komission mukaan tavoite turvaa sekä yksityisten että julkisten resurssien järkevää käyttöä.⁹⁰ Siten soveltamispäätöksiä tekevät viranomaiset käyttävät merkittävää julkista valtaa.⁹¹

Haasteena tässä on kuitenkin se, ettei ole aina täysin selvää, mitä tulee pitää *merkittävänä*. Yhteysviranomainen voi hakea tukea kynnyksen asettamiseen hankeluettelosta.⁹² Siitä huolimatta, että yhteysviranomainen voi hakea tukea hankeluettelosta, ei tämä suinkaan ole mikään yksinkertainen ja yksiselitteinen kysymys.⁹³

YVA-lain 11 §:n 1 momentin mukaan päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa tekee Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) ja ydinenergialaissa (990/1977) tarkoitettuja ydinlaitoksia koskevissa hankkeissa pykälän 3 momentin mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö. YVA-asetuksen 1 §:ssä säännellään tiedoista, jotka hankkeesta vastaavan on toimitettava yhteysviranomaiselle arviointimenettelyn soveltamista yksittäistapauksessa koskevaa päätöksentekoa varten.⁹⁴ YVA-asetuksen 2 § määrittelee puolestaan asiat, jotka luonnonympäristön sietokyvyn kannalta tulee erityisesti ottaa huomioon päätettäessä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa.⁹⁵

⁸⁹ Pölonen – Perho 2018, s. 47 ja 54.

⁹⁰ European Commission 2017, s. 23.

⁹¹ Perho 2015, s. 201.

⁹² Perho 2015, s. 207–208.

⁹³ Sama haaste "merkittävyyden" arvioinnissa liittyy myös YVAn sisältöön. Kysymys koskee siten sekä YVAn sovellettavuutta että sen sisältöä. (Ks. "merkittävyyden" arvioinnista YVAn sisältöä määrittävänä tekijänä kohdassa 7.2 Sisältövaatimusten rajaaminen todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin).

⁹⁴ 1 § Hankkeesta vastaavalta edellytettävät tiedot päätettäessä arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa

Hankkeesta vastaavan on toimitettava ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017), jäljempänä YVA-laki, 11 §:ssä tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle YVA-lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettua arviointimenettelyn soveltamista yksittäistapauksessa koskevaa päätöksentekoa varten seuraavat tiedot:

1) hankkeen kuvaus, erityisesti

a) kuvaus hankkeen fyysisistä ominaisuuksista ja tarvittaessa purkutöistä;

b) kuvaus hankkeen sijaintipaikasta, ottaen erityisesti huomioon niiden maantieteellisten alueiden ympäristön herkkyys, joihin hanke todennäköisesti vaikuttaa;

2) kuvaus niistä ympäristönäkökohdista, joihin hankkeella on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia; sekä

3) siltä osin kuin tietoa hankkeen mahdollisista todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista on saatavilla, kuvaus näistä vaikutuksista, jotka johtuvat

a) ennustetuista jäämistä ja päästöistä sekä tarvittaessa jätteiden muodostumisesta; tai

b) luonnonvarojen, erityisesti maaperän, maan, veden ja luonnon monimuotoisuuden, käytöstä.

Päätöksenteon perustana olevat tekijät, joista säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 2. liitteessä, on otettava tarvittaessa huomioon kootaessa 1–3 kohdan mukaisia tietoja.

⁹⁵ 2 § Luonnonympäristön sietokyvyn ottaminen huomioon päätettäessä arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa

YVA-lain liite 2 määrittelee ne YVA-lain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetut tekijät, joita käytetään päätettäessä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapausharkinnassa.

1. Hankkeen ominaisuudet

Hankkeen ominaisuuksia on tarkasteltava ottaen huomioon erityisesti:

- a) koko hankkeen koko ja suunnitelma;
- b) yhteisvaikutus muiden olemassa olevien ja/tai hyväksytyjen hankkeiden kanssa;
- c) luonnonvarojen, erityisesti maan, maaperän, veden ja luonnon monimuotoisuuden, käyttö;
- d) jätteiden muodostuminen;
- e) pilaantuminen ja haitat;
- f) suuronnettomuus- ja/tai katastrofiriskit, jotka ovat varteenotettavia hankkeen kannalta, mukaan lukien ilmastonmuutoksen aiheuttamat riskit, tieteelliseen tietoon perustuen;
- g) ihmisten terveydelle koituvat riskit (esimerkiksi veden tai ilman pilaantumisen johdosta).

2. Hankkeen sijainti

Hankkeen vaikutusalueella olevan ympäristön herkkyyttä on tarkasteltava ottaen huomioon erityisesti:

- a) nykyinen ja hyväksytyjen kaavojen mukainen maankäyttö;
- b) alueen ja sen maanpinnan alaisten luonnonvarojen (myös maaperä, maa, vesi ja luonnon monimuotoisuus) suhteellinen runsaus, saatavuus, laatu ja uudistumiskyky;
- c) luonnonympäristön sietokyky.

3. Vaikutusten luonne

Päätettäessä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta YVA-lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hankkeeseen on lain liitteessä 2 olevan 2 kohdan c alakohdassa mainitun luonnonympäristön sietokyvyn osalta otettava huomioon erityisesti:

- 1) kosteikot, ranta-alueet ja jokisuut;
- 2) rannikkoalueet ja meriympäristö;
- 3) vuoristo- ja metsäalueet;
- 4) kansallis- ja luonnonpuistot;
- 5) lain nojalla luokitellut tai suojellut alueet sekä jäsenvaltioiden luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY perusteella määrittelemät Natura 2000 -alueet;
- 6) alueet, joilla unionin lainsäädännössä vahvistetut ympäristön laatustandardit on jo ylitetty, niitä ei ole noudatettu tai niiden arvioidaan ylittyneen;
- 7) tiheään asutetut alueet; sekä
- 8) historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti merkittävät maisemat ja kohteet.

Hankkeen todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia on tarkasteltava tämän liitteen 1 ja 2 kohdassa määritettyjen perusteiden perusteella ottaen huomioon:

- a) vaikutusten suuruus ja alueellinen laajuus, kuten vaikutusten todennäköinen maantieteellinen alue ja väestömäärä, johon vaikutukset todennäköisesti kohdistuvat;
- b) vaikutusten yleinen luonne;
- c) rajat ylittävä vaikutus;
- d) vaikutusten voimakkuus ja monitahoisuus;
- e) vaikutusten todennäköisyys;
- f) vaikutusten odotettu alkamisaika, kesto, toistumistiheys ja palautuvuus;
- g) yhteisvaikutus muiden olemassa olevien ja/tai hyväksytyjen hankkeiden vaikutusten kanssa;
- h) mahdollisuus vähentää vaikutuksia tehokkaasti.

YVAL 3.3 §:n arviointikriteerejä arvioitaessa, peruskysymyksenä on todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten syntyminen. Arviointi tapahtuu vertaamalla toimintaa hankeluettelon hankkeisiin ja YVA-lainsäädäntöön kirjattuihin harkintakriteereihin. Harkinnanvarainen YVA-menettely voi tulla kyseeseen hanketyypiltään erilaisia tai joissain tapauksissa saman tyyppisiä, mutta kooltaan pienempiä kuin hankeluettelon hankkeet. Tältä osin Suomen YVA-lain sovellettavuus on hyvin laaja.⁹⁶

Arvioitaessa kansallista arviointikynnystä, on huomioitava, että YVA-direktiivin vuoden 2014 uudistuksessa⁹⁷ arviointikynnystä pyrittiin nostamaan säätämällä hankkeesta vastaavan mahdollisuudesta kuvata seulontavaiheessa niitä hankkeen ominaisuuksia ja haittojen ehkäisykeinoja, jotka huomioon ottaen hankkeella ei olisi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Uudistetun YVA-direktiivin 4 artiklan 4 kohdan nojalla ”Hankkeen toteuttaja voi myös antaa kuvauksen hankkeen ominaisuuksista ja/tai toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään tai ehkäisemään jotakin sellaista, joka olisi muutoin voinut olla merkittävä haitallinen ympäristövaikutus.”⁹⁸ Hankkeesta vastaavan ilmoittamat hankkeen ominaisuudet sekä haittojen ehkäisytoimet voidaan ottaa soveltamisharkinnassa huomioon.

⁹⁶ Pölonen – Perho 2018, s. 60.

⁹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta.

⁹⁸ YVA-laissa vastaava säännös on 12 § Hankkeesta vastaavalta edellytettävät tiedot

-- Kuvaus voi sisältää myös hankkeen ominaisuuksiin liittyviä tietoja sekä suunniteltuja toimenpiteitä, joilla pyritään välttämään tai ehkäisemään hankkeen merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. --

Siten YVA-direktiivin täytäntöönpano voi tältä osin vaikuttaa jossain määrin arviointimenettelyjen määrää vähentävästi.⁹⁹

Arvioitaessa seikkoja, jotka yhteysviranomaisen tulee ottaa huomioon tehdessään sovellettavuuspäätöstä yksittäistapausharkinnassa, silmiin pistää se, ettei myönteisille ympäristövaikutuksille ole varsinaisesti annettu lainsäädännössä painoarvoa. Mitään nimenomaista säännöstä siitä, miten viranomaisen tulisi yksittäistapauspäätöksessään huomioida hankkeen myönteiset ympäristövaikutukset ei ole. Vuoden 2014 lisäyksenkin osalta kyse on ominaisuuksista ja/tai toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään tai ehkäisemään jotakin sellaista, joka olisi muutoin voinut olla merkittävä haitallinen ympäristövaikutus, eikä varsinaisesti haitoista erillisistä myönteisistä vaikutuksista. Näin ollen ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävät hankkeet, joilla olisi potentiaalisesti merkittäviä globaaleja ilmastohyötyjä, ovat YVA-kohtelussaan sinänsä samalla viivalla muiden hankkeiden kanssa. Tosiasiassa myönteiset ilmastovaikutukset varmasti tuodaankin esiin hankkeesta vastaavien toimesta, mutta lainsäädännöllisesti siihen, miten ne tulisi ottaa harkinnassa huomioon ei oteta erikseen kantaa. Koska nimenomaista säännöstä ei ole, on yhteysviranomaisella verrattain rajattu mahdollisuus lakiin perustuen perustella päätös, jonka mukaan hankkeen myönteiset ympäristövaikutukset riittäisivät perusteeksi olla soveltamatta ympäristövaikutusten arviointia kyseiseen hankkeeseen.

Arvioitaessa YVAN soveltamista aiemmin YVA-menettelyn läpikäyneisiin hankkeisiin, joissa aiemman YVAN kattavuudesta (ajantasaisuus tai sisällöllinen laajuus) on epäselvyyttä, on lähtökohtana se, että hankkeesta vastaavan tulee itse huolehtia YVA-menettelyn ulkopuolella mahdollisesti tarvittavista lisäselvityksistä tai täydennyksistä. KHO:n ratkaisun 25.6.2003 t. 1543 (LRS) mukaan uusien tietojen saanti ei edellytä uuden YVA-menettelyn aloittamista, vaan aikaisempia selvityksiä on tarvittaessa täydennettävä aina kunkin hankkeen lupakäsittelyyn saakka mahdollinen muutoksenhaku mukaan lukien. KHO:n päätöksestä voidaan johtaa, että uuden YVA-menettelyn tarvetta voidaan puoltaa vain sellaisissa tapauksissa, joissa hanke tai sen vaikutusalueen ympäristöolosuhteet ovat muuttuneet niin olennaisesti, että muutokset itsenäisestikin arvioituna täyttäisivät YVAN tapauskohtaisen soveltamisen kriteerit.¹⁰⁰

⁹⁹ Pölönen 2015, s. 9.

¹⁰⁰ Perho 2015, s. 208 ja 212–213.

3.4 YVAn soveltaminen muutoshankkeisiin

YVA-lain liitteen 1 kohdan 12 mukaan, jotta hankkeen muutos tai laajennus tulisi suoraan hankeluettelon perusteella arviointimenettelyvelvoitteen piiriin, tulee hankkeen tai laajennuksen kooltaan vastata kohdissa määriteltyjä kokorajoja. YVA-menettelyn tarve voidaan kuitenkin ratkaista yksittäistapauspäätöksellä sellaisten hankkeiden osalta, joissa on kokoraja, ja jotka laajenevat muutoksen jälkeen yli hankeluettelon kokorajan, mutta joiden muutos ei itsessään ylitä kokorajaa.¹⁰¹ Myös niiden hankkeiden osalta, jotka eivät sisällä kokorajoja, muutoksien tai laajennuksien YVA-velvollisuus arvioidaan YVA-lain 3 §:n 2 momentin mukaisella yksittäistapauspäätöksellä. Tältä osin YVA-laki vastaa YVA-direktiivin sääntelyä, mutta YVA-direktiivi jättää osin myös harkintavaltaa kansalliselle lainsäätäjälle.

Aikaisemmin YVA-direktiivi ei ottanut riittävällä tavalla kantaa muutoksien tai laajennuksien ympäristövaikutusten arviointivelvoitteeseen. YVA-lakia vastaavasti YVA-direktiivin liitteen I kohdan 24 mukaan kaikkien muutosten ja laajennusten, jotka vastaavat liitteessä mahdollisesti vahvistettuja raja-arvoja, ympäristövaikutukset arvioidaan direktiivin tarkoittamassa YVA-menettelyssä. Tämä koski kuitenkin ainoastaan raja-arvoja vastaavia muutoksia ja laajennuksia. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin käsitteli tapauksissa C431/92 (Grosskrotzenburg) ja C-72/95 (Kraaijeveld ym.) kysymyksiä, jotka liittyivät hankkeisiin tehtäviin muutoksiin tai laajennuksiin. Tuomioistuimen mukaan olemassa oleviin hankkeisiin tehtävistä muutoksista tai laajennuksista on laadittava ympäristövaikutusten arviointi, mikäli ne kokonsa, laajuutensa tai muiden tekijöiden puolesta täyttävät uuden tämän tyyppisen hankkeen ympäristövaikutusten arviointia koskevat vaatimukset. Näiden ratkaisujen myötä YVA-direktiiviä muutettiin direktiivillä 97/11/EY lisäämällä liitteeseen II 13 kohta, joka koskee liitteessä I tai liitteessä II mainittuihin hankkeisiin tehtäviä muutoksia tai laajennuksia.¹⁰²

Muutoksen myötä YVA-direktiivin liitteen II kohdan 13 mukaan jäsenvaltioiden on määritettävä arvioidaanko

- a) kaikki muutokset tai laajennukset liitteessä I tai tässä liitteessä mainittuihin sellaisiin hankkeisiin, joille on jo myönnetty lupa, jotka on jo toteutettu tai joita parhaillaan

¹⁰¹ Ympäristöministeriö 2021, s. 13.

¹⁰² KOM (2003) 334 lopullinen, s. 28–29.

toteutetaan, jos muutoksesta tai laajennuksesta voi olla merkittävää haittaa ympäristölle (muut kuin liitteessä I mainitut muutokset ja korjaukset)

- b) liitteessä I mainitut hankkeet, jos niiden tarkoituksena on yksinomaan tai pääasiassa uusien menetelmien tai tuotteiden kehittäminen ja testaaminen, ja jotka eivät kestä kahta vuotta kauemmin

YVA-menettelyssä 1) tapauskohtaisesti selvittämällä tai 2) jäsenvaltion asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden avulla. Jäsenvaltiot voivat päättää molempien a ja b tarkoitettujen menettelyjen soveltamisesta. Tutkittaessa hankkeita tapauskohtaisesti tai vahvistettaessa raja-arvoja tai valintaperusteita 2 kohdan soveltamiseksi, liitteessä III vahvistetut kyseistä hanketta koskevat olennaiset arviointiperusteet on otettava huomioon. Näitä arviointiperusteita ovat erilaiset hankkeen ominaisuudet, sen sijaintiin liittyvät seikat sekä mahdolliset vaikutukset. Suomessa osa liitteen II hankkeista on raja-arvoineen lisätty pakolliseen hankeluetteloon. Muiden liitteen II hankkeiden ja niiden muutosten osalta valittiin vaihtoehdon a) mukainen menettely, eli YVA:n soveltuminen selvitetään tapauskohtaisesti.¹⁰³

Suomessa 17 % vuosina 1994–2018 käynnistetyistä YVA-menettelyistä oli muutoshankkeita. Yhteensä muutoshankkeita tällä ajanjaksolla oli 141 kappaletta.¹⁰⁴ Muutoshankkeet muodostavat siis kansallisesti yhden merkittävän YVA-menettelyjen soveltamiskohteen. YVAN ei ole koettu tuottavan suurta lisähyötyä teollisuuden muutoshankkeissa.¹⁰⁵ YVA-menettely on kuitenkin kestoaltaan ja vaatimuksiltaan melko raskas prosessi, joten näiden osalta, on perusteltua pohtia menettelyn tarpeellisuutta.

Tehdessä päätöstä YVA-menettelyn sovellettavuudesta yksittäistapauksessa muutoshankkeissa, tulisi soveltamisen tarpeellisuus arvioida erityisellä tarkkuudella. Resurssit olisi tärkeää keskittää hankkeisiin, joista YVA tosiasiallisesti antaa arvokasta tietoa hankkeen ympäristövaikutuksista. On myös syytä pohtia, mikäli menettelyä voisi joltakin osin keventää niissä muutoshankkeissa, joiden kohdalla YVA tulee sovellettavaksi (siinä määrin, missä YVA-direktiivi antaa tähän mahdollisuuden). Tämä erityisesti sellaisten hankkeiden kohdalla, joiden voidaan katsoa kokonaisuutena arvioituna tuottavan ympäristöhyötyjä.

¹⁰³ KOM (2003) 334 lopullinen, s. 42.

¹⁰⁴ Jantunen - Leskinen 2019, s. 5–6.

¹⁰⁵ Jantunen - Hokkanen 2010, s. 63.

Se, ettei muutoshankkeeseen sovellettaisi YVA-menettelyä, ei tarkoita sitä, että hankkeesta vastaava vapautuisi yleisestä selvilläolovelvollisuudesta. Yleinen selvilläolovelvollisuus koskee rajoituksetta kaikkia hankkeita. Eli hankkeesta vastaavalla on velvollisuus olla riittävästi selvillä hankkeen tai suunnitelman ympäristövaikutuksista riippumatta siitä, kuuluuko kyseessä oleva hanke muodollisten arviointi- tai hyväksymismenettelyjen piiriin. YVA-laissa selvilläolovelvollisuudesta säännellään 31 §:ssä. Vastaava säännös on kuitenkin sisällytetty useisiin muihinkin ympäristösäädöksiin (esim. YSL 6 §).¹⁰⁶

31 § Selvilläolovelvollisuus

Muusta kuin 3 §:ssä tarkoitettusta hankkeesta vastaavan on sen lisäksi, mitä erikseen säädetään, oltava riittävästi selvillä hankkeen ympäristövaikutuksista siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää.

Eräs haaste, joka liittyy YVA-menettelyn soveltamiseen muutoshankkeissa, koskee kapasiteetin muutoksia. YVA-direktiivin (ja vastaavasti YVA-lain) sovellettavuus kohdistuu nimenomaan "hankkeisiin". Hankkeiden muutoksiin ja laajennuksiin liittyy tyypillisesti rakennustöitä. Kapasiteetin muutos itsessään ei kuitenkaan välttämättä ole rakennustöiden tulos, vaikka kapasiteetin muutoksen tukeminen voikin edellyttää täydentäviä rakennustöitä, kuten uusia teitä tai lisää pysäköintitilaa. Muutokset meneillään oleviin infrastruktuurihankkeisiin, kuten lentokenttiin, moottoriteihin tai teollisuushankkeisiin, voivat lisätä hankkeen kapasiteettia huomattavasti ilman merkittäviä rakennustöitä (esimerkiksi lentoliikenteen määrän kasvu tai ylimääräisen työvuoron käyttöönotto). Vaihtelua tulee siinä, katsooko jäsenvaltio asian muutokseksi vaiko laajennukseksi. Tämä voi riippua alkuperäiselle hankkeelle myönnestystä luvasta. Lupa voidaan myöntää hankkeen kapasiteetille tai rakennustöille.¹⁰⁷

Ranskassa teiden rakentamisluvat koskevat kaistojen lukumäärää, mutta teollisuushankkeiden luvat puolestaan tuotantokapasiteettia. Mikäli lupa myönnetään kapasiteetille, tuloksen tai käytön kasvusta, joka ei ylitä kapasiteettia, ei edellytetä ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä. Kapasiteetin ylittyessä ympäristövaikutukset on kuitenkin arvioitava. Ympäristövaikutusten arviointia vaativan kapasiteetin kasvulle on mahdollista asettaa raja-arvo. Esimerkiksi Itävallassa lentokenttien raja-arvoksi on asetettu lentojen määrän kasvu 20 000 kappaleella vuosittain. Kapasiteettia lisäävä laajennus, johon

¹⁰⁶ Pölönen - Perho 2018, s. 14.

¹⁰⁷KOM 2003, s. 75–76.

ei kuulu rakennustöitä, voi edellyttää ympäristövaikutusten arviointia tietyn edellytyksin Italiassa, Espanjassa ja Tanskassa. Muualla ympäristövaikutuksia ei arvioida, mikäli uutta lupamenettelyä ei vaadita (esim. Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta).¹⁰⁸

Kuitenkin usein hankkeet, joissa olemassa olevan yksikön tuotantokapasiteettia nostetaan, eivät merkittävästi lisää ympäristöhaittoja. Näissä energiatehokkuus tuotettua tuoteyksikköä kohden paranee, minkä voidaan katsoa palvelevan ympäristöpäämääriä. Lisäksi kapasiteetin noston ympäristökuormitus investointien ja rakentamisaikaisen kulutuksen osalta on myös merkittävästi pienempi kuin vastaavan uuden tuotantolaitoksen. Eli verrattuna siihen, että olemassa olevaa laitosta tehostetaan, on hyöty-haittasuhde tyypillisesti huomattavasti parempi kuin kokonaan uuden hankkeen kohdalla olisi. Joskin ajatellaan ympäristövaikutuksia aiheutavan esimerkiksi siitä, että liikennemäärät kasvavat tietyllä alueella, mikäli laitoksella voidaan tehdä entisen yhden vuoron sijaan kolme vuoroa, ei tällaisella hankkeella kuluteta luonnonvaroja yhtä merkittävästi uusiin laitteisiin/laitteistoihin investoimalla, eikä rakentamisvaiheen luonnonvarojen käytölläm eikä yksikkö myöskään valtaa uuteen laitokseen verrattavalla tavalla uutta pinta-alaa tarpeisiinsa. Täten kokonaisuutena arvostellen kapasiteettia kasvattavien hankkeiden ympäristövaikutukset ovat varsin vähäisiä. Tämä olisi keskeistä huomioida kapasiteetin muutoksia koskevien hankkeiden YVA-kohtelua arvioitaessa.

3.5 YVA innovaatiohankkeissa

Euroopan komission käynnistämän vihreän kehityksen ohjelman (Green deal)¹⁰⁹ yhtenä keskeisenä tavoitteena on innovaatioiden tukeminen.¹¹⁰ Myös Suomi on katsonut, että innovaatiotoiminnalla on keskeinen merkitys tarvittavan muutoksen ja siirtymän aikaansaamisessa. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mukaan tarvitaan merkittäviä panostuksia innovaatioihin sekä osaamiseen. Valiokunta toteaa lisäksi, että vihreän kehityksen ohjelman toimeenpanossa tulee edistää korkeatasoista tutkimusta, osaamisen kehittämistä, uusien teknologioiden käyttöönottoa sekä soveltamista kestävyttä ja kannattavuutta tukeviksi innovaatioiksi.¹¹¹

¹⁰⁸ KOM 2003, s.76.

¹⁰⁹ Ks. lisää Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta 9.4 Ympäristöpoliittinen perspektiivi.

¹¹⁰ Ulkoministeriö 2020, kohta Mikä EU:n Green Deal?

¹¹¹ MmVL 3/2020 vp, s. 6.

YVA-direktiivin liitteen II kohdan 13 b) kohdan, jonka mukaan uusien menetelmien tai tuotteiden kehittämistä ja testaamista varten, hankkeet, jotka eivät kestä kahta vuotta kauemmin, eivät direktiivin nojalla välttämättä edellytä YVA-menettelyä, on ajateltu keventävän vaatimuksia innovaatiohankkeiden kohdalla. Lopullinen päätös YVA-menettelyn sovellettavuudesta näiden hankkeiden osalta on jätetty kansalliseen harkintavaltaan (päätös yksittäistapausharkinnan perusteella tai raja-arvojen perusteella). Kuitenkin ainakin teollisuuden hankkeissa kahden vuoden sisään toteutettava hanke, ei useinkaan ole käytännössä realistinen, vaikka kyse siis olisikin uuden menetelmän tai tuotteen kehittämisestä tai testaamisesta. Näin ollen, innovaatioille ei ole tosiasiaa annettu YVA-direktiivillä juurikaan joustoa tai kevennyksiä. Tämä on puolestaan ristiriidassa sen kanssa, että yleisesti sekä kansallisesti että EU:n tasolla innovaatioihin pyritään kannustamaan.

Erityisesti vain testausta ja kehitystä varten toteutettavan hankkeen kohdalla, YVA-menettelyn voidaan katsoa olevan vaativa menettely. Oli kyse sitten kokonaan uudesta teollisuuden hankkeesta tai olemassa olevan toiminnan muuttamisesta testaus- tai kehitystarkoituksessa, ei kahden vuoden aikaikkuna ole riittävä. Käytännössä direktiivin sanamuoto nykyisellään tarkoittaa sitä, että kolme vuotta kestävä teollisuusalueella toteutettava kemianteollisuuden innovaatiohanke edellyttäisi aina YVA-menettelyä suoraan hankeluetteloon perustuen (YVA-direktiivin liite I kohta 6). Kemianteollisuuden kohdalla laitoksille ei ole asetettu kokorajoja.¹¹²

3.6 Soveltamispäätös

Seulonta on siis se päätöksentekoprosessi, jossa ratkaistaan yksittäisen hankkeen osalta arviointivelvollisuus. YVA-lain 13 §:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös arviointimenettelyn soveltamisesta viipymättä, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluttua siitä, kun se on saanut hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista riittävät tiedot. YVA-lainsäädäntö ei kuitenkaan tarkemmin määrittele soveltamispäätöksen sisältöä. Itseasiassa käytännön hallintotoiminnassa päätösten asianmukainen perusteleminen onkin tuottanut viranomaisille vaikeuksia. YVA-lain mukainen päätöksen valmistelu on

¹¹² Kemianteollisuutta koskevassa YVA-direktiivin liitteen I kohdassa 6) ei anneta kokorajoja. Ainoa rajaus liittyy tarkennukseen "teollisessa mittakaavassa". Komissio on todennut antavansa tätä tarkennusta koskevan erillisen ohjeen. European Commission 2015, s. 23.

hallintomenettelyä, joten päätöksenteossa tulee huomioida hallintolain (434/2003, HL) menettely- ja viranomaistoiminnan vaatimukset.¹¹³

Päätettäessä YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa, päätökset ovat tyypillisesti pohjautuneet hanketta koskeviin tapauskohtaisiin faktoihin. Siten harkintakriteerit ovat vaihdelleet jonkin verran hanketyypistä riippuen. Yleisin käytetty kriteeri on ollut hankkeen koko. Hankkeen koko vaikuttaa tyypillisesti siihen, kuinka todennäköisiä hankkeesta aiheutuvien merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten syntyminen on. Voidaankin todeta, että mitä pienemmästä hankkeesta on kysymys, sitä erityisempiä syitä YVA-menettelyn soveltamiskynnyksen ylittyminen edellyttää.¹¹⁴

Yhteysviranomaiset ovat olleet valmiita joustamaan hankeluettelon sanamuodoista sekä raja-arvoista ja päätyneet soveltamaan YVA-menettelyä myös huomattavasti raja-arvoja pienempiin hankkeisiin.¹¹⁵ Tällainen laeva tulkinta voi olla tietyissä tapauksissa perusteltua, mutta erityisesti muutoshankkeissa perusteet raja-arvoja laveammalle soveltamisalan tulkinnalle tulisi olla erittäin vahvat. Havainnot ovat kuitenkin osoittaneet, hankkeita on ajoittain tarkasteltu yksipuolisesti ja viranomaiset on perustelleet päätöksiä puutteellisesti¹¹⁶.

Koska päätös YVA-menettelyn soveltamisesta tehdään varsin alkuvaiheessa hankesuunnittelua, liittyy hankkeeseen ja siitä aiheutuihin ympäristövaikutuksiin epävarmuuksia. Tämän vuoksi oikeuskirjallisuudessa on perusteltu, että huomioon tulisi ottaa ympäristöoikeudellinen varovaisuusperiaate.¹¹⁷ *Pölösen* näkemyksen mukaan varovaisuusperiaatteella voi olla vaikutusta yksittäisen hankkeen kohdalla siihen, ylittyykö arviointikynnys. *Pölösen* mukaan periaate on nimenomaan sidoksissa siihen, miten hankkeesta aiheutuvien vaikutusten todennäköisyyttä arvioidaan. *Pölösen* mukaan suhteellisuusnäkökohdat huomioon ottaen todennäköisyyskriteeri tarkoittaa kuitenkin, ettei pelkkä mahdollisuus merkittävistä ympäristövaikutuksista johda arviointikynnyksen ylittymiseen.¹¹⁸

¹¹³ Perho 2015, s. 200–201, 214 ja 219.

¹¹⁴ Perho 2015, s. 226 ja 256.

¹¹⁵ Perho 2015, s. 261.

¹¹⁶ Perho 2015, s. 201–202.

¹¹⁷ Perho 2015, s. 244.

¹¹⁸ Pölönen 2007, s. 11 ja 78.

3.7 Soveltamiskäytäntö

Uudenmaan ELY-keskuksen päätös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa Neste Oyj:n esikäsittely-yksikön rakentamishankkeeseen (UUDELY/1537/2019) valaisee tarkemmin hankeluettelon sovellettavuutta. Nimittäin YVA-lain hankeluettelon kohdan 6) kemianteollisuus, alakohdan d) mukaan YVA-menettelyä tulisi soveltaa laitoksiin, joissa valmistetaan tai tuotetaan teollisessa mittakaavassa bioetanolia tai bioöljyä. Hankkeen osalta kuitenkin katsottiin, ettei olemassa olevan öljynjalostamon toimintaan liittyvää esikäsittely-yksikköä, jossa käsiteltäviä biopohjaisia syöttöjä hyödynnetään laitoksen biodieselin tuotannossa, voida katsoa täyttävän laitoksen -määritelmää. Kyse on ELY-keskuksen mukaan huomattavamman rajatumman toiminnasta, joka on osa laajempaa tuotantoprosessia. Hankkeen ei siten katsottu olevan YVA-velvollinen YVA-lain hankeluettelon alakohdan 6 d) tai kohdan 12), kooltaan hankeluettelon hankkeita vastaavat hankkeiden muutokset, perusteella.

Tapauksessa katsottiin lisäksi, että hankkeeseen ei sovelleta myöskään ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaista arviointimenettelyä yksittäistapausharkinnan perusteella. Uudenmaan ELY-keskus nimittäin katsoi, ettei hankkeesta esitetyn aineiston mukaan esikäsittely-yksikön toiminnasta, haittojen lieventämistoimet huomioiden, aiheudu sellaisia merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotka olisivat erotettavissa öljynjalostamon muun toiminnan vaikutuksista, ja jotka aiheuttaisivat merkittävää haittaa lähiympäristölle. Näin ollen, hankkeesta ei katsottu aiheutuvan sen sijainti, ominaisuudet ja vaikutusten luonne huomioiden sellaisia merkittäviä ympäristövaikutuksia, jotka olisivat rinnastettavissa YVA-lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin.

Myös Kaakkois-Suomen ELY-keskus on päätöksellään ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta Fintoil Oy:n mäntyöljytislaamohankkeeseen (KASELY 74/2020) ottanut kantaa hankeluettelon soveltamiseen. Mäntyöljytislaamoa ei pidetty YVA-lain liitteen 1 kohdassa 6 c) tarkoitettuna kemianteollisuuden integroituna tuotantolaitoksena. YVA-lain liitteen 1 hankeluettelossa integroidulla tuotantolaitoksella tarkoitetaan nimittäin YVA-direktiivin määritelmän mukaisesti laitosta, jossa on useita yksikköjä yhdessä tai toiminnallisesti toisiinsa liitettyinä. YVA-direktiivin hankeluettelojen tulkintaa koskeva ohjeen mukaan yksiköiden yhtenäisyyttä (*integration*) arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kokonaisuus koostuu eri yksiköistä, jotka palvelevat

yhteistä päämäärää tuottaen välituotteita tai tuotantoprosessin kannalta tarpeellisia aineita muille yksiköille.¹¹⁹ Fintoil Oy:n tapauksessa hartsin saippuointiyksikön ei katsottu palvelevan muita yksiköjä tai tuottavan niille välituotteita tai tuotantoprosessin kannalta tarpeellisia aineita.

Edellä kuvatun Fintoil Oy:n mäntyölytislammohankkeen valossa, voidaan pohtia, onko hankkeella tosiasiallisesti enemmän vai vähemmän merkittäviä ympäristövaikutuksia, kuin esimerkiksi hankeluettelon kriteerit täyttävällä bioetanolin valmistuslaitoksella¹²⁰, joka rakennettaisiin olemassa olevalle teollisuusalueelle. Tällainen arvio voi olla käytännössä haastava, mutta hankeluettelon liittyvän legaaliollettaman kannalta varsin keskeinen. Hankeluettelon etuna on luonnollisesti se, ettei erillistä arvioita YVA-menettelyn sovellettavuudesta tarvitse tehdä. Kuitenkin ongelmana voidaan nähdä se, että menettelyn piiriin saattaa siten tulla hankkeita, joilla ei tosiasiallisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Lounais-Suomen ympäristökeskuksen päätös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta (LOS-2006-J-41-53) Lännen Tehtaat Oyj:n bioetanolitehtaan perustamisesta Säkylään oli se, että bioetanolitehtaan perustamista koskevaan hankkeeseen tulee soveltaa ympäristövaikutusten arviointia. Päätös on tehty ennen YVA-lain kokonaisuudistusta, jolloin sovellettavuusperuste oli valtioneuvoston asetuksen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-asetus, 713/2006) 6 §:n 6 kohdan e) alakohdan mukaan vaarallisten kemiakaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005) tarkoitettuja vaarallisia kemikaaleja laajamittaisesti valmistettavat tehtaat. Kohta poikkeaa hieman nykyisen YVA-lainsäädännön soveltamisperusteesta, mutta käytännössä hanke tulisi nykyäänkin automaattisesti sovellettavaksi YVA-lain 252/2017 liitteen 1 hankeluettelon kohdan 6) kemianteollisuus alakohdan d) perusteella, sillä sen mukaan YVA-menettelyä sovelletaan laitoksiin, joissa valmistetaan tai tuotetaan teollisessa mittakaavassa bioetanolita tai bioöljyä.

Tässä oletuksena pidetään sitä, että Kaakkois-Suomen ELY-keskus on Fintoil Oy:n osalta tehnyt asiantuntevan päätöksen siitä, ettei hankkeesta aiheudu ympäristölle merkittäviä haitallisia vaikutuksia, eikä YVA-menettelyä ole siten yksittäistapausharkinnan perusteella tarvinnut tehdä. Tämän oletuksen valossa, kun verrataan Fintoil Oy:n hanketta Lännen

¹¹⁹ European Commission 2015, s. 22.

¹²⁰ YVA-alki 252/2017 Liite 1 Hankeluettelo 6) Kemianteollisuus d) laitokset, joissa valmistetaan tai tuotetaan teollisessa mittakaavassa bioetanolita tai bioöljyä.

Tehtaat Oyj:n hankkeeseen voidaan nostaa kysymys siitä, mikäli hankeluettelon perusteella YVA-menettelyn piiriin joutuu myös sellaisia hankkeita, joiden ympäristövaikutukset eivät itseasiassa olisi arvioituna merkittäviä.

Tässä verratailussa näistä hankkeista on poimittu vain joitakin ominaisuuksia, eikä kokonisvaltaiseen tekniseen vertailuun ole mahdollisuutta, eikä juridisen argumetaation kannalta edes varsinaista tarvetta. Lännen Tehtaat Oyj:n hankkeen kohdalla voidaan todeta, että vaikka etanoli on palava neste, sekoittuu se kuitenkin tehokkaasti veteen niin, etteivät ainesosat luonnostaan erkane, eikä riittävän laimea liuos enää ylläpidä tulta. Lisäksi vaikka väkevä etanoli on luonnossa myrkyllinen aine, laimentuessaan veden kanssa sen mykykkisyys laskee nopeasti. Lisäksi etanoli, vaikka aiheuttaakin biologisyyta hapenkulutusta, hajoaa se luonnossa nopeasti. Fermentointiprosessin päästöt vertaantuvat haitallisuudessaan enintään kotitalouksien jätevesiin. Tuotantokapasiteetti on Lännen Tehtaat Oyj:n hankkeessa 66 000 tonnia vuodessa, joka on vain noin kolmasosan Fintoil Oy:n mäntyöljytislaamon tuotantokapasiteetista (180 000 tonnia). Lisäksi Lännen Tehtaat Oyj:n tapauksessa yksikkö tuottaa vain yhtä palavaa nestettä, jolloin käsittely on paljon yksinkertaisempaa, eikä sekaantumisvaaroja ole verrattuna mäntyöljytislaamon lukuisiin tuotejakeisiin. Yhtä lukuun ottamatta mäntyöljytislaamon tuotteita ei luokitella palaviksi nesteiksi, mutta niitä käsitellään leimahduspistettä korkeammassa lämpötiloissa, jolloin erityisesti alipaineprosesseissa tulipaloriski on ilmeinen. Näin ollen lyhyelläkin tarkastelulla voidaan todeta, että ei voida ainakaan pitää täysin selvänä sitä, että nimenomaan Lännen Tehtaat Oyj:n hankkeesta olisi todennäköisesti aiheutumassa Fintoil Oy:n hankkeeseen verrattuna merkittävämpiä haitallisia ympäristövaikutuksia.

Kuten todettua kokonaisarvioinnissa lunnollisesti myös alueiden erityispiirteet ja muut olosuhteet vaikuttavat siihen, kuinka merkittäviä ympäristövaikutuksia hankkeista syntyy. Hankeluettelon hankkeiden kohdalla, näitä olosuhteita ei kuitenkaan lainkaan huomioida, eikä niillä siten ole sovellettavuuden kannalta merkitystä. Yksittäistapausharkinnan kohdalla olosuhteet voidaan huomioida ja siten näissä tapauksissa YVA-menettelyyn ei yhtä todennäköisesti ajaudu sellaisia hankkeita, joilla ei tosiasiasa ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.¹²¹

¹²¹ Hankkeiden vertailun kannalta haasteeksi osoittautui osin se, ettei päätökset ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta sisältäneet samoja tietoja. Tältä osin viranomainen voisi parantaa avoimuutta ja selkeyttä niin, että saman tyyppisten hankkeiden (esim. tehdashankkeet) perustiedot (esim. syöttöaineiden määrät, tuotantomäärät, syöttöaineiden laadut, tuotteet, varastoitavien aineiden määrät, päästöt,

Näin ollen herää kysymys, voidaanko nykyään pelkän hankkeen tyypin perusteella päätellä siitä aiheutuvat ympäristövaikutukset. YVA-direktiivinkin hankeluetteloon mahtuu valtava määrä erilaisia hankkeita, joiden erityispiirteet voivat vaihdella merkittävästikin. Lisäksi tästä näkökulmasta on pakko hyväksyä se tosiasia, että erilaisten innovaatioiden ja tekniikan ja teknologioiden kehityksen myötä, tietyn hanketyypin sisään on voinut kehittyä luonteeltaan täysin erityyppisiä hankkeita kuin mitä lainsäätäjä on pitänyt mielessään hankeluettelo laatissaan. Täten herää perusteltu kysymys siitä, että palveleeko hankeluettelo edelleen tarkoituksenmukaisella tavalla tarkoitustaan.

hankkeen kokonaislaajuus ja liitännät muihin yksiköihin) ilmoitettaisiin selkeästi ja yhtenevällä tavalla kaikkien hankkeiden osalta.

4 YVA-MENETTELY

4.1 YVA-menettelyn ajoitus

YVA-lain 15 §:ssä säännellään varsinaisen arviointimenettelyn ajankohdasta.

15 § Arviointimenettelyn ajankohta

Hankkeen ympäristövaikutukset on selvitettävä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.

Arvioinnin on kuitenkin oltava käytettävissä 25 §:n mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa.

Ympäristövaikutukset tulisi ottaa siis huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa hankkeen suunnittelussa.¹²² YVA-laki ei kuitenkaan aseta kovinkaan tarkkaa ajankohtavaatimusta arviointimenettelyn aloittamiselle. Ehdoton takaraja ilmenee kuitenkin pykälän 2 momentista, eli arviointimenettely on suoritettava ennen luvan myöntämistä. Hankesuunnitelmien julkaisemisajankohtaan voivat vaikuttaa esimerkiksi kilpailulliset tekijät.¹²³ Itse menettely alkaa vasta, kun hankkeesta vastaava on laatinut arviointiohjelman ja toimittanut sen yhteysviranomaiselle. Siten varsinaisen päätöksen YVA-menettelyn aloittamisesta tekee hankkeesta vastaava.¹²⁴

Menettelyn muodollinen alkamisajankohta on arviointiohjelman saapuminen yhteysviranomaiselle. Alkamisajankohta ei ole kuitenkaan tarkkarajainen. Hankkeesta vastaavan näkökulmasta YVA-menettely alkaa luonnollisesti jo arviointiohjelman valmistelulla. Menettelyn osapuolten välillä voi olla jo tässä vaiheessa vuorovaikutusta. Ennen arviointiohjelman toimittamista on myös mahdollista järjestää osapuolien välinen ennakkoneuvottelu, josta säännellään YVA-lain 8 §:ssä.¹²⁵

8 § Ennakkoneuvottelu

Ennen ympäristövaikutusten arviointiohjelman toimittamista tai arviointimenettelyn kuluessa yhteysviranomaisella voi omasta aloitteestaan taikka toisen asiaa käsittelevän viranomaisen tai hankkeesta vastaavan pyynnöstä järjestää ennakkoneuvottelun yhteistyössä hankkeesta vastaavan ja keskeisten viranomaisten kanssa. Ennakkoneuvottelun tavoitteena on edistää

¹²² Borgström – Koivurova 2016, s. 136–137.

¹²³ Pölönen – Perho 2018, s. 46.

¹²⁴ Kuusieniemi ym. 2013, s. 633.

¹²⁵ Pölönen – Perho 2018, s. 47–48.

hankkeen vaatimien arviointi-, suunnittelu- ja lupamenettelyjen kokonaisuuden hallintaa, hankkeesta vastaavan ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sekä parantaa selvitysten ja asiakirjojen laatua ja käytettävyyttä sekä sujuvoittaa menettelyjä.

On kuitenkin keskeistä huomata, että ennakoneuvottelu ja arviointiohjelman luonnosvaihe eivät ole YVA-menettelyn vähimmäisvaatimuksiin kuuluvia prosessin osia.¹²⁶

4.2 YVA-menettelyn vaiheet ja kulku

Itse menettely on vuorovaikutuksellinen prosessi, johon käytännössä liittyy sen varsinaisen kulun lisäksi myös lakiin kirjaamattomia vaihteita. Menettelyn prosessuaalisuus on itseasiassa yksi niistä ominaispiirteistä, joka erottaa YVA:n perinteisestä ympäristöselvityksestä.¹²⁷ Uudessa YVA-laissa ympäristövaikutusten arviointimenettely on määritelty kahdessa säännöksessä. YVA-lain 2 §:ssä määritellään YVA-menettely.

2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 2) ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä 3 luvun mukaista menettelyä, jossa tunnistetaan, arvioidaan ja kuvataan tiettyjen hankkeiden todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset ja kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea.

YVAL 2 §:n ympäristövaikutuksen määritelmää täydentää YVAL 14 §, jossa kuvataan menettelyn osatekijät.

14 § Arviointimenettelyn sisältö

Ympäristövaikutusten arviointimenettely käsittää:

- 1) arviointiohjelman ja arviointiselostuksen laatimisen;
- 2) arviointiohjelmasta ja arviointiselostuksesta tiedottamisen ja kuulemisen mukaan lukien kansainvälinen kuuleminen;
- 3) yhteysviranomaisen tarkastelun arviointiohjelmassa ja arviointiselostuksessa esitetyistä tiedoista ja kuulemisten yhteydessä annetuista mielipiteistä ja lausunnoista mukaan lukien kansainvälinen kuuleminen;
- 4) yhteysviranomaisen lausunnon arviointiohjelmasta;

¹²⁶ Pölönen – Perho 2018, s. 48.

¹²⁷ Pölönen 2017, s. 41.

5) yhteysviranomaisen perustellun päätelmän hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista; ja

6) arviointiselostuksen, siitä annettujen mielipiteiden ja lausuntojen, mukaan lukien kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat, sekä perustellun päätelmän huomioonottamisen lupamenettelyssä sekä perustellun päätelmän sisällyttämisen lupaan.

Suomessa käytössä olevassa YVA-menettelyssä on kaksi vaihetta.¹²⁸ YVA-menettelyn ensimmäinen vaihe on arvioinnin suunnittelu (arviointiohjelma-vaihe) ja toinen vaihe on puolestaan arvioinnin toteutus (arviointiselostus-vaihe).¹²⁹

4.3 Ympäristövaikutusten arviointiohjelma

Arviointiohjelma-vaihe on menettelyn vaikuttavuuden kannalta keskeisessä asemassa. Siinä määritellään relevantit selvitykset ja hankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä rajataan tarkasteluun tuleva vaikutusalue.¹³⁰ Arviointiohjelmasta säännellään YVA-lain 16 §:ssä, arviointiohjelmasta kuulemisesta 17 §:ssä ja yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta antamasta lausunnosta 18 §:ssä.

16 § Arviointiohjelma

Hankkeesta vastaavan on toimitettava ympäristövaikutusten arviointiohjelma yhteysviranomaiselle. Arviointiohjelman tulee sisältää tarvittavat tiedot hankkeesta ja sen kohtuullisista vaihtoehdoista, kuvaus ympäristön nykytilasta, ehdotus arvioitavista ympäristövaikutuksista ja niiden selvittämisestä sekä suunnitelma arviointimenettelyn järjestämisestä. Arviointiohjelman sisällöstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Arviointiohjelman saavuttua viranomaiselle, tulee tämän pyytää tarvittavat lausunnot ja varata mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen sekä tiedottaa arviointiohjelmasta viipymättä (YVAL 17 §). Tämä on YVA-menettelyn ensimmäinen kuulemisvaihe.¹³¹ YVAL:n uudistuksessa kuulemisen määräaika lyhennettiin 60 päivästä 30 päivään. Tosin erityisestä syystä kuulemisaika voidaan pidentää 60 päivään.¹³² Suomessa (ja eräissä muissakin EU:n jäsenvaltioissa) päädyttiin säätämään ohjelmavaiheen kuulemisesta, vaikka YVA-direktiivi

¹²⁸ Jantunen – Hokkanen 2010, s. 45; Jalava 2018, s. 7.

¹²⁹ Jalava 2018, s. 7.

¹³⁰ Pölönen 2007, s. 41.

¹³¹ Pölönen – Perho 2018, s. 48.

¹³² HE 259/2016 vp, s. 62.

ei tätä edellytäkään.¹³³ Jo YVA-lainsäädäntöä laadittaessa kaksivaiheisesta osallistumisesta nousi kiistaa, sillä erityisesti yritysten, elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöjen sekä muutamien ministeriöiden lausunnoissa vastustettiin kaksivaiheista kuulemista ja toivottiin kevyempää menettelyä.¹³⁴

Kuntien, muiden viranomaisten sekä yleisön annettua omat lausuntonsa ja mielipiteensä, antaa yhteysviranomaisen oman lausuntonsa. Määräaika yhteysviranomaisen lausunnon on kuukausi lausuntojen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä. Yhteysviranomaisen lausunto ohjaa menettelyn toteuttamista, mutta se ei kuitenkaan sitovasti vahvista menettelyn sisällöllistä laajuutta.¹³⁵

4.4 Ympäristövaikutusten arviointiselostus

Saatuun arviointiohjelmasta yhteysviranomaisen lausunnon, laatii hankkeesta vastaava sen pohjalta ympäristövaikutusten arviointiselostuksen.¹³⁶ Arviointiselostuksesta säännellään YVA-lain 19 §:ssä ja arviointiselostuksesta kuulemisesta puolestaan 20 §:ssä.

19 § Arviointiselostus

Hankkeesta vastaava laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon pohjalta. Arviointiselostus on toimitettava yhteysviranomaiselle.

Arviointiselostuksen tulee sisältää tarvittavat tiedot hankkeesta, kuvaus ympäristön nykytilasta, kuvaus hankkeen ja sen kohtuullisten vaihtoehtojen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista, niiden lieventämisestä, seurannasta ja vaihtoehtojen vertailusta, tiedot ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamisesta ja yleistajuinen yhteenveto. Arviointiselostuksen sisällöstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Kun hankkeesta vastaava on toimittanut arviointiselostuksen yhteysviranomaiselle, tiedottaa yhteysviranomaisen arviointiselostuksesta vastaavasti kuin arviointiohjelmasta (YVAL 20.1 §). Myös arviointiselostuksesta pyydetään tarvittavat lausunnot sekä annetaan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Määräaika näiden antamiselle ilmoitetaan kuulutuksessa ja joka kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää. Kuitenkin jo ennen YVA-menettelyn toista kuulemisvaihetta yhteysviranomaisen esitarkastaa selostuksen sekä

¹³³ Jantunen – Hokkanen 2010, s. 45.

¹³⁴ Hokkanen 2007, s. 142.

¹³⁵ Pölönen – Perho 2018, s. 48.

¹³⁶ Pölönen – Perho 2018, s. 48.

pyytää tarvittaessa hankkeesta vastaavaa korjaamaan olennaiset puutteet. Yksityiskohtainen riittävyuden arviointi tehdään kuitenkin vasta kuuluttamisen jälkeen.¹³⁷

4.5 Perusteltu päätelmä

Arviointiselostuksesta kuulemisen, mahdollisten täydennysten ja niistä kuulemisen jälkeen yhteysviranomaisen laatii perustellun päätelmän, josta säännellään YVA-lain 23 §:ssä.¹³⁸

23 § Perusteltu päätelmä

Yhteysviranomaisen tarkistaa ympäristövaikutusten arviointiselostuksen riittävyuden ja laadun sekä laatii tämän jälkeen perustellun päätelmänsä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista. Perusteltu päätelmä on annettava hankkeesta vastaavalle kahden kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä. Perustellussa päätelmässä on esitettävä yhteenveto arviointiselostuksesta annetuista muista lausunnoista ja mielipiteistä.

Yhteysviranomaisella on siis kaksi kuukautta aikaa toimittaa perusteltu päätelmä hankkeesta vastaavalle. Lisäksi yhteysviranomaisen tulee toimittaa muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle. Perustellun päätelmän keskeisin sisältö on viranomaisen tekemät johtopäätökset hankkeen ympäristövaikutuksista.¹³⁹

YVA-menettely ei ole täydellistä hallintomenettelyä, sillä siinä ei tehdä valituskelpoista ratkaisua. Menettely on siten luonteeltaan osallistumismenettely, vaikkakin menettelyltä edellytetään tiettyjä sääntelyn mukaisia muotovaatimuksia ja osittaista viranomaisjohtoisuutta.¹⁴⁰ Eli, vaikka perustellulla päätelmällä onkin oikeudellista merkitystä, ei kyse ole oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019 HOL) 6 §:ssä tarkoitetusta valituskelpoisesta päätöksestä.¹⁴¹ Kuitenkin YVA-lain vuoden 2006 muutoslain myötä muutoksenhaku on ollut mahdollista YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa annetusta päätöksestä.

¹³⁷ Pölönen 2007, s. 45; Pölönen – Perho 2018, s. 48–49.

¹³⁸ Pölönen – Perho 2018, s. 49.

¹³⁹ Pölönen – Perho 2018, s. 49.

¹⁴⁰ Hollo 2004, s. 45.

¹⁴¹ Pölönen – Perho 2018, s. 49.

4.6 Ympäristövaikutusten arvioinnin voimassaolo

YVA-laki ei määrittele YVA-menettelyn voimassaoloaikaa.¹⁴² Lainsäädännön tarkistamistyöryhmän lähtökohtana oli, että sen jälkeen, kun arviointiselostus on tehty, on se periaatteessa voimassa määräämättömän ajan. Käytännössä arviointiselostuksen ajantasaisuuteen voidaan kuitenkin joutua ottamaan kantaa. Mikäli hanke muuttuu menettelyn jälkeen niin paljon, ettei sitä voida enää pitää samana hankkeena tai hankkeen vaikutukset ovat olennaisesti eri kuin selostuksessa esitetyt, voidaan YVA joutua uusimaan. Voimassaoloa tulee arvioida tapauskohtaisesti.¹⁴³ Lupaviranomaisen on YVA-lain 27 §:n mukaan varmistettava, että perusteltu päätelmä on ajan tasalla lupa-asiaa ratkaistaessa. Lupaviranomainen voi pyytää tähän yhteysviranomaisen näkemystä.

¹⁴² Jantunen – Hokkanen 2010, s. 42.

¹⁴³ Ympäristöministeriö 1998 s. 24.

5 YVA-MENETTELYN OSAPUOLET

5.1 Menettelyyn osallistuvat tahot

Kaikki, joihin hanke voi vaikuttaa saavat osallistua YVA-menettelyyn. Tiedonsaantia ja osallistumista voidaankin pitää menettelyn eräänlaisina kulmakivinä.¹⁴⁴ Osallistuminen määritellään YVA-lain 2 §:ssä.

2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

7) osallistumisella hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten ja niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjen ja säätiöiden, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, välistä vuorovaikutusta ympäristövaikutusten arvioinnissa;

Osallistujamääritelmä on siten varsin väljä, eikä mitään toimijoita ole rajattu lainsäädännöllisesti YVA-menettelyn ulkopuolelle.¹⁴⁵ YVA-menettelyn varsinaisen toteutuksen kannalta keskeisimmät tahot ovat hankkeesta vastaava sekä yhteysviranomainen. YVA-lain täytäntöönpanon yleinen ohjaus ja seuranta sekä arvioinnin yleinen kehittäminen kuuluvat puolestaan ympäristöministeriölle (YVAL 16 §).

5.2 Hankkeesta vastaava

Tarvittavien ympäristöselvitysten tekemisestä vastaa hanketta suunnitteleva taho eli hankkeesta vastaava.¹⁴⁶ Hankkeesta vastaava määritellään YVA-lain 2 §:ssä.

2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

5) hankkeesta vastaavalla toiminnanharjoittajaa tai sitä, joka muutoin on vastuussa tässä laissa tarkoitetun hankkeen valmistelusta tai toteuttamisesta;

Hankkeesta vastaava vastaa ympäristövaikutusten selvittämisestä sekä siitä aiheutuvista kustannuksista. Aiheutuvia kustannuksia ovat mm. ympäristövaikutusten arviointiprosessista sekä asianosaisten ja kansalaisten kuulemisesta aiheutuneet

¹⁴⁴ Ympäristöhallinto, kohta Ympäristövaikutusten arviointi.

¹⁴⁵ Jantunen – Hokkanen 2010, s. 55.

¹⁴⁶ Ympäristöhallinto, kohta Ympäristövaikutusten arviointi.

kustannukset kuten ilmoitukset, tiedotustilaisuuksien järjestäminen jne.¹⁴⁷ Hankkeesta vastaava maksaa lisäksi yhteysviranomaiselle arviointiohjelmasta ja perustellusta päätelmästä säädetyn maksun.¹⁴⁸ Suomessa YVA-menettelyn kustannukset vaihtelevat merkittävästi hanketyypistä, hankkeesta ja tilanteesta riippuen. Hinta vaihtelee tyypillisesti kymmenistä tuhansista sataan tai kahteensataan tuhanteen euroon. Suurimmissa hankkeissa YVA-menettelyn kustannus voi olla puoli miljoonaa euroa ja poikkeuksellisesti jopa enemmän.¹⁴⁹

5.3 Yhteysviranomaisen rooli YVA-menettelyssä

Yhteysviranomaisen määrittää YVA-lain 2 §:n kohdassa 6.

2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 6) yhteysviranomaisella viranomaista, joka huolehtii siitä, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely järjestetään;

Tarkemmin yhteysviranomaisesta säännellään YVA-lain 10 §:ssä.

10 § Yhteysviranomaisen

Yhteysviranomaisena toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Ydinenergialaissa tarkoitettuja ydinlaitoksia koskevissa hankkeissa yhteysviranomaisena toimii kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriö. Yhteysviranomaisen tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Jos hanke sijoittuu useamman kuin yhden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueelle, viranomaisten on sovittava, mikä niistä toimii hankkeen yhteysviranomaisena.

Jos yhteysviranomaisesta syntyy epäselvyyttä tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa hankkeen suunnittelusta tai toteuttamisesta, ympäristöministeriö määrää, mikä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista toimii hankkeen yhteysviranomaisena. Ympäristöministeriön on päätöksenteossa otettava huomioon hankkeen sijoittuminen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten voimavarat sekä varmistettava, että hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaaminen on eriytetty yhteysviranomaisen tehtävistä siten,

¹⁴⁷ Marttinen – Saastamoinen – Suvanto 2000, s. 64.

¹⁴⁸ Ympäristöhallinto, kohta Hankkeiden YVA-menettely.

¹⁴⁹ Jantunen – Hokkanen 2010, s. 23.

ettei viranomaisen puolueettomuus vaarannu. Ympäristöministeriön asiassa tekemään päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Yhteysviranomaisella on keskeinen rooli YVA-menettelyn tavoitteiden (funktioiden) toteutumisen kannalta. Yhteysviranomaisen koordinointi ja toimintatavat vaikuttavat siihen, mitä selvityksiä tehdään ja miten selvitykset toteutetaan, mutta myös siihen, miten osallistuminen onnistuu. Yhteysviranomaisen roolia ja YVA-menettelyn funktioiden toteutumista arvioitaessa, on tunnistettava myös yhteysviranomaisen epävirallisten toimintatapojen merkitys prosessissa. Yhteysviranomaisen voi nimittäin monin tavoin vaikuttaa hankkeesta vastaavan toimintaan. Esimerkiksi yksi keino vaikuttaa arviointimenettelyn toteuttamistapaan ovat menettelyä edeltäneet ja sen aikana käydyt neuvottelut yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaavan välillä.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Pölönen 2007, s. 63–64.

6 YVAN JA LUPAMENETTELYJEN SUHDE

6.1 YVA ja eri lupamenettelyt

Kun tarkastellaan YVA-menettelyn suhdetta lupamenettelyihin, on keskeistä ymmärtää, että YVA-direktiivin sääntelyssä tarkoitettu "lupa" tarkoittaa Suomen lainsäädännön kontekstissa useiden eri säädösten nojalla vaadittavia lupia. Näitä lupia voivat olla ainakin:

1. ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa
2. vesilain mukainen vesilupa
3. maa-ainelain (555/1981) mukainen maa-ainelupa
4. kaivoslain mukainen kaivoslupa
5. lunastuslain (603/1977) mukainen lunastuslupa
6. ydinenergialain mukainen lupa
7. liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) mukaiset yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman hyväksymispäätökset
8. ratalain (110/2007) mukaiset yleissuunnitelman ja ratasuunnitelman hyväksymispäätökset
9. ilmailulain (864/2014) mukainen rakentamislupa
10. vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukainen lupa
11. maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset rakennus-, toimenpide-, purkamis- ja maisematyöluvut.

Eri hankkeet voivat edellyttää eri lupia. Se, missä määrin YVA-menettelyn tuloksia voidaan lopulta ottaa huomioon luvituksessa, määrittää sektorilainsäädännön aineelliset vaatimukset. Suurinpaan osaan YVAa edellyttävistä hankkeista vaaditaan ainakin ympäristölupa.¹⁵¹ Suomessa pääosa toteutuneista YVA-hankkeista onkin edellyttänyt ympäristöluvan. Osa hankkeista toteutetaan kuitenkin myös ilman ympäristölupaa (esim. tuulivoimahankkeet ja tiehankkeet). Lisäksi YVA-lainsäädännön laajasta hanke -käsitteestä johtuen menettelyn piiriin kuuluvat hyvin monenlaiset hankkeet ja niiden muutokset. Kaikki hankkeet ja niiden muutokset eivät kuitenkaan välttämättä edellytä lainkaan viranomaisen ennakkollista lupa- tai hyväksymispäätöstä.¹⁵²

¹⁵¹ Ympäristöministeriö 2021, s. 68.

¹⁵² Pölönen - Perho 2018, 135–137.

Koska tutkimuksen keskiössä ovat teollisuuden hankkeet, jotka edellyttävät yleensä ainakin ympäristölupaa, keskittyy tämä tutkielma tarkastelemaan erityisesti ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan ja YVAn suhdetta. Muutoshankkeet eivät kuitenkaan aina edellytä ympäristölupaa. Muutosten kohdalla ympäristöluvan tarve määräytyy ympäristönsuojelulain 29 §:n mukaan.

29 § Luvanvaraisen toiminnan olennainen muuttaminen

Ympäristöluvanvaraisen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun toiminnan olennaiseen muuttamiseen on oltava lupa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa. Toiminnan muutos on aina olennainen, jos toiminta sen seurauksena muuttuu direktiivilaitoksen toiminnaksi.

Luvan ja toiminnan 1 momentissa tarkoitettua muuttamista koskevaan hakemukseen sovelletaan 39 §:ää ja asian käsittelyssä noudatetaan, mitä 96 §:ssä säädetään. Direktiivilaitoksen toiminnan muuttamista koskevan asian käsittelyssä noudatetaan kuitenkin 5 ja 8 lukua, jos muuttamisesta saattaa aiheutua merkittäviä ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä olennaisen muutoksen määrittelemisestä.

Alusta asti sekä YVA-laissa että eri lupalaeissa on säännelty YVA-menettelyn suhteesta lupamenettelyihin.¹⁵³ YVA-lainsäädännössä eri lakien mukaisten arviointien yhteensovittamistarve päällekkäisten selvitysten välttämiseksi huomioidaan ensinnäkin yhteensovittamisperiaatteella, joka ilmenee YVAL 4.1 ja 6 §:ssä.¹⁵⁴

4.1 § Suhde muuhun lainsäädäntöön ja muihin menettelyihin

Tätä lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitetaan yhteen tässä laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset.

YVA-lain 6 § puolestaan asettaa valtion ja kuntien viranomaisille sekä maakunnan liitolle yhteistyövelvoitteen YVA-menettelyn toteuttamiseksi ja sovittamiseksi muiden lakien mukaisesti menettelyihin.¹⁵⁵ YVA-lain soveltamisalaan kuuluvien hankkeiden kohdalla ympäristölupahakemukseen on ennen lupa-asian ratkaisemista liitettävä YVA-

¹⁵³ Kuusiniemi ym. 2013, s. 273.

¹⁵⁴ Pölönen - Perho 2018, 139.

¹⁵⁵ Pölönen - Perho 2018, 139.

arviointiselostus. Mikäli arviointiselostus on käytettävissä jo lupahakemusta jätettäessä, olisi se syytä liittää lupaviranomaiselle jätettäviin asiakirjoihin.¹⁵⁶ YVAN huomioon ottamisesta lupamenettelyssä säännellään YVA-lain 25 ja 26 §:ssä.

25 § Arvioinnin huomioon ottaminen lupamenettelyssä

Tässä laissa tarkoitettua hanketta koskevaan lupahakemukseen on ennen päätöksentekoa liitettävä ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä.

Viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän sekä valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät 29 §:ssä tarkoitetut kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat.

26 § Arvioinnin huomioon ottaminen luvassa

Lupapäätökseen on sisällytettävä perusteltu päätelmä, ja siinä on otettava huomioon arviointiselostusta koskevat ja 29 §:n mukaiset kuulemisten tulokset. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus, perusteltu päätelmä ja mahdolliset valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät 29 §:ssä tarkoitetut kansainvälistä kuulemista koskevat asiakirjat on otettu huomioon.

YVAL 25.1 § ohjaa tekemään ympäristövaikutusten arvioinnin ajallisesti ja menettelyllisesti eriyttynä lupamenettelystä. Lain aikaisemman sanamuodon¹⁵⁷ mukaan lausunto arviointiselostuksesta (jonka on siis korvannut nykyainsäädännön mukainen perusteltu päätelmä) voitiin toimittaa lupaviranomaiselle vielä lupahakemuksen vireille tulon ja kuuluttamisen jälkeen. Ympäristövaliokunnan mukaan YVAL 25 § kuitenkin mahdollistaa arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemisen samanaikaisesti. Käytännössä lupaviranomainen voi edellyttää perustellun päätelmän liittämistä lupahakemukseen ennen kuuluttamista.¹⁵⁸

6.2 Menettelyjen yhteensovittaminen

Erilaisia ennakkollisia vaikutusten selvittämisvelvoitteita johtuu myös muusta kuin YVA-lainsäädännöstä. YVA-menettelyn selvitysten yhteensovitus muiden selvitysten kanssa on tärkeää ympäristösääntelyn kokonaistoimivuuden kannalta.¹⁵⁹ Lukuisat eri menettelyt ja puutteellinen koordinaatio aiheuttavat päällekkäistä viranomaistyötä sekä perättäisiä

¹⁵⁶ Kuusiniemi (toim.) 2001, s. 191.

¹⁵⁷ Kumottu YVAL 468/1994 13.1 §.

¹⁵⁸ Pölönen - Perho 2018, s. 138.

¹⁵⁹ Ympäristöministeriö 2021, s. 68.

osallistumismenettelyjä. Kokonaismenettely muodostuu hitaaksi, kun hanke edellyttää useita rinnakkaisia tai perättäisiä eri menettelyjä. Menettelyjen määrästä seuraa paitsi kustannuksia kansantaloudella ja hankkeesta vastaaville, mutta myös merkittävää viranomaisten ja tuomioistuinten resurssien kulumista sekä yleisölle lisähaasteita ympäristömenettelyjen ymmärtämiseen. Siten tarve menettelyjen päällekkäisyyden vähentämiselle ja menettelyjen koordinoinnille on selvä.¹⁶⁰

Suomessa YVA-menettely ja ympäristölupamenettely on voitu yhteen sovittaa 1.9.2020 alkaen.¹⁶¹

22 a § Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittaminen

Hanketta koskevan ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupahakemuksen käsittelyn edellyttämät selvitystarpeet sovitetaan tarpeen mukaan arviointiohjelmassa yhteen. Arviointiselostukseen ja lupahakemukseen sisällytettäviä selvityksiä voidaan laatia yhteisesti.

Hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisen valtion ympäristölupaviranomaisen ratkaistavaksi kuuluvan ympäristölupahakemuksen ollessa samanaikaisesti vireillä voidaan arviointiselostuksesta kuulla lupamenettelyn yhteydessä siten kuin ympäristönsuojelulain 44 a §:ssä säädetään. Edellytyksenä on, ettei hankkeelle ole sen sijainnin, laajuuden ja teknisten ominaisuuksien kannalta muuta kuin lupahakemuksessa esitettyä toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa.

22 a §:n toisen momentin mukaan kuulemisten yhdistämismahdollisuus koskee vain hankkeita, jotka ovat valtion lupa- ja valvontaviraston ympäristölupaa edellyttäviä sekä vaihtoehdottomia. Lainkohdan perusteluiden mukaan nollavaihtoehtoa eli vaihtoehtoa siitä, että hanketta ei toteuteta lainkaan, ei pidetä toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona.¹⁶² Menettelyjen yhdistäminen ei voisi muutenkaan tulla kyseeseen kaikkien hankkeiden kohdalla. Tämä johtuu sekä menettelyiden osin erilaisista tavoitteista, mutta ensi sijassa kyse on ajoituksesta. YVA-menettely on aikaisemman suunnitteluvaiheen menettely, jossa liikutaan yleensä yleisemmällä suunnittelun tasolla kuin ympäristölupavaiheessa. Lupamenettelyssä edellytetään YVA-menettelystä poiketen jo varsin yksityiskohtaisia suunnitelmia ja selvityksiä.¹⁶³

¹⁶⁰ Ympäristöministeriö 13/2015, s. 28–29.

¹⁶¹ SYKE 2020, s. 1.

¹⁶² Pölönen - Perho 2018, s. 150.

¹⁶³ Ympäristöministeriö 8/2015, s. 49–50.

Sellaisten hankkeiden osalta, joissa vaihtoehtojen suhteen ei ole paljoa liikkumavaraa, on YVA-menettelyn ja lupamenettelyn yhdistäminen validi vaihtoehto. Esimerkiksi teollisuuden muutoshankkeissa yhdistetty menettely voi olla erillisiä menettelyjä tehokkaampi vaihtoehto.¹⁶⁴ Teollisuuden muutoshankkeissa vaihtoehtoasetelma on nimittäin usein varsin rajallinen ja tekninen. YVA-menettelyä vaativan olemassa olevan toiminnan muutos- ja laajennushankkeesta ei myöskään välttämättä seuraa merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällöin YVA ei välttämättä tuota suurta lisähyötyä, joten YVA- ja lupamenettelyn yhdistäminen voi olla tehokkain tapa toteuttaa eri menettelyjen vaatimukset.¹⁶⁵

Suomessa YVA- ja ympäristölupamenettelyn yhdistäminen on varsin uusi lainsäädännön mahdollisuus, joten sen käytännön vaikutuksia ja mahdollisia hyötyjä voidaan kunnolla arvioida vasta, kun yhdistettyä menettelyä on kunnolla ehditty käytännössä soveltaa.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Ympäristöministeriö 8/2015, s. 49–50.

¹⁶⁵ Jantunen - Hokkanen 2010, s. 63.

¹⁶⁶ 26.5.2021 mennessä yhdistettyä menettelyä ei ollut ELY-keskusten asiantuntijoiden mukaan vielä ehditty juurikaan soveltaa (alla tarkemmin vastaukset ELY-keskus kohtaisiin tiedusteluihin).

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Venetjoki Elina: Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei ole vielä sovellettu Etelä-Pohjanmaalla.

Etelä-Savon ELY-keskus, Angervuori Pirjo: Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei ole vielä sovellettu Etelä-Savossa.

Hämeen ELY-keskus, Leinonen Kari P: Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei ole vielä sovellettu Hämeessä. Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Vehmaanperä Paula: Erityisasiantuntija Vehmaanperän käsityksen mukaan yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei ole vielä sovellettu Kaakkois-Suomessa, mutta asiaa ei voitu vahvistaa varmaksi tiedoksi puhelintiedustelun aikana. Vahvistusta oletukselle ei ehtinyt tulla ennen tutkimuksen palautusta.

Kainuun ELY-keskus, Jari Pesonen - Jenni Väisänen: Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä on toistaiseksi sovellettu yhteen hankkeeseen, joka on tällä hetkellä arviointiohjelmavaiheessa.

Keski-Suomen ELY-keskus, Koistinen Arja: Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei ole vielä sovellettu Keski-Suomessa. Kuitenkin jo ennen uuden lainsäädännön voimaantulemistä Keski-Suomessa YVA- ja lupaviranomaiset ovat tehneet tiivistä yhteistyötä, erityisesti Metsä Fibren Äänekosken biotuotetehdashankkeen tiimoilla. Laissa tarkoitettun yhdistetyn YVA- ja lupamenettelyn sovellettavuus nähdään Keski-Suomessa rajallisena, sillä se ei mahdollista vaihtoehtotarkastelua.

Lapin ELY-keskus, Ruokanen Leena: Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei ole vielä sovellettu Lapissa. Yhdistetyn menettelyn soveltuvuutta ei ole vielä edes tarkasteltu yksittäisten hankkeiden osalta, koska hankkeesta vastaavatkaan eivät ole vielä esittäneet sen soveltamista.

Pirkanmaan ELY-keskus, Ivalo Leena: Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei ole vielä sovellettu Pirkanmaalla.

Pohjois-Karjalan ELY-keskus, Heikkinen Mari: Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei ole vielä sovellettu Pohjois-Karjalassa. Yhden kaivoshankkeen osalta yhdistetty menettely saattaa kuitenkin tulla sovellettaksi, mutta tämä on vielä harkinnassa. Pohjois-Karjalassa yhdistetyn menettelyn sovellettavuus nähdään mahdollisuutena erityisesti kaivostoiminnan muutoshankkeissa ja sen sovellettavuutta tarkastellaan aktiivisesti.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Kantola Pirkko-Liisa: Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei ole vielä sovellettu Pohjois-Pohjanmaalla.

Pohjois-Savon ELY-keskus, Lappalainen Jorma: Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei ole vielä sovellettu Pohjois-Savossa. 26.5.2021 käsittelyssä on kuitenkin yksi hanke, jonka osalta YVA-menettelyn sovellettavuus on vielä osin epäselvää. Kuitenkin, mikäli kyseisen hankkeen osalta päädytään siihen ratkaisuun, että siihen tulee soveltaa YVA-menettelyä, tulee Pohjois-Savon ELY-keskus ehodottamaan hankkeesta vastaavalle

26.5.2021 tilanteen mukaan ainoastaan Kainuun ELY-keskuksessa oli tullut vireille hanke, jossa sovelletaan yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä. Hanke on wpd Finland Oy:n suunnittelema tuulipuisto Hietavaaraan Puolangan kunnassa. Hankkeen tiimoilta on 25.5.2021 pidetty seurantaryhän kokoontuminen. Hankkeen ohjelmavaiheen kuulutusvaihe olisi tarkoitus toteuttaa alkaen viikolla 22.¹⁶⁷

Kainuun ELY-keskuksen kokemuksen mukaan yhteysviranomaisen näkökulmasta yhdistelmä menettely vähentää yhteysviranomaisen työmäärää, mutta kasvattaa puolestaan lupaviranomaisen työmäärää. Yhdistetyssä YVA- ja lupamenettelyssä yhteysviranomaisen ei laadi kuulutusta tai lehti-ilmoituksia, vaan tehtävänä on ainoastaan koostaa saadut lausunnot. Lisäksi yhteysviranomaisen huolehtii hanketta koskevan hankesivun päivityksestä (osoitteessa ympäristö.fi). Tässä kyseisessä hankkeessa lupaviranomaisena toimii Puolangan kunta.¹⁶⁸ Lupaviranomaisena toimiva Puolangan kunta on kokenut yhdistetyn YVA- ja lupamenettelyn kokonaisuudessaan positiivisena ratkaisuna. Puolangan kunnan lupaviranomaisen tehtävät on Hietavaaran tuulipuisto -hankkeen osalta ulkoistettu konsultille.¹⁶⁹

Kainuun ELY-keskuksen mukaan Hietavaaraan tuulipuisto -hankkeen yhdistetyssä YVA- ja lupamenettelyssä ei ole vielä tullut esiin merkittäviä haasteita tai ongelmakohtia. Menettely on tosin vasta varsin alkuvaiheessa. Kainuun ELY-keskuksen mukaan hankkeen tiimoilla pidettiin heti alkuvaiheessa yhteinen palaveri, johon osallistuivat yhteysviranomaisen, lupaviranomaisen sekä YVA-konsultti. Palaverissa käytiin läpi se, mitkä menettelyn tehtävät kuuluvat kullekin taholle ja ELY-keskuksen mukaan tämä palaveri oli hyvin onnistunut ja toimiva yhteistyön muoto. Yhdistetyn YVA- ja lupamenettelyn etuna Kainuun ELY-keskus näkee sen, että kunnan toimiessa lupaviranomaisena, on tällä hyvät mahdollisuudet vaikuttaa hankkeen ingroivan funktion toteutumiseen. Kunnalla on ymmärrys alueesta sekä sen asukkaista, joten kunnan keskeinen rooli yhdistetyssä menettelyssä voi auttaa mahdollisten

yhdistetyn YVA- ja ympäristölupamenettelyn soveltamista. Pohjois-Savon ELY-keskus tarkastelee aktiivisesti yhdistetyn YVA- ja lupamenettelyn sovellettavuutta eri hankkeisiin.

Uudenmaan ELY-keskus, Engström Annukka: yhdistetyn lupa- ja YVA-menettelyn mahdollisuutta on selvitetty ainakin yhden hankkeen osalta, mutta hankkeen osalta päädyttiin siihen, ettei yhdistetty menettely tule kyseeseen. Yhdistettyä YVA- ja lupamenettelyä ei siis ole sovellettu Uudellamaalla. Yhdistetyn YVA- ja lupamenettelyn sovellettavuus nähdään Uudellamaalla varsin rajallisena.

Varsinais-Suomen ELY-keskus, Lillunen Anu: Varsinais-Suomen ELY-keskuksen tiedossa on joitakin hankkeita, joiden kohdalla yhdistetty YVA- ja lupamenettely on suunnitteilla.

¹⁶⁷ Kainuun ELY-keskus, Väisänen 2021; Kainuun ELY-keskus, Pesonen 2021.

¹⁶⁸ Kainuun ELY-keskus, Väisänen 2021.

¹⁶⁹ Puolangan kunta, Huovinen 2021.

hankkeen vastustajien näkemysten huomioon ottamisen oikealla tavalla sekä mahdollisten ratkaisujen löytämisessä.¹⁷⁰

6.3 Epäselvyys YVAn ja lupamenettelyjen suhteessa

YVA-direktiivin lainsäädännöllisen täytäntöönpanon kannalta tietty tulkinnallinen epäselvyys liittyy YVAn ja lupamenettelyjen suhteeseen. YVA-direktiivin sanamuodot eivät edelleenkään viittaa aineellisiin vaatimuksiin siltä kannalta, että YVA-menettelyn tuottaman tiedon tulisi johtaa tietyn sisältöiseen lupapäätökseen. Direktiivin tavoitteistosta taikka systematiikasta ei ole löydettävissä riittävän selvää perustetta sille, että YVAn ja lupamenettelyjen suhteita määrittävää sääntelyä tulisi tulkita niiden sanamuodosta poikkeavalla tavalla. YVA-direktiivi näyttäisi siten säilyttäneen perusluonteensa menettelyllisenä säädöksenä.¹⁷¹

Ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyttä arvioitaessa on perusteltua huomioida lupa- tai sitä vastaavaa päätöstä koskevan harkinnan tietotarpeet, mutta YVA-menettelyn sisältövaatimuksia ei voida kuitenkaan arvioida ainoastaan sektorilakien mukaisista selvitysvelvollisuuksista käsin. YVA-lainsäädäntö edellyttää yleensä lupalakeihin nähden laajempaa selvitystä hankkeen eri vaikutuksista ja vaihtoehdoista. Pelkästään lupasäädöksiin pohjautuva riittävyysarviointi vesittäisi *Pölösen* ja *Koivurovan* mukaan YVA-menettelyn tarkoituksen.¹⁷² Täältä osin on kuitenkin painotettava, että teollisuuden muutoshankkeissa on harvemmin tosiasiaassa olemassa olevia eri vaihtoehtoja, joita ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä voitaisiin verrata. On perusteltua pohtia näiden osalta sitä, onko arviointimenettelyn tarkoitus vesittynyt jo muutenkin, mikäli tosiasiallista eri toteutusvaihtoehtojen vertailua ei voida toteuttaa.

Ympäristövaikutusten arvioinnissa sovitetaan eri lakien vaatimia asioita ja sen tulosten tulisi heijastua lupaprosesseihin. YVA-konsulttien kokemuksen mukaan monien yhteysviranomaisten lausunnot ovat kuitenkin olleet kopioituja muiden tahojen YVA-menettelyissä antamista lausunnoista, eivätkä ne ohjaa lupamenettelyä.¹⁷³ YVA- ja lupamenettelyjen yhteyttä on pyritty vahvistamaan viime vuosina. Tavoitteena on ollut kehittää YVA-menettelyä niin, että YVAssa tuotettua tietoa voitaisiin hyödyntää entistä

¹⁷⁰ Kainuun ELY-keskus, Jenni Väisänen 26.5.2021 tietopyyntö.

¹⁷¹ Pölönen 2016, s. 23.

¹⁷² Pölönen – Koivurova 2009, s. 378.

¹⁷³ Jantunen - Hokkanen 2010, s. 62.

tehokkaammin lupavaiheessa. Yhtenä kehityskohteenä on ollut viranomaisyhteistyön kehittäminen. Yhteistyön edellytyksenä on kuitenkin riittävien resurssien varmistaminen. Viranomaisten yhteistyö on tärkeää erityisesti silloin, kun samalle alueelle sijoittuu useita luvanvaraisia toimintoja, joiden ympäristövaikutukset voivat kumuloitua. Viranomaisyhteistyö korostuu lisäksi suunniteltaessa uudentyypistä toimintaa ja pohdittaessa eri toimintoihin liittyvää laintulkintaa.¹⁷⁴

Ympäristömenettelyjen kokonaisuutta voisi lyhentää YVA- ja lupamenettelyjen yhteiset selvitykset. YVA on kuitenkin tavoitteiltaan ja sisällöltään lupakäsittelyä laajempi sekä yleispiirteisempi. YVA:ssa tarkastelun kohteenä oleva hankekokonaisuus on usein suunniteltu toteutettavaksi pitkällä aikavälillä ja lupia haetaan hankkeen eri osille sen edetessä. Lupakäsittelijän näkökulmasta olisi toivottavaa, että YVA tuottaisi lupakäsittelyä hyödyntävää tietoa. Tietoja voidaan vielä tarkentaa lupavaiheessa. Luvan myöntämisen esteeksi muodostuvat ympäristövaikutukset tulisi tunnistaa jo YVA-vaiheessa. Näin ollen niiden hankkeiden osalta, joissa se on mahdollista (erityisesti toiminnan muutosta koskeissa hankkeissa) jo YVA-vaiheen selvityksien suunnittelussa tulisi ottaa lupavaihe huomioon. Luonnollisesti lupavaihetta parhaiten palvelevat riittävän tarkat, ajantasaiset, oikein kohdennetut sekä lupakäsittelyn kannalta olennaisiin asioihin keskittyvät selvitykset. Siten luvituksen kannalta olennaiset ja riittävän tarkat selvitykset myös lyhentävät ympäristömenettelyjen kokonaisaikaa. Vaikutus on erityisen merkittävä hankkeissa, jotka etenevät suoraan lupavaiheeseen.¹⁷⁵

6.4 Kansainvälinen vertailu

Kaikkien EU-maiden tulee noudattaa YVA-direktiiviä, mutta eri maiden järjestelmissä on silti eroja. Alankomaat on ympäristölainsäädännön edelläkävijä.¹⁷⁶ Nimittäin jo vuodesta 2010 lähtien Alankomaissa on ollut käytössä yhden luokun lupajärjestelmä. Järjestelmän kehyksenä on *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Wabo), jota voidaan pitää eräänlaisena ympäristömenettelyn puitelakina. Wabo yhdisti 25 erillistä lupamenettelyä, mutta aineellinen lainsäädäntö jäi sektorilakeihin. YVA-menettely on integroituna osaksi lupamenettelyä.¹⁷⁷ Alankomaissa ympäristösääntelyn kehitys ei ole suinkaan jäänyt

¹⁷⁴ Nyrölä - Joensuu - Johansson 2017, s. 3 ja 10

¹⁷⁵ Nyrölä - Joensuu - Johansson 2017, s. 10–12.

¹⁷⁶ Ks. lisää Alankomaiden ympäristövaikutusten arvioinnista kohdassa 8.2 Yksivaiheinen YVA-menettely.

¹⁷⁷ HE 259/2016 vp, s. 28.

paikoilleen, vaan uusi ympäristölaki (*Omgevingswet*) on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2022.¹⁷⁸ Ympäristölailla on tarkoitus edelleen yksinkertaistaa ja yhdistää aluekehityksen sääntöjä. Laki tulee yhdistämään 26 erillistä lakia yhteen säädökseen, 60 hallinnollista menettelyä neljään hallinnolliseen menettelyyn ja 75 asetusta yhteen ympäristöasetukseen.¹⁷⁹

Suomessa mahdollistettiin hanke-YVAn toteuttaminen kaavamenettelyssä ja tätä yhdistettyä menettelyä alettiin varsinkin nopeasti hyödyntämään.¹⁸⁰ Lisäksi lailla eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta mahdollistettiin YVAn ja lupamenettelyjen yhdistäminen sekä usean luvan yhtäaikaisen sähköisen vireillelaiton ja käsittelyn. Siitä huolimatta, että Suomessa on edellä kuvatuksi tehty viime vuosina paljon töitä ympäristömenettelyjen yhdenmukaistamiseksi, on lainsäädäntö vielä hyvin kaukana Alankomaiden ympäristölainsäädännön kokonaisuuden yhtenäistetyistä mallista.

Alankomaissa YVA-menettelyn lisäksi on perustettu erillinen kevennetty YVA-menettely. Menettelyn valinta kattavan ja kevennetyn menettelyn välillä perustuu hanke- ja lupatyyppeihin.¹⁸¹ Suomen YVA-lainsäädännön näkökulmasta voisi selvittää, mikäli malli, jossa hankkeen luonteen perusteella voitaisiin tehdä joko kattava tai kevennetty menettely, toisi myös kansalliseen sääntelyyn toimijoiden kaipaamaa kevennystä ja joustoa.

Alankomaissa on lisäksi itsenäinen asiantuntijaelin YVA-komissio (*Commissie voor de milieueffectrapportage*), joka toimii riippumattomana neuvoa-antavana asiantuntijaelimenä sekä YVA-menettelyä kehittävänä ja tutkivana keskuksena.¹⁸² Myös Suomessa voitaisiin selvittää itsenäisen asiantuntijaelimen käyttöönottoa YVA-asioissa. Tällainen voisi nimittäin edistää ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä ja laatua Suomessa. Itsenäinen asiantuntijaelin voisi siten vahvistaa yksittäisen ELY-keskuksen osaamista ja ELY-keskusten asiantuntijoiden osaamista heille vieraammilla toimialoilla. Lisäksi, jos tällainen asiantuntijaelin otettaisiin käyttöön, voisi vastaavien elimien kanssa verkostoitumalla, tahot vaihtaa tietoa parhaista EU:n lainsäädännön vaatimukset täyttävistä menettelyistä. Tällainen toiminta tehostaisi suomalaista lainkäyttöä ja kehittämistä, säästäisi

¹⁷⁸ Rijksoverheid 2021, kohta *Omgevingswet*.

¹⁷⁹ Rijksoverheid 2021, kohta *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*.

¹⁸⁰ Elokuussa 2020 yhteismenettelyä oli sovellettu tai soveltaminen oli vireillä jo 12 kaavahankkeessa. Ympäristöministeriö 2020, s. 6.

vireillä 12 kaavahankkeessa. Ne kaikki ovat tuulivoimayleiskaavoja.

¹⁸¹ HE 259/2016 vp, s. 28.

¹⁸² HE 259/2016 vp, s. 28.

viranomaisresursseja ja parantaisi suomalais yritysten kilpailukykyä takaamalla joustavimpien eurooppalaisten käytäntöjen käyttöönoton.

7 YVAN SISÄLTÖVAATIMUKSET

7.1 YVAN sisältöön vaikuttavat tekijät

YVA-menettelyn selvitysten sisältö ja yksityiskohtaisuus määräytyvät tapauskohtaisesti, sillä hankkeet sekä niiden ympäristön erityispiirteet vaihtelevat. YVA-menettelyn oikeasuhteinen mitoittaminen kulloiseenkin hankkeeseen sopivaksi on osa yhteysviranomaisen ammattitaitoa.¹⁸³

Suomen YVA-järjestelmässä YVA-menettelyn sisältöön vaikuttaa merkittävästi arviointiohjelmavaihe, jossa määritellään ja rajataan tarkasteluun tulevia vaikutuksia, vaikutusalue ja hankkeen toteuttamisvaihtoehtoja. Hankkeesta vastaavan laatiman arviointiohjelman lisäksi yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta antama lausunto vaikuttaa oleellisesti rajauksiin sekä arvioinnin toteuttamistapaan. YVA-lain 18 §:n mukaan yhteysviranomaisen on otettava lausunnossaan kantaa arviointiohjelman laajuuteen ja tarkkuuteen. Arviointiohjelmavaiheessa tehdyt rajaukset eivät kuitenkaan ole sitovia, vaan niitä voidaan menettelyn edetessä täsmentää. Näin ollen YVA-menettelyn vaadittu sisältö voi itseasiassa laajentua sen aikana.¹⁸⁴

Arviointiselostuksen riittävää sisältöä arvioitaessa tulee huomioida annetut lausunnot sekä mielipiteet. Myös lupa- tai vastaavaa päätöstä koskevan harkinnan tietotarpeet on perusteltua huomioida arvioitaessa arviointiselostuksen riittävyttä. Näiden lisäksi YVA-asiakirjojen riittävyttä arvioitaessa yhteysviranomaisen voi käyttää apuna ympäristöhallinnon ja tiedeyhteisön kehittämiä tukiaineistoja ja tarkistuslistoja.¹⁸⁵ Ympäristöministeriö on julkaissut YVA-yhteysviranomaisen tukiaineiston, jonka pohjana on toiminut alkuperäinen vuoden 2004 tukiaineisto.¹⁸⁶ Aineistoa voidaan pitää soft law -lähteenä, joka ei siis ole muodollisesti sitova, mutta joka voi kuitenkin vaikuttaa YVA:n sisältövaatimuksia koskevien säännösten tulkintaan. Suomen YVA-järjestelmässä arvioinnin riittävyyden ja laadun varmistus tapahtuu siis ensisijaisesti menettelyn aikana, yhteysviranomaisen ohjauksen ja valvonnan kautta.¹⁸⁷

¹⁸³ Ympäristöministeriö 2021, s. 5.

¹⁸⁴ Pölönen – Koivurova 2009, s. 378.

¹⁸⁵ Pölönen – Koivurova 2009, s. 378.

¹⁸⁶ Ympäristöministeriö 2021, s. 1.

¹⁸⁷ Pölönen – Koivurova 2009, s. 378–380.

7.2 Sisältövaatimusten rajaaminen todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin

YVA-sääntelyn ytimessä on sen sovellettavuuden, tarkoituksen ja tavoitteiden näkökulmasta merkittävät ympäristövaikutukset, niiden tunnistaminen sekä ehkäiseminen ja vähentäminen. Menettelyssä arvioidaan siis ympäristövaikutusten merkittävyyttä. YVA-lainsäädäntö ei kuitenkaan määrittele merkittävyyttä. *Hokkasen* ja *Jantusen* mukaan merkittävyyden arvioinnissa voidaan tukeutua faktoihin, mutta pohjimmiltaan kyse on kuitenkin aina subjektiivisesta ja arvosidonnaisesta arviosta.¹⁸⁸

Ostamon ja *Hildénin* mukaan YVA-lainsäädännön soveltamisen erityispiirteet määräytyvät neuvotteluissa ja keskusteluissa menettelyyn osallistuvien tahojen välillä alueellisella tasolla. Yhteysviranomaisen lausunnon vaikutus hankkeesta vastaavaan, ei tämän näkemyksen mukaan ole riippuvainen ainoastaan YVAL:n ja YVAA:n määräyksistä, vaan myös yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaavan suhteista, muusta epäsuorasta vallankäytöstä sekä yhteiskunnallisesta tilanteesta.¹⁸⁹

Ympäristövaikutusten arvioinnin sisällön oikeasuhtainen laajuus ja yksityiskohtaisuus eivät kuitenkaan aina ole olleet täysin ongelmattomia tunnistaa. Hankkeesta vastaavat ovat kritisoineet yhteysviranomaisen rajauksia ja vaikutustarkastelun kohdentamista. Kritiikin kohteena ovat olleet viranomaisen edellyttämien selvitysten laajuus. Erityisesti YVA-selostuksen paisuminen monen sadan sivun mittaiseksi on herättänyt huolta. Liian pitkät ja vaikeaselkoiset asiakirjat heikentävät myös yleisön osallistumismahdollisuuksia. Hankkeesta vastaavien sekä YVA-konsulttien mukaan selvityksiä vaaditaan liikaa varmuuden vuoksi, eikä selvityksiä osata taikka uskalleta rajata olennaisiin asioihin. YVA-konsulttien puolelta painotettiin YVA-lausuntojen vaatimusten selkeyttä ja yksiselitteisyyttä sen suhteen, mihin lausuntokierroksen aikana esiin tulleista asioista tulisi keskittyä.¹⁹⁰

Hankkeesta vastaavalla on luonnollisesti selvilläolo- ja selvittämisvelvollisuus hankkeen ympäristövaikutuksista, joskin viranomaisella on ns. virallisperiaatteeseen perustuva huolehtimisvastuu asian selvittämisestä.¹⁹¹ Sen suhteen, miten selvitys tulisi kohdentaa ja

¹⁸⁸ Jantunen – Hokkanen 2010, s. 47.

¹⁸⁹ Ostamo – Hildén 1998 s. 31.

¹⁹⁰ Ympäristöministeriö 8/2015, s. 35–36.

¹⁹¹ Pölönen 2013, s. 40–44.

mihin siinä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota on yhteysviranomaisen vastuulla. Tämän tehtävänä on ohjeistaa hankkeesta vastaavaa asianmukaisesti.

Kritiikkiä hankkeesta vastaavien suunnalta on lisäksi saanut erot eri yhteysviranomaisten ja yksittäisten esittelijöiden välillä.¹⁹² YVA-lainsäädännön toimivuusarviointiin haastatellut asiantuntijat ovat tuoneet esiin sen, että viranomaisten arvioidessa ympäristövaikutusten merkittävyyttä, on arvion lopputulos painottunut sen mukaan, miltä alalta yhteysviranomaisella on vahvin asiantuntemus.¹⁹³ Eli eri asiantuntijoiden sektorikohtaisen substanssiosaamisen on koettu liikaa heijastuvan vaikutus selvityksen vaatimustasoon.¹⁹⁴

Myös YVA-menettelyn alueellinen yhtenäisyys on ollut esillä monissa yhteyksissä YVA-lainsäädännön voimaantulosta alkaen. Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan ympäristövaliokunta. Lähtökohtaisesti hankkeesta vastaavia tulisi kohdella samalla tavalla joka puolella maata.¹⁹⁵

Ostamon ja *Hildénin* näkemyksen mukaan YVA-lainsäädäntö antaa ”ruohonjuurihallinnolle” tosiasiasa paljon valtaa oman ympäristöpolitiikkansa toteuttamiseksi.¹⁹⁶ Voidaan pohtia, onko paikallisella tasolla jopa liian suuri valta YVA-lainsäädännön nojalla. Tuskin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että paikallisen viranomaisen asiantuntemuksen tai alueella vallitsevasta ympäristöpoliittisesta ilmapiiristä riippuen, YVAN sisältövaatimukset voivat vaihdella alueellisesti merkittävästi.

Hallintolaissa säännellään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä (HL 2.1 §). Hallintolain 6 § sääntelee hallinnon oikeusperiaatteista.

6 § Hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Pykälän ilmentämistä hallinnon oikeusperiaatteista yksi on yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta erot eri

¹⁹² Ympäristöministeriö 8/2015, s. 36.

¹⁹³ Jantunen – Hokkanen 2010, s. 48.

¹⁹⁴ Ympäristöministeriö 8/2015, s. 36.

¹⁹⁵ Jantunen – Hokkanen 2010, s. 52.

¹⁹⁶ Ostamo – Hildén 1998 s. 31.

yhteysviranomaisten välillä muodostavat mahdollisen oikeusturvariskin. Periaatteen valossa yhteysviranomaisten vaihteleva käytäntö vaikuttaa huolestuttavalta.

Myös *Pölönen* on tunnistanut YVA:n sisältövaatimuksia koskevan haasteen. Direktiivin liitteessä IV on lueteltu erittäin moniulotteisesti tarkasteltavia vaikutuksia ja vaikutustapoja. Pölösen mukaan ilman alkuvaiheen selkeää ja asiantuntevaa viranomaisohjausta arviointiselostuksen sisällön vähimmäisvaatimukseen liittyy olennainen ennakoitavuusongelma. Näin ollen kansallisen YVA-lainsäädännön toimivuus edellyttää, että direktiivin lainsäädännöllisessä täytäntöönpanossa ja viranomaisten toiminnassa onnistuttaisiin hyödyntämään direktiivin jättämää harkintavaltaa, jotta ympäristövaikutusten arviointi säilyisi tapauksen erityispiirteisiin ja päätöksenteon tietotarpeisiin mukautuvana instrumenttina, jossa olennainen pystyttäisiin mahdollisimman hyvin erottamaan epäolennaisesta.¹⁹⁷ Myös YVA-lainsäädännön toimivuusarviointiin haastatellut asiantuntijat ovat painottaneet sitä, että yhteysviranomaisen tulisi osata keskittyä olennaiseen.¹⁹⁸

Haasteet merkittävyyden arvionnissa esiintyvät myös perustellun päätelmän kohdalla. Perusteltu päätelmä on viranomaisen perusteltu kannanotto hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista tai niiden puuttumisesta. YVA-direktiivissä ei kuitenkaan määritellä sitä, miten merkittävyyttä tulisi arvioida.¹⁹⁹

YVA-menettelyn tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta olisi erittäin olennaista, että menettely voitaisiin mahdollisimman tarkasti rajata kulloisenkin tapauksen kannalta merkittäviin ympäristövaikutuksiin. Merkittävien ympäristövaikutusten mahdollisimman aikainen tunnistaminen olisi lisäksi resurssinäkökulmasta kaikkien osapuolten intressissä.

7.3 Ilmastoasioiden tarkastelu YVA-menettelyssä

Vaikka YVA-lain kokonaisuudistuksessa ympäristövaikutusten määritelmää päivitettiin ilmastonäkökulmiin paremmin vastaavaksi, ei yhteysviranomaisten lausunnoissa tai perustelluissa päätelmissä ole kuitenkaan vielä juurikaan otettu kantaa ilmastovaikutusten arviointiin. Lisäksi ilmastovaikutusten arvioinnille ei ole vielä yhtenäisiä tai kovin vakiintuneita toimintatapoja tai menetelmiä.²⁰⁰

¹⁹⁷ Pölönen 2016, s. 22–23.

¹⁹⁸ Jantunen – Hokkanen 2010, s. 48.

¹⁹⁹ Pölönen 2016, s. 9.

²⁰⁰ Röpötti 2019, s. 5 ja 12.

Siinä, missä hankkeesta vastaavilta tullaan edellyttämään entistä laajempaa haitallisten ilmastovaikutusten hahmottamista, tulisi lainsäädännön kyetä myös huomioimaan eri hankkeiden myönteiset ilmastovaikutukset entistä tehokkaammin. Voisi olla perusteltua, että siinä määrin, kuin hankkeesta vastaavilta edellytetään kattavampaa haitallisten ilmastovaikutusten huomioimista, myös myönteisille vaikutuksille annettaisiin enemmän painoarvoa YVA-menettelyn tarpeellisuutta arvioitaessa.

Niin myönteisten kuin kielteistenkin ilmastovaikutusten huomioon ottaminen on keskeistä kansainvälisten ja kansallisten ilmastotavoitteiden näkökulmasta. Toisaalta kysymys ei ole pelkistä tavoitteista vaan myös velvoitteista. Suomi on 14.11.2016 hyväksynyt Pariisin ilmastopimuksen, joka astui voimaan 4.11.2016.²⁰¹ Pariisin sopimuksen tavoitteena on esimerkiksi saavuttaa maailmanlaajuisten kasvihuonekaasujen päästöjen huippu mahdollisimman pian sekä vähentää päästöjä nopeasti sen jälkeen siten, että ihmisen aiheuttamat kasvihuonekaasujen päästöt ja nielut ovat tasapainossa tämän vuosisadan jälkipuoliskolla. Päästövähennystavoitteiden lisäksi Pariisin sopimuksessa on asetettu pitkän aikavälin tavoite ilmastomuutokseen sopeutumiselle. Suomi on sitoutunut sopimuksen osapuolena näiden tavoitteiden toteuttamiseen.

7.4 Sisältövaatimusten kansainvälinen vertailu

YVAN paisuva sisältö ei ole ainoastaan Suomessa tavattu kansallinen haaste. Arviointiaineiston haasteeksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa on tunnistettu sisällön subjektiivisuus, erityisesti arviointiselosteiden (*An Environmental Statement*) pituuden kasvaessa vuosittain.²⁰² Keskustelu YVAN sisällöstä ei ole uusi aihe Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Suunniteltujen hankkeiden arviointiselostukset ovat vuosien mittaan muuttuneet yhä pitemmiksi ja hankalalukuisemmiksi. Nykyisellään on oletusarvoista, että arviointiselostukset kattavat laajan joukon aiheita erittäin yksityiskohtaisesti.²⁰³

Yhdistyneessä kuningaskunnassa merituulipuistojen arviointiselostukset ovat paisuneet 8000–10000 sivuisiksi.²⁰⁴ Suomessa merituulivoimapuistojen arviointiselostukset ovat olleet pituudeltaan huomattavasti maltillisempia, tyypillisesti noin muutaman sadan sivun

²⁰¹ Ilmastomuutosta koskevaan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimukseen liittyvä Pariisin sopimus (75/2016).

²⁰² Friends of the Earth 2020, s. 21.

²⁰³ Kaminski 2019, kohta Out of proportion: have EIAs grown too big?

²⁰⁴ Kaminski 2019, kohta Bigger and better?

mittaisia.²⁰⁵ Luonnollisesti osittain eroja arviointiselosteiden pituudessa selittää myös hankkeiden koko. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on toteutettu joitakin hankkeita, jotka ovat massiivisia Suomen hankkeisiin verrattuna. Esimerkkinä hankkeiden mahdollisesta laajuudesta voidaan nostaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettava hanke HS2, joka toteutetaan kolmessa vaiheessa.²⁰⁶ Pelkkä hankkeen ensimmäisen vaiheen arviointiseloste oli pituudeltaan melkein 50000 sivuinen.²⁰⁷

Institute of Environmental Management & Assessmentin (IEMA) tekemän tutkimuksen mukaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa YVA-ammattilaiset tunnustavat, että tyypillisessä arviointiselosteessa pituus yleensä vähentää sen sisältämien YVA-havaintojen arvoa suurimmalle osalle yleisöä. Tutkimuksessa todettiin, että YVA-ammattilaisten ja muiden osallistuvien toimijoiden on ryhdyttävä toimiin oikeasuhteisempien, selkeämpien ja kohdennettumpien saavuttamiseksi.²⁰⁸

Se, että YVAN sisällön paisuminen on havaittu ongelmaksi myös muualla EU:ssa, ei tarkoita sitä, etteikö ongelmaan kannattaisi kansallisesti kiinnittää huomiota. Yhdistyneen kuningaskunnan 10 000 sivuiset arviointiselotukset tulee nähdä kauhuskenaariona, johon direktiivin soveltamisessa voidaan pahimmillaan päätyä. Vaikka Suomessa ollaan vielä kaukana tällaisista sivumääristä, kannattaa asiaan silti kiinnittää jo tässä vaiheessa huomiota,

²⁰⁵ Tutkimukseen on selvitetty seuraavien merituulivoimahankkeiden arviointiselostusten pituudet:
 Pohjolan Voima Oy - Ramboll Finland Oy: Oulun-Haukiputaan edustan merituulivoimapuisto 2010 (yhteensä 223 sivua)
 wdp Finland Oy - Pöyry Energy Oy: Suurhiekan merituulivoimapuisto ja sähkönsiirron reittivaihtoehdot 2009 (yhteensä 422 sivua)
 Suomen Merituuli Oy - Ramboll Finland Oy: Inkoon-Raaseporin merituulivoimapuisto 2010 (yhteensä 264 sivua)
 Pohjolan Voima Oy: Kokkolan edustan merituulivoimalaitos 2002 (yhteensä 47 sivua)
 PVO-Innopower Oy - Ramboll Finland Oy: Kristiinankaupungin edustan merituulivoimapuisto 2010 (yhteensä 310 sivua)
 Suomen Hyötytuuli Oy - Pöyry Energy Oy: Porin Tahkoluodon merituulivoimapuisto 2006 (yhteensä 144 sivua)
 PVO-Innopower Oy - Ramboll Finland Oy: Ajoksen merituulivoimapuiston laajennus 2010 (yhteensä 302 sivua).

²⁰⁶ HS2 on uusi nopea rautatie, joka yhdistää Lontoon, Midlandsin, Pohjoisen sekä Skotlannin. Se palvelee yli 25 asemaa, mukaan lukien kahdeksaa Britannian kymmenestä suurimmasta kaupungista. HS2 yhdistää noin 30 miljoonaa ihmistä.

Uuden rautatien rakentaminen on jaettu kolmeen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe yhdistää Lontoon ja Länsi-Midlandsin. Vaihe 2a yhdistää Länsi-Midlandsin ja pohjoisen Crewen kautta. Vaihe 2b viimeistelee rautatien Manchesteriin ja Leedsiin. HS2 kohta What is HS2.

²⁰⁷ Kaminski 2019, kohta Bigger and better?

²⁰⁸ IEMA 2011, s. 87.

sillä YVAn sisällöllisen pituuden kehityssuunta on ollut samansuuntainen kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, eli kasvava.²⁰⁹

²⁰⁹ Tosin tulevaisuuden näkymien osalta kehityssuunta Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan osalta voi olla hyvinkin erilainen, sillä Brexitin myötä Yhdistynyt kuningaskunta voi kehittää kansallista YVA-lainsäädäntöään vapaasti ilman YVA-direktiivin velvoittavuutta.

8 YVA-MENETTELYN KESTO

8.1 YVA-menettelyn kesto EU:n jäsenvaltioissa

YVA-menettelyn kesto vaihtelee merkittävästi Euroopan Unionin jäsenvaltioissa. Tähän vaikuttaa erityisesti se, miten kansallisessa lainsäädännössä YVA-direktiivi on pantu täytäntöön. Tosin myös hankkeiden koko, monitahoisuus ja ympäristön herkkyyks vaikuttavat YVA-menettelyjen keston. YVA-menettelyn kesto EU:n jäsenvaltioissa on keskimäärin 6–12 kuukautta. Hankkeen koko vaikuttaa olennaisesti YVAn keston. Pienet voivat edetä keskiarvoa nopeammin, mutta suurimmat monitahoiset YVA-menettelyt voivat kestää jopa kaksi vuotta.²¹⁰ Suomessa kaikkien 2019 vuoden loppuun mennessä päättyneiden YVA-menettelyjen keston mediaani on 13,8 kuukautta.²¹¹ Suomessa YVA-hankkeet kestävät siis EU:n jäsenvaltioiden keskiarvoa pidempään.

Jo EY:n aikaisen YVA-lainsäädännön harmonisoinnin yhtenä keskeisenä syynä oli tarve yhtenäistää hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskevaa lainsäädäntöä, koska lainsäädännön eroavuuksien nähtiin eriarvoistavan kilpailun edellytyksiä.²¹² Tästä näkökulmasta voidaan pohtia, asettaako hidas prosessi pitkine kuulutusaikoineen Suomen eriarvioiseen asemaan suhteessa niihin jäsenvaltioihin, joissa menettely on nopeampi ja ketterämpi. Erityisesti investointihankkeiden kohdalla useiden kuukausien ero menettelyiden kestossa voi mahdollisesti jopa vaikuttaa vaakakupissa investointihankkeen sijaintivaltioista päätettäessä.

8.2 Yksivaiheinen YVA-menettely

YVA-menettelyn kaksivaiheisuus vaikuttaa olennaisesti menettelyn keston.²¹³ YVA-direktiivi ei edellytä kaksivaiheista menettelyä. Yhtenä kansallisen YVA-menettelyn keventämiskeinona voitaisiinkin selvittää kaksivaiheisesta menettelystä luopumista. Erityisesti sellaisten teollisuuden muutoshankkeiden osalta, joihin edellytetään YVA-menettelyn soveltamista, voitaisiin arvioida, mikäli menettelyn kaksivaiheisuudesta luopuminen olisi mahdollista. YVA-menettelyn ei ole ylipäätään koettu tuottavan suurta

²¹⁰ Jantunen - Hokkanen 2010, s. 18.

²¹¹ SYKE 2020, s. 9.

²¹² Pölönen 2007, s. 28.

²¹³ Nyrölä - Joensuu - Johansson 2017, s. 16.

lisähyötyä teollisuuden muutoshankkeissa.²¹⁴ Näin ollen voisi olla perusteltua, että näissä hankkeissa menettelyä kevennettäisiin hankkeiden erityispiirteet huomioon ottaen.

Mikäli muutoshankkeen kohteena oleva alkuperäiseen hankkeeseen on sovellettu YVA-menettelyä, voidaan muutoshankkeen suunnittelussa hyödyntää jo aikaisemmin saatuja lausuntoja ja mielipiteitä. Kaikki aiemmin annetut lausunnot ja mielipiteet eivät ole välttämättä muutoksen osalta relevantteja, mutta tiettyä perustaa aiemmin lausutusta voidaan hakea.

Vaikka useiden lausuntomahdollisuuksien voidaan nähdä lisäävän osallistumismahdollisuuksia, on esitetty myös näkemyksiä siitä, että turhaa päällekkäisyyttä tulisi poistaa ja vaikuttamiskeinoja tulisi kehittää tehokkaammiksi. Osallistaminen useampaan kertaan vaatii runsaasti aikaa, joten erityisesti pienten toimijoiden ja yksittäisten kansalaisten kohdalla prosessin vaatima aika voi vaikuttaa osallistumisoikeuden tosiasialliseen toteutumiseen.²¹⁵ Siten kaksivaiheisesta kuulemisprosessista luopuminen voisi itseasiassa jopa entistä tehokkaammin toteuttaa tosiasiallista osallistumista. On myös keskeistä huomata, että osallistumismahdollisuudet eivät useinkaan rajaudu pelkkään YVA-menettelyyn, vaan myös esimerkiksi lupamenettelyissä turvataan yleisön osallistumisoikeus.

Rinteen mukaan YVA-ohjelman sijaan voitaisiin käyttää hakemuksen yhteydessä olevaa YVA-selostusluonnosta. Tämä menettely voisi olla ns. suppea YVA-menettely. Ennen hakemuksen jättämistä YVA-direktiivin mukaan voi pyytää scoping -lausuntoa YVA-selostusta varten. *Rinteen* mukaan voitaisiin säätää, että scoping -lausunto annettaisiin vain pyydettyinä tai tietyissä nimetyissä hankkeissa. Toiminnanharjoittajalla olisi valinnanvapaus pyytää tai olla pyytämättä lausuntoa.²¹⁶ Tällaiseen ns. suppeaan (/kevennettyyn) YVA-menettelyyn voisi hakea lainsäädännöllistä inspiraatiota Alankomaista, jossa vastaava menettely on ollut jo pidempään käytössä.²¹⁷

Alankomaissa päätös kevennetyn ja laajan YVA-menettelyn välillä riippuu hankkeesta ja luvasta. Kevennetty YVA-menettely soveltuu Alankomaissa mm. paikallisen ympäristölain ja kaivoslain mukaisiin hankkeisiin. Laaja YVA-menettely edellytetään puolestaan valtiollisiin hankkeisiin (kuten lentokentät) sekä kaikkiin sellaisiin hankkeisiin, joissa on

²¹⁴ Jantunen - Hokkanen 2010, s. 63.

²¹⁵ Viljanen ym.2014, s. 42–43.

²¹⁶ Rinne 2017, s. 36.

²¹⁷ Ks. tarkemmin kohdassa 6.4 Kansainvälinen vertailu.

tehtävä luonnonsuojelulain mukainen arviointi (Suomessa Natura-arviointia vastaava).²¹⁸ Näin ollen Alankomaissa laaja YVA on varatta varsin laajoille tai erityisen merkittävälle hankkeille.

Myös muissa jäsenvaltioissa on käytössä asteittainen YVA-menettely. Tässä esitettyjen valtioiden kohdalla kyse on YVA-direktiivin liitteen II hankeluettelon hankkeiden kansallisesti asetettujen raja-arvojen alle jääviin hankkeisiin tarkoitetusta YVA-menettelystä.²¹⁹ Näillä menettelyillä on siten erilainen rooli (ikäänkuin yleisen selvilläolovelvollisuuden turvaajana) kuin mitä tässä esitetään Suomessa käyttöönotettavaksi, mutta tarkoituksena onkin lähinnä osoittaa, että eri tasoisten YVA-menettelyiden käyttöönotto on sinänsä toteutettavissa oleva malli.

Ranskassa käytössä on poissulkevia raja-arvoja ja perusteita, eli periaatteessa kaikista hankkeista, joita ei voida näin sulkea pois, on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi. Yksinkertaistettu ympäristövaikutusten arviointi voidaan tehdä, jos täysimääräistä menettelyä ei katsota välttämättömäksi. Kreikassa liitteen II hankkeissa käytetään hankeluetteloa, jossa määritetään raja-arvot ja perusteet, joiden ylittyessä ympäristövaikutukset on aina arvioitava. Raja-arvot alittaviin hankkeisiin sovelletaan ns. yksinkertaistettua ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.²²⁰

8.3 Kuulutusaikojen kesto

YVA-lain mukaan arviointiohjelman kuulustuvaiheen kesto on pääsääntöisesti 30 päivää. Kuulutuvaiheen kesto voidaan YVA-lain nykyisen sanamuodon mukaan pidentää 60 päivään vain erityisestä syystä. Aikaisemman sanamuodon mukaan 60 päivän enimmäismääräajan soveltaminen ei edellyttänyt erityistä syytä.²²¹ Enimmäismääräajan lyhentämisen tavoitteena oli arviointimenettelyn keskimääräisen keston lyhentäminen. Hallituksen esityksen mukaan tällainen erityinen syy enimmäismääräajan pidentämiselle voi olla esimerkiksi Espoon sopimuksen soveltaminen, jossa kuullaan toista osapuolta.²²² Vuoteen 2010 mennessä Espoon sopimusta oli sovellettu 38 hankkeen YVA-menettelyyn.²²³

²¹⁸ Rinne 2017, s. 27.

²¹⁹ KOM (2003) 334 lopullinen, s. 43–44.

²²⁰ KOM (2003) 334 lopullinen, s. 42.

²²¹ Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (1999/468, kumottu) 8 a § (8.6.2006/458) 2 mom. "– Mielipiteet ja lausunnot on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää."

²²² HE 259/2016 vp, s. 62.

²²³ Koivurova - Craik - Torkkeli 2012, s. 11.

ELY-keskusten käytännössä 60 päivän kuulumisaika on käytännössä rajautunut YVA-menettelyihin, joissa on valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia.²²⁴

Ohjelmavaiheen kuulutusvaiheen osalta lyhentäminen entisestään ei ole kovinkaan toteutettavissa oleva vaihtoehto tässä hetkessä. Koko vaiheen tarkoituksena on mahdollistaa yleisön osallistuminen, joten liian lyhyt kuulutusaika voisi vesittää koko vaiheen tarkoituksen. Kuitenkin kehityksen kehittyessä, kun kuulutukset ja mahdolliset lausunnot ja mielipiteet siirtyvät entistä kokonaisvaltaisemmin pelkkien sähköisten järjestelmien varaan voidaan toki miettiä, mikäli nämä nopeamman vaikuttamisen kanavat antavat myös aihetta nopeuttaa vaihetta kokonaisuutena. Ohjelmavaiheen kuulemisen nopeuttamisen osalta kuitenkin relevantimmat vaihtoehdot olisivat vaiheesta luopuminen kokonaan tai ainakin joidenkin hankkeiden osalta.²²⁵

YVA-lain 20 §:n mukaan mielipiteet ja lausunnot arviointiselostuksesta on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää. ELY-keskusten vakiintuneen käytännön mukaan arviointiselostuksen kuulemisessa sovelletaan enimmäiskuulemisaikaa eli 60 päivää.²²⁶ Herää kysymys siitä, onko tarkoituksenmukaista, että yhteysviranomaisen vakiintuneessa käytännössään soveltaa aina enimmäismääräaikaa arviointiohjelman kuulutusvaiheen osalta. Yhteysviranomaisen on kuitenkin tarkoitus YVA-lain toimeenpanossa noudattaa lainsäätäjän tarkoitusta.²²⁷

Nykymuodossaan yhteysviranomaisella ei ole YVA-laista tai YVA-asetuksesta johtuvaa velvoitetta esittää perusteluja kuulutusajan keston määräytymistä koskevalle päätökselleen. Kuulutuksen sisällöstä säännellään YVA-asetuksen 5 §:ssä.

5 § Kuulutuksen sisältö

Ympäristövaikutusten arviointiohjelmaa koskevasta kuulutuksesta on käytävä ilmi riittävästi yksilöidyt tiedot hankkeesta, sen sijainnista, hankkeesta vastaavasta sekä siitä, miten arviointiohjelmasta voi esittää mielipiteitä ja antaa lausuntoja. Lisäksi kuulutuksessa on mainittava, missä arviointiohjelma ja yhteysviranomaisen siitä myöhemmin antama lausunto

²²⁴ Engström 2021, YA0028187 - Yhteydenottoopyyntö, YVA-menettelyn kuulutusaika.

²²⁵ Tarkemmin aiheesta edellisessä kappaleessa 8.2.

²²⁶ Engström 2021, YA0028187 - Yhteydenottoopyyntö, YVA-menettelyn kuulutusaika.

²²⁷ Ainakaan hallituksen esitys (HE 259/2016 vp) ei anna 20 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ymmärtää, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi, että kohdan osalta sovelletaan aina automaattisesti määriteltyä enimmäismääräaikaa.

pidetään nähtävinä arviointimenettelyn aikana. Jos hankkeeseen sovelletaan valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskevan YVA-lain 5 lukua, siitä on mainittava kuulutuksessa.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös ympäristövaikutusten arviointiselostusta koskevaan kuulutukseen

Olisi lainsäätäjän tarkoituksen toteutumisen näkökulmasta perusteltua, että yhteysviranomaisen käytännössään soveltaisi tapauskohtaisesti (hanketyyppi ja olosuhteet huomioon ottaen) YVA-lain sanamuodon mahdollistamalla tavalla kuulutusaikaa sen vähimmäispituudesta enimmäispituuteen asti. Nykyisellään ELY-keskusten käytäntö näyttää siltä, että enimmäismääräaika sovelletaan liian heppoisin perustein, eli käytännössä ilman mitään perusteluja. Avoimuuden ja selkeyden vuoksi yhteysviranomaisen voisi velvoittaa erikseen perustelemaan, millä perusteella kunkin hankkeen kohdalla päädyttiin mihinkin kuulutusaikaan.

Sen lisäksi, että YVA-lain mahdollistama kuulutusaika tulisi ottaa käyttöön lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla tapauskohtaisesti vähimmäiskestosta enimmäiskestoon, voisi olla perusteltua, että annettaisiin tietyt kriteerit keston sovellettavuudesta, jota kaikkien yhteysviranomaisten tulisi käytännössään soveltaa. Oikeusvarmuuden näkökulmasta, olisi nimittäin tärkeää, että toimijat voisivat itse ennakoida kuulutusajan todennäköisen keston. Luonnollisesti tiettyä tapauskohtaista harkintavaltaa voi jättää myös viranomaisen haltuun, mutta tietyt yleiset kriteerit kuulutusaikojen kestosta palvelisivat kaikkien osapuolten intressiä. Tällä tavoin vältyttäisiin lisäksi alueellisilta eroilta kuulutusaikojen keston sovellettavuudessa.

9 YVA-LAINSÄÄDÄNNÖN TULEVAISUUS

9.1 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 50/2021 vp)

Valtioneuvosta on hyväksynyt hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 50/2021), jonka mukaiset lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2021. Muutoksen tarkoituksena on täydentää YVA-direktiivin täytäntöönpanoa. Suomi on nimittäin 28.11.2019 vastaanottanut Euroopan komissiolta virallisen huomautuksen YVA-direktiivin täytäntöönpanoa koskien.²²⁸ Komissio katsoo, että useita direktiivin säännöksiä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön.²²⁹ Hallituksen esityksen tavoitteena on siten täydentää YVA-direktiivin täytäntöönpanoa kansallisessa lainsäädännössä sekä tehdä YVA-lakiin joitakin tarkennuksia. Esityksen tavoitteena on myös edistää ympäristövaikutusten arvioinnin huomioon ottamista ympäristövaikutusten arviointia edellyttävien hankkeiden suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tavoitteena on myös tehdä joitakin tietosuojaan liittyviä muutoksia maa-aineslakiin. YVA-lakiin kohdistuvat ehdotukset ovat kuitenkin pääosin lakitekniisiä tarkennuksia tai muita sellaisia muutoksia, joilla ei ole juurikaan vaikutusta nykyiseen viranomaiskäytäntöön.²³⁰

9.2 Lainsäädännön tarkoituksen tehokkaampi toteutuminen

Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen (1994/61) johdanto-osan mukaan yleissopimuksen osapuolet tunnustavat, että valtioiden tulisi säätää tehokasta ympäristölainsäädäntöä. Sopimus tuli voimaan vuonna 1994, jolloin myös Suomi ratifioi sen. Kyse on kansainvälisellä tasolla tärkeimmästä ilmastopolitiikan tavoitteiden määrittäjästä.²³¹ Sopimuksen asettama tavoite kansalliselle ympäristölainsäädännölle on varsin selvä. Näin ollen on perusteltua ja jossain määrin jopa velvoitettua arvioida Suomen ympäristölainsäädännön tehokkuutta erityisesti ilmastonmuutoksen näkökulmasta.

²²⁸ Virallinen huomautus 28.11.2019 (2019/2290); tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/93/EU muutettuna direktiivillä 2014/52/EU puutteellinen täytäntöönpano.

²²⁹ "Komission mukaan puutteet koskevat muun muassa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (jäljempänä YVA-menettely) soveltamisalan määräytymistä, YVA-menettelyn tulosten huomioon ottamista lupamenettelyissä sekä päätösten perustelemiseen ja muutoksenhakuoikeuteen liittyviä kysymyksiä." HE 50/2021 vp, s. 3.

²³⁰ HE 50/2021 vp, s. 1, 3 ja 12–13.

²³¹ SYKE, kohta Sopimukset ohjaavat kansainvälistä ilmastopolitiikkaa.

Määttä esittää tehokkuuden yhtenä lainsäädännön sääntelystandardeista. Näiden standardien yhteydessä voidaan myös puhua hyvän sääntelyn ominaisuuksista. Yksinkertaisimmillaan voidaan todeta, että sääntelyn tulisi olla tehokasta. Käytännössä, jos sääntely ylipäättään nojautuu tehokkuusominaisuuteen, puhutaan kuitenkin tyypillisesti suorainaisen tehokkuuden sijaan kustannustehokkuudesta. Analyysin keskiössä on siten kysymys siitä, pystytäänkö sääntelyllä vähentämään epätoivottavaa käyttäytymistä huokeimmalla mahdollisella tavalla.²³² Analyysista voidaan johtaa näkemys, jonka mukaan sääntely, joka itseasiassa vähentää (/hidastaa) toivottua käyttäytymistä, ei ole tehokasta, vaan keinot epätoivotun käyttäytymisen vähentämiseksi, eivät kohdistu tarkoitettuun käyttäytymiseen.

Kansallisen YVA-lainsäädännön näkökulmasta tehokkuutta voisi edistää kohdassa 8.2 kuvatun yksivaiheisen menettelyn käyttöönotolla. Sinällään pieni, mutta yksittäisen hankkeen kannalta mahdollisesti merkittävä tehostamiskeino olisi myös kuulutusajan lyhyempi kesto. Eli sen sijaan että viranomisen, soveltaisi aina automaattisesti enimmäiskesto, voisi hankkeen ominaisuuksista riippuen myös lainsäädännön sallima lyhyempi kuulutusaika tulla kyseeseen.²³³ Kansallisella tasolla keskeisimpänä keinona YVA-lainsäädännön tehostamiseksi lienee kuitenkin ympäristömenettelyiden yhteensovitusyön jatkaminen.²³⁴

Koska YVA-lainsäädäntö on direktiivipohjaista, on kansallinen keinovalikoima varsin rajattu. EU-tasolla YVA-lainsäädännön nykytila tulisi arvioida sen tavoitteiden ja niiden tehokkaan toteutumisen valossa kokonaisuutena. YVA-lainsäädännön perusrunko rakentuu sille olettamalle, että tiettyjen hankkeiden kohdalla, voidaan varmasti sanoa, että niistä aiheutuu aina merkittäviä ympäristövaikutuksia. Siten nykyinen lainsäädäntöratkaisu ei anna lainkaan painoarvoa näiden hankkeiden erityispiirteille.²³⁵ Kyse on siis erityisesti hankeluettelon kriittisestä tarkastelusta. Arvioinnissa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien hankkeiden YVA-kohteluun ja siihen, miten menettely huomioi näiden hankkeiden erityispiirteet. Tämä ei välttämättä tarkoita sitä, että hankeluettelosta tulisi luopua kokonaisuudessaan. Lainsäädäntöön voitaisiin esimerkiksi lisätä tiettyjä erityispiirteitä (kuten hankkeesta koituvat myönteiset ympäristövaikutukset ja haitallisten ympäristövaikutusten estämiskeinot), jotka esittämällä hankkeesta vastaavalla

²³² *Määttä* 2009, s. 1–2, 75.

²³³ Ks. lisää kuulutusajan kestosta kohdassa 8.3 Kuulutusaikojen kesto.

²³⁴ Ks. lisää ympäristömenettelyjen yhteensovittamisesta kohdassa 6.2 Menettelyjen yhteensovittaminen.

²³⁵ Tässä yhteydessä viitataan nimenomaan niihin hankeluettelon hankkeisiin, joihin sovelletaan suoraan hankeluettelon perusteella YVA-menettelyä (YVA-direktiivin liite I).

olisi mahdollisuus saattaa hanke suoran sovellettavuuden sijaan yhteysviranomaisen päätettäväksi yksittäistapausharkinnassa.

Yksi YVA-lainsäädännön tavoitteiden tehokkaan toteutumisen kannalta olennainen seikka liittyy hankkeiden myönteisiin ympäristövaikutuksiin. Tässä yhteydessä kyse on erityisesti ilmastovaikutuksista. YVA-menettelyn painopistettä on pyritty siirtämään perinteisistä pilaantumislmiöistä laajempiin ilmastovaikutuksiin. Hankkeista vastaavilta edellytetään ja tullaan edellyttämään aina vain kattavammin ilmastovaikutusten huomioimista YVAssa. Tästä huolimatta YVA-laisäädäntö ei ota erikseen kantaa siihen, miten myönteiset ilmastovaikutukset tulisi huomioida YVAssa. YVA-lainsäädäntöön sen erityinen luonne ympäristöpolitiikan välineenä huomioon ottaen, tulisi ehdottomasti lisätä nimenomanen säännös myönteisten ilmastovaikutusten (miksei laajemmin myös ympäristövaikutusten) huomioon ottamisesta.

Eräs lainsäädäntöratkaisu myönteisten ympäristövaikutusten huomioimiseksi voisi olla kevennetty YVA-menettely. Tällainen ratkaisu voitaisiin itseasiassa direktiivin sallimissa puitteissa jo nykyiselläänkin toteuttaa kansallisesti tietyillä lainsäädännön muutoksilla. Eli hankkeesta vastaavan esitettyä riittävä näyttö siitä, että hankkeesta aiheutuisi myönteisiä ympäristövaikutuksia, voitaisiin hankkeen kohdalla sallia kevennetty YVA-menettely (yksivaiheinen). Tällaisen ratkaisun toteutettavuutta voitaisiin kuitenkin selvittää myös laajemmin EU-tasolla. Selvitettävänä olisi siten, se missä määrin ja millä perusteilla voisi olla mahdollista sallia normaalimenettelyä nopeampi ja suppeampi YVA. Tämä selvitys siis nimenomaan hankkeiden osalta, joiden osalta voitaisiin esittää ympäristöllle myönteisiä vaikutuksia.

9.4 Ympäristöpoliittinen perspektiivi

Ylikansallinen ympäristösäätely ja -politiikka on varsin uutta perua, sillä vielä vuonna 1973 ei voida katsoa, että Euroopan talousyhteisöllä olisi ollut varsinaista ympäristöpolitiikkaa. Tosin perusteita yhteisen ympäristösäätelyn ja -politiikan kehittämiseksi oli huomattu jo 1960-luvulla. Tärkeimpänä perusteena oli se, että talousyhteisössä eritasoisia ja erilaisilla kansallisilla ympäristösäädöksillä huomattiin olevan vaikutuksia yhteismarkkinoiden toteuttamisen kannalta. Yhteisön ensimmäinen ympäristöohjelma EYVL 1973 C 112 (1973–1976) loi rungon varsinaiselle ympäristöpolitiikalle. Jo silloin yhdeksi pääperiaatteeksi

kirjattiin ympäristövaikutukset.²³⁶ Eli jo yhteisön ympäristöpolitiikan alkutaipaleista lähtien tavoitteena on ollut jäsenvaltioiden yhtenäinen ympäristövaikutusten arviointi, joka ei väärinä kilpailua yhteismarkkinoilla ja siten omalta osaltaan edistää yhteismarkkinoiden toteutumista.²³⁷

Nykyisellään EU:n ilmastopolitiikka pohjaa YK:n ilmastopöytäkirjaan ja Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Euroopan unioni on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vuoden 1990 tasosta vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.²³⁸ Euroopan komissio on myös käynnistänyt Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (Green Deal). Kyseessä on laaja toimenpidepaketti, jonka avulla EU tähtää Euroopan ilmastonutraaliuteen vuoteen 2050 mennessä. Tavoitteena on päästöjen merkittävä väheneminen, tutkimuksiin ja innovaatioihin investoiminen sekä Euroopan luonnonympäristön säilyttäminen. Suomen kansallinen tavoite on olla hiilineutraali jo vuonna 2035.²³⁹ Kansallisten ja EU:n ympäristötavoitteiden toteutumisen valossa, voidaan pitää varsin tärkeänä sitä, että ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävät hankkeet ja niistä seuraavat ilmastohyödyt (päästövähennykset) saataisiin mahdollisimman pian suunnitteluvaiheesta toteuttamisen vaiheeseen.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely on ennakoiva ympäristönsuojeluväline, jonka avulla pyritään edistämään ympäristötavoitteiden toteutumista.²⁴⁰ Koska ympäristötavoitteet vaihtuvat yhteiskunnan ja poliittisen ilmapiirin kehittyessä ja muuttuessa, tulee myös YVA-menettelyn (ja -lainsäädännön) muuttua ja kehittyä mukana. Nykyään voidaan katsoa, että YVA-lainsäädännön toimivuus on keskeistä sekä sen perinteisen roolin kautta eli haitallisten ympäristövaikutusten tunnistamisessa ja ennaltaehkäisemisessä, mutta myös aivan erilaisesta näkökulmasta eli suhteessa ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien hankkeisiin. Erityisesti näiden hankkeiden osalta YVA-menettely ei saa muodostua liialliseksi hidasteeksi. Ympäristöpolitiikan välineenä YVAN tulisi kyetä mukautumaan luonteeltaan eri tyyppiisiin hankkeisiin eri tavoin (kannustaen toivottuun suuntaan ja toisaalta vähentäen epätoivottuja seuraamuksia). Hidastamalla merkittävästi sellaista

²³⁶ ”Toimintojen ja hankkeiden vaikutukset ympäristöön on arvioitava ennakolta. Tällöin voidaan valita toteutettavaksi ympäristön kannalta paras vaihtoehto. Ympäristövaikutukset on otettava huomioon sekä suunnittelussa että päätöksenteossa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.” EYVL 1973 C 112 s. 6.

²³⁷ Marttinen – Saastamoinen – Similä 1994, s. 20–21.

²³⁸ Ympäristöministeriö 2021, kohta Euroopan unionin ilmastopolitiikka.

²³⁹ Ulkoministeriö 2020, kohta Mikä EU:n Green Deal?

²⁴⁰ Pölonen 2007, s. 65.

toimintaa, joka on ympäristöpoliittisten tavoitteiden mukaista, YVA kääntyy itseasiassa omaa tarkoitustaan vastaan.

Komission mukaan ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen on Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja sen investointien kulmakivi (*the Sustainable Europe Investment Plan*). Lainsäätäjät ovat sitoutuneet noudattamaan "älä aiheuta merkittävää haittaa" -periaatetta (*do no significant harm principle*). YVA-direktiivillä tulee jatkossakin olemaan tärkeä rooli tässä suhteessa. YVA-direktiivillä tulee myös olemaan merkittävä vaikutus niiden kriteerien määrittämisessä, joilla määritetään se, välttääkö kaupallinen hanke merkittävät ympäristöhaitat samalla maksimoiden ympäristö- ja terveyshyödyt.²⁴¹

9.5 YVA-direktiivin rooli ja vaikutus kansallisen lain tulkinnassa

YVA-direktiivi on luonteeltaan minimisääntelyä, eli direktiivin asettamasta tasosta saadaan poiketa ympäristölle edullisempaan suuntaan. Myös kansallisten erityistarpeiden huomioon ottaminen on mahdollista. YVA-lain kokonaisuudistuksessa lainsäätäjän tavoitteena oli kuitenkin, ettei EU-sääntelyn kansallisessa toimeenpanossa lisätä kilpailukykyä haittaavaa ylimääräistä taakkaa. Selkeä tavoite oli pitäytyä kansallisesta lisäsääntelystä. Tavoitteena oli myös, ettei teollisuuden kustannukset kasvaisi.²⁴²

Ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien hankkeiden osalta näyttäisi siltä, että hankeluettelo ja sen sisältämä legaaliollettama siitä, että kaikki siinä mainitut hankkeet aiheuttaisivat aina merkittäviä ympäristövaikutuksia²⁴³, on se lainsäädäntöön sisällytetty kriittinen kohta, jonka myötä tietyt hankkeet voivat joutua YVA-menettelyn piiriin, vaikkei hankkeella itseasiassa olisikaan tosiasiasa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Tässä suhteessa kansallisessa lainsäädännössä tai sen tulkintakäytännössä ei ole juurikaan liikkumavaraa. Teollisuuden hankkeiden näkökulmasta, vaikka kansallisessa YVA-laissa onkin joitakin direktiivin vaatimuksia tiukempia raja-arvoja, ei hankeluetteloissa kuitenkaan ole merkittäviä eroja tältä osin.

Teollisuuden hankkeiden osalta merkittävä osa ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävistä hankkeista sisältyvät YVA-direktiivin hankeluetteloon. Näin ollen YVA-direktiivi sanelee

²⁴¹ European Commission 2021, s. 1.

²⁴² HE 259/2016 vp, 44 ja 47.

²⁴³ Tässä viitataan nimenomaan YVA-direktiivin liitteessä I listattuihin hankkeisiin, jotka edellyttävät aina YVA-menettelyn toteuttamista.

varsin pitkälle nöiden hankkeiden YVA-kohtelun, eikä kansalliselle tulkinnalle ole jätetty harkintavaltaa.

10 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen ennako-olettamuksena oli, että kansallinen sääntely olisi implementoitu direktiivin vaatimuksia huomattavasti tiukemmin ja, että kansallisesti YVA-menettelyä sovellettaisiin teollisuuden hankkeissa sellaisiin hankkeisiin, jotka eivät sitä direktiivin nojalla edellyttäisi. Tältä osin tarkastelu kuitenkin osoitti, että sovellettavuuden näkökulmasta teollisuuden hankkeiden kohdalla näin ei näyttäisi olevan. Teollisuuden hankkeiden kohdalla direktiivin hankeluettelo määrittelee varsin pitkälle YVA-menettelyn sovellettavuuden. Yksittäistapausharkinnassa kansallisen yhteysviranomaisen käytännön tarkastelu osoitti, että hankkeesta todennäköisesti aiheutuvia ympäristövaikutuksia tosiasiallisesti arvioitiin ja tähän arvioon perustuen yhteysviranomainen on tehnyt sekä kielteisiä että myönteisiä päätöksiä YVA-menettelyn soveltamisesta. Tämän tarkastelun perusteella ei siten ole suoraan vedettävissä johtopäätöstä siitä, että kansallisesti sovellettavuus teollisuuden hankkeissa olisi direktiivin vaatimuksia merkittävästi tiukempaa.

Toisaalta soveltamisalan tarkastelu kuitenkin osoitti sen, että nykyisellään YVA-lainsäädännön nojalla ympäristövaikutusten arviointimenettelyvelvollisuus saattaa myös kohdistua sellaisiin hankkeisiin, joilla ei itseasiassa välttämättä ole merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tältä osin ongelma on itseasiassa jo direktiivitasolla. Nimittäin kansallisella lainsäätäjällä ei ole merkittävää omaa harkintavaltaa hankeluettelon suhteen. YVA-direktiivin hankeluettelot määrittävät varsin pitkälle näiden hankkeiden YVA-kohtelun. Tältä osin kysymys kuuluu, voidaanko ennakkollisesti määrittää näin laajasti eri hanketyyppejä suoraan sellaisiksi, että niillä olisi aina automaattisesti merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Erityisesti, kun otetaan huomioon, että monet hankeluettelon perusteella automaattisesti YVA-velvolliset hankkeet voivat olla ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtääviä, mutta lainsäädännön nykyisen rakenteen perusteella tällä erityispiirteellä ei ole mitään merkitystä hankkeen YVA-kohtelua ajatellen. Onko tältä osin kysymys eräänlaisesta mutkat suoriksi -sääntelystä?

Ennako-olettamuksena tutkimukseen lähdetessä oli lisäksi se, että kansallisen tulkintakäytännön oletettiin suhtautuvan ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtääviin hankkeisiin epäsuopeasti. Tältä osin lainsäädännön ja tulkintakäytännön tarkastelu itseasiassa osoitti, että nykyisellään YVA-lainsäädännössä ei ole nimenomaista säännöstä, jonka mukaan hankkeesta koituvat ympäristöhyödyt voitaisiin huomioida viranomaisen

käytännössä. Edellä kuvatusti hankeluettelon perusteella suoraan YVA-menettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden osalta tällaiselle arvioinnille ei ole lainkaan paikkaa nykyisessä YVA-lainsäädännön soveltamiskäytännössä. Ympäristöhyötyjen huomioon ottamiselle yksittäistapausharkinnassakaan ei ole kovinkaan vahvaa juridista tukea. Nimittäin vasta YVA-direktiivin 2014 muutoksessa säädettiin, että hankkeesta vastaava voi antaa kuvauksen hankkeen ominaisuuksista ja/tai toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään tai ehkäisemään jotakin sellaista, joka olisi muutoin voinut olla merkittävä haitallinen ympäristövaikutus (YVA-direktiivi 4 artiklan 4 kohta). Säännös ei kuitenkaan anna kovinkaan painavaa juridista tukea sille, että hankkeesta aiheutuvia ympäristöhyötyjä voitaisiin huomioida. Kyse on siis puhtaasti haittoja ehkäisevien ja välttävien seikkojen huomioimisesta, ei niistä erillisten hyötyjen huomioimisesta. Näin ollen YVA-lainsäädäntö ei anna ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtääville hankkeille minkäänlaista erityisasemaa suhteessa muihin hankkeisiin. Tietty menettelypuolen positiivinen erityiskohtelu voisi kuitenkin kannustaa toimijoita toteuttamaan enenevissä määrin tällaisia hankkeita ja toisaalta tällaisten hankkeiden nopeampi edistyminen voisi myös vauhdittaa näistä koituvien ympäristöhyötyjen toteutumista.

Ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien hankkeiden YVA-kohtelun tarkastelu siis osoitti, ettei YVA-lainsäädännössä ole nykyisellään sellaisia perusteita, että ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävissä hankkeissa voitaisiin välttyä YVA-menettelyn toteuttamiselta.²⁴⁴ Suomessa ei myöskään ole toistaiseksi käytössä sellaista kevennettyä YVA-menettelyä, jota voitaisiin soveltaa nimenomaan ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävissä hankkeissa. Tässä tutkimuksessa esitetyistä ratkaisuista YVA-menettelyn keventämiseksi ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävien hankkeiden erityisluonne huomioon ottaen, yksivaiheisen menettelyn käyttöönotto voisi olla näiden hankkeiden kohdalla toimiva ratkaisu.

Keskeisimmät tutkimuksessa tunnistetut haasteet YVA-menettelyssä itsessään liittyvät ympäristövaikutuksen merkittävyyden arvioimiseen. Sekä toimijoilla että viranomaisilla on ollut haasteita tunnistaa nimenomaan merkittävät ympäristövaikutukset. Tämä haaste johtaa

²⁴⁴ Tarkennuksena, että ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtääväksi hankkeeksi luokiteltava hanke voi välttyä YVA-menettelyn toteuttamiselta, mutta menettelyn sovellettavuudessa, sillä ei ole suoranaista merkitystä, onko hanke ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäävä vai ei. Sovellettavuus määräytyy hankeluettelon tai yhteysviranomaisen yksittäistapausharkinnan perusteella, jonka osalta on epäselvää, missä määrin yksittäinen viranomaisen voi päättää hankkeen myönteisten ympäristövaikutusten riittävän perusteeksi YVA-menettelyn soveltamattomuudelle.

siihen, että YVA-menettelyssä arvioidaan paljon myös ei-merkittäviä ympäristövaikutuksia ja siten YVA-aineistot myös paisuvat hallitsemattoman pituisiksi. Tässä suhteessa havaitut ongelmat ovat kansainvälisiä. Näin ollen sekä kansallisesti että kansainvälisesti kaivattaisiin lisää viranomaisten välistä yhteistyötä, jotta parhaat toimintatavat saataisiin otettua mahdollisimman laajasti käyttöön ja alueelliset ja viranomaiskohtaiset vaihtelut puolestaan minimiin. Sekä kansallisella tasolla että EU:n tasolla annettuja ohjeita tarvitaan lisäksi lisää.

Yleisesti YVA-lainsäädännön tulkintakäytännön osalta tutkimuksessa selvisi, että yhteysviranomainen on päätenyt tulkintakäytännössään soveltamaan ainoastaan lainsäädännön enimmäiskuulemisaikaa. Tällaiselle käytännölle ei ole kuitenkaan löydettävissä tukea lainsäädännöstä tai lainsäädännön valmisteluaineistoista. Näin ollen tutkimuksen johtopäätöksenä on tältä osin se, että jatkossa yhteysviranomaisen tulisi soveltaa lainsäätäjän antamaa kuulemisaikaa tarkoitetulla tavalla vähimmäismääräajasta enimmäismääräaikaan tapauskohtaisesti.

Tutkimuksessa tarkasteltiin lisäksi kaksivaiheisesta YVA-menettelystä luopumista, erityisesti teollisuuden muutoshankkeiden kohdalla. Näissä hankkeissa YVA-menettelyn ei ylipäätään olla koettu tuottavan lisäarvoa, joten raskaan menettelyn edellyttäminen näissä tapauksissa, ei ole tarkoituksenmukaista. YVA-menettelyn yksivaiheisuutta voisi lisäksi selvittää sellaisten hankkeiden osalta, joista olisi odotettavissa ympäristöhyötyjä. Näiden hankkeiden osalta kevennetty menettely vain vahvistaisi YVA-menettelyn luonnetta ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteuttajana ja kannustaisi siten toivotunlaiseen toimintaan.

Ihmiskunta on maailmanlaajuisesti sitoutunut kestävän kehityksen tavoitteeseen. Nykyihmisten tarpeiden tyydyttäminen ei saa estää tulevia sukupolvia tekemästä samoin.²⁴⁵ Kaiken lainsäädännön, erityisesti ympäristölainsäädännön tulee mahdollisimman tehokkaasti toteuttaa tätä tavoitetta. Tässä suhteessa YVA-lainsäädännöllä on keskeinen rooli ja pienillä lainsäädännön kehitystoimilla YVA-lainsäädännöllä on myös aidosti mahdollisuus entistä tehokkaammin toteuttaa tätä tavoitetta.

²⁴⁵ Ekroos ym. 2010, s. 7.