

# YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn  
toimivuus ja kehittämistarpeet

Jorma Jantunen  
Pekka Hokkanen

YMPÄRISTÖN-  
SUOJELU





SUOMEN YMPÄRISTÖ 18 | 2010

# YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi

**Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn  
toimivuus ja kehittämistarpeet**

**Jorma Jantunen  
Pekka Hokkanen**

Helsinki 2010

**YMPÄRISTÖMINISTERIÖ**



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ  
MILJÖMINISTERIET  
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

SUOMEN YMPÄRISTÖ 18 | 2010  
Ympäristöministeriö  
Luontoympäristöosasto

Taitto: Leila Haavasoja  
Kansikuva: Alvar Tallskog

Julkaisu on saatavana myös internetistä:  
[www.ymparisto.fi/julkaisut](http://www.ymparisto.fi/julkaisut)

Edita Prima Oy, Helsinki 2010

ISBN 978-952-11-3780-8 (nid.)  
ISBN 978-952-11-3781-5 (PDF)  
ISSN 1238-7312 (pain.)  
ISSN 1796-1637 (verkkokj.)



## ESIPUHE

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä on ollut voimassa 16 vuotta. Tämä julkaisu sisältää ensimmäisen kokonaisvaltaisen arvioinnin YVA-lain toimivuudesta.

Toimivuuden arvioinnissa painottui kolme näkökulmaa: YVA-lain tavoitteiden toteutuminen, arviointimenettelyn toimivuus sekä YVA-menettelyn suhde eräiden muiden lakien mukaisiin menettelyihin. Arvioinnissa hyödynnettiin tietolähteenä kirjallista aineistoa ja Suomen ympäristökeskuksen seurantatietoja, erillisselvityksiä ja tehtiin perusteellinen haastattelu YVA-menettelyn eri osapuolia edustaville asiantuntijoille. Monipuolinen ja laaja aineisto tarjosi mahdollisuuden tarkastella lain toimivuutta monesta eri näkökulmasta.

Toimivuusarvioinnin keskeisimpänä tuloksena voidaan pitää sitä, että YVA-laki toimii varsin hyvin niin lain tavoitteiden kuin hallinnon toimivuudenkin näkökulmista. Toimivuusarviointi osoittaa, että YVA-direktiivi on toimeenpantu Suomessa onnistuneella tavalla. YVA-menettelyä sovelletaan arvioinnin tarkoituksen kannalta perustellusti harvoin, mutta ympäristövaikutuksiltaan merkittäviin hankkeisiin. Arviointiprosessin eri osapuolilla on selkeät roolit ja vastuut. Kaksivaiheinen arviointiprosessi on YVA-menettelyn vaikuttavuuden ja laadun kannalta perusteltu ratkaisu ja tarjoaa kansalaisille hyvät mahdollisuudet tiedonsaantiin ja osallistumiseen.

Toimivuusarvioinnin tulosten valossa YVA-lakiin ei kohdistu merkittäviä muutostarpeita. Arvioinnissa tunnistettiin kuitenkin eräitä lainsäädännön tarkistamista mahdollisesti edellyttäviä kehittämistarpeita, jotka koskevat YVA-menettelyn yhteensovittamista kaavoituksen ja ympäristölupamenettelyn kanssa. Huomattava osa arvioinnin johtopäätöksinä esitetyistä YVA-menettelyn kehittämistoimista on sellaisia, että ne voidaan toteuttaa nykyisen lainsäädännön puitteissa ohjausta ja viranomaisten toimintatapoja kehittämällä sekä koulutuksella.

Ympäristöministeriö tilasi YVA-lain toimivuutta koskevan arvioinnin Suomen ympäristökeskukselta. Arvioinnin laatimisesta ovat vastanneet johtava asiantuntija Jorma Jantunen Suomen ympäristökeskuksesta ja erikoistutkija Pekka Hokkanen Keski-Suomen ympäristökeskuksesta (1.1.2010 lähtien ELY-keskus). Lisäksi teetettiin kaksi erillisselvitystä. YVA-lain sekä maankäyttö- ja rakennuslain välistä suhdetta koskevan selvityksen laati Auvo Haapanala. YVA-menettelyn oikeudellisia kysymyksiä tarkastelevan selvityksen laati mvs. professori Ismo Pölönen Itä-Suomen yliopistosta.

Arviointia varten asetettiin ohjausryhmä toimikaudelle 5.2.–31.12.2009 ja sitä jatkettiin 31.3.2010 asti. Ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut aluesuunnittelu-neuvos Ulla Koski ympäristöministeriöstä ja jäseninä ovat toimineet hallitussihteeri Marja Mäntynen, lainsäädäntöneuvos Oili Rahnasto, neuvotteleva virkamies Seija Rantakallio, hallitussihteeri Satu Sundberg ja neuvotteleva virkamies Lasse Tallskog ympäristöministeriöstä sekä yli-insinööri Jorma Aurela työ- ja elinkeinoministeriöstä, luonnonsuojelupäällikkö Eero Kaakinen Pohjois-Suomen ympäristökeskuksesta (1.1.2010 lähtien ELY-keskus), ylitarkastaja Seija Savo Lounais-Suomen ympäristökeskuksesta (1.1.2010 lähtien ELY-keskus) sekä apulaisjohtaja Rolf Nyström Uudenmaan ympäristökeskuksesta (1.1.2010 lähtien ELY-keskus). Ohjausryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Nunu Pesu ympäristöministeriöstä.

Ympäristöministeriö kiittää Jorma Jantusta ja Pekka Hokkasta asiantuntevasta, perusteellisesta ja monipuolisesta arvioinnista, joka antaa ministeriölle hyvät lähtökohdat niin nykyisen YVA-lain mukaisen arviointimenettelyn ja hallinnon toimintatapojen kehittämiseen kuin mahdollisten lainsäädäntömuutostenkin valmisteluun. Ympäristöministeriö kiittää myös Auvo Haapanalaa ja Ismo Pölästä erittäin asiantuntevista erillisselvityksistä. Samoin ympäristöministeriö kiittää ohjausryhmän jäseniä arvokkaasta panoksesta arviointityön ohjauksessa.

Lopuksi haluan kiittää kaikkia työhön osallistuneita erinomaisen rakentavasta ja innostavasta yhteistyöstä haastavan arviointityön eri vaiheissa.

Ulla Koski  
Ohjausryhmän puheenjohtaja  
Ympäristöministeriö

## SISÄLLYS

|  |    |
|--|----|
| <b>Esipuhe</b> .....                                       | 3  |
| <b>1 Johdanto</b> .....                                    | 7  |
| 1.1 Toimivuusarvioinnin tavoitteet ja sisältö .....        | 7  |
| 1.2 Aineisto .....   | 8  |
| 1.3 YVA-lainsäädännön lähtökohdat ja kehittyminen .....    | 9  |
| 1.4 YVA-menettely ympäristöpolitiikan ohjauskeinona .....  | 10 |
| <b>2 YVA-lainsäädännön toimeenpano</b> .....               | 13 |
| 2.1 YVA-menettely tilastojen valossa .....                 | 13 |
| 2.2 YVA-menettely ja ympäristölupa .....                   | 18 |
| 2.3 Toimeenpanon tuki .....                                | 21 |
| 2.4 Käytetyt voimavarat .....                              | 23 |
| <b>3 YVA-lainsäädännön soveltamisala</b> .....             | 26 |
| 3.1 EU-oikeudelliset lähtökohdat .....                     | 26 |
| 3.2 Arviointivelvollisuuden määräytyminen .....            | 27 |
| 3.3 YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksessa ..... | 30 |
| 3.4 Yleinen selvilläolovelvollisuus .....                  | 33 |
| <b>4 YVA-menettelyn rooli suunnittelussa</b> .....         | 35 |
| 4.1 YVA-menettelyn vaikutus hankkeisiin .....              | 36 |
| 4.2 Hankekokonaisuuden määrittely .....                    | 37 |
| 4.3 Vaihtoehtotarkastelu .....                             | 38 |
| 4.4 Vaihtoehtojen vertailu .....                           | 40 |
| 4.5 YVA-menettelyn ajoitus .....                           | 41 |
| 4.6 Ympäristövaikutusten arvioinnin voimassaolo .....      | 42 |
| 4.7 Hankkeesta luopuminen YVA-menettelyn vuoksi .....      | 42 |
| <b>5 YVA-menettelyn käytännön toteutus</b> .....           | 44 |
| 5.1 YVA-menettelyn vaiheet .....                           | 45 |
| 5.2 Vaikutusselvitysten riittävyys .....                   | 46 |
| 5.3 Vaikutusten merkittävyys .....                         | 47 |
| 5.4 Yhteisvaikutukset .....                                | 48 |
| 5.5 Raportointi .....                                      | 49 |
| 5.6 Seuranta .....   | 50 |
| 5.7 Alueellinen yhtenäisyys .....                          | 52 |
| <b>6 Osallistuminen, yhteistyö ja toimijat</b> .....       | 54 |
| 6.1 Osallistuminen .....                                   | 54 |
| 6.2 Toimijoiden roolit ja yhteistyö .....                  | 58 |

|  |    |
|--|----|
| <b>7 YVA-lainsäädännön suhde muuhun lainsäädäntöön</b> .....                         | 60 |
| 7.1 Ympäristöselvitysten yhteensovittamisperiaate.....                               | 61 |
| 7.2 YVA-menettelyn suhde lupa- ja sitä vastaaviin hyväksymis-<br>menettelyihin ..... | 61 |
| 7.3 YVA-menettely ja kaavoitus .....   | 65 |
| 7.4 YVA-menettely ydinlaitoshankkeissa .....   | 69 |
| <b>8 Johtopäätökset</b> .....  | 72 |
| 8.1 Keskeiset arviot ja johtopäätökset .....   | 72 |
| 8.2 Kehittämiskohteet.....   | 75 |
| <br>   |    |
| Lähdeluettelo .....  | 77 |
| Liitteet .....   | 81 |
| Kuvailulehti .....   | 88 |
| Presentationsblad .....  | 89 |
| Documentation page .....   | 90 |

# 1 Johdanto

I.1

## Toimivuusarvioinnin tavoitteet ja sisältö

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, jäljempänä YVA-laki) tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. YVA-lailla sekä sen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella ympäristövaikutusten arvioinnista (713/2006, jäljempänä YVA-asetus) on toimeenpantu direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (85/377/ETY, jäljempänä YVA-direktiivi) muutoksineen ja YK:n Euroopan talouskomission (ECE) valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus (SopS 67/1997, jäljempänä Espoon sopimus). YVA-menettely on ennaltaehkäisevä ympäristöpolitiikan väline, jolla pyritään järjestelmälliseen ja kokonaisvaltaiseen vaikutusten arviointiin ja ympäristöä koskevan tiedon lisäämiseen suunnittelussa ja päätöksenteossa. Haitallisten ympäristövaikutusten ja niiden lieventämismahdollisuuksien selvittämistavoitteen lisäksi YVA-menettelyssä korostuu kansalaisten ja eri osapuolten osallistuminen, jonka avulla pyritään laajentamaan päätöksenteon tietopohjaa. YVA-lainsäädännön ja sen valmistelutöiden mukaan kolme ympäristövaikutusten arviointimenettelyn päätavoitetta on: ennaltaehkäisevä ympäristönsuojelu; ympäristövaikutusten kokonaisvaltainen arviointi ja integrointi päätöksentekoon; ja riittävän varhainen ja laaja osallistuminen.

Toimivuusarvioinnissa tarkastellaan YVA-lainsäädännön ja YVA-menettelyn keskeisiä ominaispiirteitä ja toimivuutta, sekä sitä, miten YVA-lain tavoitteet ovat toteutuneet. Tarkastelussa arvioidaan hankkeita koskevan YVA-menettelyn roolia suunnittelussa ja päätöksenteossa samoin kuin YVA-lain ja muun lainsäädännön suhdetta. Arvioinnin tavoitteena on kuvata toimivuuden nykytilaa sekä tuottaa tietoa ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämiseen ja YVA-lainsäädännön mahdollisiin tarkistuksiin. Monipuolisen aineiston sekä erilaisten näkökulmien avulla pyritään tunnistamaan YVA-lainsäädännön ja -menettelyn vahvuuksia ja kehittämiskohteita. Tarkastelussa toimivuus ymmärretään varsin laajasti: se pitää sisällään YVA-menettelyn toimivuuden yhtäältä toteutuksellisesti käytännön prosessina ja toisaalta tuloksellisesti arviointimenettelyn vaikutusten kautta. Toimivuudella on näin ymmärrettyä paljon yhteistä YVA-menettelyn laadun ja vaikuttavuuden kanssa.

Toimivuusarvioinnin sisällölliset painopisteet ja rajaukset muotoutuivat monivaiheisessa prosessissa kirjoittajien, ympäristöministeriön asiantuntijoiden ja toimivuusarvioinnin ohjausryhmän yhteistyönä. Tarkasteltavia teemoja ja kysymyksiä ovat:

- YVA-lainsäädännön toimeenpano ja voimavarat (luku 2);
- YVA-menettelyn soveltamisala (luku 3);
- YVA-menettelyn rooli suunnittelussa ja vaikutus hankkeisiin (luku 4);
- YVA-menettelyn käytännön toteutus, esimerkiksi vaikutusselvitysten riittävyys, raportointi, seuranta ja alueellinen yhtenäisyys (luku 5);
- osallistuminen, toimijat ja yhteistyö (luku 6), ja
- YVA-lainsäädännön suhde muuhun lainsäädäntöön (luku 7).

Kunkin pääluvun alussa on päätelmät toimivuudesta ja lopuksi pääluvussa 8 tehdään keskeiset johtopäätökset ja esitetään kehittämiskohteita.

Työssä ei tarkastella Espoon YVA-yleissopimuksen mukaista rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia, yksityiskohtaisesti YVA-asetuksen hankeluettelo YVA-menettelyä edellyttävistä hankkeista, aluehallintouudistusta (ALKU-hanke)<sup>1</sup> YVA-menettelyn tai -lainsäädännön kannalta eikä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia (SOVA).

## 1.2

### Aineisto

Toimivuusarviointi perustuu tilastoaineistoon, asiantuntijahaastatteluihin sekä kirjalliseen aineistoon. Työn yhteydessä laaditussa oikeudellisessa erillisselvityksessä tarkasteltiin YVA-lainsäädännön soveltamisalaa ja YVA-lainsäädännön suhdetta muuhun ympäristölainsäädäntöön<sup>2</sup>, ja toisessa erillisselvityksessä YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain välistä suhdetta. YVA-lainsäädännön toimeenpanoa analysoitiin kokoamalla Suomen ympäristökeskuksen tilastoaineistosta keskeisiä tunnuslukuja muun muassa YVA-menettelyn soveltamisesta eri hanketyypeissä ja yksittäistapauksissa, YVA-menettelyiden kestosta, YVA-menettelyn ja ympäristöluvan välisestä suhteesta sekä muistutuksista, mielipiteistä ja valituksista. YVA-menettelyn vaikutusta ympäristölupapäätöksiin tarkasteltiin 32 esimerkkihakkeessa lupapäätösten ja YVA-asiakirjojen analyysillä.

Haastatteluilla koottiin toimijoiden kokemuksia sekä YVA-lain käytännön toimivuudesta että hyväksyttävyydestä. Haastateltaviksi valittiin monipuolinen ympäristövaikutusten arvioinnin asiantuntijoiden joukko (liite 1). Mukana oli hankkeesta vastaavia (9), yhteysviranomaisia (6), konsultteja (4), järjestöjen edustajia (2) sekä erilaisia päätöksentekijöitä (10). Työ- ja elinkeinoministeriö nimesi haastatteluun seitsemän ydinenergialain alaisten YVA-hankkeiden toimijaa. Haastateltavat olivat pääosin kokeneita ympäristövaikutusten arvioinnin toimijoita, 10 haastateltavaa oli ollut tekemisissä YVA-menettelyn kanssa koko YVA-lain voimassaoloajan. Valtaosalla haastateltavista oli luonnontieteellinen (14) tai tekninen (13) koulutus. Haastateltavat esiintyivät raportissa anonyymeinä. Haastattelut perustuivat toimivuusarvioinnin pääteemoihin ja niistä johdettuihin 82 kysymykseen (liite 2). Yksittäisten mielipiteiden korostamisen sijaan aineistosta koottiin teemoittain eri toimijoiden ja toimialojen keskeisiä näkemyksiä YVA-lainsäädännön ja -menettelyn toimivuudesta. Näin oli mahdollista arvioida myös sitä, missä asioissa näkemykset eroavat ja missä ne ovat yhteneviä. Haastatteluaineistossa on huomioitava myös se, että vastaajilla on ollut mahdollisuus käyttäytyä haastattelutilanteessa strategisesti ja korostaa omia intressejään.

<sup>1</sup> Aluehallintouudistuksen myötä YVA-lain edellyttämiä yhteysviranomaistehtäviä hoitavat alueellisten ympäristökeskusten sijaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) 1.1.2010 alkaen.

<sup>2</sup> Oikeudellisessa erillisselvityksessä on otettu huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö 15.10.2009 saakka ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö 18.11.2009 saakka.

Kirjallisena aineistona oli viimeaikaista suomalaista alan tutkimusta sekä YVA-oppaita, -ohjeita ja -tukiaineistoja. Arviointityötä varten käytiin systemaattisesti läpi aihepiirin tutkimuskirjallisuutta. Toimivuusarvioinnissa kootun tilasto- ja haastatteluaineiston tuloksia peilattiin aiempaan tutkimukseen. EU-komissio on tarkastellut YVA-direktiivin soveltamista ja tehokkuutta Euroopan unionissa.<sup>3</sup> Komission kertomukset antavat vertailupohjaa Suomen YVA-lainsäädännön toimivuuden arvioinnille. Arvioinnin tekijöillä oli käytössään myös toimivuusarvioinnin yhteydessä järjestetyn keskustelutilaisuuden (28.10.2009) muistiinpanot (keskustelutilaisuuden osallistujat, liite 3).

1.3

## YVA-lainsäädännön lähtökohdat ja kehittyminen

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tarvetta arvioitiin Suomessa ensimmäisen kerran jo vuonna 1982 julkaistussa mietinnössä, jossa linjattiin varsin modernilla tavalla muun muassa laaja ympäristövaikutusten käsite ja ennakkollinen kansalaisosallistuminen.<sup>4</sup> YVA-lain valmistelu siirtyi seuraavalle vuosikymmenelle. Suomen integroituminen Eurooppaan aiheutti tarpeen selvittää vuonna 1988 voimaan tulleen YVA-direktiivin ja Suomen allekirjoittaman Espoon sopimuksen edellyttämiä lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimia. Lisäksi OECD oli antanut 1988 suosituksen YVA-menettelyn käyttöönotosta Suomessa. Suomalaisen tiedeyhteisön aktivoitumisen myötä pohjoisamerikkalaisen ympäristövaikutusten arvioinnin vaikutteita rantautui Suomeen.

YVA-lakia valmistelleen työryhmän 1992 julkaisema esitys<sup>5</sup> herätti vilkasta keskustelua erityisesti siltä osin, kuin työryhmän ehdotukset menivät YVA-direktiivin vähimmäisvaatimuksia pidemmälle. Vastakkain olivat vahvaa kaksivaiheista YVA-menettelyä kannattava sekä kevyempää yhden kuulemisen sisältämää YVA-menettelyä kannattava näkemys. YVA-lainsäädännön valmistelu jatkui hallituksessa 1992–1994. Tammikuussa 1994 annettu hallituksen esitys (HE 319/1993 vp) YVA-laista sekä 1.9.1994 voimaan tullut YVA-laki (268/1994) ja sen nojalla annettu YVA-asetus (792/1994) vastasivat pitkälle työryhmän ehdotusta.<sup>6</sup> YVA-menettelyn käyttöönotto oli merkittävä uudistus niin ympäristövaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden ympäristövaikutusten arvioimisen kuin eri osapuolten ennakkollisen osallistumisen kannalta.

YVA-menettelyn lisäksi ympäristövaikutuksia arvioidaan monissa muissakin yhteyksissä. Euroopan unionin direktiiviä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY) toteutetaan kansallisella tasolla lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005, jäljempänä SOVA-laki), maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999) sekä lailla vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004). YVA-menettelyn ulkopuolisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskee YVA-lain mukainen yleinen selvilläolovelvollisuus. Ympäristövaikutusten arviointiin liittyviä velvoitteita on sisällytetty myös lukuisiin muihin lakeihin, kuten ympäristönsuojelulakiin (86/2000) ja maantielakiin (503/2005). Lisäksi ympäristö- ja muita vaikutuksia arvioidaan esimerkiksi politiikkaohjelmien ja lainsäädännön valmistelussa.

3 KOM 2003; KOM 2009.

4 KM 1982.

5 YM 1992.

6 YVA-lainsäädännön valmistelun vaiheista esim. Hokkanen 2007; Saastamoinen 1997; Sairinen 2000 ja Tarasti 2004.

YVA-direktiivi antaa liikkumatilaa kansalliselle soveltamiselle. Suomessa päädyttiin erityislainsäädäntöön sen sijaan, että ympäristövaikutusten arvioimisesta säädettäisiin muiden lakien yhteydessä kuten esimerkiksi Ruotsissa. Toiseksi Suomessa toteutetaan kaksivaiheista YVA-menettelyä, jossa YVA-ohjelmavaiheella on tärkeä rooli. Kolmanneksi YVA-lainsäädäntö ei lähtökohtaisesti rajaa mitään hanketyyppejä YVA-menettelyn ulkopuolelle. Neljänneksi Suomessa on kehittynyt yhteysviranomaisjärjestelmä, jossa yhteysviranomaisilla on tärkeä koordinoiva, ohjaava ja YVA-menettelyn laatua varmistava rooli. Samalla näille viranomaiselle karttuu ympäristövaikutusten arvioinnin asiantuntemusta ja kokemusta.

YVA-lakia ja -asetusta on muutettu kaksi kertaa YVA-direktiivin muutosten takia.<sup>7</sup> Vuoden 1999 muutokset laajensivat YVA-menettelyn soveltamista hankeluettelon perusteella ja selkeyttivät arviointimenettelyn soveltamista yksittäistapauksessa. Direktiivin lisäksi muutoksissa otettiin huomioon kansallisia kokemuksia koskien määritelmiä, lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön sekä YVA-menettelyn käytännön toteutusta.<sup>8</sup> Vuoden 2006 YVA-lain uudistuksen taustalla oli kansallisten kehittämistarpeiden lisäksi YVA-direktiiviin ns. osallistumisoikeusdirektiivillä (2003/35/EY)<sup>9</sup> tehdyt muutokset. Säädosuudistuksen myötä arviointimenettelyn soveltamistarvetta yksittäistapauksissa koskeva päätöksenteko siirtyi ympäristöministeriöltä alueellisille ympäristökeskuksille. Uutta oli myös se, että soveltamistarvetta koskeva päätös tehdään myös silloin, kun YVA-menettelyä ei sovelleta. Vuoden 2006 lakiuudistus täsmensi myös valitusperusteita: nyt oli mahdollista hakea hankkeen lupa- tai sitä vastaavaan päätökseen muutosta myös YVA-menettelyn olennaisten puutteiden perusteella. Lisäksi YVA-lainsäädäntöön on tehty muutamia vähäisempiä, luonteeltaan teknisiä uudistuksia vuosina 1995, 1999, 2004, 2005 ja 2009.<sup>10</sup>

#### 1.4

### YVA-menettely ympäristöpolitiikan ohjauskeinona

Ympäristöpolitiikan ohjauskeinoilla tarkoitetaan julkisen vallan toimia, joilla ympäristölle haitallista toimintaa pyritään rajoittamaan tai muuten ohjaamaan. Ohjauskeinot jaotellaan oikeudellisiin, taloudellisiin ja tiedollisiin ohjauskeinoihin.<sup>11</sup> Ympäristöpoliittisessa ohjauksessa tapahtui 1980-luvulla näkökulman muutos: ohjausta ryhdyttiin kehittämään haittoja korjaavasta ympäristönsuojelusta ennaltaehkäiseviin, suoraan yhteiskunnan eri toimintoihin puuttuviin ohjauskeinoihin.

Osana hankkeen suunnittelua toteutettava YVA-menettely voidaan nähdä sekä oikeudellisena että tiedollisena ohjauskeinona. Se ei kuitenkaan ole päätöksentekoeikä lupamenettely, vaan siinä tuotetaan tietoa suunnittelua ja päätöksentekoa varten. Varsinaiset päätökset tehdään ja luvat käsitellään arviointimenettelyn jälkeen kutakin

7 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 267/1999; Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 458/2006; Asetus ympäristövaikutusten arvioinnista 268/1999; Asetus ympäristövaikutusten arvioinnista 713/2006.

8 HE 182/1998 vp; Pölönen 2007.

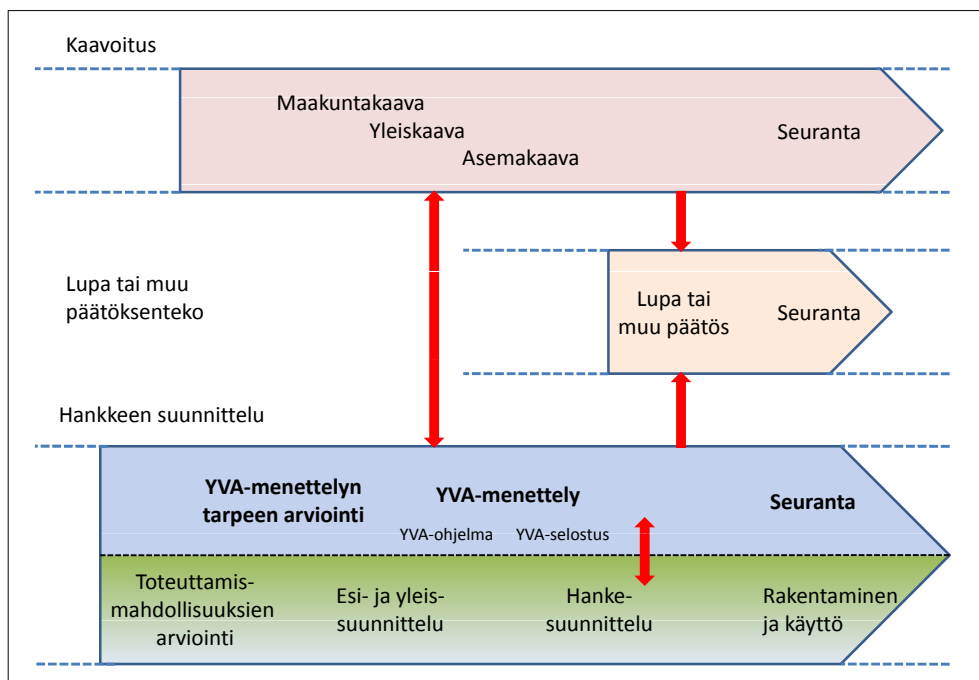
9 Direktiivi yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/91/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

10 Vuonna 1995 lääninhallitukselle osoitetut tehtävät siirtyivät alueellisille ympäristökeskuksille (Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 59/1995). Vuonna 2004 YVA-lakiin lisättiin uusi 4 a §, jonka mukaan lakia sovelletaan myös Suomen talousvyöhykkeellä (Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 1059/2004). Vuonna 2005 YVA-lain säännös suunnitelmien ja ohjelmien arvioimisesta korvattiin viittauksella SOVA-lakiin (Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 24 §:n muuttamisesta 201/2005). Vuonna 2009 alueellisille ympäristökeskuksille osoitetut tehtävät siirtyivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 1584/2009).

11 Ks. yksityiskohtaisemmista ohjauskeinoluokitteluista esim. Hokkanen 2007; Sairinen 2000.

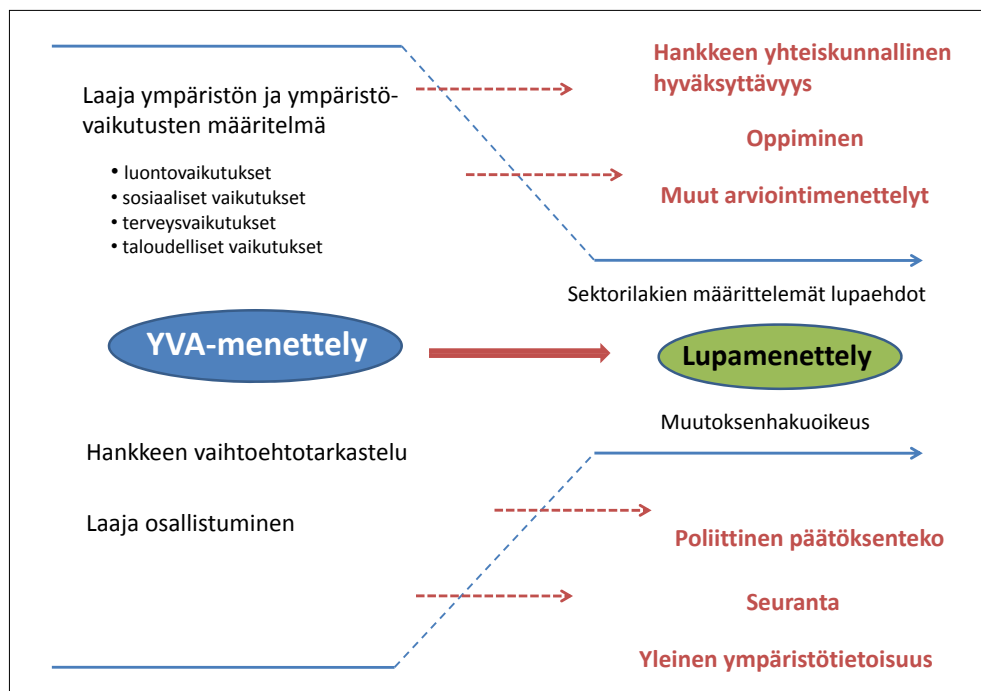
hanketyypin koskevan erityislainsäädännön mukaisesti. YVA-menettelyyn liittyvä tiedotus ja vuorovaikutus tarjoavat tietoa arvioinnin kohteena olevan hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista kaikille osapuolille, myös kansalaisille.

Kuvassa 1 on esitetty YVA-menettely osana hankkeen suunnittelua, sekä kuvattu hankkeen suunnittelun suhdetta kaavoitukseen ja hanketta koskevaan päätöksentekoon. Yksittäisen hankkeen YVA-menettely kytkeytyy hanketyypistä, sitä koskevasta erillislainsäädännöstä ja suunnittelutilanteesta riippuen eri tavoin muihin menettelyihin. YVA-menettely tuottaa tietoa suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä muokkaa hanketta.



Kuva 1. YVA-menettely hankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa.

YVA-menettelylle on keskeistä laaja osallistuminen, hankkeen vaihtoehtotarkastelu ja laava ympäristövaikutusten määrittely: YVA-menettelyssä tarkastellaan monipuolisesti niin hankkeen vaikutuksia luontoon kuin ihmisiinkin (kuva 2). Tavoitteena on ennakkoon arvioida kokonaisvaltaisesti hankkeen aiheuttamia ympäristövaikutuksia sen eri vaiheissa (elinkaariajattelu). Hankkeen edetessä suunnittelusta lupaprosessiin on tyypillistä, että sektorilakien mukainen tarkastelu on rajatumpaa, tyypillisiä lupaehtoja ovat erilaiset päästöjen raja-arvot. Osa YVA-menettelyn tietopohjasta rajautuu päätöksenteon ulkopuolelle. Tällöin myös lupapäätöstä koskeva muutoksenhaku koskee vain osaa arviointimenettelyssä tuotetusta tiedosta.



Kuva 2. YVA-menettelyn ja lupapäätöksenteon suhde.

Muodolliseen päätöksentekoon kanavoituva tieto ja vaikutus ovat kuitenkin vain osa YVA-menettelyn vaikutusta. Lupapäätöksen lisäksi saatetaan tehdä hanketta koskevia poliittisia päätöksiä, toteutetaan muuta suunnittelua ja vaikutusten arviointia sekä seurantaa (kuva 2). Näille arviointimenettely tuottaa tärkeää tietoa. Vaikutusten kohteena on myös hankkeen hyväksyttävyyden lisääminen, toimijoiden oppiminen ja vaikkapa yleisen ympäristötietoisuuden lisääminen. YVA-menettelyn asemoituminen tähän suunnittelun ja päätöksenteon kokonaisuuteen kuvaa myös vaikutusmekanismien moninaisuutta. Vaikutukset kohdistuvat laajalle ja ovat usein luonteeltaan välillisiä.

Toimivuusarvioinnissa suunnittelulla tarkoitetaan kaikkea hankkeeseen liittyvää suunnittelua esisuunnittelusta toteutusvaiheen tekniseen suunnitteluun. Päätöksenteolla tarkoitetaan hanketta koskevaa lupapäätöstä tai muuta siihen rinnastettavaa päätöstä. Hanketyypistä riippuen päätöksen jälkeenkin voidaan tehdä sellaista suunnittelua, johon YVA-menettely vaikuttaa. Selvityksellä tarkoitetaan jostakin ympäristövaikutuksesta tehtävää ympäristövaikutusselvitystä. Vaihtoehtojen rajaamisella tarkoitetaan YVA-menettelyssä tapahtuvaa vaihtoehtojen valintaa tarkasteluun.

## 2 YVA-lainsäädännön toimeenpano

### Päätelmät:

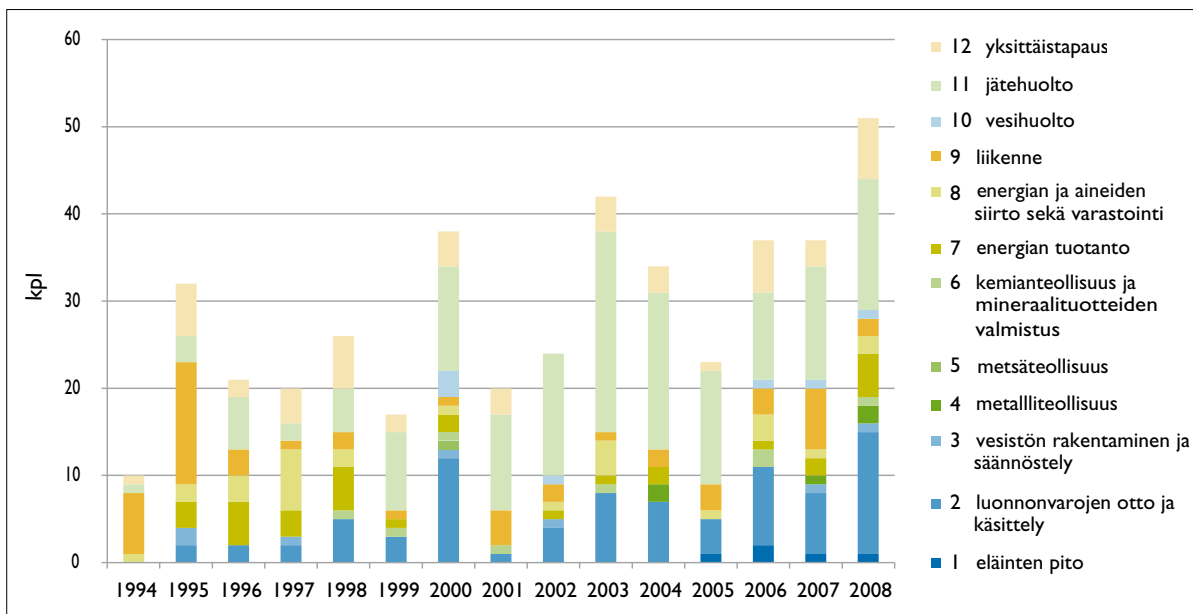
- YVA-menettelyiden määrä on lisääntynyt YVA-lain voimassaolon ensimmäisistä vuosista (noin 20 kpl/vuosi) noin 30–50:een vuodessa. YVA-asetuksen hankeluettelon muutokset vuonna 1999, sekä samoihin aikoihin tapahtuneet jätehuollon lainsäädäntömuutokset ja jätehuollon kehittyminen toivat YVA-menettelyyn lisää hankkeita. Määrissä on runsaasti vuosittaista, hanketyypeittäistä ja alueellista vaihtelua.
- Arviointimenettelyn keskimääräinen kesto on 1–1½ vuotta. YVA-menettelyjen kesto riippuu ensisijaisesti hanketyypistä. Tämä tuo käsittelyaikoihin myös alueellista vaihtelua, koska eri hanketyyppien yleisyys vaihtelee maan eri osissa. Yhteysviranomaisen toiminnalla on vain vähän merkitystä YVA-menettelyn kestolle.
- YVA-menettelyä sovelletaan lukumääräisesti harvoin, mutta ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpiin hankkeisiin. Esimerkiksi valtion ympäristölupaviranomaisten vuosina 2000–2008 käsittelemistä energiantuotantohankkeista vain kuuteen prosenttiin liittyi YVA-menettely. Kyseiset hankkeet sisälsivät kuitenkin 57 prosenttia kaikkien energiantuotantohankkeiden lupiin sisältyneestä yhteenlasketusta uudesta energiantuotantokapasiteetista.
- YVA-menettelyn joustavuus korostaa sen toimeenpanon tuen merkitystä. Ympäristöministeriön ohjaustoiminta on ollut toimivaa pyrittäessä kehitettäessä YVA-lainsäädännön ja -menettelyn laatua ja alueellista yhtenäisyyttä.
- YVA-menettelyn kustannukset vaihtelevat hankkeesta riippuen muutamasta promillesta yhteen prosenttiin hankkeen investointikustannuksesta, mikä vastaa EU:ssa yleisesti vallitsevaa tasoa. Arviointimenettelyyn käytetyt voimavarat ovat pääsääntöisesti oikeassa suhteessa hankkeisiin ja YVA-menettelystä saatavaan hyötyyn.
- Kielilainsäädännön yhteysviranomaiselle asettamat vaatimukset lisäävät YVA-menettelyn kestoja ja kustannuksia. Näitä ei ole otettu riittävästi huomioon arvioinnin raportointia suunniteltaessa eikä yhteysviranomaistoimintaa resursoitaessa.

### 2.1

## YVA-menettely tilastojen valossa

YVA-menettelyjen kokonaismäärä (kuva 3) on kehittynyt suuruusluokaltaan hitaasti sellaiseksi, kuin hallituksen esityksessä 1990-luvun alussa arvioitiin.<sup>12</sup> YVA-asetuksen hankeluettelon perusteella arvioitiin tuolloin tulevan YVA-menettelyyn noin

<sup>12</sup> HE 319/1993.



Kuva 3. Vuosina 1994–2008 vireille tulleet YVA-menettelyt hanketyypeittäin.

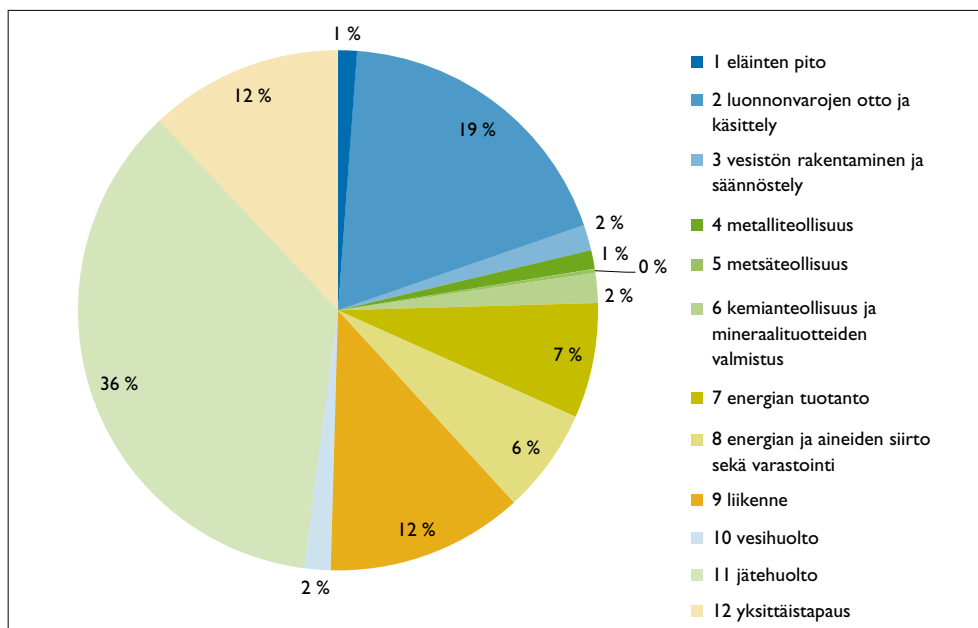
20 hanketta vuodessa, ja muiden arviointimenettelyssä käsiteltävien hankkeiden lukumääräksi arvioitiin muutamia kymmeniä. Hankeluettelon perusteella YVA-menettelyyn tulevien hankkeiden määrän arvio osui kohdalleen YVA-lain voimassaolon alkuvuosien osalta, mutta yksittäistapauksista tehtyjen YVA-soveltamis päätösten kautta käynnistyvien YVA-menettelyjen määrä yliarvioitiin. Vuosina 1994–2008 YVA-menettely käynnistyi yksittäistapauksesta tehtyjen soveltamis päätösten perusteella keskimäärin alle neljästä hankkeesta vuodessa, enimmillään seitsemästä hankkeesta vuodessa. Hallituksen esityksestä tai sen taustalla olleesta YVA'92 työryhmän mietinnöstä ei ilmene perusteita silloiselle arviolle.

YVA-asetuksen hankeluettelo tarkistettiin vuonna 1999. Hallituksen esityksessä arvioitiin YVA-menettelyyn tulevan hankkeita viisi kappaletta aiempaa enemmän vuodessa.<sup>13</sup> Tällöin muun muassa jätehuoltohankkeiden määrityä tarkennettiin hankeluettelossa, minkä jälkeen pelkästään jätehuoltohankkeiden YVA-menettelyiden määrä nousi 10–20:een vuodessa, kun se aiemmin oli ollut 1–5 hanketta vuodessa. Hankkeita arvioitiin enemmän sekä hankeluettelon muutoksen että jätehuoltolainsäädännön muutosten vuoksi. Jätehuolto oli muutoinkin voimakkaassa murroksessa: jätehuolto keskittyi aiempaa suurempiin yksiköihin ja laitosmaiset käsittelytavat yleistyivät. Vuoden 2006 YVA-lain muutoksen taustalla olevassa hallituksen esityksessä ei esitetty arvioita muutosten vaikutuksesta YVA-menettelyjen määrään.<sup>14</sup> Hankeluetteloon lisättiin tuolloin kohta 12, joka koski YVA-menettelyn soveltamista olemassa olevien toimintojen muutos- ja laajennushankkeisiin. Tämä saattoi tuoda joitakin uusia tapauksia YVA-menettelyyn.

Vuoden 2008 loppuun mennessä YVA-menettelyitä oli tullut vireille yhteensä 432 kpl (kuva 3), joista 353 oli päättyneitä, kuusi keskeytettyjä ja 73 vireillä olevia menettelyitä. Keskeytetyistä YVA-menettelyistä viisi oli jätehuoltoon ja yksi luonnonvarojen ottoon ja käsittelyyn liittyviä hankkeita. YVA-menettelyt on luokiteltu kuvassa 3 voimassa olevan YVA-asetuksen hankeluettelon mukaisiin hanketyyppeihin. Aiemman YVA-asetuksen aikana vireille tulleet hankkeet on sijoitettu lähimpään vastaavaan hanketyyppeihin. YVA-menettely voi lisäksi perustua päätökseen YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa.

13 HE182/1998 vp.

14 HE 210/2005 vp.



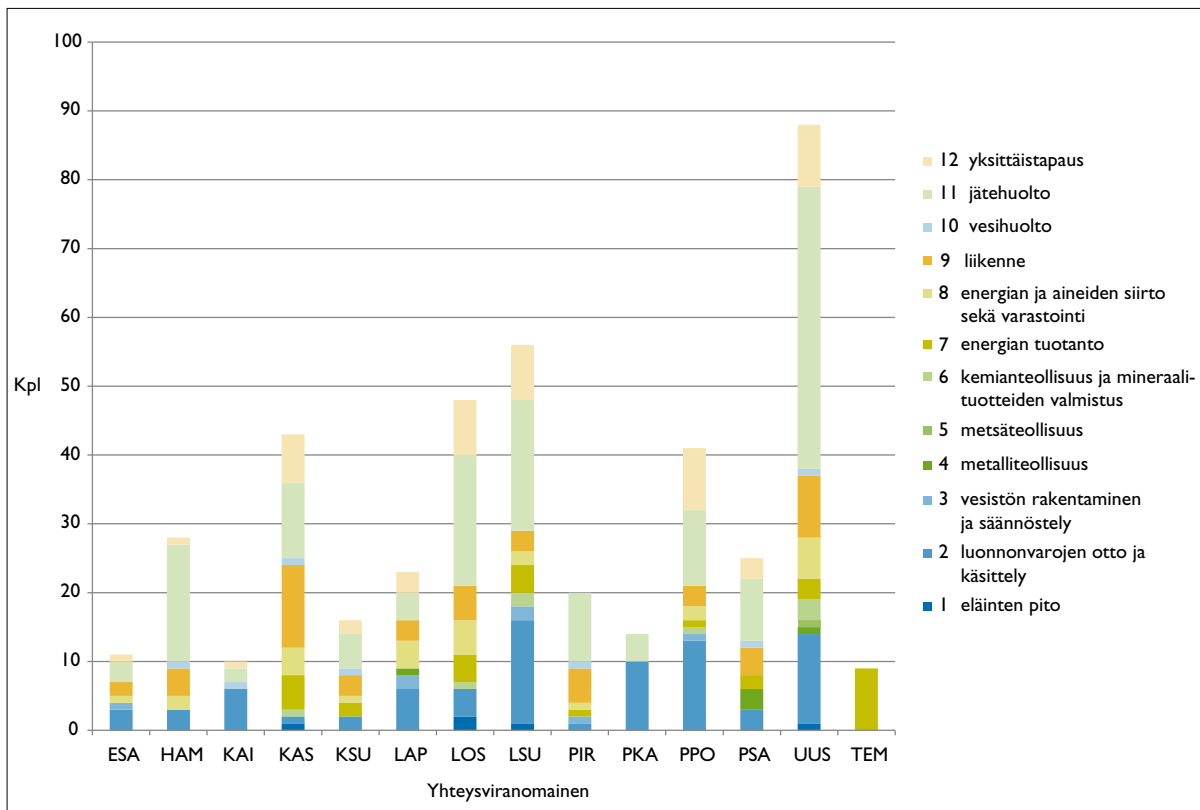
Kuva 4. Vireille tulleet YVA-menettelyt hanketyypeittäin vuosina 1994–2008.

Jätehuollon YVA-menettelyitä oli YVA-lain voimaantulosta vuoden 2008 loppuun ulottuvalla ajanjaksolla tullut vireille selvästi suurin määrä: niitä oli kaikista YVA-menettelyistä yli kolmannes (155 kpl) ja niiden osuus pysyi suurena koko 2000-luvun ajan (kuva 4). Vajaa viidesosa (80 kpl) vireille tulleista YVA-menettelyistä liittyi luonnonvarojen ottoon ja käsittelyyn (ml. turvetuotanto) ja 12 % (53 kpl) oli erilaisia liikennehankkeita. Ympäristöministeriön, alueellisten ympäristökeskusten tai työ- ja elinkeinoministeriön tekemän soveltamispäätöksen perusteella vireille tulleiden yksittäistapausten (52 kpl) osuus oli kaikista YVA-hankkeista 12 %. Metsäteollisuushankkeita oli vain yksi, eläinten pitoon, metalliteollisuuteen, kemianteollisuuteen, vesihuoltoon ja vesistö-rakentamiseen liittyviä YVA-menettelyitä oli vain muutamia kustakin hanketyypistä.

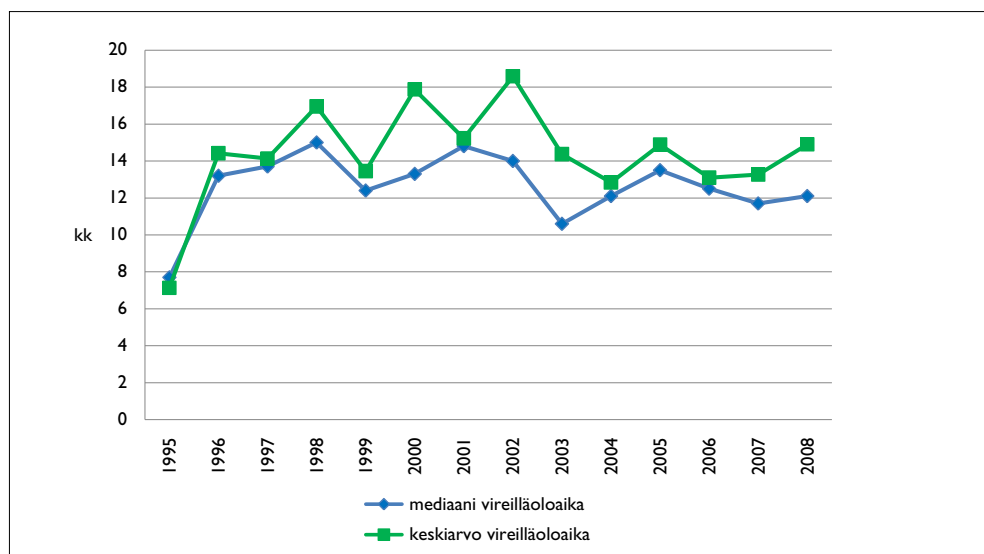
YVA-direktiivin mukaisten arviointien määrät vaihtelevat maittain. Komission selvityksen mukaan esimerkiksi Ruotsissa on 2006 tehty 1 600 YVA-direktiivin mukaista arviointia, Tanskassa 100 ja Virossa 20. Ääripäitä EU:ssa edustavat Itävalta 25–30 arvioinnilla ja Ranska noin 7 000 arvioinnilla vuodessa.<sup>15</sup> Määrien vaihtelut eivät selity pelkästään asukaslukujen ja talouden rakenteiden eroilla, vaan erot ilmentävät ennen kaikkea YVA-direktiivin erilaista toimeenpanoa eri maissa.

YVA-menettelyihin liittyviä alueellisia tietoja on käsitelty yhteysviranomaisittain. Alueelliset ympäristökeskukset (1.1.2010 alkaen ELYt) toimivat YVA-lain mukaisina yhteysviranomaisina muissa kuin ydinenergiahankeissa, joissa työ- ja elinkeinoministeriö (aiemmin kauppa- ja teollisuusministeriö) toimi yhteysviranomaisena. Alueelliset ympäristökeskukset toimivat yhteysviranomaisina oman toimialueensa ulkopuolella, jos hanke ulottui useamman ympäristökeskuksen alueelle tai jos alueellinen ympäristökeskus vastasi hankkeen suunnittelusta tai toteutuksesta. Nämä tapaukset on sijoitettu tilastollisissa tarkasteluissa yhteysviranomaistehtäviä kulloinkin hoitaneen aluekeskuksen kohdalle. Hanketyypien osuudet vaihtelivat suuresti ympäristökeskusten välillä. YVA-lain voimaantulosta vuoden 2008 loppuun mennessä eniten YVA-menettelyitä oli tullut vireille Uudenmaan ympäristökeskuksessa, 88 kpl (kuva 5). Toiseksi eniten YVA-menettelyitä oli tullut vireille Länsi-Suomen ympäristökeskuksessa, 56 kpl. Vähiten YVA-menettelyitä oli YVA-lain voimaantulon jälkeen tullut vireille Etelä-Savon (11 kpl) ja Kainuun (10 kpl) ympäristökeskuksissa.

15 KOM 2009.



Kuva 5. Vuosina 1994–2008 vireille tulleet YVA-menettelyt yhteysviranomaisittain.



Kuva 6. YVA-menettelyjen vireilläoloaika 1995–2008 päättymisvuoden mukaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö oli toiminut yhteysviranomaisena yhdeksässä ydinvoimaloita tai ydinpolttoainetta koskevassa energian tuotantoon tai jätehuoltoon liittyvässä hankkeessa.

YVA-menettely tulee vireille kun hankkeesta vastaava toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle (YVAL 8 §), ja päättyy kun yhteysviranomainen toimittaa lausuntonsa arviointiselostuksesta hankkeesta vastaavalle (YVAL 12 §). YVA-menettelyn käynnistämiseen liittyvät neuvottelut, osallistumismenettelyt ja arviointiohjelman laatimiseen kuuluva aika eivät kuulu virallisesti YVA-menettelyn vireilläoloaikaan

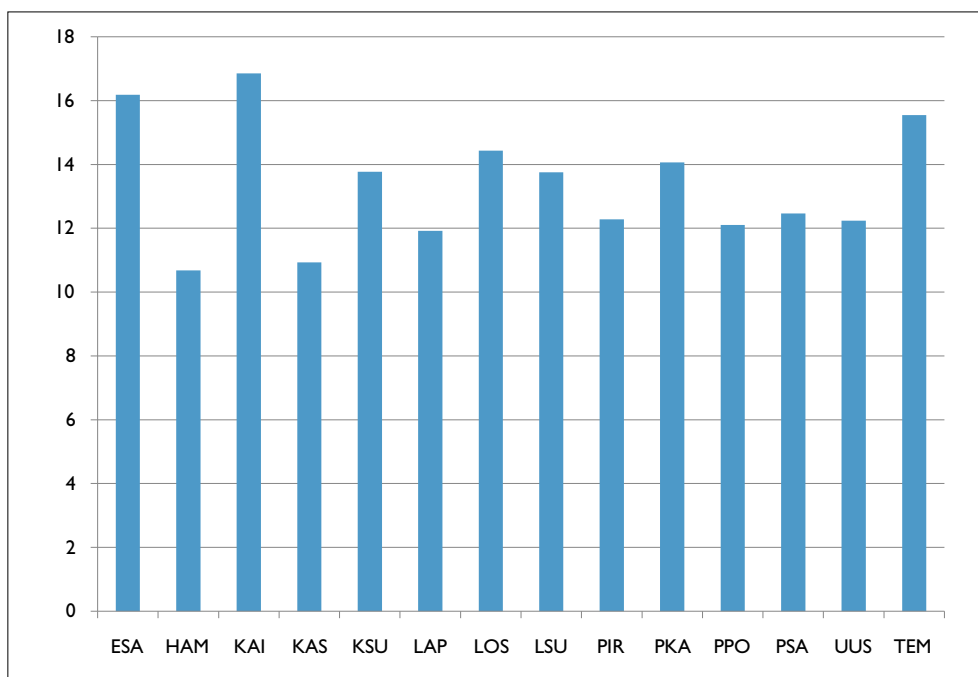
eivätkä näy tilastoissa. YVA ei myöskään tule vireille viranomaisen tehdessä yksittäistapauksessa päätöksen YVA-menettelyn soveltamisesta hankkeeseen, vaan vasta kun hankkeesta vastaava toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle.

Vuosina 1995–2008 päättyneiden YVA-menettelyjen vireilläoloajan mediaani eli keskiluku oli 12,5 kuukautta ja keskiarvo 14,5 kuukautta (kuva 6). Vireilläoloajoissa oli vuosittaista vaihtelua johtuen lähinnä yksittäisistä pitkistä YVA-menettelyistä. Vireilläoloajan mediaani vaihteli vuosittain keskiarvoa vähemmän, joten sitä käytetään jatkossa kuvaamaan keskimääräisiä vireilläoloaikoja. YVA-menettelyn läpikäymiseksi seitsemän kuukautta lähentelee teoreettista vähimmäisaikaa. Tällainen kesto viittaa siihen, että hankkeen suunnitelmat ovat olleet hyvin valmiit arviointimenettelyn käynnistyessä ja arviointi on ollut sisällöllisesti tiukasti rajattu.

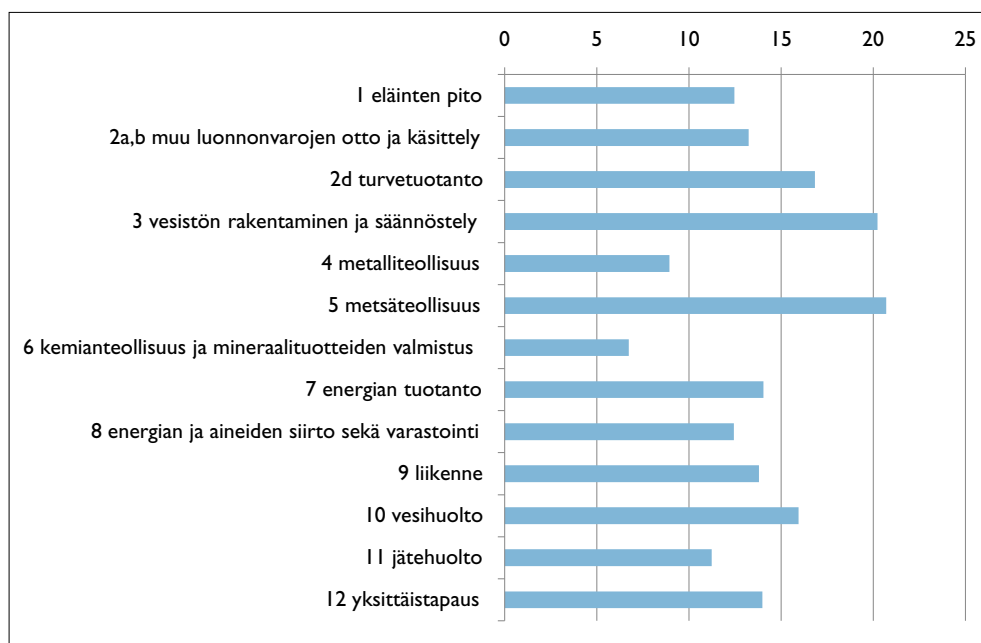
YVA-menettelyjen vireilläoloajoissa oli vaihtelua yhteysviranomaisten välillä. Yhteysviranomaisen toiminnalle on YVA-laissa säädetty selkeät aikarajat ja niitä on noudatettu, joten erot eivät johtuneet yhteysviranomaisten erilaisista käsittelyajoista. YVA-menettelyjen keskimääräinen kesto on ollut lyhimmillään Hämeessä ja Kaakkois-Suomessa, noin 11 kuukautta. Pisimmillään se on ollut niissä ympäristökeskuksissa, joissa YVA-menettelyjä on ollut vähiten, Etelä-Savossa ja Kainuussa reilut 16 kuukautta. Useimpien ympäristökeskusten alueella keskimääräinen kesto asettuu 12–14 kuukauden väliin (kuva 7).

YVA-menettelyn kesto vaihteli enemmän hanketyypeittäin kuin yhteysviranomaisittain (kuva 8). Metall- ja kemianteollisuuden hankkeiden YVA-menettelyt olivat edenneet nopeimmin, 7–9 kuukaudessa. Metsäteollisuuden sekä vesistön rakentamisen ja säännöstelyn YVA-menettelyt olivat kestäneet keskimäärin 20 kuukautta. Viimemainittuja YVA-menettelyitä oli ollut vähän. Tämä saattoi heijastua pidentävästi niiden kestoihin, koska YVA-menettelyn millään osapuolella ei juuri ollut kokemusta eikä rutiinia näistä hanketyypeistä.

Hanketyyppien osuudet vaihtelivat alueittain ja keskimääräiset vireilläoloajat erosivat hanketyypeittäin. Tämä lienee merkittävin selittäjä sille, että YVA-menettelyn vireilläoloajat vaihtelivat myös yhteysviranomaisittain (kuva 7). Yhteysviranomaisen toiminnalle on YVA-laissa säädetty selkeät aikarajat, mutta yhteysviranomaisen lausuntojen vaatimustaso ja muu ohjaustoiminta voivat myös vaikuttaa YVA-menettelyn



Kuva 7. YVA-menettelyjen vireilläoloaika (kk, mediaani) yhteysviranomaisittain 1994–2008.



Kuva 8. YVA-menettelyjen vireilläoloaika (kk, mediaani) hanketyypeittäin 1994–2008.

keston. YVA-toimijoiden haastatteluissa tuli esiin eroja eri yhteysviranomaisten vaatimustasoissa, mutta selvitystasoiltaan vaativimmiksi arvioidut alueelliset ympäristökeskukset eivät olleet niitä, joissa YVA-menettelyjen kestot olivat pisimmät, vaan niiden alueella vireilläoloajat olivat keskimääräistä tasoa. Tämänkin perusteella eri hanketyyppien erot näyttäisivät selittävän parhaiten YVA-menettelyn ajallisen keston eroja eri alueilla.

YVA-menettelyn kesto vaihtelee EU-maissa suuresti. Tähän vaikuttaa erityisesti se, miten YVA-direktiivi on pantu toimeen kansallisessa lainsäädännössä, mutta myös hankkeen koko, monitahoisuus ja ympäristön herkkyyys. Komission tekemän selvityksen mukaan YVA-menettelyn kesto on keskimäärin 6–12 kuukautta, pienten hankkeiden arviointimenettelyt voivat mennä tätä nopeammin, mutta isot monitahoiset YVA-menettelyt voivat kestää kaksi vuotta.<sup>16</sup>

## 2.2

### YVA-menettely ja ympäristölupa

SYKEN tilastoista vuosilta 2000–2008 on koottu tiedot siitä, kuinka suurta osaa ympäristölupapäätöksistä on edeltänyt YVA-menettely. Tiedot koskevat valtion viranomaisten myöntämiä ympäristölupia. YVA-asetuksen hankeluettelon hankkeisiin liittyy lupamenettelynä yleisimmin ympäristölupa.<sup>17</sup> Toisaalta vain pieneen osaan ympäristöluvanvaraisista hankkeista on liittynyt YVA-menettely, näiden määrä on vaihdellut hanketyypeittäin 0–6,5 prosentin välillä kun tarkastellaan alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen myöntämiä lupia (taulukko 1). Ympäristölupavelvollisista toiminnoista YVA-menettelyä oli useimmiten sovellettu erilaisiin jätteenkäsittelyhankkeisiin (6,5 %) ja energiantuotantoon (6,1 %). Ympäristölupaa vaatineista 1679 eläinsuoja- ja kalankasvatushankkeista vain kolmeen (0,2 %) oli liittynyt YVA-menettely.

<sup>16</sup> EU 2008.

<sup>17</sup> Pölönen 2007.

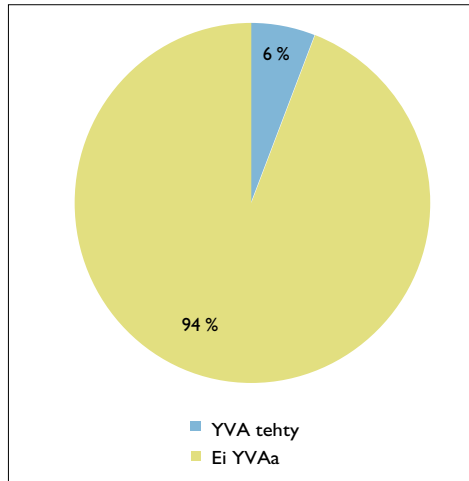
Taulukko I. YVA-hankkeiden osuus valtion lupaviranomaisten myöntämistä ympäristöluvista 2000–2008 toimialoittain.

| Toimiala   | Ympäristölupia (kpl) | YVA-hankkeita (kpl) | YVA-hankkeiden osuus (%) |
|--|----------------------|---------------------|--------------------------|
| Jätteen laitosmainen tai ammattimainen hyödyntäminen tai käsittely | 1 044                | 68                  | 6,5                      |
| Energian tuotanto  | 326                  | 20                  | 6,1                      |
| Malmien ja mineraalien kaivaminen tai maaperän aineiden otto       | 786                  | 24                  | 3,1                      |
| Kemianteollisuus   | 154                  | 6                   | 3,9                      |
| Pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistus                     | 116                  | 4                   | 3,4                      |
| Liikenne   | 61                   | 2                   | 3,3                      |
| Kemikaalien tai polttoaineiden varastointi, käyttö tai käsittely   | 143                  | 4                   | 2,8                      |
| Jäte- tai vesihuolto   | 494                  | 5                   | 1,0                      |
| Metsäteollisuus  | 128                  | 1                   | 0,8                      |
| Metalliteollisuus  | 145                  | 1                   | 0,7                      |
| Elintarvikkeiden tai rehujen valmistus                             | 134                  | 1                   | 0,7                      |
| Eläinsuojat tai kalankasvatus                                      | 1 679                | 3                   | 0,2                      |
| Haihtuvia orgaanisia yhdisteitä käyttävä toiminta                  | 70                   | 0                   | 0,0                      |
| Mineraalituotteiden valmistus                                      | 41                   | 0                   | 0,0                      |
| Nahan tai tekstiilien laitosmainen tuotanto tai käsittely          | 28                   | 0                   | 0,0                      |
| Muu toiminta   | 21                   | 0                   | 0,0                      |
| <b>Yhteensä</b>  | <b>5 370</b>         | <b>139</b>          | <b>2,6</b>               |

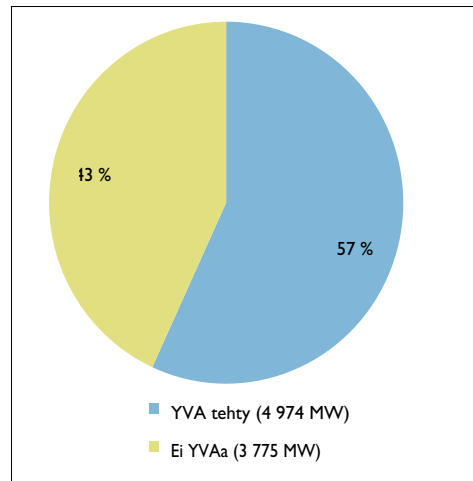
YVA-menettelyä vaatineiden hankkeiden osuudet kunkin toimialan ympäristölupia vaatineista hankkeista ovat pieniä, ja monen hanketyypin osalta ne olisivat vieläkin pienempiä jos tarkastelussa olisivat mukana hankkeet, joiden lupaviranomainen on ollut kunta. Kuntien myöntämien lupien kokonaismäärä on suurempi kuin valtion lupaviranomaisten myöntämien lupien määrä, ja kuntien käsittelemien lupien mukaiset toiminnot ovat pienempiä ja niihin on sovellettu YVA-menettelyä erittäin harvoin.

Toimialojen sisälläkin on hyvin erilaisia ja erikokoisia hankkeita. Energiantuotantohankkeet tarjosivat parhaan mahdollisuuden tarkastella ympäristölupien määrien lisäksi myös YVA-menettelyä vaatineiden hankkeiden kokoa. Lukumäärien lisäksi energiantuotantohankkeista selvitettiin YVA-menettelyä vaatineiden hankkeiden osuus uudesta tuotantokapasiteetista. Vaikka YVA-menettely liittyi vain kuuteen prosenttiin ympäristölupaa vaatineista energiahankkeista (kuva 9), kattoivat nämä hankkeet 57 prosenttia kaikkien hankkeiden yhteenlasketusta uudesta energiantuotantokapasiteetista (kuva 10).

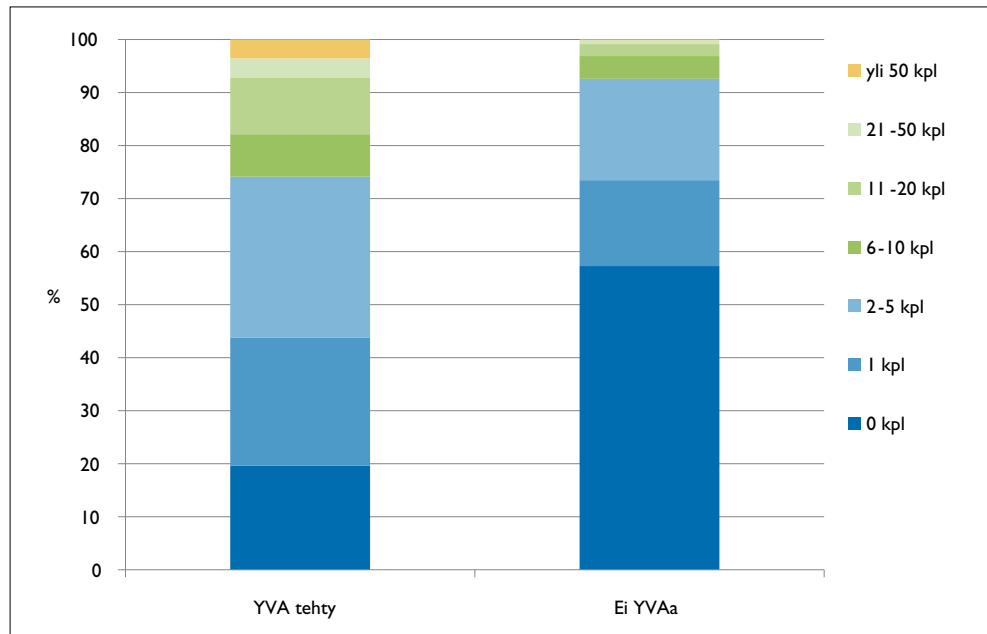
YVA-menettelyn vaikutusta lupahakemuksista tehtyjen muistutusten ja lupapäätöksistä tehtyjen valitusten määriin tarkasteltiin myös tilastollisesti. Kuvaan 11 on koottu valtion ympäristölupaviranomaisten käsittelemistä lupahakemuksista tehdyt muistutukset silloin kun hankkeesta on tehty YVA-menettely ja kun sitä ei ole tehty. Tilastoaineiston perusteella voidaan todeta, että ne hankkeet joissa on toteutettu YVA-menettely, muistutusten ja mielipiteiden määrä oli selkeästi suurempi, kuin hankkeissa joissa ympäristövaikutusten arviointia ei ole tehty.



Kuva 9. YVA-menettelyä edellyttävien hankkeiden osuus valtion viranomaisten energiantuotantohankkeille vuosina 2000–2008 myöntämistä ympäristöluvista (lupien määrä yhteensä 326 kpl).



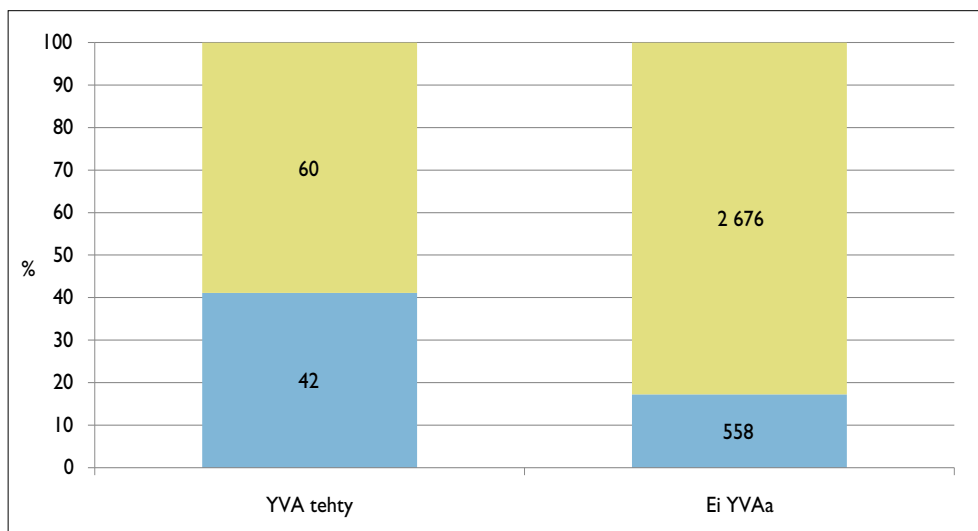
Kuva 10. YVA-menettelyä edellyttävien hankkeiden osuus Valtion viranomaisten energiantuotantohankkeille vuosina 2000–2008 myöntämiin ympäristölupiin sisältyneestä uudesta energiantuotantokapasiteetista.



Kuva 11. Muistutukset ja mielipiteet (kpl) valtion ympäristölupaviranomaisten käsittelemiin ympäristölupahakemuksiin 2005–2008.

Lupapäätöksistä oli tehty myös valituksia selkeästi enemmän niistä hankkeista, joihin liittyi YVA-menettely kuin niistä hankkeista, joihin ei liittynyt YVA-menettelyä (kuva 12). Lähes puolet niistä lupapäätöksistä, joihin liittyen oli tehty myös ympäristövaikutusten arviointi, oli johtanut valitukseen. Lupapäätöksistä, joita koskevissa hankkeissa ei ollut YVA-menettelyä, valitus oli tehty harvemmin kuin joka viidennessä tapauksessa.

YVA-menettely kohdistuu suuriin, ympäristövaikutuksiltaan merkittäviin ja monella tapaa kiistanalaisiin hankkeisiin. Valitusten ja muistutusten määrää selittänee ennen kaikkea hankkeiden luonne ja ominaisuudet. YVA tuo hankkeille myös näkyvyyttä, aktivoi eri toimijoita ja voi tällä tavoin lisätä muistutusten ja valitusten määrää. YVA-menettelyssä myös korostetaan osallistujille, että siinä ei tehdä päätöksiä, vaan muutoksenhakuoikeus kohdistuu vasta lupaan tai sitä vastaavaan päätökseen.



Kuva 12. Valitukset valtion ympäristölupaviranomaisten luvista 2005–2008.

### 2.3

## Toimeenpanon tuki

YVA-asetuksen 1 §:n mukaisesti ympäristöministeriö on ohjannut ja kehittänyt ympäristövaikutusten arviointia selvittämällä YVA-lainsäädännön eri osa-alueita ja niiden toimivuutta, laatimalla oppaita sekä järjestämällä koulutusta ja neuvottelupäiviä. Toimivuusarvioinnin asiantuntijahaastattelujen mukaan YVA-lain toimeenpanon tuki on koskettanut eniten viranomaisia. Haastatelluista erityisesti viranomaiset pitivät ympäristöministeriön tukea hyvänä. Osa muista toimijoista totesi hyödyntäneensä verkossa olevia aineistoja, hankkeista vastaaville ne olivat vieraimpia. Monet haastateltavat korostivat tarvetta ohjata ympäristövaikutusten arviointia alueelliseen yhtenäisyyteen. Osa yhteysviranomaisista toivoi myös tukea YVA-lain hankekohtaisessa soveltamisessa.

Ympäristöministeriö on teettänyt lukuisia selvityksiä YVA-lainsäädännön ja YVA-menettelyn eri osa-alueiden toimivuudesta, esimerkiksi YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa, YVA-menettelyn vaikutuksesta päätöksentekoon, osallistumisesta ja vertailusta. Myös eri vaikutustyypeistä on laadittu selvityksiä ja oppaita, kuten luontovaikutusten arvioinnista ja maisemavaikutuksista. Näitä selvityksiä on käytetty pohjana kun ympäristöministeriö on ohjannut yhteysviranomaisten toimintaa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (aiemmin STAKES) on julkaissut käsikirjan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista, ja sen verkkosivuille on koottu paljon muutakin materiaalia aiheesta. Liitteenä 4 on luettelo ympäristöhallinnon ja muiden tahojen opasluonteisista selvityksistä.

YVA-lainsäädännön voimassaolon alkuaikoina yhteysviranomaisten toiminnassa ilmeni laadullisia puutteita ja alueellista epäyhtenäisyyttä.<sup>18</sup> Tämän johdosta ympäristöministeriö käynnisti 2000-luvun alkupuolella ympäristövaikutusten arvioimisen laadun ja alueellisen yhtenäisyyden kehittämishankkeen, jonka yhteydessä analysoitiin 39 hankkeen arviointiohjelmat ja -selostukset sekä yhteysviranomaisten niistä antamat lausunnot. Tämän jälkeen jokaisessa ympäristökeskuksessa järjestettiin kehittämispäivä, jossa esiteltiin analyysituloksia ja ideoitiin yhdessä toiminnan kehittämistä. Kehittämishankkeen yhteydessä tehtiin myös verkkopohjainen tukiaineisto.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ostamo & Hildén 1998.

<sup>19</sup> YM 2009a.

Tukiaineisto on tarkoitettu helpottamaan ja yhtenäistämään yhteysviranomaisten tehtävien hoitamista. Vuodesta 2004 käytössä ollut tukiaineisto on suositus hyväksi käytännöksi. Ympäristöhallinnon ulkoisilla verkkosivuilla oleva aineisto on suppeampi kuin ympäristöhallinnon sisäisillä verkkosivuilla oleva tukiaineisto. Ulkoisilla verkkosivuilla keskitytään arviointiohjelmaan ja -selostukseen sekä YVA-menettelyn keskeisiin sisältökysymyksiin, kun taas sisäisessä tukiaineistossa käsitellään lisäksi yhteysviranomaisen toiminnan organisointia.

Ympäristöministeriö on järjestänyt ympäristöhallinnon sisäiset YVA-neuvottelupäivät vuosittain eri puolilla maata. Niille on osallistunut YVA-yhteysviranomaisia kattavasti kaikista alueellisista ympäristökeskuksista ja TEM:istä sekä YM:n ja SYKEN edustajia. Neuvottelupäivillä on käsitelty ajankohtaisia YVA-asioita, käyty läpi oikeustapauksia ja ajankohtaisia hankkeita, sekä tutustuttu kulloisenkin alueen YVA-hankkeisiin. Neuvottelupäivät ovat saaneet osallistujiltaan paljon kiitosta, erityisesti on korostettu niiden merkitystä keskustelevuuden ja vuorovaikutteisuuden vuoksi sekä kokemusten jakajina. Yhteisillä neuvottelupäivillä nähtiin haastatteluisa myös suuri merkitys alueellisen yhtenäisyyden edistäjänä ja hyvien käytäntöjen välittäjänä.

Jotkut hankkeesta vastaavat ja toimialat ovat laatineet omia oppaitaan tai ohjeitaan toimialalleen ympäristövaikutusten arvioinnista. Tiehallinto on uusinnut suunnitelijoilleen tarkoitettujen tiehankkeiden ympäristövaikutusten arviointiohjeen vuonna 2009, sen aiemmat ohjeet asiasta on julkaistu vuosina 1992 ja 1997. Tiehallinto on julkaissut ohjeen myös muiden kuin lakisäätetyn YVA-menettelyn piiriin kuuluvien hankkeidensa ympäristövaikutusten arvioinnista sekä vuoropuheluohjeet vuosina 1993 ja 2006. Nämä ohjeet ovat olleet omiaan yhtenäistämään ympäristövaikutusten selvittämistä ja arviointia tiehankkeissa. Ratahallintokeskuksen radan suunnitteluohjeessa vuodelta 2008 on ohjeistettu myös ympäristövaikutusten selvittäminen ja arviointi. Merenkulkulaitos on antanut ohjeen YVA-lain soveltamisesta väylätöissä vuonna 2009. Turveteollisuusliitto on julkaissut ympäristövaikutusten arviointia koskevan ohjeensa vuonna 2002. Fingrid Oyj laati vuonna 1998 ohjeen YVA-asetuksen hankeluettelon rajaa pienempien 110 kV:n sähköjohdon ympäristöselvityksestä. Ohjetta on päivitetty viimeksi 2006 ja se on annettu Energiamarkkinaviraston ohjeena sähkömarkkinalain mukaiseen lupaan kuuluvan ympäristöselvityksen laatimiseksi.

YVA-ohjeiden painotukset eroavat toisistaan, ne on räätälöity kunkin toimialan erityispiirteiden ja tarpeiden mukaan. Esimerkiksi turveteollisuuden ohjeissa on painotettu ympäristövaikutuksia ja niiden arviointimenetelmiä, kun taas tiehallinnon ohjeissa on keskitytty YVA-menettelyyn ja sen kytkeytymiseen itse tiesuunnitteluun. Toimialakohtaiset ohjeet ovat omiaan yhtenäistämään myös alueellista yhtenäisyyttä. Ohjeet on laadittu yhdessä ympäristöhallinnon kanssa ja niiden avulla toimialan erityispiirteet tulevat yhteysviranomaistehtäviä hoitaville paremmin tutuiksi. Ohjeet myös perehdyttävät hankevastaavia YVA-menettelyyn ja antavat arviointia tekeville konsulteille käsityksen hanketyypin yhteydessä merkittäviksi katsotuista asioista.

Ympäristöministeriö järjesti vuodesta 1991 lukien usean vuoden ajan kolmepäiväisiä YVA-peruskursseja, joihin osallistui yli 300 ympäristö- ja tiehallinnon sekä konsulttien edustajaa. Korkeakouluissa ja ammattikorkeakouluissa on ollut YVA-kursseja vuodesta 1986 alkaen ja 1990-luvulla aiheesta järjestettiin myös työllisyyskursseja. Vuonna 1994 perustettu YVA ry toimii alan yhdyssiteenä. Se järjestää yhdessä ympäristöhallinnon kanssa vuosittain YVA-päivät, jotka nousivat haastatteluissakin esiin ympäristövaikutusten arviointia yhtenäistävänä tekijänä.

## Käytetyt voimavarat

Voimavaroilla tarkoitetaan eri osapuolten ajallisia ja rahallisia panostuksia. YVA-menettelystä aiheutuu kustannuksia niin hankkeesta vastaavalle, yhteysviranomaiselle kuin muillekin osallisille. Hankkeesta vastaava vastaa YVA-lain nojalla tiedottamisen, kuulemisen ja ympäristövaikutusten selvittämisen kustannuksista. Yhteysviranomaisen lausunnot arviointiohjelmasta ja -selostuksesta ovat valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla hankkeesta vastaavalle maksullisia ja ne kattavat osan yhteysviranomaistoiminnan kustannuksista. Päätökset YVA-menettelyn tapauskohtaisesta soveltamisesta ovat maksuttomia. YVA-menettelyyn osallistuvat kansalaiset ja muut osalliset kantavat itse kustannusvastuun toiminnastaan. Kielilain (423/2003), Saamen kielilain (1086/2003) ja oikeusministeriön ohjeen<sup>20</sup> mukaisesti yhteysviranomaisen vastaa tarvittavista käänöksistä toiselle kotimaiselle kielelle, mutta käänösten kustannuksia ei ole otettu huomioon lausuntomaksuissa eikä niitä laskuteta hankkeesta vastaavalta. YVA-lain 22 §:n mukaan vain valtioiden rajat ylittävien vaikutusten arviointia varten tarvittavat käänökset laskutetaan hankkeesta vastaavalta. Kansalaiset käyttävät ensisijaisesti omaa aikaansa osallistumiseen, mutta toisinaan kansalaiset ja heidän yhteenliittymänsä ostavat asiantuntijapalveluita osallistumisensa tueksi.

YVA-menettelyyn käytettyjä voimavaroja ei ole Suomessa aiemmin selvitetty. EU-komission tekemän selvityksen mukaan YVA-menettelyn osuus projektin investointikustannuksesta vaihtelee EU:ssa 0,1 prosentista (isot hankkeet) 1 prosenttiin (pienet hankkeet).<sup>21</sup> Samoihin arvioihin on päädytty myös komission kertomuksessa, joka liittyy YVA-direktiivin soveltamiseen ja tehokkuuteen.<sup>22</sup> Komission mukaan vallitsee laaja yhteisymmärrys siitä, että YVA-menettelystä saatavat hyödyt ovat suuremmat kuin sen kustannukset.

### Hankkeesta vastaavan käyttämät voimavarat

Hankkeesta vastaavan kustannukset muodostuvat pääosin omasta työstä, ulkopuolista ostopalveluista (ml. konsulttipalvelut) sekä yhteysviranomaisen lausunnomaksuista ja tiedottamiskuluista. Ostopalvelujen määrä riippuu siitä, miten paljon hankkeesta vastaavat tekevät arviointimenettelyssä itse, ja miten paljon ne käyttävät konsultteja. Konsultin käyttö on selkeästi yleisintä, ja suurin osa YVA-menettelyistä näyttää keskittyneen suurimmille suunnittelutoimistoille.

Haastateltujen konsulttien ja hankkeesta vastaavien mukaan YVA-menettelyn kustannukset vaihtelivat Suomessakin paljon riippuen hanketyypistä, hankkeesta ja kulloisestakin tilanteesta. Karkea arvio oli, että YVA-menettelyn tuoma lisäkustannus vaihteli muutamasta promillesta yhteen prosenttiin hankkeen investointikustannuksista. Niillä toimialoilla, joilla YVA-menettely ja hankkeen suunnittelu ovat tiiviisti yhdessä, YVA-menettelyn osuuden erottaminen oli vaikeaa. Hinta vaihteli muutamista kymmenistä tuhansista sataan tai kahteensataan tuhanteen euroon, suurimmissa hankkeissa YVA-menettelyn kustannus saattoi olla puoli miljoonaa euroa ja poikkeuksellisissa hankkeissa sitäkin enemmän.

YVA-menettelyn kustannuksia voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, paljonko selvityksistä on sellaisia, jotka tehtäisiin muutoinkin. Hankkeesta vastaavat ja lupaviranomaiset totesivat haastatteluissa, että arvioinnissa tarkasteltavista asioista pääosa selvitetäisiin muutoinkin. Osa haastateltavista totesi, että kansalaisten kuuleminen tehdään YVA-menettelyssä perusteellisemmin kuin muutoin. Vaihtoehtotar-

<sup>20</sup> OM 2007.

<sup>21</sup> European Commission 2008.

<sup>22</sup> KOM 2009.

kastelua ja selvitystasoa pidettiin myös laajempänä ja syvempänä. Vastaukset erosivat toisistaan huomattavasti, mikä on ymmärrettävissä hanketyypeihin liittyvän erilaisen lainsäädännön kautta. Esimerkiksi maantielaisissa on säädetty suunnittelunnettelyä ja ympäristönsuojelulaisissa vaaditaan osin samankaltaisia selvityksiä kuin YVA-menettelyssä, kun taas voimajohtohankkeiden suunnittelua ei ole säädelty ja lunastuslaki on ympäristöasioiden suhteen hyvin niukka.

Haastateltavien mielipiteet jakoutuivat kun kysyttiin, ovatko YVA-menettelyyn käytetyt voimavarat oikeassa suhteessa siitä saatuun hyötyyn. Puolet hankkeesta vastaavista katsoi käytettyjen voimavarojen olevan oikeassa suhteessa saatuun hyötyyn nähden, kun taas puolet katsoi, että YVA-menettelyn kustannukset eivät vastaa siitä saatavaa hyötyä. Konsultit pitivät tasoa oikeana, mutta muiden tahojen vastaukset jakaantuivat.

## Yhteysviranomaisen käyttämät voimavarat

Alueellisten ympäristökeskusten yhteysviranomaistehtäviin käyttämiä voimavaroja tarkasteltiin ympäristöhallinnon työaikakirjanpidosta. Näin pienen tehtäväalueen kohdalla työaikakirjanpito ei välttämättä ole tarkka, koska varsinkin sellaiset henkilöt, jotka tekevät pieniä osia YVA-menettelystä, saattavat merkitä tähän kohdistuvan työnsä päätehtävälleen. Yhteysviranomaisten ympäristövaikutusten arviointiin liittyviin tehtäviin käyttämä aika oli kasvanut 1990-luvun lopulta miltei kaksinkertaiseksi vuoteen 2008 tultaessa (taulukko 2). Kasvu noudattelee YVA-menettelyjen määrän kasvua.

Taulukko 2. Yhteysviranomaisten YVA-menettelyyn käyttämät henkilötyövuodet koko maassa.

| Vuosi | Henkilötyövuosia (HTV) |
|-------|------------------------|
| 1997  | 5,9                    |
| 1998  | 6,5                    |
| 1999  | 5,9                    |
| 2000  | 6,5                    |
| 2001  | 8,4                    |
| 2002  | 8,4                    |
| 2003  | 7,5                    |
| 2004  | 9,2                    |
| 2005  | 9,2                    |
| 2006  | 10,3                   |
| 2007  | 8,7                    |
| 2008  | 11,7                   |

Haastatelluista toimijoista yhteysviranomaiset ja lupaviranomaiset katsoivat, että yhteysviranomaisten YVA-menettelyyn käyttämä työaika on oikeassa suhteessa saatavaan hyötyyn, hankkeet ovat isoja ja niiden ympäristövaikutukset ovat merkittäviä.

Kielilainsäädännön<sup>23</sup> perusteella yhteysviranomaisen huolehtii tarvittaessa YVA-menettelyn soveltamista koskevan päätöksen, arviointiohjelmaan ja -selostukseen liittyvien kuulutusten, ilmoitusten ja lausuntopyyntöjen sekä yhteysviranomaisen lausuntojen kääntämisestä toiselle kansalliskielelle tai saamenkielelle. Oikeusministeriön suosituksen mukaan yhteysviranomaisen tulee varmistaa, että YVA-menettelyssä tiedotetaan riittävässä laajuudessa molemmilla kielillä. Viranomaisen tulee suosituksen mukaan huolehtia arviointiohjelman ja -selostuksen kääntämisestä tarvittavassa laajuudessa.<sup>24</sup> Tällöin ei riitä, että alkuperäisen kieliversion arviointiohjelman yhteenveto tai arviointiselostuksen yleistajuinen yhteenveto käännetään. Yhteenvetoa laajemman aineiston kääntäminen edellyttää toimituksellista työtä. Yhteysviranomaisien voimavaroissa tai YVA-menettelystä hankkeesta vastaavalta perittävien kustannusten maksuperusteissa ei ole otettu huomioon palveluvelvoitetta kahdella tai useammalla kielellä.

## Muiden osallisten käyttämät voimavarat

YVA-lain mukaan hankkeen vaikutusalueen kunnilta on pyydettävä lausunto arviointiohjelmasta ja -selostuksesta. Kunnan lausunnon antaa yleensä kunnanhallitus, ja sitä valmistellaan usein monissa lautakunnissa. Käytännöksi on vakiintunut, että arviointiohjelmasta ja -selostuksesta pyydetään myös muiden hankkeen kannalta keskeisten viranomaisten ja tahojen lausuntoja. Valtaosa vastanneista haastateltavista piti muiden osallisten YVA-menettelyyn käyttämien voimavarojen tasoa oikeana.

Kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen on YVA-lain perustavoitteita. Osallistuminen YVA-menettelyyn vaatii kansalaisilta vähintäänkin oman ajan käyttöä. Laajoihin, toisinaan vaikeatajuisiin asiakirjoihin perehtyminen ei ole kansalaisille aina helppoa ja toisinaan kansalaiset ja yhteisöt hakevat asiantuntija-apua, yleisimmin oikeudellista apua osallistumiseensa. Osapuolten tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi tarkoitettua osallistumisrahastoa on tarkasteltu jo YVA-lakia säädettäessä<sup>25</sup> ja YVA-lain tarkistustyön yhteydessä<sup>26</sup>, mutta sitä ei ole toteutettu.<sup>27</sup> Ajatus osallistumisrahastosta on noussut myöhemminkin aika ajoin esiin eri yhteyksissä.

23 Kielilaki (423/2003) ja saamen kielilaki (1086/2003) ovat kielellisiä oikeuksia koskevia yleislakeja, joita sovelletaan myös YVA-menettelyyn (em. rajat ylittäviä vaikutuksia koskevaa menettelyä lukuun ottamatta).

24 OM 2007.

25 Leskinen ym. 1991.

26 YM 1998.

27 Poikkeuksen tekee korkea-aktiivisen ydinpolttoaineen loppusijoitushanke, jonka YVA-menettelyn loppuvaiheessa kauppa- ja teollisuusministeriö myönsi varoja järjestöille osallistumista varten.

## 3 YVA-lainsäädännön soveltamisala

### Päätelmät:

- Mahdollisuus soveltaa YVA-menettelyä ympäristövaikutuksiltaan merkittäviin hankkeisiin täyttää hyvin yhteisöainsäädännön vaatimukset. Suomessa ei ole juuri ollut useissa muissa EU-maissa ilmenneitä ongelmia YVA-menettelyn soveltamisalan määrittelyssä.
- YVA-asetuksen hankeluettelo kattaa siinä mainituista hanketyypeistä kaikki suurimmat hankkeet, joistakin hanketyypeistä kaikki hankkeet. Kynnys soveltaa YVA-menettelyä yksittäistapauksessa on kuitenkin korkea. Tämä johtuu pitkälti YVA-lain sanamuodosta, jonka mukaan sovellettaessa YVA-menettelyä yksittäistapauksessa hankkeen tulee todennäköisesti aiheuttaa YVA-asetuksen hankeluettelon hankkeiden ympäristövaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.
- Osa ympäristöä muuttavista hankkeista on jäänyt käytännössä YVA-lain soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi kaupan suuryksiköt ja isot matkailuhankkeet ovat ympäristövaikutuksiltaan usein vähintään yhtä merkittäviä kuin monet hankeluettelon hankkeet. YVA-menettelyä olisi perusteltua soveltaa myös tällaisissa hankkeissa.
- Eräissä jätehuollon hanketyypeissä YVA-menettelyn soveltamiskynnys on alhainen. Olemassa olevien hankkeiden laajennuksissa YVA-menettelyn tuottama lisäarvo muihin ohjauskeinoihin, erityisesti ympäristölupaan nähden on sangen vähäinen.
- Joillakin toimialoilla on tehty omia hankkeiden ympäristövaikutusten selvittämistä koskevia ohjeita, joissa on huomioitu myös yleinen selvilläolovelvollisuus YVA-menettelyä edellyttäviä hankkeita pienempien hankkeiden ympäristövaikutuksista. Ohjeet ovat yhtenäistäneet ja parantaneet hankkeiden ympäristövaikutusten selvittämistä ja arviointia sekä lisänneet eri osapuolten ympäristötietoisuutta. Vastaavien ohjeiden laatimista myös muille toimialoille tulee tukea.

### 3.1

### **EU-oikeudelliset lähtökohdat**<sup>28</sup>

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisalan kannalta keskeinen lähtökohhta on YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohta. Sen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että sellaisten hankkeiden, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaikutukset arvioidaan ja hankkeet saatetaan lupamenettelyyn. Hankkeen käsite on määritelty YVA-direktiivissä laueasti ja sen piiriin kuuluu hyvin

<sup>28</sup> Jakso perustuu kokonaisuudessaan toimivuusarvioinnin oikeudelliseen erillisselvitykseen (Pölonen 2009).

monenlaisia toimintoja. Hankkeella tarkoitetaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista sekä muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen.

Arviointimenettelyn soveltamisala määritetään YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa täsmällisemmin direktiivin 4 artiklassa. Artiklassa viitataan direktiivin liitteessä I lueteltuihin hankkeisiin, joiden osalta arviointi on tehtävä lähtökohtaisesti aina. Olemassa olevien toimintojen muutos- ja laajennushankkeet ovat myös arvioinnin piirissä, jos muutos tai laajennus (esimerkiksi kapasiteettilisäys) ylittää hankelutetelon raja-arvon.

Hankeluettelon mukaisen arvioinnin lisäksi direktiivissä säädetään ns. harkinnanvaraisesta ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta. Siinä jäsenvaltiot veloitetaan määrittämään direktiivin liitteessä II mainittujen hankkeiden arviointivelvollisuus. Se voi tapahtua joko tapauskohtaisesti ja/tai raja-arvojen tai muiden valintaperusteiden mukaisesti. Harkinnanvaraisesti arvioitavien hankkeiden osalta jäsenvaltioille on jätetty liikkumavaraa. Harkintaa rajoittaa direktiivin määritelmä, jonka mukaan direktiivin liitteessä III vahvistetut perusteet on otettava huomioon tutkittaessa hankkeita tapauskohtaisesti tai vahvistettaessa raja-arvoja tai valintaperusteita arviointivelvollisuuden määrittämiseksi.

Euroopan unionin tuomioistuin on painottanut, että YVA-direktiivin soveltamisalasa säännöksiä on tulkittava direktiivin tarkoituksesta käsin.<sup>29</sup> Tuomioistuin on lisäksi toistuvasti korostanut, että YVA-direktiivin ”soveltamisala on laaja ja sen tarkoitus monimuotoinen”.<sup>30</sup> Direktiivin tarkoituksesta lähtevän tulkinnan kautta yhteisön YVA-sääntelyn piiriin kuuluvat monenlaiset liitteiden I ja II hankkeisiin liittyvät hankkeet.<sup>31</sup>

### 3.2

## Arviointivelvollisuuden määräytyminen<sup>32</sup>

Suomessa YVA-menettelyä sovelletaan hanketyypistä ja kokoluokasta riippuen joko YVA-asetuksen hankeluettelon pohjalta tai yksittäistapauksiin tapauskohtaisesti soveltaen. Hankeluettelon osalta arviointivelvollisuudesta säädetään YVA-lain 4.1 §:ssä ja YVA-asetuksen 6 §:ssä, joiden mukaan arviointimenettelyä tulee soveltaa aina hankeluettelon hankkeisiin ja niiden muutoksiin, jos muutos vastaa kooltaan hankeluettelon raja-arvoja. Yksittäistapauksissa arviointivelvollisuus arvioidaan YVA-lain 4.2 § ja 4.3 §:n sekä YVA-asetuksen 7 §:n harkintaperusteiden pohjalta. Arviointivelvollisuus syntyy, kun toiminnasta tai sen muutoksesta todennäköisesti aiheutuu hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

YVA-menettelyt kohdistuvat ensisijaisesti suuriin ympäristöä muuttaviin tai kuormittaviin hankkeisiin. Vaikka ympäristövaikutusten arvioiminen kattaa hankeluettelon hanketyypien osalta kaikki suurimmat hankkeet ja joistakin hanketyypeistä kaikki hankkeet (esim. ydinenergiahankkeet, kaukoliikenteen radat, moottoritiet), on myös paljon ympäristöä muuttavia hankkeita, joihin YVA-menettelyä ei ole juuri sovellettu. Esimerkiksi kaupan suuryksiköt ja isot matkailuhankkeet ovat ympäristövaikutuksiltaan usein vähintään yhtä merkittäviä, kuin monet YVA-asetuksen hankeluettelon hankkeet. Kyseiset hankkeet on mainittu YVA-direktiivin liitteessä II.

29 Ks. esim. asiat C-72/95 (Kraaijeveld) ja C-227/01 (komissio vs. Espanja).

30 Esim. asiat C-72/95 (Kraaijeveld, kohdat 31 ja 39) ja C-227/01 (komissio v. Espanja).

31 Ks. asiat C-72/95 (Kraaijeveld), C-486/04 (komissio vs. Italia), C215/06 (komissio vs. Irlanti), C2/07 (Abraham ym.) ja C-263-08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening).

32 Jakson oikeudellinen tarkastelu perustuu pääosin toimivuusarvioinnin erillisselvitykseen (Pölonen 2009).

YVA-lain toimivuusarvioinnin näkökulmasta kiinnostavinta on vuoden 2006 lakiuudistuksen (468/2006) jälkeen syntynyt oikeuskäytäntö. Tapauksissa KHO 3.7.2008 t. 1633 (LRS) ja KHO 31.12.2007 t. 3530 korkein hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen soveltamispäätöksen.

Ratkaisussa KHO 3.7.2008 t. 1633 (LRS) korkein hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen päätöksen, jonka mukaan arviointimenettelyä ei sovelleta maakaasuputkeen (pituus 90 km, läpimitta 500 mm). Putkikaivanto vaati noin 28–33 metriä leveän työalueen, joka metsäalueilla edellytti puiden kaatamista lähes 30 metriä leveältä alueelta. Putkilinjauksen kohdalla tai sen läheisyydessä oli eräitä arvokkaita luontokohteita ja pohjavesialueita. Putken rakentamisaikaiset vaikutukset saattoivat KHO:n mukaan aiheuttaa ainakin joillakin alueilla yhteisvaikutuksia kallionlouhintahankkeen kanssa. Kun otettiin huomioon hankkeen koko ja muut ominaisuudet, sijainti ja vaikutusten luonne, siitä saattoi aiheutua YVAA 6 §:n hankeluettelossa tarkoitettujen kaasuputkien (kaasuputket, joiden halkaisija on yli 800 mm ja pituus yli 40 km) vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

Ratkaisussa KHO 31.12.2007 t. 3530 korkein hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen soveltamispäätöksen, jossa edellytettiin YVA-menettelyä suunnitellulta 110 kilovoltin voimajohdolta, jonka pituus on 17 kilometriä. Ottaen huomioon hankkeen sijoittumisen olemassa olevan johtolinjan yhteyteen hankkeesta ei aiheutunut KHO:n mukaan YVAL 4.1 §:ssä tarkoitettujen hankkeiden (vähintään 220 kV:n maanpäälliset voimajohdot, joiden pituus on yli 15 km) vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Muutoksenhakumenettelyn kannalta kiinnostavia ovat ratkaisut KHO 16.5.2008 t. 1175 (LRS), KHO 22.10.2009 t. 2593 (LRS) ja KHO 18.11.2009 t. 3280. Ne osoittavat, että hallintotuomioistuimella on toimivalta ratkaista yksittäistapauksessa YVA-menettelyn soveltamistarve myös silloin, kun viranomainen ei ole tehnyt YVA-lain mukaista päätöstä YVA-menettelyn soveltamisesta. Hallintotuomioistuimet voivat käyttää tätä toimivaltaa, mikäli niillä on käytettävissä riittävät tiedot YVA-menettelyn tarpeen arvioimiseksi. Hallintotuomioistuimet voivat tutkia ja ratkaista yksittäistapauksessa sovellettavan YVA-menettelyn tarpeen myös niissä tilanteissa, joissa viranomainen on tehnyt soveltamispäätöksen, mutta valitusasian yhteydessä ei ole haettu erikseen muutosta viranomaisen YVA-päätökseen.

Tapauksessa KHO 16.5.2008 t. 1175 (LRS) alueellinen ympäristökeskus oli katsonut YVAL:n mukaisessa päätöksessä, että kuparikaivoshankkeeseen ei sovelleta yksittäistapauksessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Korkein hallinto-oikeus piti päätöstä kaivospiirin määrittämisestä YVAL 19.3 §:ssä tarkoitettuna päätöksenä, johon liittyvässä valitusasiassa valittajat olivat voineet hakea muutosta ympäristökeskuksen YVA-lain soveltamispäätökseen.

Ratkaisu KHO 22.10.2009 t. 2593 (LRS) liittyi turvetuotantohankkeen ympäristölupa-asiaan. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tarve oli tullut esille lupahakemuksesta tehdyssä muistutuksessa. Alueellinen ympäristökeskus ei ollut tehnyt päätöstä YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa. Korkeimmalla hallinto-oikeudella oli kuitenkin toimivalta valitusta ratkaistessaan arvioida, onko ympäristövaikutusten arviointimenettely asiassa tarpeen.

Tapaus KHO 18.11.2009 t. 3280 koski valitusta maa-aineslupa-asiaassa. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen perustellen ratkaisua muun muassa sillä, ettei alueellinen ympä-

ristökeskus ollut tehnyt asiassa päätöstä YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa. Hallinto-oikeuden mukaan kyseisen päätöksen hankkiminen ei kuulunut sen toimivaltaan. Korkein hallinto-oikeus piti voimassa hallinto-oikeuden päätöksen, mutta perusteli ratkaisuaan eri tavoin tuoden esiin, että kysymys ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tarpeesta oli tullut vireille valittajan pyydettyä 5.9.2008 päivätyllä kirjeellä ympäristökeskusta tutkimaan asian ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin ympäristövaikutusten arvioimiseksi hankkeen johdosta. Ympäristökeskus oli 31.8.2009 päättänyt, ettei hankkeeseen sovelleta YVA-menettelyä. Ympäristökeskus ei ollut tehnyt asian ollessa hallinto-oikeudessa vireillä päätöstä siitä, ettei asiassa ole tarpeen soveltaa arviointimenettelyä. Asia ei ollut tuolloin vireillä myöskään ympäristökeskuksessa. KHO:n mukaan hallinto-oikeudella oli kuitenkin ollut edellytykset ja toimivalta valitusta ratkaistessaan arvioida, oliko YVA-menettely tarpeen. Samoin korkeimmalla hallinto-oikeudella oli toimivalta arvioida YVA-menettelyn tarvetta ja päätyä tässä toiseen tulokseen kuin ympäristökeskus, riippumatta siitä, oliko päätöksestä erikseen valitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Komission nostamiin kanteisiin perustuvat Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut osoittavat, että YVA-direktiivin soveltamisessa on ollut useissa jäsenmaissa puutteita.<sup>33</sup> Lisäksi kansallisten tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöt osoittavat, että sekä YVA-direktiivin liitteiden I ja II että kansallisten YVA-säädösten hankelueteloihin on liittynyt usein tulkintaepäselvyyksiä.<sup>34</sup>

Suomessa ei ole juurikaan ollut useissa muissa maissa ilmenneitä ongelmia arvioinnin soveltamisalaa rajaavien direktiivin liitteiden hankekuvausten ja kansallisen soveltamisalan tulkinnasta. YVA-laissa mitään ympäristövaikutuksiltaan merkittävää hanketta ei ole poissuljettu ennalta arviointimenettelystä. Tämä soveltamistapa (hankeluetelo täydennettynä YVA-menettelyn soveltamisella yksittäistapauksissa) on sopusoinnussa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen laajaa soveltamisalaa korostavan lähestymistavan kanssa. Suomessa valittu malli on osoittautunut YVA-direktiivin soveltamisalan kannalta toimivaksi ratkaisuksi.

YVA-lainsäädännön soveltamisalan puutteet liittyivät ennen YVA-lain vuoden 2006 muutosta (458/2006) yksittäistapauksissa sovellettavaa YVA-menettelyä koskevaan päätöksentekoon ja muutoksenhakuun. Ennen muutosta muilla kuin hankkeesta vastaavilla ei ollut mahdollisuutta hakea muutosta YVA-menettelyn soveltamatta jättämistä koskevaan ratkaisuun. Nykyisin YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa annetut päätökset ovat kansalaisten ja muiden osapuolten saatavilla ja YVA-menettelyn soveltamatta jättämiseen voidaan vedota muutoksenhaussa.

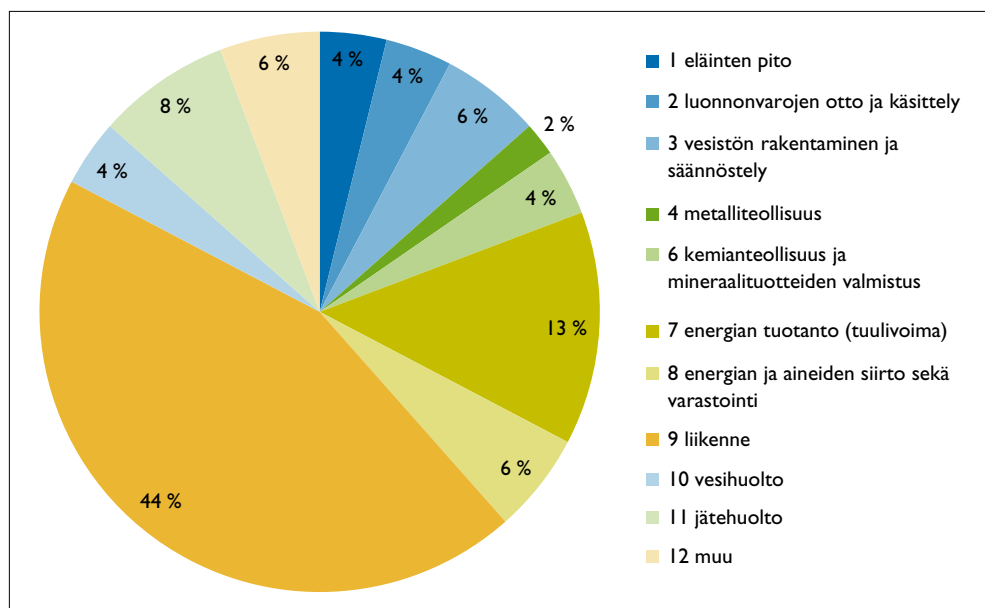
Toimivuusarvioinnin asiantuntijahaastattelussa valtaosa vastaajista katsoi YVA-menettelyn kattavan pääosin merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia aiheuttavat hankkeet, mutta jotkut esittivät kaupunkikehittämissankkeita, isoja matkailuhankkeita ja kaupan suuryksiköitä saatettavaksi YVA-menettelyyn. Jätteenkäsittelyksi määritelty kalliolouheen kierrätys, pienet jätehuoltohankkeet, pienet mutta monilukuiset turvehankkeet, yksittäiset toiminnot isossa teollisuuskompleksissa tai jätekeskuksessa, sekä erityisesti olemassa olevan toiminnan muutos- ja laajennushankkeet tulivat esiin hanketyyppinä, joiden kohdalla YVA-menettelyä ei aina nähdä tarpeellisenä. Toisaalta yksittäisissä vastauksissa tuotiin esiin, että YVA-menettely on tarvittaessa hyvinkin pelkistetty menettely.

33 Ks. esim. asiat C-227/01 (komissio vs. Espanja, kohta 45), C215/06 (komissio vs. Irlanti), C-427/07 (komissio vs. Irlanti) ja C-255/08 (komissio vs. Alankomaat).

34 Ks. esim. asiat C-72/95 (Kraaijeveld), C2/07 (Abraham ym.), C-142/07 (Ecologistas en Acción) ja C-263-08 (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening).

## YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksessa

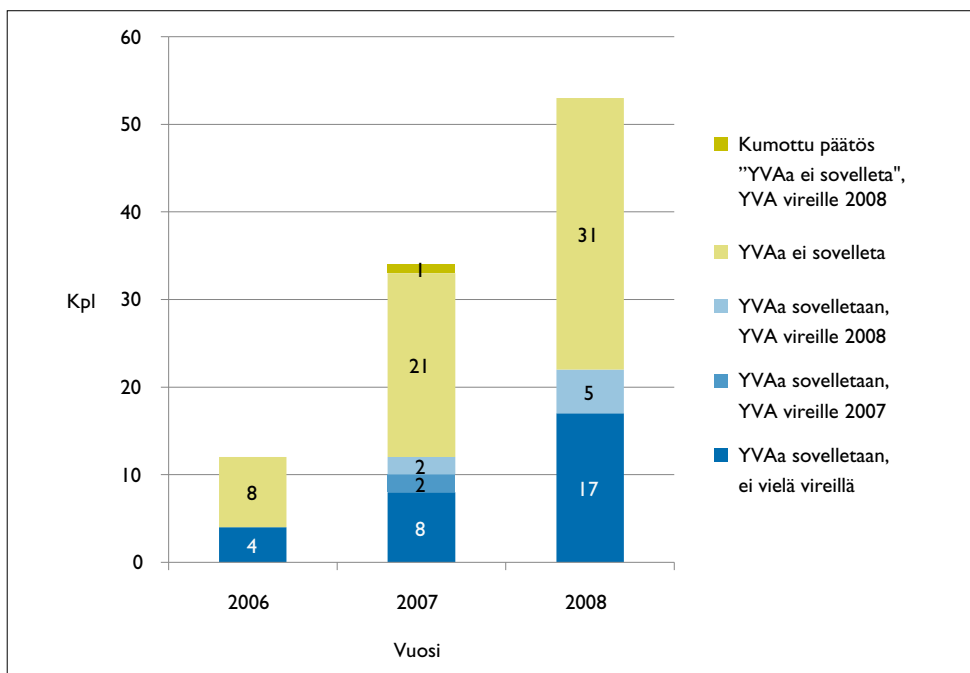
YVA-menettelyä sovelletaan aina YVA-asetuksen hankeluettelossa mainittuihin hankkeisiin ja yksittäistapauksessa muihin hankkeisiin. YVA-menettelyyn tulleiden hankkeiden määriä ja hanketyypeistä jakaumaa on tarkasteltu luvussa 2.1. Yksittäistapauksiin sovellettavien YVA-menettelyjen osuus kaikista YVA-menettelyistä oli noin 10 prosenttia. YVA-menettelyä oli sovellettu yksittäistapauksessa useimmin liikennehankkeisiin, joiden osuus oli 44 prosenttia. Toiseksi yleisin hanketyyppi oli energiantuotanto, käytännössä tuulivoimalat, joita oli 13 prosenttia yksittäistapauksista (kuva 13). Yksittäistapausten joukossa oli sellaisiakin hankkeita, jotka eivät kuuluneet mihinkään hankeluettelon hanketyyppeihin, kuten hypermarket, maanjakotoimitus tai metro.



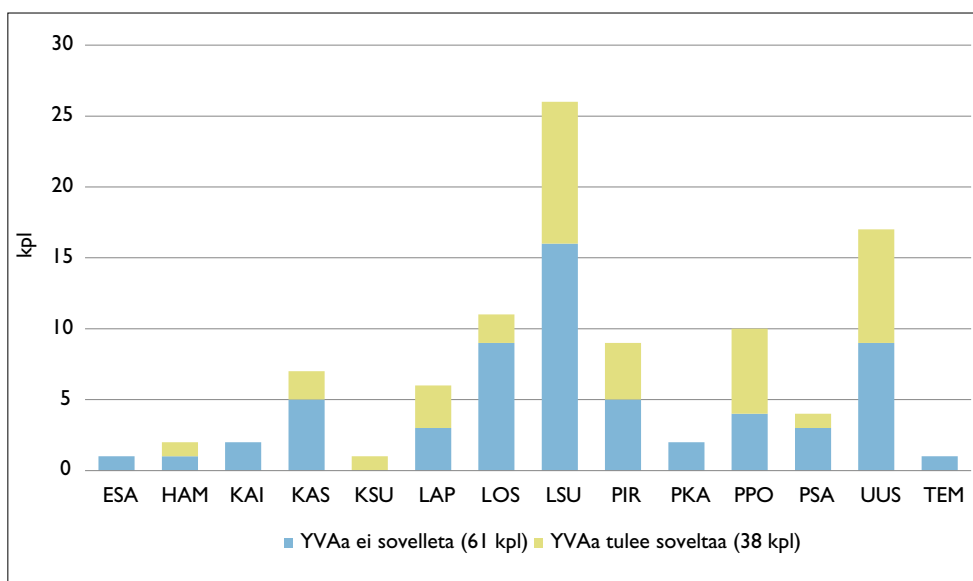
Kuva 13. YVA-menettelyn tapauskohtaisen soveltamisen kautta vireille tulleiden YVA-menettelyjen hanketyypit (52 kpl) vuosina 1994–2008.

Syyskuuhun 2006 saakka ympäristöministeriö (ydinenergiainhankkeiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö) päätti YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa, ja ympäristöministeriö tai alueelliset ympäristökeskukset antoivat lausunnon jos YVA-menettelyä ei sovellettu. Ympäristöministeriö teki tuohon mennessä 58 päätöstä YVA-menettelyn soveltamisesta. Ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset antoivat samana ajankohtana 260 lausuntoa, että YVA-menettelyä ei sovelleta. Näiden ratkaisujen laatua ja yhtenäisyyttä on tutkittu vuosilta 1994–2006. Alkuvuosina perustelut olivat niukkoja ja sisälsivät myös YVA-lakiin kuulumattomia harkintaperusteita. Niin ympäristöministeriön ratkaisujen kuin alueellisten ympäristökeskusten lausuntojen perustelujen laatu kohentui selvästi vuosien myötä. Ympäristöministeriön päätökset ja lausunnot antoivat viitteitä siitä, että ympäristöministeriö piti arviointimenettelyn kynnyksiä korkealla.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Käyhkö ym. 2007.

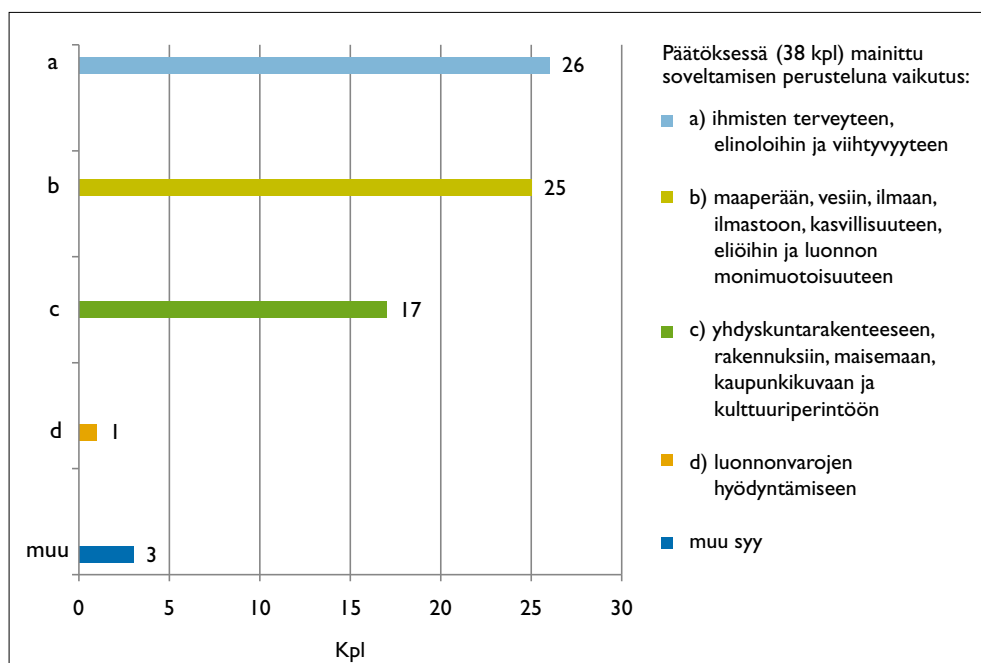


Kuva 14. Päätökset YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa (1.9.2006–31.12.2008).

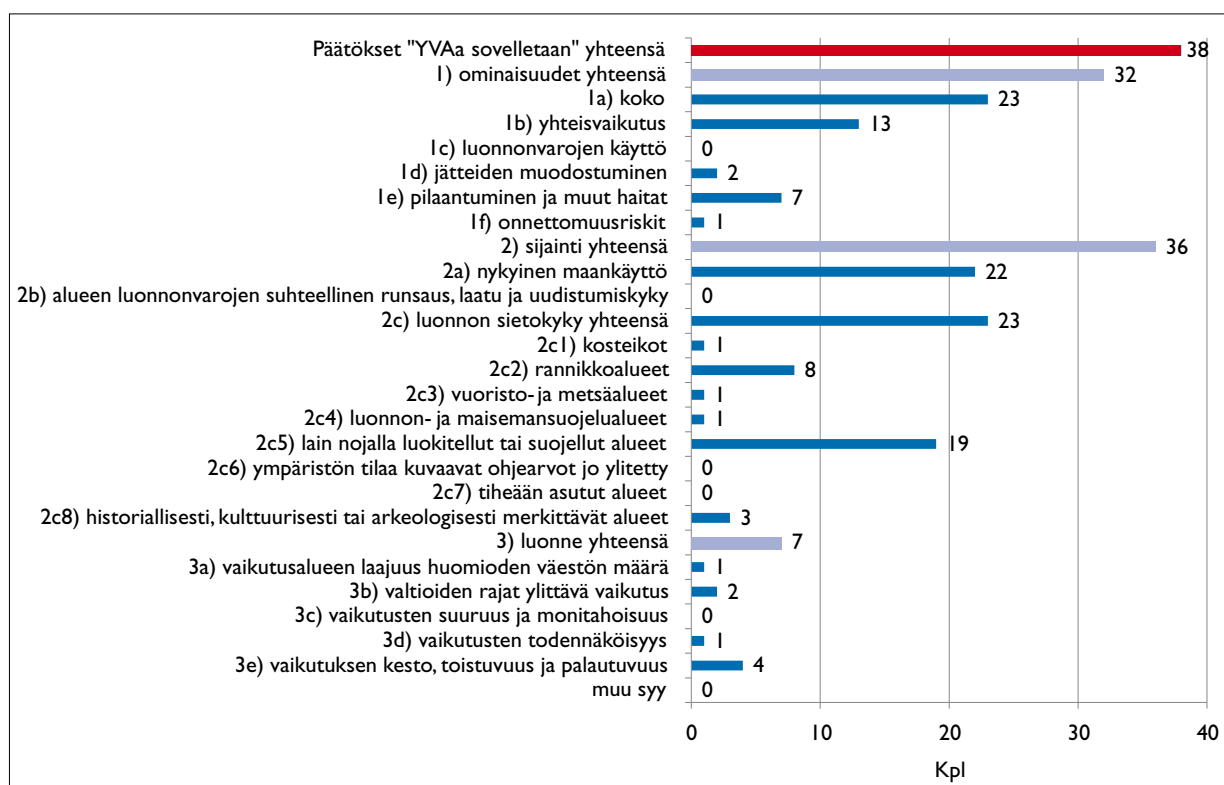


Kuva 15. Päätökset YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa yhteisviranomaisittain (1.9.2006–31.12.2008).

Alueelliset ympäristökeskukset tekivät YVA-menettelyn soveltamispäätökset 1.9.2006 alkaen muiden kuin ydinenergiaprojektien osalta, joissa päätösvaltaa käyttää työ- ja elinkeinoministeriö. Syyskuun 2006 alusta vuoden 2008 loppuun mennessä oli tehty 38 päätöstä siitä, että YVA-menettelyä sovelletaan ja 61 päätöstä siitä, että YVA-menettelyä ei sovelleta (kuva 14). Soveltamispäätösten määrän kasvu viime vuosina on johtunut paljolti tuulivoimahankkeiden runsaudesta rannikkoalueella ja Lapissa. Ympäristöministeriö valmistelee niiden sisällyttämistä YVA-asetuksen hankeluetteloon.



Kuva 16. Perustelut päätöksille (38 kpl) YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa (1.9.2006–31.12.2008), YVA-lain 2 §:n mukainen jaottelu.



Kuva 17. Perustelut päätöksille YVA-menettelyn soveltamisesta (1.9.2006–31.12.2008), YVAA 7 §:n mukainen jaottelu.

Päätösmäärät YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa vaihtelivat paljon aluekeskuksittain (kuva 15). Länsi-Suomen ympäristökeskus (26 kpl) ja Uudenmaan ympäristökeskus (17 kpl) olivat tehneet eniten päätöksiä. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueella päätösten runsaus selittyy pitkälti karjataloushankkeiden suurella määrällä.

YVA-lain 2 §:n mukaisista ympäristövaikutuksen käsitteistä alueellisissa ympäristökeskuksissa tehdyissä päätöksissä soveltaa YVA-menettelyä yksittäistapauksessa yleisimpinä perusteluina olivat sekä ihmisiin kohdistuvat vaikutukset, että vaikutukset maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen. Sen sijaan vaikutus luonnonvarojen hyödyntämiseen esiintyi vain kerran päätöksen perusteluna (kuva 16).

YVA-asetuksen 7 §:ssä on lueteltu tekijät, joihin on kiinnitettävä erityisesti huomiota harkittaessa arviointimenettelyn soveltamista yksittäistapauksessa. Asetuksen luettelo on suoraan YVA-direktiivistä. Näistä tekijöistä yleisimmät perustelut liittyivät hankkeen ominaisuuksiin ja sijaintiin (kuva 17). Hankkeen ominaisuuksista yleisin perustelu oli hankkeen koko. Sen sijaan luonnonvarojen käyttö ja onnettomuusriskit olivat perusteluina harvinaisia. Sijaintiin liittyvistä tekijöistä yleisimmin YVA-menettelyn soveltamispäätösten perusteluina oli nykyinen maankäyttö, luonnon sietokyky ja lain nojalla luokitellut tai suojellut alueet.

Perustelut YVA-menettelyn soveltamisesta olivat pääsääntöisesti YVA-lain ja -asetuksen mukaisia. Sen sijaan päätöksiin olla soveltamatta YVA-menettelyä tapauskohtaisesti sisältyi myös YVA-lainsäädäntöön kuulumattomia perusteluja. Osassa oli maininta, että ympäristövaikutukset voidaan selvittää jonkin muun lain, yleisimmin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa menettelyssä. Tällainen perustelu ei ollut päätöksissä ainoa perustelu olla soveltamatta YVA-menettelyä ja toisinaan oli ensin todettu, että hankkeen vaikutukset eivät ole rinnastettavissa hankeluettelon sisältävien hankkeiden vaikutuksiin.

Sovellettaessa YVA-menettelyä yksittäistapauksessa tulee hankkeen YVA-lain 4.2. §:n mukaan todennäköisesti aiheuttaa YVA-asetuksen hankeluettelon hankkeiden ympäristövaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Tämä lienee tärkein syy siihen, että YVA-menettelyä oli sovellettu harvoin yksittäistapauksissa.

### 3.4

## Yleinen selvilläolovelvollisuus

YVA-lain 25 §:n mukaan ”muusta kuin 4 §:ssä tarkoitettusta hankkeesta vastaavan on sen lisäksi, mitä erikseen säädetään, oltava riittävästi selvillä hankkeensa ympäristövaikutuksista siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää”. Jotkut hankkeesta vastaavat, etujärjestöt ja viranomaiset ovat tämän perusteella laatineet ohjeita myös YVA-hankkeita pienempien hankkeiden ympäristövaikutusten selvittämisestä. Tiehallinnon uudessa YVA-ohjeessa vuodelta 2009 käsitellään myös ympäristövaikutusten selvittämistä silloin, kun kyse ei ole YVA-lain mukaisesta ympäristövaikutusten arvioinnista. Turveteollisuusliitto ry:n ohjeessa 2002 viitataan myös YVA-lain selvilläolovelvollisuuteen ja ohjeen käyttöön muissa kuin YVA-hankkeissa. Sähkömarkkinaviranomainen on antanut 2006 ohjeen YVA-hankkeita pienempien 110 kV:n voimajohtojen ympäristövaikutusten selvittämisestä. Merenkulkulaitoksen ohjeessa 2009 ympäristövaikutusten arvioinnista väylätöissä muistutetaan myös YVA-lain selvilläolovelvollisuudesta. (Ohjeet liitteessä 4). Selvilläolovelvollisuuteen liittyvät merkittäviä toimialakohtaisia eroja.

YVA-lain 25 §:n selvilläolovelvollisuus nousi esiin myös asiantuntijahaastatteluis-  
sa. Monet haastateltavat totesivat, että muidenkin kuin YVA-menettelyä vaativien  
hankkeiden ympäristöselvitykset ovat laajentuneet ja niiden taso on parantanut.  
Erityisesti YVA-lain parissa koko sen voimassaoloajan työskennelleet näkivät tä-  
män YVA-lainsäädännön vaikutuksena, mutta toiset katsoivat sen johtuvan ylei-  
sestä ympäristötietoisuuden lisääntymisestä tai muun lainsäädännön muutoksista.  
Esimerkiksi turpeenottohankkeissa YVA-menettely on laajentanut selvityksiä YVA-  
hankeluettelon kokorajaa pienempienkin hankkeiden lupamenettelyissä, joita toi-  
minnanharjoittajalla voi enimmillään olla noin sata kappaletta vuodessa. Konsulttien  
mukaan arviointimenettely on vaikuttanut väylähankkeissa merkittävästi, kaikki  
yleissuunnittelutason hankkeet mielletään YVA-tasoisiksi ja tarkastelut tehdään sen  
mukaan. Haastatellut katsoivat YVA-menettelyn lisänneen ympäristötietoisuutta  
muidenkin hankkeiden käsittelyssä. Ympäristölupia käsittelevät lupaviranomaiset  
korostivat ympäristönsuojelulain yleistä selvilläolovelvollisuutta.

Toimialakohtaiset ohjeet YVA-menettelyä vaativia hankkeita pienempien hank-  
keiden ympäristövaikutusten selvittämisestä yhtenäistävät ja parantavat ympäristö-  
vaikutusten selvittämistä. Ohjeissa on otettu paljon mallia YVA-menettelystä ja siinä  
laadittavista selvityksistä. Ympäristöhallinnon edustajat ovat olleet mukana näiden  
ohjeiden laadinnassa ja ohjeet yhtenäistävät myös hankkeiden viranomaistoimintaa.  
Toimialakohtaiset ohjeet nopeuttavat hankkeiden valmistelua ja käsittelyä, koska tar-  
vittavia ympäristöselvityksiä on jo pohdittu hanketyyppikohtaisesti. Ohjeet lisäävät  
myös viranomaisten tiedollisia valmiuksia hanketyypin ympäristövaikutuksista ja  
niiden erityispiirteistä, mikä osaltaan nopeuttaa asioiden käsittelyä. Näitä ohjeita on  
käsitelty tarkemmin luvussa 2.2.

## 4 YVA-menettelyn rooli suunnittelussa

### Päätelmät:

- Varhaisessa vaiheessa tehty YVA-menettely muokkaa hankkeita ja niiden vaihtoehtoja sitä enemmän mitä tiiviimmin arviointimenettely liittyy hankkeen suunnitteluun. Jotkut hankkeesta vastaavat ovat ottaneet YVA-menettelyn keskeiseksi suunnittelutyökalukseensa. Sen sijaan joissain hanketyypeissä, erityisesti olemassa olevien toimintojen muutos- ja laajennushankkeissa arviointimenettelyn vaikutus suunnitteluun on vähäinen.
- Hankekokonaisuuden määrittely eroaa hankkeittain ja sisältää tarvittavaa tapauskohtaista harkintaa. YVA-menettelyssä hanke määritellään yleensä laajemmin kuin lupamenettelyssä, jolloin osa vaikutusarvioinnin tiedoista jää päätöksenteon ulkopuolelle.
- Nauhamaisten hankkeiden vaihtoehtojen vertailussa YVA-menettely toimii parhaiten. Jos hankkeen toteuttamisvaihtoehdot ovat kovin samanlaisia, vaihtoehtotarkastelu ja vaihtoehtojen vertailu ei ole kovin toimivaa.
- Vaihtoehtovertailun onnistuminen edellyttää, että hankevaihtoehdot ovat aitoja. Hankkeesta vastaavat eivät aina tuo riittävästi esille toteutusvaihtoehtojen välisiä vaikutuseroja ja niiden keskinäistä vertailua, vaikka arviointi olisikin tuottanut perusteita tällaiselle arviolle. Vertailussa tulisi pyrkiä nykyistä enemmän vaihtoehtojen välisten erojen sekä merkittävien vaikutusten osoittamiseen.
- YVA-menettely on suurimmaksi osaksi tehty varhaisessa suunnitteluvaiheessa, mikä on vaikuttavuuden kannalta hyvä. Varhaisuus edellyttää kuitenkin suunnittelun yleispiirteisyyden ja siitä johtuvan arvioinnin yleispiirteisyyden ja epävarmuuden hyväksymistä.
- YVA-menettelyä voidaan joutua täydentämään tai jopa uusimaan se esimerkiksi arvioinnin puutteiden tai vanhentumisen vuoksi. Hanke tai sen ympäristö voi muuttua niin, ettei arviointi pidä enää paikkaansa. YVA-laki ei tunne YVA-menettelyn täydentämistä sen päättymisen jälkeen. YVA-menettelyn jälkeisestä uusimis- ja täydentämismenettelystä on ollut epäselvyyttä ja siitä on esiintynyt erilaisia käytäntöjä.
- Osa YVA-menettelyn läpikäyneistä tai sellaista hankkeista, joista on tehty YVA-menettelyn tapauskohtainen soveltamispäätös, ei koskaan toteudu. Tähän voi olla monia syitä ja YVA-menettelyn yksi vaikutusmekanismi yltää ennakoituna jopa arviointimenettelyä edeltävään aikaan, mutta asia ei YVA-lain toimivuuden kannalta ole yleensä ongelmallinen.

## YVA-menettelyn vaikutus hankkeisiin

Suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa on tarkasteltu jonkin verran YVA-menettelyn roolia päätöksenteossa, mutta vähemmän sen roolia suunnittelussa. Hokkasen ja Kojon tutkimuksessa tarkastellaan YVA-menettelyn vaikutuksia päätöksentekoon myös siitä näkökulmasta, miten YVA-menettely muokkaa vaihtoehtoja. Ympäristövaikutusten arvioinnin ja päätöksenteon vaikutussuhde ei ole YVA-menettelyn jälkeen tapahtuva kertavaikutus, vaan vaikutuksia on havaittavissa pitkin matkaa suunnittelun ja päätöksenteon aikana. YVA-menettely vaikuttaa suunnitteluun ja päätöksentekoon eri vaiheissa ennakointina, vertailuna ja oikeutuksena. Vaihtoehtojen muotoutumisen ja ympäristövaikutuksien huomioon ottamisen kannalta YVA-menettelyn vaikutus suunnitteluun näyttäisi olevan jopa merkittävämpää kuin välitön vaikutus muodolliseen päätöksentekoon. YVA-menettely on vaikuttanut jo ennen päätöksentekoa.<sup>36</sup>

YVA-menettelyn roolia suunnittelussa on tarkasteltu hankkeista vastaavien ja toimialojen omissa YVA-ohjeissa (liite 4). Tarkimmin ympäristövaikutusten arvioinnin ja suunnittelun yhteyttä on tarkasteltu tiehallinnon uudessa tiehankkeiden ympäristövaikutusten arviointiohjeessa. Tiehankkeiden suunnitteluprosessi on nykyisin tarkoin säädelty maantielaissa (503/2005). Toisissa hanketyypeissä, kuten voimajohtohankkeissa, suunnittelua ei ole juuri säädelty lainsäädännössä, ja YVA-menettely on otettu suunnitteluvälineeksi etsittäessä voimajohtolle linjausta, jolle haetaan lunastuslain (603/1977) mukaista lunastuslupaa.

YVA-menettely vaikuttaa hankkeisiin ja niiden vaihtoehtoihin riippuen hanketyypistä, kulloisenkin hankkeen erityispiirteistä ja muista olosuhteista. Valtaosa haastatelluista katsoi YVA-menettelyn vaikuttaneen hankkeen sisällön muotoutumiseen. Maa-aines- ja turpeenottohankkeiden hankkeesta vastaavien mukaan YVA-menettelyllä ei ole juuri ollut vaikutusta: esiintymän sijainti ja maanomistusolot vaikuttavat ensisijaisesti hankkeen suunnitteluun, teknis-taloudelliset seikat eivät tällöin anna paljoa liikkumavaraa. Näiden hanketyyppien lupaviranomainen ja teollisten hankkeiden lupaviranomaiset eivät myöskään katsoneet arviointimenettelyn vaikuttaneen tällaisiin hankkeisiin. Nauhamaisiin hankkeisiin, esimerkiksi voimajohtoihin YVA-menettely vaikuttaa enemmän. Niissä voi olla tilanne, että vain lähtö- ja päätepiste on etukäteen sidottu ja toteuttamisessa sovellettavalunastuslaki antaa mahdollisuuden maanomistuksesta riippumattomaan linjaukseen. Siksi nauhamaisten hankkeiden suunnittelussa on mahdollista ottaa hyvin huomioon ympäristövaikutusten arvioinnissa esiin tulleet asiat. Konsultit katsoivat YVA-menettelyn vaikuttaneen hankkeen lisäksi suunnittelumenettelyyn: vaikutus riippuu siitä, missä vaiheessa arviointimenettely tehdään. Eniten hyötyä on varhaisessa vaiheessa tehdystä arvioinnista. Joissain hankkeissa kuten länsimetrossa ja Helsingin keskustatunnelissa YVA-menettely on vaikuttanut niin, että asioita on voitu käsitellä hankkeesta vastaavan toivomalla tavalla.

YVA-menettelyn käyttäminen suunnittelussa ei näytä kuitenkaan riippuvan pelkästään hanketyypistä, vaan myös yksittäisen hankkeen ominaisuuksista, sen ympäristöstä ja suunnittelutilanteesta. Eri hankkeesta vastaavat käyttävät YVA-menettelyä kovin eri tavoin. Haastattelujen perusteella hankkeesta vastaavan asenteella on suuri vaikutus arviointimenettelyn soveltamiseen ja erityisesti sen käyttämiseen suunnitteluvälineenä.

Suunnitteluvaiheessa tehdään yleensä niin merkittäviä valintoja ja rajauksia, että YVA-menettelyn lopputuloksena esitellään päätöksentekoon vain yksi vaihtoehto. YVA-menettelyn näkyminen suunnitelmassa ja lopullisessa päätöksenteossa riippuu tällöin siitä, onko asia tuotu esiin lupahakemuksessa ja päätöksessä. Eräs hankkeesta

<sup>36</sup> Hokkanen & Kojo 2003.

vastaava katsoi arviointimenettelyn olevan heidän hankkeissaan tiukasti sidoksissa suunnitteluun ja vaikuttavan siihen, mutta samoista hankkeista päätöksiä tehnyt viranomainen ei nähnyt YVA-menettelyn juuri vaikuttaneen suunnitelmiin eikä päätöksentekoon.

Pääosa haastatelluista hankkeesta vastaavista, konsultit ja kuntien edustajat eivät katsoneet YVA-menettelyn vaikuttaneen hankkeiden tai niiden vaihtoehtojen kokoon, kun taas yhteys- ja lupaviranomaisten mielestä se vaikutti hankkeiden kokoon. Viranomaiset epäilivät, että hankkeesta vastaavat suunnittelevat hankkeita, jotka alittavat niukasti hankeluettelon kokorajan, koska halusivat välttää YVA-menettelyn. Viranomaiset katsoivat YVA-menettelyyn otettavan mukaan myös isoja vaihtoehtoja, jotka eivät ole lähiaikoina toteutumassa. Tätä ei kuitenkaan pidetty huonona, koska tällöin hankkeen suurimmat mahdolliset ympäristövaikutukset tulevat esiin. Jätehuoltohankkeiden hankkeesta vastaava totesi kokorajapohdiskelun olevan jatkuvaa, ja heillä on käytännön esimerkkejä siitä, että hankesuunnittelussa on pyritty arviointimenettelyn välttämiseen. Osa hankkeista vastaavista totesi aiemmin pyrkineensä välttämään YVA-menettelyn mitoittamalla hanketta, mutta nykyisin he eivät enää toimi näin suurissa hankkeissa. Mieluumminkin he tekevät varmuuden vuoksi niin suuren vaihtoehdon, jottei YVA-menettelyä jouduta tekemään myöhemmin uudelleen. SYKEN seurannassa on havaittu tietyissä hanketyypeissä tapauksia, joiden koko juuri ja juuri alittaa hankeluettelon kokorajan. Viime aikoina näitä on esiintynyt erityisesti karjataloushankkeissa.

#### 4.2

### Hankekokonaisuuden määrittely

Hankekokonaisuudella tarkoitetaan kaikkia niitä hankkeen osia, joita ilman hanke ei voi toimia. Esimerkiksi kivihiilivoimalaitoksen hankekokonaisuuteen voi tapauksesta riippuen sisältyä varsinaisen voimalaitoksen lisäksi myös tarvittava voimansiirtoyhteys, sataman laajennus, maa- ja vesikuljetukset sekä tuotannon sivutuotteina syntyvien jätteiden läjitys. Hankekokonaisuuden määrittäminen on tärkeää, koska se ratkaisee mitä vaikutuksia YVA-menettelyssä arvioidaan ja millä alueella. Aina kaikkia hankkeen osia ei kuitenkaan voida arvioida yhdessä YVA-menettelyssä. Hankekokonaisuuden osia, joihin voidaan joutua laatimaan erillinen YVA-menettely, on usein nimitetty liitännäishankkeiksi. Hankkeesta vastaavat ovat perustelleet liitännäishankkeiden eriaikaista vaikutusten arviointia muun muassa suunnitteluaiakataulun erilaisuudella ja sillä, että hankkeesta vastaa jokin toinen taho. Yhteysviranomaisen tulisi kuitenkin edellyttää näiden hankekokonaisuuksiin kuuluvien osien osalta ainakin yleispiirteistä tarkastelua.<sup>37</sup>

Hankekokonaisuutta ei ole määritelty YVA-lainsäädännössä. YVA-direktiivin hankkeen määritelmä ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hanke voi koostua myös sellaisista toiminnoista, jotka eivät yhdessä muodosta ympäristönsuojelulainsäädännössä tarkoitettua toimintakokonaisuutta.<sup>38</sup> Pölösen mukaan YVA-lainsäädännön näkökulmasta tarkasteltuna hankekokonaisuutta ei voida määrittää tyhjentävästi myöskään ympäristönsuojeluasetuksessa (169/2000) tai voimassa olevassa ympäristönsuojelulaissa toiminnalliselle kokonaisuudelle asetettujen kriteerien perusteella.<sup>39</sup> YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmä linjasi mietinnössään, että olisi tarkoituksenmukaista arvioida hankkeen ympäristövaikutukset ja

37 YM 2009a.

38 Pölönen 2008.

39 Pölönen 2007.

siihen kiinteästi tai olennaisesti liittyvät hankkeet ja niiden yhteisvaikutukset samassa arviointimenettelyssä.<sup>40</sup>

Hankkeesta vastaava käyttää merkittävää valtaa YVA-menettelyn sisällön ja rajojen määrittelyssä. Siksi yhteysviranomaisen valvonta on tärkeää. Hankemääritelmiä voi nostaa esiin kiistoja siitä, mikä kuuluu hankkeeseen ja sitä kautta myös ympäristövaikutusten arviointiin. Varhainen vuorovaikutus ja osallistuminen vähentävät kiistojen kärjistymistä.<sup>41</sup>

Haastateltujen hankkeesta vastaavien mielestä hankekokonaisuuksien määrittely oli selkeää ja onnistunutta. Jätehuoltohankkeiden hankkeesta vastaava totesi, että jätehuoltohankkeissa on ollut liikkumavaraa hankekokonaisuuden määrittelyssä ja rajauksesta on keskusteltu yhteysviranomaisen kanssa – asiassa ei ole ollut ylityspääsemättömiä ongelmia, mutta se ei ole ollut helppoakaan. Esiin nousi myös se, ettei asiaa pysty määrittelemään säädöksin, vaan hankekokonaisuus on määriteltävä hankekohtaisesti keskustellen.

Viranomaiset ja konsultit eivät pitäneet hankekokonaisuuden määrittelyä yhtä selkeänä ja yksiselitteisenä kuin hankkeesta vastaavat. Monet kannattivat hankekokonaisuuden tapauskohtaista määrittelyä. Konsulttinäkemyksen mukaan hankekokonaisuus riippui hanketyypistä, vakiintuneissa väylähankkeissa se oli selkeä, kun taas esimerkiksi uusissa tuulivoimahankkeissa asiassa oli vielä epäselvyyttä. Eräs konsultti totesi, että kun jotain rakennetaan, liikenne- ja voimajohtoyhteydet on syytä ottaa mukaan sillä tarkkuudella, että niiden ympäristöllinen toteuttamiskelpoisuus voidaan osoittaa. Kaavoituksen kanssa tekemisissä olevat haastatellut kannattivat hankekokonaisuudelle suppeaa rajaamista, jotta ero kaavoitukseen pysyisi selvänä ja jottei pääasia huku YVA-menettelyssä. Lupaviranomaisen mielestä hankekokonaisuuden määrittely ei ole selvä, ja hankekokonaisuus voi paisua liikaa jos siihen otetaan mukaan esimerkiksi kovin laajat liikenneyhteydet.

Hankekokonaisuuden määrittely ei aina ole yhtenevä YVA-menettelyä seuraavan päätöksenteon kanssa: YVA-menettelyn hanke- ja ympäristövaikutusmääritelmiä on laajempi kuin sektorilainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa. Tämä voi aiheuttaa sekaannusta kansalaisille jos YVA-menettelyssä tarkasteltuja asioita ei otetakaan huomioon päätöksenteossa.

#### 4.3

### Vaihtoehtotarkastelu

Vaihtoehtotarkastelua pidetään yleisesti ympäristövaikutusten arvioinnin keskeisenä osana. YVA-menettelyssä tulee arvioida hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutukset. Osapuolilla on usein erilaisia näkemyksiä siitä, mitä vaihtoehtoja tulisi arvioida. Arviointi tuottaa tietoa vaihtoehtojen vaikutusten eroista. Erilaisten vaihtoehtojen arviointi edistää eri näkemysten huomioon ottamista ja lisää osallistumisen vaikuttavuutta. Hankkeesta vastaavalla voi olla erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja, mutta myös viranomaiset, kansalaiset ja muut asianosaiset voivat tuoda YVA-menettelyyn omia vaihtoehtojaan. Toisinaan YVA-menettelyssä eri toimijoiden vuorovaikutuksessa on syntynyt kokonaan uusia toteutusvaihtoehtoja ja tällaisia on valikoitunut myös toteutetuiksi vaihtoehtoiksi.

YVA-asetuksen 9 §:n 2 kohdan mukaan arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin hankkeen vaihtoehdot, joista yhtenä on hankkeen toteuttamatta jättäminen eli nollavaihtoehto, jollei tällainen vaihtoehto erityisestä syystä ole tarpeeton. Käytännössä hankkeen toteuttamatta jättäminen on ollut lähes aina mukana YVA-

40 YM 1998, 26.

41 Ks. esim. Haverinen 1999; Hokkanen 2007.

menettelyssä. YVA-lain 10.1 §:n perusteella hankkeesta vastaavan tulee selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon pohjalta. Arviointiselostuksessa on YVA-asetuksen 10 §:n mukaan esitettävä arviointiohjelmavaiheessa esitetyt tiedot tarkistettuina, arvio vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, selvitys niiden toteuttamiskelpoisuudesta sekä hankkeen vaihtoehtojen vertailu. Suunnittelussa ja arviointimenettelyssä saattaa syntyä uusia vaihtoehtoja harkittavaksi. Käytännössä uusia vaihtoehtoja on katsottu voitavan ottaa mukaan aina arviointiselostuksen valmistumiseen asti.

Vaihtoehtotarkastelun tehtävänä on avustaa päätöksentekoa tuottamalla tietoa hankkeen vaihtoehtoisista toteuttamisratkaisuksista ja niiden ympäristövaikutuksista. Pyrkimyksenä on luoda perusteet vaihtoehtojen edullisuusjärjestyksen arvioimiseksi ja suotuisimman vaihtoehdon löytämiseksi kuvaamalla hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen etuja ja haittoja. Vaihtoehtotarkastelun yleisempänä tehtävänä on haitallisten ympäristövaikutusten ehkäiseminen. Vaihtoehtotarkastelussa ei ole kysymys pelkästään ympäristöllisesti parhaan vaihtoehdon etsimisestä, vaan tarkastelu voi palvella myös hankkeesta vastaavan tavoitetta löytää teknis-taloudellisesti edullisin vaihtoehto ja saada lupa toiminnan harjoittamiseen.<sup>42</sup>

Vaihtoehtojen rajaus on järjestelmällinen ja perusteltu silloin, kun valintaan vaikuttaneet tekijät (rajauskriteerit) on esitetty ja niiden pohjalta on perusteltu kunkin vaihtoehdon poisjättäminen tai mukaan ottaminen. Rajauskriteerit voivat olla hankkeesta riippuen esimerkiksi ympäristöllisiä, taloudellisia, teknisiä tai oikeudellisia. On perusteltua että varsinaiseen arviointiin sisällytettävien vaihtoehtojen on oltava hankkeesta vastaavan itsensä toteutettavissa. Joissain hankkeissa tämä saattaa tarkoittaa, että mahdollisia vaihtoehtoja ei ole kovin montaa.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt vaihtoehtotarkastelua ainakin satamahan-ketta, tiehanketta, kaatopaikkaa ja tekopohjavesihanketta koskevien ratkaisujen yhteydessä. Ratkaisut osoittavat, että vaihtoehtotarkasteluun liittyvien puutteiden on oltava olennaisia, jotta lupa- tai sitä vastaava päätös kumottaisiin niiden perusteella. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden päätökset korostavat vaihtoehtotarkastelun sisältövaatimusten tapauskohtaista määrittymistä sekä yhteysviranomaisen keskeistä roolia vaihtoehtotarkastelun puutteiden arvioinnissa.<sup>43</sup>

Hankkeen toteuttamatta jättäminen voi tarkoittaa, että tiettyä toimintaa ei tehdä tai että nykyiseen toimintaan ei tule muutoksia. Esimerkiksi, jos moottoritietä ei rakenneta, käytetään edelleen vanhaa tieyhteyttä. Tällainen ”puhdas” hankkeen toteuttamatta jättämistä tarkoittava nollavaihtoehto ei ole kaikissa tilanteissa järkevä. Perusteet nollavaihtoehdon muotoilulle vaihtelevat hankkeesta riippuen. Erityisesti hankkeen tarve ja tavoitteet vaikuttavat nollavaihtoehdon muotoiluun. Esimerkiksi tilanteessa, jossa liikennemäärien ennustetaan kasvavan voimakkaasti, ei vanhan tien käyttö sellaisenaan ole mahdollista. Tällöin voidaan nollavaihtoehdoksi ottaa tilanne, jossa nykyistä tietä parannetaan joiltakin osin, mutta raskaita kehittämistoimia ei tehdä (ns. 0+ vaihtoehto).<sup>44</sup>

Haastateltujen käsitykset vaihtoehtotarkastelun toimivuudesta vaihtelivat hanketyypeittäin. Nykytilan muutosten ja pelkkien tekniikkavaihtoehtojen yhteydessä vaihtoehtotarkastelua ei pidetty toimivana, koska tällöin vaihtoehtojen ympäristövaikutukset eivät juuri poikkea toisistaan. Jos YVA-menettely tehdään varhain, tekniset ratkaisut voivat olla vielä avoinna ja arviointi perustetaan esimerkiksi päästöjen sallittuihin raja-arvoihin. Haastateltavat näkivät vaihtoehtotarkastelun toimivan parhaiten jos hankkeella on sijoituspaikkavaihtoehtoja. Hankkeesta vastaavat eivät pitäneet 0-vaihtoehtoa realistisena kun he haluavat toteuttaa hankkeensa. Erityisesti markkinaperusteisissa yksityissektorin hankkeissa 0-vaihtoehtoa ei pidetty järkevänä

42 Pölönen 2007.

43 Pölönen & Koivurova 2009.

44 YM 2009a.

myöskään siksi, että hankkeesta vastaava ei voi tietää muiden kilpailevien toimijoiden hankkeista eikä arvioida niitä. Hankkeesta vastaavat eivät myöskään katsoneet voivansa arvioida mitä heidän hankkeensa sijoituspaikalle mahdollisesti tapahtuu, jos hanketta ei toteuteta. Tällöin 0-vaihtoehto on lähinnä alueen nykytilan kuvaus.

Monet haastateltavat ymmärsivät hankkeen vaihtoehdot lähinnä sijoituspaikka-vaihtoehdoiksi ja pitivät esimerkiksi hankkeen kokoon, toteutusjärjestykseen ja hankkeen yksityiskohtaiseen tontille sijoitteluun liittyviä asioita enemmänkin hankkeen yksityiskohtaisena suunnitteluna kuin vaihtoehtotarkasteluna. YVA-menettelyssä tarkasteltuja vaihtoehtoja pidettiin pääosin realistisina, tosin mukana katsottiin olleen jonkin verran teennäisiä ja huonojakin vaihtoehtoja. Haastattelussa korostui pyrkimys realistisiin vaihtoehtoihin. Useat haastatellut katsoivat arvioinnin tuoneen uusia vaihtoehtoja ja karsineen toisia – jopa ennen YVA-menettelyn käynnistymistä. Monet korostivat YVA-menettelyn johtavan ympäristöhaittojen vähenemiseen vaihtoehtotarkastelun kautta: ympäristön kannalta huonoja vaihtoehtoja karsiutuu pois ja parempia kehitetään tilalle. Myös pienipiirteisemmät vaikutukset ja lieventämistoimet tuotiin esiin.

Hankkeesta vastaavien ja toimialojen omissa ohjeissa vaihtoehtotarkastelua on käsitelty vaihtelevasti. Tiehallinnon ohjeessa vaihtoehtotarkastelu on todettu yleisellä tasolla ja käsitelty tarkemmin nollavaihtoehtoa ja 0+ vaihtoehtoa. Turvetuotantohankkeiden ohjeessa todetaan YVA-lain vaatimus vaihtoehtotarkastelusta ja se, että toteuttamiskelpoisten vaihtoehtojen esittäminen on usein vaikeaa. Lisäksi ohjeessa todetaan, että vaihtoehtoisten toteuttamistapojen esittäminen on ratkaistava tapauskohtaisesti, ja että vaihtoehtoinen toteuttamistapa tarkoittaa usein erilaisten vesienkäsittelymenetelmien arviointia.

#### 4.4

### Vaihtoehtojen vertailu

Vaihtoehtojen vertailussa tiivistetään, jäsennetään ja tulkitaan päätöksentekoa varten kaikki YVA-menettelyssä tuotettu tieto. Vertailussa kuvataan vaihtoehtojen vaikutusten eroja ja perustellaan vaihtoehtojen paremmuutta eri näkökulmista. YVA-asetuksen (10 § kohta 8) mukaan arviointiselostuksessa on esitettävä ”hankkeen vaihtoehtojen vertailu”. Tämä arviointiselostuksen sisältöä koskeva vaatimus lisättiin YVA-asetukseen vuoden 2006 muutoksessa. Se pohjautui sisällöllisesti ympäristöministeriön selvityksessä havaittuihin vertailun puutteisiin YVA-menettelyissä.<sup>45</sup>

YVA-menettelyissä käytetään nykyisin aina eritteleviä vertailumenetelmiä, jotka kuvailevat järjestelmällisesti vaihtoehtojen ominaisuuksia. Ne on yleensä esitetty taulukkomuodossa. Usein niissä pikemminkin havainnollistetaan vaihtoehtojen vaikutuksia kuin asetetaan vaihtoehtoja jonkinlaiseen järjestykseen. Tällaista esitystapaa on kuitenkin pidetty havainnollisena ja läpinäkyvämpänä kuin yhdistelevien menetelmien käyttöä. Hankkeesta vastaavat eivät aina tuo riittävästi esille toteutusvaihtoehtojen välisiä vaikutuseroja ja niiden keskinäistä vertailua, vaikka arviointi olisikin tuottanut perusteita tällaiselle arviolle.

Käsitys vaihtoehtojen vertailusta vaihteli paljon haastateltavien keskuudessa. Haastatelluista millään toimijaryhmällä ei ollut yhtenäistä käsitystä asiasta: osa piti vaihtoehtojen vertailua toimivana, osa ei. Tämä viittaa hanketyypikohtaisiin tai jopa hankekohtaisiin eroihin vertailussa, mikä voi olla ymmärrettävissä sitä kautta, että monet vastaajat toivat esiin vaihtoehtoasetelman merkityksen vertailussa: jos ei ole kunnan vaihtoehtoja niin vertailulla ei juuri ole merkitystä. Jotkut toivat tässäkin esiin, että vaihtoehtojen keskinäiset erot ovat usein kovin pieniä hankkeen

<sup>45</sup> Turtiainen 2000.

kokonaisvaikutuksiin nähden. Tärkeää on, että koko ketju esitetään selkeästi: miten selvitetävät asiat on valittu, miten tuloksia on käsitelty ja miten merkittävyys on määritetty ja vertailu esitetty.

Vertailun merkitystä haluttiin yleisesti vahvistaa ja keinoina tuotiin esiin hyvä vaihtoehtoasetelma, menetelmäkehitys ja merkittävien vaikutusten korostaminen, mutta osa haastatelluista katsoi vertailun toimivan nykyiselläänkin riittävästi.

#### 4.5

### YVA-menettelyn ajoitus

Hankkeen ympäristövaikutukset on selvitetävä arviointimenettelyssä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa osana hankkeen muuta suunnittelua<sup>46</sup>. Hankkeen ympäristövaikutukset on selvitetävä YVA-lain mukaisessa arviointimenettelyssä ennen kuin hankkeen toteuttamiseksi ryhdytään ympäristövaikutusten kannalta olennaisiin toimiin. Arviointi on kuitenkin suoritettava ennen YVA-lain 13 §:ssä tarkoitettua päätöksentekoa (YVAL 7 §).

Valtaosa haastatelluista katsoi YVA-menettelyn ajoituksen olevan oikea ja korosti, että ympäristövaikutusten arviointi tulee tehdä varhaisessa vaiheessa hankkeen suunnitteluun nähden. Kehitys nähtiin hyväksi: aiemmin YVA-menettelyä pidettiin lupaprosessin osana, nykyisin ymmärretään varhain tehdyn YVA-menettelyn merkitys. Miltei kaikki pitivät varhain tehdyn arvioinnin etuna sitä, että vaihtoehtoja voidaan ideoida ja muokata, ja muihinkin asioihin voidaan vielä vaikuttaa. Tämä vastaa kansainvälisessä ja kotimaisessa tutkimuskirjallisuudessa yleisesti esitettyä ajatusta YVA-menettelyn soveltamisesta hankkeeseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.<sup>47</sup> Varhaisessa soveltamisessa nähtiin haastattelujen perusteella kuitenkin haitaksi arvioinnin yleispiirteisyys ja siihen liittyvät monet epävarmuudet. Esimerkiksi voimajohtohankkeissa ympäristöhallinto vaatii YVA-menettelyä tehtäväksi varhaisessa vaiheessa, jotta vaihtoehdot ovat avoinna, mutta maanomistajat vaativat yksityiskohtaista tietoa jopa pylväspaikkojen tarkkuudella. Eräässä kaasuputkihankkeessa varhain tehdyn arvioinnin tiedot vanhenivat, ja toisessa kaasuputkihankkeessa liian myöhään tehty YVA-menettely aiheutti viivästystä. Myöhään tehdyssä arvioinnissa ei juuri nähty hyviä puolia, se koettiin turhauttavaksi ja väkinäiseksi.

Osa haastateltavista katsoi, että YVA-menettelyllä ei ole vaikutusta hankkeiden toteutusaikatauluun. YVA-hankkeet ovat isoja ja niiden suunnitteluajataulut ovat pitkiä. Jotkut totesivat suunnittelun varhaistuneen YVA-menettelyn vuoksi. Toiset katsoivat arvioinnin viivästyttävän hankkeen toteutusta, erityisesti sellaisessa tilanteessa jossa YVA-menettelyn tarve tai siinä tarvittavien lisäselvitysten tarve selviää vasta myöhäisessä vaiheessa.

YVA-menettelyn vaikutus toteutusaikatauluun näyttää riippuvan suuresti hanketyypistä. Esimerkiksi tiehankkeissa ja voimajohtohankkeissa ympäristövaikutusten arviointi on osa suunnittelua tai muutoin kytketty suunnitteluun niin, ettei se juuri pidennä hankkeen toteutusaikataulua. Toisissa hanketyypeissä suunnittelun reunaehdot ja lähtökohdat määrittyvät muista lähtökohdista niin vahvasti, että ainakin hankkeesta vastaavat pitävät YVA-menettelyä aikaa ja muita resursseja vaativana, lisäarvoa tuottamattomana menettelynä.

YVA-menettelyn ajoitukseen ei voida puuttua oikeudellisin keinoin, mikäli arviointi tehdään ennen YVA-lain 13 §:ssä tarkoitettua päätöksentekoa. Kysymys näyttääkin olevan lähinnä siitä, milloin hankkeesta vastaava katsoo ajankohdan olevan otollinen YVA-menettelyn käynnistämiseksi. Kun YVA-menettelyä sovelletaan hankkeeseen

46 HE 319/1993 vp.

47 Ks. esim. Hanna 2009; Pölönen 2007; Wood 2003.

yksittäistapauksessa, saattaa arvioinnin tarve nousta esiin myöhään, toisinaan vasta lupamenettelyn yhteydessä.

Hankkeesta vastaavien ja toimialojen omissa YVA-ohjeissa on tarkasteltu vaihtelevasti YVA-menettelyn ajoitusta, useimmissa on todettu lähinnä YVA-lain vaatimukset menettelyn ajoituksesta ennen päätöksentekoa. Turvetuotannon YVA-ohjeessa muistutetaan maast selvitysten tekemisestä oikeaan vuodenaikaan. Tiehallinnon YVA-ohjeessa on todettu, mihin maantielain mukaiseen suunnitteluvaiheeseen YVA-menettelyn eri vaiheet kuuluvat. Tavallisesti arvioinnin yhteydessä laaditaan alustava yleissuunnitelma vaihtoehtotarkasteluineen. Hankkeen tärkeimmät ratkaisut tehdään tässä vaiheessa, ja yleissuunnittelun tarkkuus on yleensä riittävä ympäristövaikutusten arviointiin.

#### 4.6

### Ympäristövaikutusten arvioinnin voimassaolo

YVA-laki ei määrittele YVA-menettelyn voimassaoloaika. YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmä lähti siitä, että sen jälkeen kun arviointiselostus on tehty, se on periaatteessa voimassa määräämättömän ajan. Työryhmä totesi kuitenkin, että käytännössä arviointiselostuksen ajantasaisuuteen saatetaan silti joutua ottamaan kantaa.<sup>48</sup> Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 25.6.2003 t 1543) valossa hankkeesta vastaavaa ei voitane edellyttää tekemään uutta arviointia, jos menettely on tehty YVA-lainsäädännön edellyttämällä tavalla, mutta olosuhteiden muuttumisen takia selvityksiä voi olla tarvetta päivittää. Näissä tapauksissa riittää, että selvityksiä täydennetään päätöksenteon (sektorilakien) kannalta riittävästi.<sup>49</sup> Selvitysten ja YVA-menettelyn täydentämisestä on ollut epäselvyyttä ja siitä on esiintynyt erilaisia käytäntöjä.<sup>50</sup>

Mikäli hanke muuttuu YVA-menettelyn jälkeen niin paljon, ettei sitä voida pitää enää samana hankkeena tai, että hankkeen vaikutukset ovat olennaisesti erilaiset kuin YVA-selostuksessa esitetyt, voidaan YVA-menettely joutua uusimaan. Voimassaoloa on syytä tarkastella tapauskohtaisesti. Lainsäädäntöön sijoitetut tiukat voimassaoloajat myöhentäisivät YVA-menettelyn toteutusta, jotta hankkeesta vastaava voisi varmistua sen voimassaolosta kun hanketta aletaan toteuttaa. Tiehallinnon YVA-ohjeessa suositellaan neuvottelemaan yhteysviranomaisen kanssa uuden arvioinnin tarpeellisuudesta, mikäli suunnitelma vanhenee tai se uusitaan lähtökohtien muuttumisen takia.

#### 4.7

### Hankkeesta luopuminen YVA-menettelyn vuoksi

Kaikkia YVA-menettelyn läpikäyneitä hankkeita ei ole toteutettu. Hankkeesta luopumisen syyt voivat olla moninaiset, eivätkä useimmat haastateltavat tunnista neet tällaisia tilanteita. Toisinaan kysymys on teknisestä ratkaisusta: toiset hankkeesta vastaavat ovat sisällyttäneet eri paikkakunnille sijoittuvat vaihtoehdot samaan YVA-menettelyyn, kun taas toiset hankkeesta vastaavat ovat tehneet eri paikkakunnille sijoittuvista vaihtoehdoistaan erilliset YVA-menettelyt.

48 YM 1998.

49 Pölönen 2007.

50 Ks. selvitysten riittävydestä ja YVA-menettelyn täydentämisestä myös luku 5.2.

Lähiasukkaat vastustavat lähes aina jätehuoltohankkeita. Strategisesti vähemmän tärkeitä hankkeista saatetaan luopua, koska YVA-menettely tarjoaa hyvän toimintakentän hankkeiden vastustamiseen. Joskus hankkeesta on luovuttu YVA-menettelyn soveltamis päätöksen jälkeen, toisinaan kesken arviointia ja joskus sen jälkeen. Muutamat haastateltavat katsoivat YVA-menettelyssä esiin nousseiden asioiden tai tiukan vastustuksen vaikuttaneen hankkeesta luopumiseen. Ympäristövaikutusten arvioinnin yksi vaikutusmekanismi ylittää ennakointina myös YVA-menettelyä edeltävään aikaan, ja tällöin se voi johtaa aikalisän ottamiseen tai jopa hankkeesta luopumiseen.<sup>51</sup> Hankkeesta luopuminen YVA-menettelyn vuoksi ei kuitenkaan näyttäisi olevan yleistä eivätkä haastatellut pitäneet sitä ongelmallisena. YVA-menettelyn toimivuuden kannalta on hyvä jos se tuo hankkeeseen liittyvät ongelmat esiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

---

51 Hokkanen & Kojo 2003.

## 5 YVA-menettelyn käytännön toteutus

### Päätelmät:

- YVA-menettelyn kaksivaiheisuus toimii, YVA-ohjelmavaihe tuo osapuolille mahdollisuuden osallistua suunnitteluun varhain. Arviointiohjelmavaihe on YVA-menettelyn vaikuttavuuden kannalta keskeisessä asemassa, sillä siinä määritetään selvitykset ja hankkeen toteuttamisvaihtoehdot, sekä rajataan tarkasteluun tuleva vaikutusalue.
- Asiantuntijahaastattelujen perusteella näkemykset vaikutusselvitysten riittävydestä vaihtelevat: hankkeesta vastaavien mielestä ympäristövaikutuksia selvitetään riittävästi, yhteysviranomaisten mielestä yleensä ei. Tuomioistuimien kynnys arvioida YVA-menettely puutteelliseksi on korkea.
- Merkittävien ympäristövaikutusten tunnistaminen ei aina ole järjestelmällistä. Merkittävien ympäristövaikutusten tulisi erottua erityisesti raportoinnissa nykyistä paremmin.
- Eri hankkeiden yhteisvaikutusten tarkastelu on YVA-menettelyssä ongelmallista eikä yhteysviranomaisilla ole riittäviä valtuuksia edellyttää niiden tarkastelua.
- Ympäristövaikutusten arvioinnin raportoinnin laatu on pääsääntöisesti hyvä. Arviointiselostuksia pidetään luotettavina, joskin havainnollisuutta ja kansantajuisuutta voi edelleen parantaa.
- Yhteysviranomaisella on keskeinen laadunvarmistajan rooli YVA-menettelyn eri vaiheissa ja raportoinnissa.
- YVA-lainsäädännön hankkeen ympäristövaikutusten seuranta koskevat velvoitteet ovat väljät ja seurannassa on sekä kehittämistarpeita että -mahdollisuuksia. Useissa hankkeissa ympäristövaikutusten seuranta tapahtuu lupavelvoitteiden kautta.
- Alueellinen yhtenäisyys on pääosiltaan riittävä ja toiminnan ennakoitavuus on parantunut. YVA-menettelyn käytännön toteutuksessa on kuitenkin tunnistettu alueellisia eroja, esimerkiksi yhteysviranomaisten toimintatavoissa ja roolissa YVA-menettelyn ohjauksessa, vaikutusselvitysten vaatimustasoissa sekä YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksissa koskevien päätösten perusteluissa. Moni toimija pitää alueellisia eroja kuitenkin luonnollisena ja korostaa mieluummin YVA-menettelyn joustavuutta ja tapauskohtaisuutta. Alueelliset erot selittyvät yhtäältä hankkeiden erityispiirteillä ja alueellisilla eroilla sekä toisaalta yhteysviranomaistehtäviä hoitavien henkilöiden kokemuksella ja muulla taustalla.

## YVA-menettelyn vaiheet

Suomessa on käytössä kaksivaiheinen YVA-menettely, joka alkaa kun hankkeesta vastaava toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle. Arviointiohjelmassa esitetään mitä hankkeen vaihtoehtoja ja vaikutuksia tullaan selvittämään, sekä muun muassa hankkeen perustiedot, suhde muihin rinnakkaisiin menettelyihin, lupiin ja päätöksiin sekä kuvaus aikataulusta ja tiedottamisesta. Ohjelmavaihetta voidaan kutsua myös vaihtoehtojen ja vaikutusten rajausvaiheeksi.<sup>52</sup> Kun arviointiohjelmassa esitetyt vaihtoehdot ja niiden vaikutukset on selvitetty, kootaan tieto arviointiselostukseen.

Yhteysviranomaisen tiedottaa sekä arviointiohjelman että -selostuksen vireilläolosta, kokoa niistä kansalaisten, viranomaisten ja muiden tahojen antamat mielipiteet ja lausunnot, ja laatii niiden sekä oman asiantuntemuksensa pohjalta lausuntonsa. YVA-menettely päättyy kun yhteysviranomaisen on antanut lausuntonsa arviointiselostuksesta.

YVA-direktiivi ei edellytä ohjelmavaiheen kuulemista, mutta useat EU:n jäsenvaltiot ovat Suomen tavoin säätäneet arvioinnin rajauksen aikana toteutettavasta yleisön kuulemisesta.<sup>53</sup> Arviointiohjelmavaihe on YVA-menettelyn vaikuttavuuden kannalta keskeisessä asemassa, sillä siinä määritetään selvitykset ja hankkeen toteutamisvaihtoehdot, sekä rajataan tarkasteluun tuleva vaikutusalue.<sup>54</sup> Ohjelmavaihe tarjoaa yhteysviranomaiselle mahdollisuuden ohjata YVA-menettelyn toteutusta. Kansalaisten kuulemista jo ohjelmavaiheessa on Suomessa pidetty YVA-menettelyn vaikuttavuuden ja kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisen kannalta tärkeänä. Kaksivaiheinen kuuleminen tukee ajatusta varhaisesta osallistumisesta. Toisaalta kansalaisten osallistumisesta ohjelmavaiheessa nousi jo YVA-lainsäädännön laadintavaiheessa kiista: kaksivaiheista kuulemistä kevyempää menettelyä toivoneet elinkeinoelämän, teollisuuden sekä maa- ja metsätalouden edustajat pitivät ohjelmavaiheen kuulemista tarpeettomana.<sup>55</sup> Edelleen eri asiayhteyksissä lähinnä elinkeinoelämän keskuudesta nostetaan esiin, että arviointimenettelyä tulisi keventää ja nopeuttaa karsimalla osallistumista ohjelmavaiheessa.

Asiantuntijahaastatteluissa kaksivaiheisuutta pidettiin lähes poikkeuksetta hyvänä periaatteena ja lähtökohtana laadukkaalle YVA-menettelylle. Arviointimenettelyn vaiheiden katsottiin istuvan hankkeiden suunnitteluun sangen hyvin, mutta käytännön toteutuksessa oli tunnistettu ongelmia. Viranomaisille järjestelmää pidettiin hyvänä ja selkeänä, mutta useat haastateltavat toivat esiin, että kansalaiset eivät välttämättä ymmärrä arviointiohjelman merkitystä: kansalaiset keskittyvät ohjelmavaiheessa itse hankkeeseen eivätkä arviointiohjelman sisältöön. Jotkut nostivat esiin lisäksi sen, että ohjelma- ja selostusvaihe menevät käytännössä limittäin.

Osa haastatelluista hankkeista vastaavista toivoi, että arviointiohjelmavaihe olisi nopeampi ja kevyempi. Yksi hankkeesta vastaava tosin totesi, että kaksivaiheisuus toimii ja antaa yhden korjausmahdollisuuden lisää: ilman arviointiohjelmaa YVA-menettely voisi olla liian yksiviivainen. Kaikki konsultit pitivät ohjelmavaihetta tärkeänä ja toimivana, arviointiohjelmalla hanke saadaan varhain julkiseksi. Lupaviranomaisille asialla ei ollut suurempaa merkitystä. YVA-menettelyn aloitusvaiheeseen toivottiin enemmän vuorovaikutusta: paljon on tapahtunut jo ennen kuin arviointimenettely käynnistyy virallisesti. Jotkut toivoivat, että YVA-menettely voisi alkaa virallisestikin

<sup>52</sup> Useat EU:n jäsenvaltiot ovat antaneet YVA-direktiivin vähimmäisvaatimuksia pidemmälle meneviä vaatimuksia, joiden nojalla arvioinnin rajaus on pakollinen menettely (KOM 2009).

<sup>53</sup> KOM 2009.

<sup>54</sup> Pölönen 2007.

<sup>55</sup> Hokkanen 2007; Sairinen 2000.

jo ennen arviointiohjelman jättämistä yhteysviranomaiselle, jotta yhteysviranomaisen olisi toimivaltainen jo tässä vaiheessa. Yksittäisissä kannanotoissa ohjelmavaihetta esitettiin muutettavaksi neuvottelumenettelyksi. Yhteysviranomaiselta toivottiin YVA-asiakirjojen kommentointia jo niiden luonnosvaiheessa.

## 5.2

### Vaikutusselvitysten riittävyys

Hankkeesta vastaava kokoaa arviointiselostukseen tiedot hankkeesta ja sen vaihtoehtoista sekä esittää yhtenäisen arvioin niiden ympäristövaikutuksista (YVAL 2 §). Vaikutukset tulee selvittää arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon pohjalta (YVAL 10 §). Arviointiohjelman ja -selostuksen sisältöä määrittävät säännökset ovat joustavia.<sup>56</sup> YVA-asetuksen 9 ja 10 pykälissä on tarkemmin todettu arviointiselostuksen sisältövaatimukset: sanamuoto ”tarpeellisessa määrin” ilmentää sitä, ettei YVA-menettelyssä tehdä kaavamaisesti samoja ja laajuudeltaan yhtäläisiä vaikutusselvityksiä, vaan arviointiohjelmavaiheessa määritetään, mitkä vaikutukset ja vaihtoehdot toteuttamistavat ovat kunkin hankkeen osalta olennaisia.<sup>57</sup>

YVA-direktiivissä ei ole säädetty selvitysten riittävyyden tai laadun arvioimisesta. Suomessa arvioinnin riittävyyden ja laadun varmistaa ensisijaisesti yhteysviranomaisen. Yhteysviranomaisen rooli on tärkeä jo ohjelmavaiheessa kun se antaa lausunnon YVA-ohjelmasta. YVA-menettelyn lopuksi yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävyydestä (YVAL 12 §). Arviointiselostuksen riittävyyden kriteerejä ovat lainmukaisuus, merkittävien vaikutusten riittävä selvittäminen ja olennaisten vaihtoehtojen tasapuolinen tarkastelu sekä arviointiselostuksen informatiivisuus.<sup>58</sup> Selvitysten riittävyyttä arvioitaessa on tärkeää muistaa, että YVA-menettelyn tulee palvella myös päätöksenteon tietotarpeita. Tämä ei kuitenkaan riitä, sillä YVA-lainsäädäntö edellyttää yleensä sektorilakeja laajempaa selvitystä hankkeen ympäristövaikutuksista ja vaihtoehtoista.<sup>59</sup>

Arvioinnin riittävyys on ympäristövaikutusten arvioinnin keskeisiä asioita: hankkeen toteuttamisen kannalta olennaisesta päätöksestä voi valittaa sillä perusteella, että ympäristövaikutusten arviointia ei ole suoritettu tai se on olennaisilta osilta puutteellinen. Muutoksenhaku on toinen YVA-menettelyn laadunvarmistusmekanismi. Kynnys kumota lupapäätöksiä YVA-menettelyn puutteiden perusteella on korkea, mikäli yhteysviranomaisen on pitänyt arviointia riittävänä.<sup>60</sup>

Useimmissa YVA-menettelyissä yhteysviranomaisen esittää arviointiselostuksesta antamassaan lausunnossa selvitysten täydentämistä myöhemmissä suunnittelu- tai lupamenettelyissä. Tämä voi johtua siitä, että YVA on tehty ”oikeaoppisesti” varhaisessa vaiheessa, eikä hankkeen suunnittelun tarkkuustaso mahdollista vielä yksityiskohtien arviointia, mutta tämä voi johtua myös arviointiselostuksen puutteellisuudesta. Vain yhdessä tapauksessa yhteysviranomaisen on todennut YVA-selostuksen niin puutteelliseksi, että se jouduttiin tekemään ja käsittelemään kokonaan uudelleen. Toisinaan YVA-selostuksen jälkeen yhteysviranomaisen on tiedottanut ja kuullut lisäselvityksistä ja antanut niistä lausuntonsa (tätä menettelyä lainsäädäntö

56 Myös YVA-direktiivin sisältövaatimussäännös on väljä, arvioinnin sisällölle esitetään vain minimivaatimukset. Tältäkin osin kansalliseen direktiivin soveltamiseen on jätetty harkintavaraa.

57 Pölönen 2005.

58 YM 2009a.

59 Pölönen 2005.

60 Pölönen & Koivurova 2009.

ei tunne). Toisinaan lupaviranomainen on pyytänyt yhteysviranomaiselta lausuntoa YVA-menettelyn jälkeen tehdyistä lisäselvityksistä.<sup>61</sup>

Asiantuntijahaastattelussa näkemykset selvitysten riittävästä jakaantuivat jyrkästi. Haastateltujen hankkeesta vastaavien mielestä vaikutuksia selvitetään riittävästi, kun taas yhteysviranomaisten mielestä ei. Hankkeesta vastaavat toivat esiin, että yhteysviranomaiset vaativat joskus liikaa ja että ”riittävän” määritelmä on hyvin erilainen eri tapauksissa (alueellisesta yhtenäisyydestä ks. luku 5.7). Hankkeesta vastaavien mielestä selvityksiä pitäisi rajata nykyistä tarkemmin. Lupaviranomaiset pitivät perinteisiä ympäristöasioita riittävästi selvitettyinä.

Jotkut haastateltavat pitivät riittävyttä hankalasti määriteltävänä ja tapauskohtaisena. Joidenkin mielestä pelkästä asioiden selvittämisestä pitäisi päästä vaikutusten arviointiin ja johtopäätöksiin. Vaikutuksia arvioitaessa muiden toimijoiden aiempia kokemuksia sekä tutkimuksia ja selvityksiä pitäisi hyödyntää nykyistä enemmän. Osa hankkeesta vastaavista oli sitä mieltä, että joskus selvitetään liikaakin. Joidenkin vaikutustyyppien osalta eri toimijoilla on erilaisia käsityksiä ja menetelmiä. Myös toimijoiden koulutus- ja ammattitausta vaikuttaa vaadittavaan selvitystasoon.

Riittävyden yhteydessä nousee esiin myös vaikutusten selvittämisen osaaminen, jota haastateltavat arvioivat vaihtelevaksi. Suurimman osan mielestä ”perinteiset” ympäristöasiat osataan selvittää hyvin, näistä mainittiin esimerkiksi melu, pohjavesiriskit, luonnonolot ja maisema. Ihmisiin ja yhteisöihin kohdistuvat vaikutukset osataan haastateltujen perusteella huonommin, jolloin ne jäävät myös vähemmälle selvittämiselle.

Peilattaessa selvitysten riittävyttä päätöksentekoon nousee esiin samankaltainen ongelma kuin hankemääritelmän osalta. Jo nyt YVA-menettelyssä tuotetaan tietoa, jota sektorilainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa ei kaikilta osin voida ottaa huomioon. Silti yhteysviranomaisten keskuudessa koetaan selvitysten taso riittämättömäksi. Jos korkeimpiin oikeusasteisiin tehdyt valitukset perustuvat argumentteihin, joita ei voida ottaa huomioon, on YVA-menettelyn ja päätöksenteon välillä yhteensovittamisongelma. Ongelman ydin ei ole arviointimenettelyn toimivuudessa eikä siksi ratkaistavissa YVA-lakia muuttamalla. Kyse on ennemminkin YVA-menettelyn roolin ymmärtämisestä ja sen yhteensovittamisesta sektorilainsäädäntöön.

### 5.3

## Vaikutusten merkittävyys

YVA-menettelyssä arvioidaan vaikutusten merkittävyyttä. Merkittävyyden arvioinnissa voidaan tukeutua faktatietoihin, mutta pohjimmiltaan se on aina subjektiivista ja arvosidonnaista. Siksi YVA-menettelyyn osallistuvien tahojen näkemykset tulisi ottaa huomioon merkittävyyden arvioinnissa.<sup>62</sup> YVA-lainsäädäntö ei määrittele merkittävyyttä, tosin YVA-menettelyä sovelletaan hankkeeseen, jolla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia (YVAL 4 §). Voidaan siis olettaa, että YVA-menettelyn aikana tunnistetaan juuri merkittävät ympäristövaikutukset, niitä arvioidaan riittävästi ja niistä raportoidaan selkeästi. Tältä osin selvitysten riittävyys ja vaikutusten merkittävyys liittyvät tiiviisti toisiinsa. Perusteita merkittävyyden arviointiin antaa sektorilainsäädäntö. Esimerkiksi hankkeen vaikutusalueen uhanalaiset lajit ja niihin mahdollisesti kohdistuvat vaikutukset ovat luonnonsuojelulain perusteella automaattisesti merkittäviä YVA-menettelyssä.

61 YVA-menettelyn riittävyttä ja sen täydentämistä on selvitetty laajalti Ismo Pölösen ja Tapio Määttä (2009) ympäristöministeriölle tehdyssä selvityksessä. Ks. aiheesta myös Pölönen & Koivurova 2009.

62 YM 2009a.

Asiantuntijahaastattelujen perusteella merkittävyys on tarkoittanut asioiden painotusta ja esitystapaa arviointiohjelmassa ja -selostuksessa; nostetaanko merkittävät asiat selkeästi esiin ja annetaanko niille enemmän tilaa arvioinnissa ja raportoinnissa kuin vähemmän merkittävillä. Kyse on myös arviointiin käytettävien voimavarojen kohdentamisesta, toisinaan vähemmän merkittäviksi koettujen vaikutusten selvittämiseen käytetään enemmän resursseja kuin merkittäviin asioihin. Konsulttinäkemys mukaan välillä tehdään vaativia mallinnuksia vähemmän merkittävistä vaikutuksista.

Osa haastatelluista katsoi, etteivät merkittävät asiat erotu YVA-menettelyssä (ainakaan YVA-selostuksissa), eikä merkittävyyttä käsitellä tai perustella, tai että merkittävyys on intressidonnaista – eri asiat ovat merkittäviä eri tahoille. Toimijoiden välisen vuorovaikutuksen katsottiin tuovan merkittäviä asioita esiin. Asiantuntija-arviot, ympäristön herkkyys ja lakiperusteiset reunaehdot nähtiin myös keskeisiksi vaikutuksen merkittävyyden määrittelyssä. Useimmat haastateltavat vahvistaisivat merkittävien asioiden painoarvoa, keinoina todettiin keskittyminen olennaisiin asioihin, osapuolten näkökulmien esiintuominen ja esityksen selkeys. Moni vastaaja totesi lisäksi, että yhteysviranomaisen pitäisi osata keskittyä olennaiseen ja muutama painotti arviointiohjelmavaiheen tärkeyttä. Hankkeesta vastaavat toivat esiin, että merkittävyys painottuu sen mukaan, miltä alalta yhteysviranomaisella on vahvin asiantuntemus. Lisäksi todettiin, että prosessi nostaa esiin merkittävät asiat, mutta ne hukkuvat raportoinnissa. Samankaltaisten YVA-hankkeiden konsultit saattoivat nähdä merkittävyyden kovin eri tavoin. Yksi konsultti totesi, että merkittävät asiat eivät erotu eivätkä hankkeesta vastaavat halua korostaa merkittäviä vaikutuksia, kun taas toisen samantyyppisissä hankkeissa konsulttina toimineen mielestä merkittävät vaikutukset erottuvat, mutta perusteet esitetään haparoiden ja sattumanvaraisesti.

#### 5.4

### Yhteisvaikutukset

Haitallinen ympäristökuormitus on peräisin monista lähteistä. Merkittävät ympäristövaikutukset eivät usein synnykään yksittäisestä hankkeesta, vaan monien toimintojen yhteisvaikutuksena. Yhteisvaikutukset otetaan huomioon harkittaessa YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksessa, mutta arviointiselostuksen sisältöä koskevissa vaatimuksissa ei ole mainittu hankkeiden yhteisvaikutuksia eikä yhteisvaikutuksen käsitettä ole YVA-laissa määritelty. Toisaalta YVA-lain laajan ympäristövaikutuskäsitteen avulla pyritään edistämään vaikutusten kokonaisvaltaista huomioonottamista. Vaatimus yhteisvaikutusten arvioinnista on kuitenkin yleinen yhteysviranomaisten lausunnoissa. Yhteisvaikutukset liittyvät myös tiivistä siihen, mitä YVA-menettelyssä ymmärretään hankkeella (ks. hankekokonaisuuden määritelmästä luku 4.2).

Yksi näkökulma yhteisvaikutusten huomioimiseen YVA-menettelyssä avautuu siitä, että hankkeita koskevassa muussa lainsäädännössä yhteisvaikutuksen käsite tunnetaan. Yhteisvaikutusten huomioon ottamisesta säädetään muun muassa ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelulaisissa. Ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä on muun muassa se, ettei hanke yksin tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa aiheuta merkittävää ympäristön pilaantumista tai vaaraa taikka muuta ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentissa tarkemmin määriteltyä kielteistä seuraamusta. Luonnonsuojelulain 65 §:ää sovellettaessa arvioidaan puolestaan sitä, heikentääkö hanke tai suunnitelma yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi Natura 2000 -alueiden luonnonarvoja. Näitä

säännöksiä sovellettaessa yhteisvaikutukset on otettava huomioon riippumatta siitä, liittyvätkö hankkeet tai suunnitelmat toisiinsa.<sup>63</sup>

Useimmat yhteisvaikutuksia koskeneisiin kysymyksiin vastanneista haastatelluista pitivät yhteisvaikutusten tarkastelua ongelmallisena. Hankkeiden eriaikaisuus ja mahdollisten muiden toimijoiden ja kilpailijoiden hankkeiden vaikutusten arviointi arvelutti haastateltavia. Yksi hankkeesta vastaava totesi, että hankkeesta vastaavalle ei pitäisi kuulua toisten hankkeiden tarkastelu, ja että eriaikaisten ja eri yritysten hankkeiden yhteistarkastelu ei ole mahdollista. Yhteysviranomaiskokemusten perusteella yhteisvaikutuksia koskeva asia on tulkinnallinen ja vaikea: on epäselvää mitä voi vaatia eikä yhteysviranomaisella ole valtuutta vaatia eri toiminnanharjoittajien yhteistä YVA-menettelyä. YVA-laki ei määrittele yhteisvaikutus-käsitettä eikä sitä, kuinka yhteisvaikutuksia tulisi arvioida. Lupaviranomainen totesi, että ympäristönsuojelulaki mahdollistaa yhteisvaikutuksien huomioonottamisen: jos hankkeet tulevat vireille yhtäikaa, ne tulee käsitellä yhdessä.

Kukaan toimijoista ei halunnut ottaa vastuulleen yhteisvaikutusten arviointia. Useimmat tahot pitivät kaavoitusta sopivimpana menettelynä yhteisvaikutusten arvioimiseen. Kaavoittajat itse totesivat, ettei yhteisvaikutuksia voidakaan tarkastella yksittäisten hankkeiden YVA-menettelyissä. Maakuntakaavaa pidettiin liian yleispiirteisenä vaikutusten arviointiin ja yleiskaavoituksen katsottiin sopivan siihen paremmin. YVA-menettelyjen arvioitiin tuottavan hyvää tietoa kaavoitusta varten.

## 5.5

### Raportointi

Arviointimenettelyn raportointi kulminoituu yhtäältä hankkeesta vastaavan laatimaan arviointiohjelmaan ja -selostukseen, ja toisaalta yhteysviranomaisen näistä antamiin lausuntoihin. YVA-menettelyn vaikuttavuuden kannalta olennaista on arviointiselostuksen laadukkuus. Raportoinnin ja yhteysviranomaisten lausuntojen laatua on pyritty kehittämään myös ympäristöministeriön YVA-tukiaineistolla. Arviointiselostusten laatua voidaan arvioida YVA-lain tavoitteiden ja arviointiselostuksen sisältövaatimusten perusteella. Laadun määrittäminen on aina jossain määrin subjektiivista, eri henkilöiden käsitykset laadusta voivat olla keskenään ristiriitaisia; laatu ja sen määrittäminen muuttuu jatkuvasti, ja se on riippuvainen kulloisestakin ympäristöstä, tilanteesta ja ajasta.

Euroopan komissio on laatinut oppaan arviointiselostusten arvioimiseksi.<sup>64</sup> Opas on tehty YVA-direktiivin pohjalta, ja sen tarkoituksena on auttaa arvioimaan, täyttääkö arviointiselostus sille asetetut tavoitteet. Suomessa yhteysviranomaisen on keskeisessä roolissa arviointiselostusten laadunvarmistuksessa. Yhteysviranomaisen tehtäviin kuuluu varmistaa, että YVA-selostuksessa on tarvittavat, YVA-asetuksen mukaiset tiedot päätöksentekoa varten. YVA-lain (12 §) mukaan yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä.

Raportoinnin laatuksymyksiä on pidetty tärkeinä YVA-lain alkuajoista lähtien. SYKE julkaisi vuonna 1997 oppaan, jossa esitettiin arviointiselostuksen laatuksiteerit.<sup>65</sup> Työssä arvioitiin yhdeksän hanketta vuosilta 1994–1996 ja todettiin arviointiselostuksissa puutteellisuuksia. Yhteysviranomaisten lausuntojen laatua on tutkittu Suomessa vuosien 1994–1997 väliseltä ajalta.<sup>66</sup> Tutkimuksessa todettiin lausuntojen eroavan alueellisesti. Myöhemmin ympäristöministeriö käynnisti kehittämissel-

63 Pölönen 2007.

64 European Commission 2001.

65 Hildén ym. 1997.

66 Ostamo & Hildén 1998.

man YVA-menettelyn laadun ja alueellisen yhtenäisyyden parantamiseksi. Selvitys osoitti, että yhteysviranomaisten osaaminen oli parantunut, mutta osaaminen ja vaatimukset eivät olleet samanlaisia alueellisissa ympäristökeskuksissa.<sup>67</sup> Tämä heijastuu väistämättä myös arviointiselostuksiin ja niiden laatuun.

Arviointiselostusten laatua on myöhemmin selvitetty kyselytutkimuksella Euroopan komission arviointiselostusten arviointioppaan pohjalta.<sup>68</sup> Konsultit pitivät selostuksia laadultaan parempina kuin yhteysviranomaiset. Molemmat ryhmät näkivät heikoimmiksi osa-alueiksi vaihtoehtojen vertailun, seurannan suunnittelun sekä virherajojen ja epävarmuustekijöiden määrittämisen. Parhaiten osattiin ympäristön nykytilan ja hankkeen kuvaus. Kaikkiaan arviointiselostusten laatu nähtiin melko hyväksi kummassakin vastaajaryhmässä, selostusten laatu oli kuitenkin epätasaista.

Käsillä olevan toimivuusarvioinnin asiantuntijahaastatteluissa suurin osa vastaajista piti arvioinnin raportointia selkeänä ja ymmärrettävänä, mutta useat totesivat arviointiselostusten olevan liian laajoja ja kansalaisille vaikeatajuisia; arviointiselostukset palvelevat hyvin viranomaisia, mutta yleistajuisuudessa on toivomisen varaa. Yksi hankkeesta vastaava ja yksi konsultti olivat tyytymättömiä arviointiselostuksiin: arvioinnin tulokset ovat hämärtyneet tietomassan joukkoon, ja arviointiselostukset ovat paisuneet viranomaisia palveleviksi raporteiksi.

Miltei kaikki haastateltavat pitivät arviointiselostuksia luotettavina, mutta kiireen nähtiin välillä vaikuttaneen virheinä ja epäloogisuuksina. Osa viranomaisista piti arviointiselostuksia liian ympäröiväinä ja kaipasi täsmällisiä lähteitä. Yksi yhteysviranomainen totesi, että asia suodattuu helposti yleiseksi pyörittelyksi ja oli havainnut raportoinnissa myös tarkoitushakuisuutta. Järjestöedustajat toivat esiin kaksi ongelmaa. Yhtäältä arviointiselostuksissa tehtävä oli rajattu siten, että joku tärkeä asia on jäänyt pois. Toisaalta arviointiselostuksissa ei nähty tarkoitushakuisuutta, mutta hankkeesta vastaavan ja sen palkkaaman konsultin tekemiin selvityksiin ja arviointiin suhtaudutaan epäluuloisesti. Useat haastateltavat kaipasivat raportointiin lisää havainnollisuutta ja yleistajuisuutta. Ymmärrettävyyden ja selkeyden osalta arviointiselostuksia pidettiin vaihtelevina eri hanketyypeissä.

## 5.6

### Seuranta

Seurannan päätavoitteena on tuottaa tietoa haittojen ehkäisemiseen ja varmistaa ennakkoarvioinnin paikkaansa pitävyys. Arviointiselostuksessa tulee esittää ehdotus seurantaohjelmaksi (YVAA 10 § kohta 9). Yhteysviranomaiselle on myös annettu tehtäväksi huolehtia tarvittaessa muiden viranomaisten ja hankkeesta vastaavan kanssa, että hankkeen ympäristövaikutusten seuranta järjestetään (YVAA 5 § kohta 5). Hankkeesta vastaavan oikeudellisesti sitovat seurantavelvoitteet perustuvat hanketta koskeviin lupalakeihin. Suomen YVA-lainsäädännössä ei täsmennetä miten seuranta tulee tehdä. Ympäristöministeriön muistiossa vuodelta 1994 todetaan, että arviointiselostukseen olisi tarvittaessa laadittava seurantaohjelma sen vuoksi, että sektorikohtaisten lupapäätösten seurantavelvoitteet eivät silloisen lainsäädännön aikaan olisi täyttäneet hankkeen ympäristövaikutusten seurantavelvoitetta.<sup>69</sup> YVA-direktiivi ei sisällä lainkaan seurantaa koskevia vaatimuksia, mutta YVA-yleissopimus sen sijaan sisältää seurantaa koskevan artiklan.

Monissa sektorilaeissa edellytetään seurantaa, muun muassa ympäristönsuojelulaissa, jossa on asetettu varsin selkeät raamit seurannan toteuttamiselle. Toiminnan-

<sup>67</sup> Turtiainen 2001.

<sup>68</sup> Saalasti, 2008, ks. myös samaan aineistoon perustuva artikkeli Jalava ym. 2009.

<sup>69</sup> YM 1994.

harjoittajat on mahdollista velvoittaa myös ympäristövaikutustensa yhteistarkkailuun. Maantielain 32 § edellyttää, että tieviranomaisen tulee järjestelmällisesti seurata, miten tiehankkeiden arvioidut ja muut vaikutukset ovat toteutuneet, ja käyttää hyväksi seurannan tuloksia hankkeiden vaikutusarvioinneissa ja suunnitteluratkaisujen valinnassa.

Tiehankkeiden seuranta on selvitetty tarkimmin. Tiehallinto on tehnyt asiasta esiselvityksen, jonka tulokset osoittivat, että tiehankkeissa seuranta keskittyi pääasiassa luonnonympäristöön kohdistuviin vaikutuksiin (eläimistö, kasvisto ja pinta-vedet) ja meluvaikutuksiin. Sosiaalisten vaikutusten seuranta oli jäänyt vähäisemmäksi kuin aluetaloudellisten ja liikenteellisten vaikutusten seuranta. Huonoimmin seurannassa oli otettu huomioon maisemaan kohdistuvat vaikutukset, vaikka itse YVA-menettelyssä ne oli arvioitu merkittäviksi vaikutuksiksi. Seurantakohteiden määrä oli kasvanut arviointiselostuksen ehdotuksen ja seurannan toteutuksen välillä. Merkittävänä voidaan pitää sitä, että seurannalla ei usein pystytty toteamaan, oliko muutos ympäristössä johtunut tiestä ja liikenteestä vai muusta tekijästä, erityisesti luonnonympäristöön kohdistuvien vaikutusten osalta. Seurannalla kuitenkin pystyttiin osoittamaan, että YVA-menettelyssä arvioitu vaikutus toteutui ja vain yhdessä tapauksessa arvioitu vaikutus toteutui päinvastaisena.<sup>70</sup>

Tiehankkeiden seurantaä käsittelevän tarkastelun mukaan seuranta on yksi YVA-menettelyn kehittämistä edellyttävä osa. Seurantaosaaminen on heikkoa ja myös asenteet seurantaä kohtaan ovat nuivat: seurantaä ei pidetä olennaisena arviointimenettelyn osana, vaan se jää liian usein YVA-menettelyn ulkopuolelta tulevien velvoitteiden varaan. Seurantaä olisi mahdollista hyödyntää myös YVA-menettelyn laadunvarmistuksessa ja sitä kautta laadun ja vaikuttavuuden kehittämisessä. Seurantaä tietoa voitaisiin hyödyntää monella tapaa: esimerkiksi tulevien (samaa hanketyyppiä koskevien) arviointimenetelmien ja -menettelyiden laadun parantamisessa, varautumisessa yllättäviin ympäristövaikutuksiin sekä tehokkaampien keinojen kehittämisessä lieventää tai välttää haitallisia ympäristövaikutuksia. Tämä mahdollisuus on jäänyt pitkälti hyödyntämättä.<sup>71</sup>

Jotkut toimijat ovat seuranneet oma-aloitteisesti hankkeensa vaikutuksia ilman lainsäädännöllisiä velvoitteita tai laajemmin kuin lupien seurantavelvoitteet ovat määränneet. Esimerkiksi kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj on teettänyt useita palaute- ja seurantaselvityksiä koskien maanomistajien, voimajohtojen lähiasukkaiden sekä viranomaisten kokemuksia voimajohtohankkeissa.<sup>72</sup> Sosiaalisten vaikutusten seuranta on painottunut näissä seurantaselvityksissä. Yksi tarkimmin seuratuista hankkeista on ollut Vuosaaren satama, jossa tehtiin laaja nykytilan inventointi, joka myöhemmin on palvellut niin hankkeen rakennusaikaisten vaikutusten seurannassa kuin toiminnan aikaisia vaikutuksia seurattaessa.<sup>73</sup> Helsingin kaupunki on vastannut hankkeen vapaaehtoisesta laajasta ja pitkäaikaisesta seurannasta eikä yksityisiltä hankkeesta vastaavilta voitane odottaa samaa.

Asiantuntijahaastattelujen perusteella seuranta vaihtelee hanketyypeittäin. Se toimii parhaiten niin sanotuissa nauhamaisissa hankkeissa ilman lainsäädännöllistä velvoitettakin. Ympäristölupaa vaativissa laitospäisissä hankkeissa useat haastateltavat katsoivat seurannan määrityvän yksityiskohtaisesti ympäristöluvissa. Lupaviranomaiset totesivat arviointiselostuksessa kuvatun seurantaohjelman olevan yleisellä tasolla ja täsmentyvän lupamääräyksissä. Tämä lienee ymmärrettävää, jos YVA tehdään varhaisessa vaiheessa, ja vaihtoehtoilla voi olla erilaiset seurattavat vaikutukset. Haastattelussa hankkeesta vastaavat ja lupaviranomaiset eivät juuri

<sup>70</sup> Haakana 2008.

<sup>71</sup> Petäjäjärvi 2005.

<sup>72</sup> Vaali 2009.

<sup>73</sup> Helsingin satama 2009.

nähneet tarvetta lisätä seurannan velvoittavuutta, kun taas monet muut halusivat vahvistaa YVA-seurannan merkitystä.

Lupaviranomainen totesi haastattelussa, että uusissa hankkeissa YVA-seuranta toimii, luonnon nykytilan ja sen muutoksen seuranta on YVA-hankkeissa enemmän kuin muissa, ja itse toiminnan seuranta tarkentuu lupavaiheessa. Järjestöedustaja totesi, että seuranta on vähäistä ja puutteellista sekä vaihtelevaa eri lakien perusteella eikä tieto kumuloidu. Kaavoituksen edustaja totesi, että rakennelma on toimiva, YVA-menettelyssä määritellään yleiset periaatteet ja yksityiskohdista säädetään luvissa. Yksi yhteysviranomainen ehdotti kertaluonteista jälkiarviointia.

## 5.7

### Alueellinen yhtenäisyys

YVA-menettelyn alueellinen yhtenäisyys – tai sen mahdolliset puutteet – on ollut esillä monissa yhteyksissä ja arvioinneissa YVA-lainsäädännön voimaantulosta alkaen. Myös eduskunnan ympäristövaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota. Lähtökohtana on, että hankkeesta vastaavia tulee kohdella samalla tavoin joka puolella maata. Maan osat poikkeavat toisistaan esimerkiksi niin maiseman, muun luonnon kuin asutuksen ja elinkeinojen suhteen. Myös ympäristöongelmat poikkeavat toisistaan eri puolilla maata. Tiheään asuttujen alueiden ympäristöongelmat ovat erilaisia kuin harvaan asutuilla seuduilla, ja tällaiset erot heijastuvat myös hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin. Samanlaisenkaan hankkeiden ympäristövaikutukset eivät ole samanlaisia vaan riippuvat hankkeen sijainnista, asutuksen lähellä eri asiat nousevat merkittäviksi kuin syrjäseuduilla. YVA-menettelyn tapauskohtaisuus on tämän takia tärkeää.

Hankkeesta vastaavilla, konsulteilla ja yhteysviranomaistehtäviä hoitavilla virkamiehillä on oma koulutus- ja kokemustaustansa sekä arvomaailmansa, mitkä heijastuvat heidän työhönsä. Yhteysviranomaisen käytössä olevat resurssit tehtävän hoitamiseen voivat vaihdella aluekeskuksittain. Osa hankkeesta vastaavista ja konsulteista toimii koko maassa ja näkee erot yhteysviranomaisten toiminnassa ja vaatimustasossa, vaikka lainsäädäntö on sama.

Vertailtaessa yhteysviranomaisten arviointiselostuksista antamia lausuntoja vuosilta 1994–1997 lausunnot erosivat alueellisesti.<sup>74</sup> Myöhemmin tehdyssä selvityksessä yhteysviranomaisten osaamisen todettiin parantuneen, mutta osaaminen ja vaatimukset eivät olleet samanlaisia eri alueellisissa ympäristökeskuksissa.<sup>75</sup> Ympäristöministeriö on tehnyt järjestelmällistä työtä YVA-menettelyn yhtenäisyyden edistämiseksi eri tavoin (ks. 2.2 toimeenpanon tuki). Viimeisimmässä YVA-menettelyn laatua käsittelevästä tutkimuksesta käy ilmi, että Euroopan komission arviointiselostuksen kriteereillä tarkasteltuna sekä konsultit että yhteysviranomaiset pitävät YVA-menettelyn laatua melko hyvänä.<sup>76</sup> Tutkimuksessa ei tarkasteltu alueellista yhtenäisyyttä, mutta tulos viittaa siihen, ettei alueellinen epäyhtenäisyys ole ainakaan YVA-menettelyn keskeisiä ongelmia.

Haastatelluista hankkeesta vastaavista osa piti YVA-menettelyn toteuttamista alueellisesti epäyhtenäisenä, osa totesi kehitystä tapahtuneen yhtenäisempään suuntaan ja osa ei pitänyt eroja suurina. Valtakunnallisesti toimiva hankkeesta vastaava totesi, että suuret linjat ovat yhtenäisiä, ja yhtenäisyys on parantunut sitä mukaa kun yhteysviranomaistehtäviä hoitavat ovat olleet pitkään tehtävissään. Toinen valtakunnallisesti toimiva hankkeesta vastaava totesi, että arviointimenettelyä ei aina toteuteta

<sup>74</sup> Ostamo & Hildén 1998.

<sup>75</sup> Turtiainen 2001.

<sup>76</sup> Saalasti 2008; ks. myös Jalava ym. 2009.

alueellisesti yhtenäisesti, vaan toteutus riippuu siitä, millä alueella ollaan ja kuka henkilö hoitaa yhteysviranomaistehtäviä. Alueellisen yhtenäisyyden lisäksi näyttää viranomaisen sisälläkin olevan eroja riippuen tehtävää hoitavasta henkilöstä. Niissä viranomaisissa, joissa YVA-menettelyjä on paljon, useimmat henkilöt hoitavat yhteysviranomaistehtäviä. Myös sellaisia näkemyksiä esitettiin, ettei YVA-menettelyn toteuttamisessa ole isoja alueellisia eroja eikä epäkohtia. Kaikki haastatellut konsultit pitivät YVA-menettelyn toteuttamista alueellisesti epäyhtenäisenä. Yleisimpänä erona todettiin selvitystason erilaisuus. Yhteysviranomaisten vaatimien selvitysten katsottiin riippuvan myös yhteysviranomaistehtäviä hoitavan koulutuksesta ja ammattitaustasta.

Muina alueellisina eroina todettiin yleisesti yhteysviranomaisen toimintatavat, esimerkiksi osallistuminen arviointimenettelyn ohjaukseen, mutta myös YVA-menettelyn soveltamisen tapauskohtainen päätöksenteko. Toiset yhteysviranomaiset ovat jääviyssyiden vuoksi tarkkoja siitä, millaisiin ohjaukseen ja seurantaan liittyviin ryhmiin he voivat kuulua. YVA-menettelyn soveltamisen tapauskohtaista päätöksentekoa pidettiin sängen samanlaisina, tosin jotkut hankkeesta vastaavat ja konsultit näkivät myös tässä alueellisia eroja. Konsultin mielestä joissain ympäristökeskuksissa suhtaudutaan myönteisemmin hankkeiden edistämiseen ja joissain ollaan varovaisempia, jopa jarruttavia. Eri hankkeiden yhteisvaikutuksien ottaminen huomioon harkittaessa YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksessa nousi haastatteluissa esiin. Yhteysviranomaisten suhtautumisessa tähän oli eroja, samoin vaatimukset erilaisten yhteisvaikutusten selvittämisestä ja arvioinnista vaihtelevat. YVA-menettelyn valmisteluvaiheessa nähtiin vaihtelua: kommunikaatiossa ja toimintatapakulttuurissa on suuria eroja, ja yhteysviranomaisilla on erilaisia rooleja. Yhteysviranomaisilta toivottiin enemmän aktiivisuutta YVA-menettelyn ohjauksessa.

Yleisimpänä epäyhtenäisyyden syynä haastatteluissa nähtiin yhteysviranomaistehtävää hoitavan henkilöön liittyvät asiat: koulutus- ja ammattitausta, intressit, kokemus ja miten yhteysviranomainen kantaa roolinsa. Muina syinä mainittiin alueiden erot, hankkeiden erot, hankevastaavan ja konsultin kokemus ja se, onko hankkeesta vastaava julkinen taho vai yksityinen yritys.

Useimmat hankkeesta vastaavat pitivät yhtenäisyyttä tärkeänä, mutta halusivat tapauskohtaista joustavuutta. Jotkut toivoivat kulloiseenkin hanketyyppiin liittyvän osaamisen lisäämistä, sekä keskustelun ja yhteistyön tiivistämistä. Viranomaiset pitivät yhteysviranomaisten neuvottelupäiviä hyödyllisinä alueellisen yhtenäisyyden edistämiseksi, mutta myös muille ympäristöalan koulutus- ja neuvottelupäiville toivottiin YVA-menettelyyn liittyvien asioiden käsittelyä. Yksi haastateltava toivoi laadunvarmistuksen keskittämistä yhteen paikkaan (kansallinen YVA-keskus) tai yhteysviranomaisten erikoistumista tiettyihin hanketyyppeihin.

Eri hanketyyppien käsittelystä monet haastatellut olivat sitä mieltä, että eri hanketyyppien ja yksittäisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa on ja tulee olla erilaisuutta ja joustavuutta riippuen hankkeesta, sen sijaintipaikasta ja kulloisestakin tilanteesta. Toiset katsoivat eri hanketyyppejä käsiteltävän samanaikaisesti, joku katsoi hanketta kohtaan tunnetun yleisen mielenkiinnon vaikuttavan YVA-menettelyn käsittelyyn.

## 6 Osallistuminen, yhteistyö ja toimijat

### Päätelmät:

- Yksi keskeinen YVA-lain tavoite on toteutunut, sillä YVA on lisännyt ja varhaistanut kansalaisten ja muiden osapuolten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Osallistumisen määrät tosin vaihtelevat merkittävästi.
- Kansalaisosallistuminen ja toimijoiden yhteistyö muokkaa hanketta ja tarjoaa toisinaan uusia vaihtoehtoja suunnitteluun. Tähän on keskeinen merkitys sillä, että YVA-menettelyn kaksivaiheinen osallistuminen mahdollistaa osapuolten vuorovaikutuksen jo arviointiohjelmavaiheessa.
- Osallistumisen vaikutus päätöksentekoon on luonteeltaan välillinen. Osallistuminen vaikuttaa parhaimmillaan hankkeeseen jo suunnitteluvaiheessa.
- Kansalaisosallistuminen painottuu arviointiohjelmasta ja -selostuksesta kuulemiseen. Erilaisia osallistumistapoja käytetään YVA-menettelyissä monipuolisesti. Yhteysviranomaisen varmistaa kansalaismielipiteiden välittymisen suunnitteluun.
- YVA-menettelyn keskeisillä toimijoilla, hankkeesta vastaavalla ja yhteysviranomaisella, on selkeät ja toimivat roolit ja vastuut. Yhteysviranomaisen rooli arviointimenettelyjen ohjaajana ja laadunvarmistajana on osoittautunut toimivaksi. Hankkeesta vastaavan rooli on välillä synnyttänyt jännitteitä osallistujien keskuudessa.

### 6.1

## Osallistuminen

YVA-lain tavoitesäännös (YVAL 1 §) nostaa kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisen yhdeksi YVA-menettelyn keskeiseksi tavoitteeksi.<sup>77</sup> YVA-lainsäädännön taustalla vaikuttava Århusin yleissopimus rakentuu kolmen peruspilarin varaan. Ensimmäinen on oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sen valmisteluvaiheessa. Toinen käsittää oikeuden ympäristöä koskevaan tietoon. Kolmas pilari pitää sisällään oikeuden tehokkaisiin oikaisu- ja muutoksenhakukeinoihin.<sup>78</sup> Kahden ensimmäisen pilarin osalta YVA-menettely mahdollistaa varhaisen osallistumisen sekä lisää tiedonsaantia. Kolmas pilari kohdentuu YVA-menettelyn jälkeiseen osallistumiseen. Myös kansainvälisessä ja kotimaisessa tutkimuskirjallisuudessa osallistuminen on nostettu olennaiseksi teemaksi.<sup>79</sup> Samoin

<sup>77</sup> Osallistuminen pohjaa myös perustuslailliseen oikeuteen: "Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen" (PeL 2.2 §).

<sup>78</sup> Århusin yleissopimus (SopS 122/2004).

<sup>79</sup> Esimerkiksi Wood (2003) linjaa, että YVA-menettely ilman osallistumista ei ole YVA-menettely, samoin Sinclair ja Diduck (2005) toteavat, että vain riittävä kansalaisosallistuminen voi legitimoida YVA-menettelyn.

EU:n komission tarkastelussa YVA-direktiivin soveltamisesta ja tehokkuudesta kansalaisten osallistuminen oli erityinen arvioinnin kohde.<sup>80</sup>

YVA-laki määrittelee osallistumisen vuorovaikutukseksi eri toimijoiden, hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen ja eri sidosryhmien välillä (YVAL 2 §). YVA-lain osallistujamääritelmä on hyvin väljä (YVAL 2 §)<sup>81</sup>, eikä mitään toimijaa ole lainsäädännöllisin perustein tiettävästi rajattu YVA-menettelyn ulkopuolelle.<sup>82</sup> YVA-menettelyssä toimijat pyrkivät edistämään tavoitteitaan ja intressejään. Joustava YVA-lainsäädäntö jättää väljyyttä käytännön toteuttamiseen ja korostaa YVA-menettelyn toimijakeskeisyyttä. YVA-lainsäädäntö asettaa minimitaloiteita, mutta käytännössä YVA-menettelyt ovat tapauskohtaisia ja sidottuja kulloiseen suunnittelutilanteeseen. Arviointimenettelyn toteutuksessa erityisesti hankkeesta vastaavalla on paljon liikumavaraa. Tärkeää on se, että YVA-menettely tarjoaa mahdollisuuden hyvin monille toimijoille ottaa osaa hankkeen suunnitteluun. Kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja muut osapuolet voivat tuoda näkemyksiään ja huoliaan esiin heille tarjottujen osallistumiskanavien kautta. Eri hallinnonalojen viranomaiset ja kunnat tuovat oman panoksensa vähintäänkin arviointiohjelmasta ja -selostuksesta annettavien lausuntojen muodossa.

Osallistuminen lisää suunnittelun ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja laventaa päätöksenteossa käytettävää tietopohjaa. Osallistumista voidaan perustella myös sillä, että se lisää luottamusta toimijoiden välillä ja mahdollistaa riittävän yhteisymmärryksen saavuttamisen kansalaisten elinympäristöä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Menettelyn avoimuus ja yhtäläiset osallistumismahdollisuudet oikeuttavat suunnittelua ja YVA-menettelyä. Osallistuminen vaikuttaa muiden toimijoiden näkemysten huomioimiseen ja arvostamiseen sekä demokratian kehittymiseen yleensä.<sup>83</sup>

Lainsäädäntö määrittelee osallistumisen toteuttamiselle minimivaatimuksen: arviointiohjelmasta ja -selostuksesta varataan mahdollisuus esittää mielipide yhteysviranomaiselle (YVAL 8 § ja 11 §). Yhteysviranomaisen on edelleen esitettävä vähintäänkin yhteenveto saamistaan lausunnoista ja mielipiteistä omassa lausunnossaan, jonka se toimittaa hankkeesta vastaavalle (YVAL 12 §). Aikaa mielipiteiden antamiselle on molemmissa vaiheissa lyhimmillään 30 ja pisimmillään 60 päivää siitä, kun yhteysviranomainen on tiedottanut arviointiohjelmasta tai -selostuksesta kuuluttamalla. Menettely tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden osallistua arvioitavaksi tulevan hankkeen selvitystarpeiden määrittämiseen arviointiohjelmavaiheessa ja sen lisäksi lausua mielipiteensä tehtyjen selvitysten riittävydestä arviointiselostusvaiheessa. Osallistumisen ja vuoropuhelun kannalta on tärkeää, että osapuolilla on mahdollisuus esittää näkemyksiä jo arviointiohjelmaa laadittaessa.<sup>84</sup>

Kuulemismenettelyyn liittyvän osallistumismahdollisuuden lisäksi YVA-laki ei edellytä muuta osallistumista. YVA-asetuksen 15 §:ssä tosin todetaan, että tämän lisäksi "... hankkeesta vastaava ja yhteysviranomainen voivat sopia tiedottamisen ja kuulemisen järjestämisestä myös muulla tavalla". Vaihtoehtoja YVA-menettelyyn osallistumiselle on lukuisia. Tyypillisimpiä osallistumiskeinoja ovat yleisötilaisuudet, erilaiset yhteistyö-, ohjaus- ja pienryhmät, työpajat sekä asukaskyselyt. Lisäksi osallistumista lisäävät ja tukevat esimerkiksi suunnittelukävelyt, näyttelyt, avoimet ovet ja messut sekä erilliset YVA-yhteyshenkilöt. Valtaosa osallistumismahdollisuuksista on tyypillisesti hankkeesta vastaavan tarjoamia ja sen aktiivisuuden varassa. Yhteysviranomaisen rooli osallistumisen järjestäjänä korostuu ohjelma- ja selostusvaiheen

80 KOM 2009.

81 YVA-lain 2 §:n mukaan YVA-menettelyssä kuullaan "viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea".

82 Hokkanen 2007; Jantunen 2003; Pölönen 2007.

83 Hokkanen 2007; Kumpula 2004; ks. myös IAIA 2006.

84 Ks. esim. Paldanius 2009.

kuulemisessa. Yhteysviranomaisena ottaa myös usein osaa hankkeesta vastaavan järjestämiin tilaisuuksiin. YVA-menettely on yksi osallistumisen kanava monivaiheisissa suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa: osallistujien näkökulmasta osallistumistapojen ja eri prosessien vertailuun voi liittyä jopa strategisia valintoja.<sup>85</sup>

Lainsäädäntö ohjaa kansalaisosallistumista arviointiohjelma- ja -selostusvaiheeseen. Huomionarvoista on se, että osallistumisen kannalta YVA-lainsäädäntö ei ota huomioon YVA-menettelyä edeltävää ja sen jälkeistä aikaa. YVA-menettelyn soveltamista arvioitaessa YVA-lainsäädäntö ei turvaa kansalaisille ennakollisia osallistumismahdollisuuksia.<sup>86</sup> Samoin osallistumiselle ei ole lainsäädännöllisesti osoitettu roolia arviointiohjelman laadintavaiheessa eikä seurannassa. YVA-menettelyn puuttumiseen tai merkittäviin puutteisiin liittyy muutoksenhakuoikeus myöhemmässä päätöksentekovaiheessa, mutta se määräytyy erityislakien valitusoikeutta koskevien säännösten perusteella eikä valitusoikeutta välttämättä ole kaikilla niillä, joilla on ollut oikeus osallistua YVA-lain nojalla YVA-menettelyyn.<sup>87</sup> Harkittaessa YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksessa järjestetään äärimmäisen harvoin kansalaisosallistumista. Vaikka vuoden 2006 YVA-lain uudistus paransikin soveltamistarvetta koskevan päätöksen läpinäkyvyyttä, siihen ei liity edelleenkään vireilläolosta tiedottamista eikä yleisön kuulemista ennen päätöksentekoa. Mahdollisimman aikaisen osallistumisen sijaan soveltamistarvetta koskeviin päätöksiin voidaan vaikuttaa jälkikäteen muutoksenhakumenettelyn kautta vasta, kun hanke on jo esimerkiksi lupavaiheessa. Suunnittelun moniäänisyys ja sitä kautta soveltamispäätösten laadun kohentuminen olisi todennäköisesti saavutettavissa jälkikäteisiä muutoksenhakukeinoja tehokkaammin ennakollisen, tapauskohtaisesti harkittavan osallistumisen kautta.<sup>88</sup> Toisaalta käytännön kokemuksia on laajalti siitä, että kansalaiset osallistuvat arviointiohjelman laadintavaiheeseen, mikä parantaa osallistumisen vaikuttavuutta. Tällaisen osallistumisen mahdollistaminen on käytännössä kiinni hankkeesta vastaavan ja tämän käyttämän konsultin tahdosta ja osaamisesta.

Haastatteluihin YVA-lain tavoite kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä arvioitiin toteutuneen hyvin: lähes kaikki haastateltavat katsoivat tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien parantuneen ja varhaisuneen YVA-menettelyn myötä. Näkemyksissä ei ilmennyt eroja eri toimijaryhmien välillä. Muutama vastaaja katsoi YVA-menettelyn vaikuttaneen yleisemminkin suunnittelun ja päätöksenteon toimintakulttuureihin. Arviointimenettelyn todettiin tuoneen lisää kanavia osallistumiseen ja muuttaneen suunnittelukulttuuria osallistumista korostavaksi. Osa haastateltavista toi esiin, että moninkertainen kuuleminen voi väsyttää ja kyllästyttää kansalaisia. Jotkut taas korostivat osallistumisen ja tiedonsaannin mahdollisuuksien parantuneen, mutta epäilivät, onko osallistuminen määrällisesti lisääntynyt. Tavoite kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä onkin eittämättä toteutunut – kokonaan eri asia on pohtia sitä, kuinka helposti tämä lain eräänlainen minimitalvoite on täytettävissä ja mitä se lopulta kertoo osallistumisen toteutuksen toimivuudesta tai siitä, onko osallistuminen vaikuttanut.

Jotkut haastateltavat totesivat YVA-menettelyn lisänneen tiedonsaantia, muttei välttämättä osallistumista. Eri tapaustutkimukset osoittavat myös sen, että osallistumisen määrät vaihtelevat merkittävästi YVA-menettelyjen kesken. Parhaimmillaan YVA-menettelyn yhteydessä järjestetyt yleisötilaisuudet kokoavat satamäärin

85 Hokkanen 2007.

86 YVA-lain 6 § korostaa arviointimenettelyn soveltamisesta päätettäessä kapeaa toimijajoukkoa ilman kansalaisosallistumista: "Ennen päätöksentekoa on arviointimenettelyn tarpeesta käytävä riittävät neuvottelut asianomaisten viranomaisten kesken ja hankkeesta vastaavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa". EU:n jäsenvaltioista vain Italia, Espanja ja Ruotsi kuulevat kansalaisia ennen soveltamistarvetta koskevaa päätöstä (KOM 2003, 53).

87 Pölönen 2007.

88 Hokkanen & Pölönen 2006.

yleisöä, heikoimmillaan kansalaisaktiivisuutta ei ole käytännössä lainkaan. Lisäksi osallistumiselle on luonteenomaista kasaantuminen: tyypillinen osallistuja on usein henkilö, joka on muutoinkin aktiivinen ja käyttää YVA-menettelyn lisäksi myös muita suoran osallistumisen välineitä. Tämä nostaa esiin pohdinnan osallistumisen edustavuudesta, mutta myös siitä, onko kuitenkin osallistujamääriä olennaisempaa nähdä (vähäisenkin) osallistumisen tuoma sisällöllinen lisäarvo suunnitteluun.<sup>89</sup>

Osallistumisen vaikuttavuuden turvaaminen jää YVA-lainsäädännössä kevyeksi. Yhteysviranomaisella on velvoite koota yhteenveto esitetyistä mielipiteistä, mutta osallistumisen välittymisestä suunnitteluun tai vaikuttavuudesta ei lainsäädännössä todeta muuta. YVA-lain 13 §:n mukaan arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettava huomioon päätöksenteossa, mutta sen tarkemmin YVA-menettelyn merkitystä ja kytkeytymistä päätöksentekoon ei määritellä.

Haastatelluissa kaikki konsultit katsoivat osallistumisen vaikuttaneen hankkeeseen hyvin monin eri tavoin. Useimmat vastaajat näkivät osallistumisella vaikutusta suunnitteluun tulevien uusien asioiden, uusien vaihtoehtojen sekä vaihtoehtojen karsimisen, paremman suunnittelun ja lisääntyneiden lieventämistoimien kautta. Eräs yhteysviranomaisista muistutti siitä, että kun osallistuminen otetaan YVA-menettelyssä vakavasti, niin osallistuminen vaikuttaa jo YVA-menettelyn aikana. Muutama hankkeesta vastaava ei nähnyt osallistumisella olleen vaikutusta hankkeeseen tai päätöksentekoon.

YVA-menettelyn ulkopuolisen päätöksentekojärjestelmän rakenne tuottaa ongelmia: sektorilainsäädännön rajoitteet kaventavat esimerkiksi lupaehtoja tavalla, joka rajaa kansalaisten YVA-menettelyssä esiin nostamia asioita päätöksenteon ulkopuolelle. Tyypillinen esimerkki tällaisesta tilanteesta on hankkeen aiheuttamat sosiaaliset vaikutukset, jotka saattavat olla alueen asukkaille hyvinkin merkittäviä, mutta lupaharkinnassa niitä ei ole mahdollista ottaa huomioon. Osallistumisen kautta välittyvä informaatio mahtuu siis YVA-lain laveaan ympäristövaikutusten määrittelmään, mutta voi rajautua myöhemmin päätöksentekokriteerien ulkopuolelle.<sup>90</sup>

YVA-menettely on nimenomaisesti suunnitteluväline ja osallistumisen ensisijainen kohde on suunnittelu. Monimutkaiset vaikutusmekanismit ja vaikutusten välillisyyys voivat tehdä osallistumisen vaikuttavuuden tunnistamisesta vaikean. Turhautuneet kansalaiset voivat kokea osallistumisensa olleen merkityksetöntä, vaikka osallistuminen olisikin muokannut hanketta. Muodollisessa päätöksenteossa, esimerkiksi lupapäätöstä tehtäessä, YVA-menettelyn aikainen osallistuminen ei välttämättä näy. Osallistumisen vaikutusta ei pidä peilata pelkästään YVA-menettelyä myöhemmin tehtäviin päätöksiin, sillä osallistuminen on saattanut muokata hankesuunnitelmaa merkittävästi jo ennen kuin se on viety päätöksentekijöiden arvioitavaksi. Osallistumisen vaikuttavuus myös vaihtelee merkittävästi, ei yksin eri YVA-menettelyjä vertailtaessa, mutta myös yksittäisen YVA-menettelyn eri vaiheissa ja erilaisten osallistumiskanavien kesken. Osallistumisen vaikuttavuuden kannalta avainasemassa on hankkeesta vastaava, jonka asenteesta, tahdosta ja taidoista niin YVA-menettelyn ympäristönsuojelullisten kuin demokraattisten tavoitteiden toteutuminen on pitkälle kiinni.<sup>91</sup>

Kysyttäessä haastateltavilta kehittämisideoita osallistumiseen monet vastaajat toivat esiin vuorovaikutuksen lisäämisen. Kaikkien haastateltujen toimijoiden keskuudesta nostettiin esiin yhdessä tekemisen idea, osallistumistapojen monipuolinen hyödyntäminen ja niiden kehittäminen. Vastauksissa näkyi laaja halukkuus vuorovaikutusta korostavaan suunnittelutapaan. Lisäksi toivottiin kehitettävän samasta hankkeesta eri tahoille annettavan palautteen hyödyntämistä eri menettelyissä. Lupaviranomaiset korostivat osallistumisen kehittämisessä ohjaus- ja seurantaryhmiä.

89 Ks. esim. Hokkanen 2007.

90 Hokkanen 2007; Pölonen 2007.

91 Hokkanen 2007.

## Toimijoiden roolit ja yhteistyö

Toimivuusarvioinnin asiantuntijahaastatteluissa hankkeesta vastaavan roolia pidettiin selkeänä ja toimivana, tosin viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen mielipiteissä nostettiin esiin myös joitain epäkohtia. Jotkut haastatellut totesivat kansalaisille olevan vaikeaa ymmärtävää, että hankkeesta vastaava vastaa itse hankkeensa vaikutusten arvioinnista. Objektiivisuusongelman lisäksi esiin tuotiin hankkeesta vastaavan ja tämän käyttämän konsultin roolien mahdollinen sekoittuminen: aina ei ole selkeää milloin konsultti edustaa hankkeesta vastaavaa ja milloin haluaa esiintyä riippumattomana ja puolueettomana toimijana.

Miltei kaikki haastatellut pitivät yhteysviranomaisen roolia toimivana ja selkeänä. Suomessa valittuun erilliseen yhteysviranomaisjärjestelmään suhtauduttiin myönteisesti. Monet pitivät hyvänä, että YVA-menettelyssä on ulkopuolinen yhteysviranomainen, joka tuo menettelyyn puolueettomuutta ja uskottavuutta. YVA-lain määritelmää yhteysviranomaisen roolista pidettiin selkeänä. Yhteysviranomaisella on portinvartijan rooli varmistaessaan sekä YVA-menettelyn laatua että kansalaisten osallistumisen toteutumista ja huomioimista.<sup>92</sup> Jotkut konsultit kiinnittivät vastauksissaan huomiota yhteysviranomaisten keskinäisiin eroihin. Yksittäisissä vastauksissa tuotiin myös esiin, että joskus kansalaiset sekoittavat yhteysviranomaisen lupaviranomaiseen. Kansalaisten keskuudessa arveltiin olevan myös epäluottamusta, koska joissain hankkeissa yhteysviranomainen on liian lähellä hankkeesta vastaavaa ja konsulttia. Muutama kaavoituksen kanssa työskentelevä arvioi, ettei yhteysviranomaisen asiantuntemus ole aina riittävä.

Muiden toimijoiden kuin hankkeesta vastaavan tai yhteysviranomaisen roolit arvioitiin haastatteluissa pääosin toimiviksi. Sidosryhmien mukanaolo toteutuu ainakin hankkeesta vastaavien ja konsulttien mielestä hyvin esimerkiksi ohjaus- ja sidosryhmätyöskentelyssä. Kuntien rooli nousi monien vastaajien pohdinnoissa esiin: kunnille kaivattiin vahvempaa roolia erityisesti YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhtymäkohdissa. Toimijoiden kirjo on YVA-menettelyssä tyypillisesti laaja ja esimerkiksi internetin hyödyntäminen tulee entisestään laajentamaan toimijoiden joukkoa.

Kysyttäessä sitä, tulisiko toimijoiden välisiä vastuita muuttaa, valtaosa haastatelluista piti nykyistä vastuunjakoa toimivana. Muutamassa vastauksessa toivottiin selkeyttä konsultin rooliin. Jossain vastauksessa todettiin, että lainsäädäntö antaa hyvät raamit, mutta sekavuus tulee käytännöstä, samoin yhteysviranomaiselle toivottiin enemmän valtaa. Periaate hankkeesta vastaavan päävastuusta YVA-menettelyn toteuttajana ja maksajana nähtiin perusteltuna ja hyväksyttävänä.

YVA-menettelyissä tehdään paljon yhteistyötä – virallista tai epävirallista – josta ei ole varsinaisia säädöksiä. Parhaimmillaan yhteistyö on julkista ja mahdollistaa yhteisen ongelman- ja sisällönmäärittelyn, tarjoaa kaikille tasapuolisen mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon.<sup>93</sup> Näin ymmärrettynä yhteistyöhön kuuluu myös kansalaisosallistuminen. Käytännössä epävirallinen yhteistyö ja vuoropuhelu keskittyvät erityisesti hankkeesta vastaavan (sekä tämän käyttämän konsultin) ja yhteysviranomaisen välille. Maankäytön suunnittelua edellyttävissä hankkeissa myös kunnat ovat tärkeä yhteistyön osapuoli.

Asiantuntijahaastatteluissa toimijoiden välisen yhteistyön katsottiin sujuneen pääosin hyvin tai jopa erittäin hyvin. Toimijoiden näkemykset eivät eronneet toisistaan tältä osin. Haastatteluissa kysymys rajautui käsittelemään nimenomaisesti tiettyjä YVA-menettelyn keskeisiä toimijoita, esimerkiksi kansalaisten osallistuminen rajautui näiden pohdintojen ulkopuolelle. Vastauksissa tuli esiin YVA-menettelyn alkuvai-

<sup>92</sup> Hokkanen 2007.

<sup>93</sup> Ks. esim. Hokkanen 2007; Leskinen 2003; Paldanius 1997.

heen yhteistyön sekä ohjausryhmien merkitys. Hankkeesta vastaavien ja konsulttien vastauksista kävi ilmi yhteysviranomaisten vaihteleva rooli YVA-menettelyn ohjauksessa. Jotkut yhteysviranomaiset ottavat osaa ohjausryhmiin, toiset taas eivät. Myös yhteysviranomaisten tavassa käydä neuvotteluja ennen YVA-menettelyä ja vielä arviointimenettelyn päätyttyä tunnistettiin eroja. Hyvänä käytäntönä tuotiin esiin hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen ja konsultin epäviralliset neuvottelut, jopa arviointiselostuksen jättämisen jälkeen. Epävirallisen yhteistyön arvioitiin olevan jopa tuloksellisempaa kuin viralliset muistutukset ja lausunnot. Kansalaisjärjestön edustaja totesi yhteistyön toimivan pienessä maassa hyvin, mutta oli samalla huolissaan hallinnon, hankkeesta vastaavien ja konsulttien liian läheisestä suhteesta, mikä voi heikentää YVA-menettelyn uskottavuutta.

Kysyttäessä toimijoiden välisen yhteistyön kehittämideoita, monet vastaajat toivat esiin YVA-menettelyn alkuvaiheen yhteistyön kehittämisen. Ajatus varhaisesta yhteistyöstä on linjassa koko ympäristövaikutusten arvioinnin peruslogiikan kanssa: asioihin pyritään vaikuttamaan ennakkollisesti mahdollisimman varhain. Myös ohjaus- ja seurantar ryhmien roolia korostettiin haastatteluissa ja niistä esitettiin säädettäväksi laissa, mikä selkiyttäisi jääviystulkintoja. Yksi konsultti toivoi alkuvaiheen viranomaisneuvottelua asetukseen. Yksi päätöksentekijä esitti arviointiohjelmaa korvattavaksi neuvottelumenettelyllä. Toisaalta jotkut haastatellut halusivat jättää tilaa YVA-menettelyn joustavalle soveltamiselle eivätkä pidä hyvänä kangistaa sitä liikaa säännöksillä ja ohjauksella.

## 7 YVA-lainsäädännön suhde muuhun lainsäädäntöön

### Päätelmät:

- YVA-menettelyssä kerättyä laaja-alaista tietoa ei kyetä ottamaan täysimääräisesti huomioon kapea-alaisemmassa sektorilakien mukaisessa päätöksenteossa eivätkä arvioinnin tulokset heijastu aina kaikessa laajuudessaan sektorilakien nojalla tehtyihin päätöksiin. Tässä ei ole kyse niinkään YVA-lain toimimattomuudesta, vaan erillislakien mahdollisuuksista ottaa huomioon YVA-menettelyssä tuotettua tietoa.
- Olemassa olevien toimintojen muutos- ja laajennushankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettely olisi yhdistettävissä ympäristölupamenettelyyn ilman, että hankkeiden ympäristöllinen tarkastelu tästä juuri kärsisi. Tämä edellyttäisi ympäristönsuojelulain muuttamista siten, että se täyttäisi YVA-direktiivin vaatimukset. Muiden hanketyyppien osalta yhdistämisellä menetettäisiin YVA-menettelyn tärkeimmät edut kuten hankkeen ympäristövaikutusten (ml. sosiaaliset vaikutukset) kattava arviointi, hankkeen eri vaihtoehtojen tarkastelu ja vaikutusten selvittäminen sekä eri tahojen varhainen tiedonsaanti ja osallistuminen.
- Mikäli hankkeella voi olla luonnonsuojelulain tarkoittamia vaikutuksia Natura 2000 -verkoston alueisiin, voidaan luonnonsuojelulain mukainen Natura-arviointi tehdä joko erillisenä tai osana YVA-menettelyä. YVA-menettelyssä tehdään vähintään Natura-arvioinnin tarpeen arviointi. Tämä vallitseva käytäntö näyttää useimpien hankkeiden kohdalla toimivalta.
- Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia koskevan SOVA-lain suhde YVA-lakiin on sangen selkeä ja toimiva. YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain yhteensovittamiseen liittyy epäselvyyttä etenkin siitä, milloin kaavoituksessa tehtävä vaikutusten arviointi voi korvata YVA-menettelyn.
- YVA-menettelyn ja kaavoituksen suhdetta tulisi selkiyttää ja yhteensovittamista parantaa. Luonteeltaan varsin erilaisten menettelyjen yhteensovittamisen ongelmia ei voida poistaa pelkästään ohjauksella ja yhteistyöllä, vaan tarvitaan myös säädöstarkistuksia siltä osin, milloin kaavoitus voi korvata YVA-menettelyn. Ei kuitenkaan näyttäisi olevan perusteita lisätä kaavoituksen roolia YVA-menettelyä korvaavana menettelynä. Menettelyjen luonteesta ja lähtökohdista johtuen hankkeiden ympäristövaikutukset tulevat useimmissa tilanteissa paremmin selvitettyiksi YVA-menettelyssä kuin kaavoituksessa.
- Ydinlaitoshankkeita koskee vahva sektorilainsäädäntö ja tältä osin YVA-menettelyä toteutetaan poikkeavassa toimintaympäristössä: YVA-menettelyn rooli ei ole ollut erityisen merkittävä hankkeiden päätöksenteossa. YVA-menettely varmistaa ympäristövaikutusten monipuolisen tarkastelun hankkeiden suunnittelussa ja päätöksenteossa. Muista hanketyypeistä poiketen sama viranomainen toimii ydinlaitoshankkeissa sekä YVA-menettelyn yhteysviranomaisena että lupia valmistelevana viranomaisena. YVA-menettelyn toimivuuden näkökulmasta tässä ei ole havaittu käytännön ongelmia, vaikka asetelmaa voidaankin arvostella riippumattomuuden näkökulmasta.

## Ympäristöselvitysten yhteensovittamisperiaate<sup>94</sup>

Useat ympäristön käyttöä säätelevät lait edellyttävät ympäristövaikutusten selvittämistä ennakkoon. Ympäristövaikutusten selvitysvelvollisuudet liittyvät niin suunnitelmien ja ohjelmien kuin yksittäisten hankkeiden suunnitteluun. Ympäristölainsäädännön toimivuuden kannalta on keskeistä, että eri lakien mukaiset arvioinnit sovitetaan yhteen päällekkäisten selvitysten välttämiseksi. YVA-lain 3 § edellyttää, että lakia sovellettaessa otetaan huomioon aikaisemmat hanketta ja sen ympäristövaikutuksia koskevat selvitykset sekä mahdollisuuksien mukaan sovitetaan yhteen YVA-laissa ja muussa lainsäädännössä edellytetyt selvitykset. Ympäristöselvitysten yhteensovittamisperiaatetta ilmentävät myös muun muassa YVA-lain 5 §, YVA-asetuksen 9 § ja SOVA-lain 7 §:n 3 momentti.

Periaate ohjaa yhteensovittamaan YVA-menettely muihin arviointeihin seuraavin tavoin. Ensinnäkin tulisi hyödyntää hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista muissa yhteyksissä tehtyjä selvityksiä. Erityisesti kaavoituksessa laaditaan usein selvityksiä, joita voidaan hyödyntää hankekohtaisessa ympäristövaikutusten arvioinnissa. Arviointiselostus tulisi myös laatia siten, että siihen sisältyviä selvityksiä voidaan käyttää hyväksi hanketta koskevissa lupa- tai muissa menettelyissä. Eri lakien selvitysvelvollisuuksien yhteensovittamista tukee useisiin sektorilakeihin kirjattu säännös, jonka mukaan siltä osin kuin arviointiselostukseen sisältyy kyseisen lain soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, samaa selvitystä ei vaadita uudestaan.

## YVA-menettelyn suhde lupa- ja sitä vastaaviin hyväksymismenettelyihin<sup>95</sup>

YVA-menettelyssä ei ratkaista hankkeen oikeudellista sallittavuutta eikä tehdä oikeusvaikutteisia päätöksiä tarvittavista ympäristönsuojelutoimenpiteistä. Tästä syystä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutukset hankkeen toteuttamiseen riippuvat oikeudellisesta näkökulmasta erityisesti siitä, miten arvioinnin tulokset on otettava huomioon hanketta koskevissa lupa- ja muissa sitä vastaavissa menettelyissä.

YVA-menettelyn ja päätöksenteon yhteyttä on pyritty vahvistamaan YVA-menettelyn tulosten huomioonottamisvelvoitteella (YVA-direktiivin 8 artikla ja YVA-lain 13 §:n 2 mom.). Tämä ei kuitenkaan vielä varmista arvioinnissa kerättyjen tietojen välittymistä päätöksentekoon, sillä YVA-menettelyn tulosten huomioonottaminen tapahtuu sen lain mukaan, johon päätös perustuu eikä YVA-menettely vaikuta erillislain harkintaperusteisiin.<sup>96</sup> Tämä ei ole YVA-lain toimivuuden kannalta ongelma, mikäli arviointimenettely liittyy sellaisiin lupamenettelyihin, joissa lupaviranomaisella on toimivalta ja velvollisuus asettaa toiminnalle YVA-menettelyn tuottaman tiedon perusteella ympäristöllisiä ehtoja ja eväitä tarvittaessa lupa ympäristöllisin perustein.

Sektorilait<sup>97</sup> mahdollistavat useimpien hankkeiden osalta, että arvioidut ympäristövaikutukset otetaan lupa- ja vastaavissa menettelyissä huomioon erityisesti lupa-

<sup>94</sup> Jakso perustuu toimivuusarvioinnin oikeudelliseen erillisselvitykseen (Pölonen 2009).

<sup>95</sup> Jakson oikeudellinen tarkastelu perustuu toimivuusarvioinnin oikeudelliseen erillisselvitykseen (Pölonen 2009).

<sup>96</sup> Ks. KHO 2005:27; Pölonen 2007.

<sup>97</sup> Hanketyypistä riippuen relevantteja sektorilakeja ovat muun muassa ympäristönsuojelulaki (86/2000), vesilaki (264/1961), maantielaki (503/2005), ratalaki (110/2007), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), lunastuslaki (603/1977), maa-ainelaki (555/1981), kaivoslaki (503/1965), ydinenergialaki (990/1987), vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005) ja ilmailulaki (1242/2005).

määräysten kautta. YVA-menettelyssä kerättyä tietoa hyödynnetään muun muassa ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä, jonka piiriin kuuluu valtaosa YVA-asetuksen 6 §:n hankeluettelon hankkeista. Myös vesilain mukaisessa lupamenettelyssä arvioinnin tulokset voidaan ottaa laajasti huomioon.

Osa YVA-menettelyssä kerätystä vaikutustiedosta jää kuitenkin sektorilakien mukaisissa lupamenettelyissä lupaharkinnan ulkopuolelle. Esimerkiksi<sup>98</sup> turvetuotantohankkeiden luontovaikutukset voivat jäädä ympäristölupamenettelyssä huomioon ottamatta niiltä osin kuin seuraukset aiheutuvat ympäristönsuojelulaissa tarkoitetun ympäristön pilaantumisen sijaan suoalueen fyysisestä muuttamisesta.<sup>99</sup> Myös hankkeiden sosiaaliset vaikutukset, joita tulee laajan ympäristövaikutus-käsitteen vuoksi tarkastella, jäävät usein lupamenettelyjen ulkopuolelle. Kyse on YVA-lainsäädännön ja lupalainsäädännön osittaisesta vastaamattomuudesta, mikä heikentää ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten välittymistä päätöksentekoon.

YVA-lain ja muun lainsäädännön suhde oli toimivuusarvioinnin haastateltaville vaikea aihe. Käsitteet YVA-menettelyn roolista erosivat asiantuntijoiden kesken huomattavasti: osa piti arvioinnin tuottamaa tietoa käyttökelpoisena päätöksenteossa, mutta jotkut pitivät sen merkitystä vähäisenä. Lupaviranomaisen mielestä päätöksistä ei aina ilmene riittävästi miten arvioinnin tulokset on otettu huomioon. Tämä ilmeni myös analysoitaessa toimivuusarvioinnissa lupapäätöksiä hankkeista, joista oli tehty YVA-menettely. Toisille haastatelluille YVA-menettely kytkeytyi hankkeen suunnitteluun, kun taas toisille se oli päätöksenteon edellytysten varmistamista. Tämä viittaa suuriin eroihin eri hanketyyppien välillä. Monet toivat esiin YVA- ja päätöksentekomenettelyjen kuulemisen päällekkäisyyden. Ympäristövaikutusten arvioinnissa sovitetaan yhteen eri lakien vaatimia asioita ja sen tulosten pitäisi heijastua lupaprosesseihin. Konsultin mukaan monien yhteysviranomaisten lausunnot ovat kuitenkin kopiointia muiden tahojen YVA-menettelyssä antamista lausunnoista eivätkä sisällä lupamenettelyä ohjaavaa synteesiä. Yhteysviranomaisen lausunnoilta toivottiin lisää selkeyttä. Lupaviranomainen totesi ympäristövaikutusten arvioinnin tuovan esiin sen, miten ympäristöasiat pitää ottaa lupahakemuksessa huomioon. Muutamat toivoivat YVA- ja lupamenettelyn voimakkaampaa integrointia. Joillain toimialoilla YVA-menettelyn ei koettu liittyvän niinkään lupalainsäädäntöön vaan se on suunnitteluväline sekä tärkeä tiedotus- ja osallistumiskanava.

## Arvioinnin vaikutus ympäristölupapäätökseen

YVA-menettelyä edellyttävän hankkeen lupahakemukseen on liitettävä arviointiselostus ja yhteysviranomaisen siitä antama lausunto ennen lupa-asian ratkaisua. Ympäristönsuojelulain mukaisesta lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon lupaharkinnassa. YVA-menettelyssä kerättyä tietoa käytetään arvioitaessa ympäristöluvan myöntämisedellytysten täyttymistä ja tarvittavia lupamääräyksiä.

Toimivuusarvioinnissa haastateltujen hankkeesta vastaavien käsitykset YVA-lain ja ympäristönsuojelulain suhteesta vaihtelivat hanketyypeittäin. Jätehuoltohankkeiden hankkeesta vastaava totesi, että YVA-menettely tuo asiat aiemmin tietoon ja se on sovitettu hyvin yhteen ympäristölupamenettelyn kanssa. YVA-menettelyn ja ympäristölupakäsittelyn integrointia toivottiin lähinnä aikasäästön vuoksi. Yhteysviranomainen toi esiin haastattelussa, että YVA- ja ympäristölupamenettelyn suhde on sangen selkeä. Lupaviranomainen totesi, että arvioinnin tulokset kuvaavat lähinnä sitä, millä edellytyksillä hankkeelle voidaan myöntää ympäristölupa.

98 Ks. KHO 2005:27 ja KHO 2005:70

99 Vastaavasti kaivoshankkeiden osalta lupamenettelyissä ei voida kiinnittää kattavasti huomiota esimerkiksi luonnonvarojen kestävään käyttöön, luonnon monimuotoisuuteen tai hankkeen maisemavaikutuksiin.

YVA-menettelyä vaativa olemassa olevan toiminnan muutos- ja laajennushanke saatetaan tehdä jopa rakennusten sisällä, eikä muutoksesta tai laajennuksesta johtuvia ympäristövaikutuksia pidetä merkittävinä. Vaihtoehtoasetelma on tällöin kovin rajattu ja tekninen. Monet haastateltavat kuvasivat tällaisessa tilanteessa ympäristövaikutusten arvioinnin olevan lisäarvoa tuottamaton ja esittivät toiveen yhdistää tällaisissa tapauksissa YVA-menettely ympäristöluvan käsittelyyn. YVA-direktiivi mahdollistaa arviointimenettelyn yhdistämisen muihin menettelyihin sekä direktiivin liitteen I että liitteen II hankkeiden osalta. EU-oikeuden näkökulmasta ratkaisevaa on, että kaikki direktiivissä asetetut vaatimukset täytetään, ja että direktiivin säännökset on pantu täytäntöön riittävän konkreettisesti ja täsmällisesti (ks. esim. asia C-427/07, komissio vs. Irlanti).

Toimivuusarvioinnin tarkasteluun valittiin yleisimmät ympäristölupaa vaativat hanketyypit: luonnonvarojen otto ja käsittely, energiantuotanto sekä jätehuolto. Lisäksi tarkasteltiin hankeluetteloon vuoden 2006 lakiuudistuksessa lisättyä eläinten pitoa. Näissä hankkeissa alueellinen ympäristökeskus tai ympäristölupavirasto oli tehnyt lupapäätöksen. Tarkastelussa selvitettiin, kuinka hyvin ympäristövaikutusten arvioinnissa kerättyä tietoa oli hyödynnetty päätöksenteon pohjana. Tätä selvitettiin tarkastelemalla hankkeen arviointiselostuksia, yhteysviranomaisen niistä antamia lausuntoja ja hankkeista tehtyjä päätöksiä. Vertailuun valittiin kustakin hanketyypistä mahdollisimman tuoreita hankkeita, joiden YVA-menettelyt oli toteutettu 2000-luvulla. Vertailun vuoksi analysoitiin samoista hanketyypeistä tehtyjä tuoreimpia päätöksiä, joihin ei liittynyt YVA-menettelyä, mutta joihin liittyvät hankkeet olivat mahdollisimman lähellä YVA-asetuksen hankeluettelon kokorajaa. Myös nämä olivat 2000-luvulta. Tarkastelu rajattiin koskemaan turvetuotantoa (9 hanketta), turve- ja biovoimalaitoksia (10), jätekeskuksia (8) ja sikaloita (5).

Ympäristövaikutuksia käsiteltiin sikalahankkeitten (eläinten pito) ympäristölupien kertoelmaosissa selvästi vähemmän ja suppeammin, jos taustalla ei ollut ympäristövaikutusten arviointia. Niissä lupapäätöksissä, joihin ei liittynyt YVA-menettelyä, ainoana ympäristövaikutuksena lupien kertoelmaosassa mainittiin hajuhaitta. Tätä mainintaa edelsi kuitenkin toteamus siitä, ettei toiminnalla ole haittavaikutuksia ympäristöön. Selvityksiä hajuhaitoista ei sisällynyt lupiin, joihin ei liittynyt YVA-menettelyä. Ympäristövaikutusten arvioinnissa tehtyjä selvityksiä oli hyödynnetty myös lupavaiheessa ja arviointi mainittiin ratkaisun perusteluissa.

Turvetuotantohankkeissa (luonnonvarojen otto) ympäristölupien kertoelmaosissa ympäristövaikutuksia oli käsitelty varsin kattavasti riippumatta siitä, oliko hankkeesta tehty ympäristövaikutusten arviointi vai ei. Arviointiselostusta oli lupahakemuksissa hyödynnetty runsaasti, myös arviointia varten tehtyjä selvityksiä oli hyödynnetty. Noin puolessa niistä hankkeista, joihin ei liittynyt YVA-menettelyä, oli tehty kasvillisuus- ja linnustokartoitus lupahakemusta varten. Turvetuotannon ilmastovaikutuksia ei oltu tarkasteltu arviointiselostuksissa eikä päätöksissä. Kaikissa YVA-selostuksissa oli kuitenkin laskettu turverekkojen päästöt (esim. hiilidioksidi), mutta niiden vaikutuksia ei oltu tarkasteltu lähemmin. Jos hankkeeseen oli liittynyt YVA-menettely, niin yli puolessa lupapäätöksistä todettiin, että se ja yhteysviranomaisen lausunto oli otettu ratkaisussa huomioon; yhdessä todettiin, että luvanhakija on ottanut arvioinnin riittävästi huomioon hakemuksessaan ja yhdessä ei ollut mainintaa arvioinnista. Kahdessa päätöksessä mainittiin erikseen, että ympäristövaikutusten arvioinnissa tehdyt selvitykset on otettu huomioon ratkaisussa.

Energiantuotantohankkeissa ympäristövaikutuksia oli lupien kertoelmaosissa käsitelty varsin kattavasti riippumatta siitä, oliko hankkeesta tehty YVA-menettely vai ei. Kaikkiin lupiin liittyi selvitys hankkeen vaikutuksista ilmanlaatuun. Kaikissa arviointiselostuksissa käsiteltiin hiilidioksidipäästöjä ja ilmaston lämpenemistä. Yli puolessa YVA-menettelyä vaativien hankkeiden lupapäätöksien ratkaisuosissa todettiin, että arviointiselostus ja yhteysviranomaisen lausunto oli otettu ratkaisussa huomioon

ja vajaassa puolessa todettiin, että hakemuksessa oli täydennetty ympäristövaikutusten arvioinnin puutteita riittävästi. Yhden päätöksen lupamääräyksissä oli annettu tuhkan hyötykäytön selvitysvelvoite viitaten yhteysviranomaisen lausuntoon. Yhdessä päätöksessä ympäristövaikutusten arviointia ei mainittu ratkaisuosassa.

Jätehuoltohankkeissa ympäristövaikutuksia oli lupien kertoelmaosissa käsitelty varsin kattavasti riippumatta siitä, liittyikö hankkeeseen YVA-menettely vai ei. Arviointiselostuksen tekstiä oli hyödynnetty lupahakemuksissa, samoin arviointia varten tehtyjä selvityksiä, ja osassa lupaa varten oli tehty vielä jokin lisäselvitys. Kaikkien YVA-menettelyn läpikäyneiden hankkeiden luvissa ei ollut mainintaa arvioinnista. Yhdessä tapauksessa lupaharkinnan perusteissa todettiin, että yhteysviranomaisen edellyttämät lisäselvitykset on tehty lupaa varten ja yhdessä kielteisessä lupapäätöksessä todettiin, ettei yhteysviranomaisen osoittamia täydennystarpeita ole otettu riittävästi huomioon.

Toimivuusarvioinnin haastatteluissa ympäristölupia käsittelevä lupaviranomainen totesi, ettei YVA-menettelyn rooli ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa ole kovin suuri: hankkeesta vastaava hakee lupaa, ja lupa on myönnettävä vaikka joku muu vaihtoehto olisi osoittautunut arvioinnissa ympäristöllisesti paremmaksi, kunhan ympäristönsuojelulain mukaiset luvanmyöntämisedellytykset täyttyvät. Toinen lupaviranomainen totesi, että ympäristövaikutusten arviointi tuottaa hyvää aineistoa lupahakemukseen, mutta sen huomioon ottaminen on epämääräistä: kirjoitetaan ympäripyöreästi, että ympäristövaikutusten arviointi on otettu huomioon päätöksestä ilmenevästi, mutta päätöksestä ei ilmene tarkemmin miten arviointi on vaikuttanut. Tämä ilmiö havaittiin myös asiakirja-analyysissä.

## YVA-menettely ja lunastuslupa

YVA-asetuksen hankeluettelon hankkeista voimajohto- ja kaasuputkihankkeet edellyttävät lunastuslain mukaista lunastuslupaa.<sup>100</sup> Lunastuslupapäätöksen tekee valtioneuvosto työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä. Tarkasteluun valittiin voimajohdot (6 hanketta), joka on YVA-menettelyssä yleisimpiä hanketyyppejä.

Kolmen YVA-menettelyä vaatineen hankkeen lunastusluvassa oli sama toteamus: johtoreitti on valittu arvioinnin perusteella, eikä hankkeesta arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon perusteella aiheutunut merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Kahdessa hankkeessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn jälkeen oli tehty vielä erillinen liito-oravaselvitys johtoreitin tarkennuttua. Vain yhdessä lupapäätöksessä oli maininta seurantaohjelmasta. Ilman arviointimenettelyä edenneissä hankkeissa lupahakemusta varten oli tehty ympäristöselvitys. Ympäristöselvityksestä todettiin vain, että sen perusteella hankkeesta ei aiheudu merkittäviä ympäristövaikutuksia. Seurantaohjelmasta ei ollut mainintaa näiden hankkeiden lupapäätöksissä.

## YVA-menettely ja Natura-arviointi

Arviointiselostuksissa esitetään ja arvioidaan hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset luonnonsuojelulain (1096/1996) tarkoittamiin suojeltaviin kohteisiin. Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen luonnonarvoihin todennäköisesti merkittävästi vaikuttavista hankkeista ja suunnitelmista on lisäksi tehtävä luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen Natura-arviointi. Natura-arviointi perustuu EU:n luontodirektiiviin (92/43/ETY). Euroopan komissio on julkaissut tulkintaohjeen luontodirektiivin Natura 2000 -alueiden suojelua ja käyttöä koskevista säännöksistä.<sup>101</sup> EU-tuomioistuimien ennalta varautumisen periaatetta korostaen linjannut vaikutusten arvioinnin ole-

<sup>100</sup> Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta 603/1977.

<sup>101</sup> Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö, luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset 2000.

van tarpeen, mikäli ei ole poissuljettua, että hanke tai suunnitelma vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi.<sup>102</sup>

Natura-arvioinnin tekemisestä huolehtii hankkeen toteuttaja tai suunnitelman laatija. Luvan myöntävä tai suunnitelman hyväksyvä viranomainen katsoo, että arviointi on tehty. SYKE:ssä on selvitetty luonnonsuojelulain mukaisia Natura-arviointeja ja alueellisten ympäristökeskusten niistä antamia lausuntoja vuosina 2001–2005. Tarkastelluista 51 Natura-arvioinnista 43 (84 %) oli itsenäisiä raportteja ja 8 (16 %) oli osa YVA-selostusta, kaavaselostusta tai muuta dokumenttia.<sup>103</sup>

Asiantuntijahaastattelussa useimpien toimijoiden mielestä YVA-menettelyn ja luonnonsuojelulain mukaisen Natura-arvioinnin suhteessa ei yleensä ollut erityisiä ongelmia. Natura-alueiden vaatima tarkastelu on haastateltujen mielestä pikkuhiljaa opittu, ja ainakin Natura-arvioinnin tarve arvioidaan tarvittaessa YVA-menettelyssä. Jotkut totesivat ongelmaksi sen, että ympäristövaikutuksia arvioitaessa hankesuunnittelu ei ole riittävän pitkällä tai tiedot tarkasteltavasta alueesta eivät ole riittävät Natura-arvioinnin tekemiseksi.

Haastatteluissa toivottiin, että Natura-arviointi ja siitä annettava ELY-keskuksen lausunto olisivat YVA-menettelyn yhteydessä, ja että eri ELY-keskuksissa pitäisi olla asiasta sama käytäntö. Luonnonsuojelulain mukaan Natura-arviointi voidaan tehdä osana YVA-menettelyä. Vaikka Natura-arviointi tehtäisiin YVA-menettelyn yhteydessä, ELY-keskuksen on annettava Natura-arvioinnista luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin mukainen lausunto. Luontovaikutusten arviointia käsittelevän käsikirjan mukaan ei ole suositeltavaa sisällyttää Natura-lausuntoa osaksi yhteysviranomaisen lausuntoa arviointiselostuksesta, vaan kummastakin on syytä antaa erillinen lausunto.<sup>104</sup> Luonnonsuojelulain mukaisen Natura-arvioinnin ja YVA-selostuksen kuuleminen menettelyt ja käsittely poikkeavat toisistaan, mikä hankaloittaa näiden menettelyjen rinnakkaista läpivientiä.

7.3

## YVA-menettely ja kaavoitus<sup>105</sup>

Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia koskeva SOVA-direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä usealla eri säädöksellä, joista keskeisiä ovat laki ja asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnista (SOVA-laki ja SOVA-asetus) sekä maankäyttö- ja rakennuslaki ja -asetus. SOVA-lain suhde YVA-lakiin on sangen selkeä ja toimiva. Asiantuntijahaastattelussa YVA-lain ja SOVA-lain suhteessa ei nähty ongelmia. YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhteeseen liittyy sen sijaan menettelyjen yhteensovittamisongelmia ja epäselvyyttä. Epäselvyys koskee erityisesti kysymystä siitä, milloin kaavoituksessa tehtävä vaikutusten arviointi voi korvata YVA-menettelyn. YVA-lain vaatimukset ympäristövaikutusten arvioinnin sisällöstä ja maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa vastaavat pääosin toisiaan. YVA-menettelyn ja kaavoituksen luonne ja lähtökohdat ovat kuitenkin osin varsin erilaisia.

YVA-menettelyä sovelletaan yksilöityyn hankkeeseen. Kaavoituksessa suunnitellaan yleensä alueen maankäyttöä kokonaisuutena tai tiettyjen toimintojen osalta. Kaava voi myös joissakin tapauksissa koskea vain yhtä hanketta (ns. hankekaava). YVA-laissa ja -asetuksessa on säädetty arviointimenettelystä, arvioinnin sisällöstä

102 Asia C-127/02 (van den Waddenzee ym.).

103 Söderman 2007.

104 Söderman 2003.

105 Jakso perustuu osin YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhteesta tehtyyn erillisselvitykseen (Haapanala 2010) sekä oikeudelliseen erillisselvitykseen (Pölönen 2009).

ja raportoinnista yksityiskohtaisemmin kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa. Hankkeen ympäristövaikutusten selvittäminen ja arviointi on myös käytännössä perusteellisempaa YVA-lain mukaisessa arvioinnissa kuin kaavoituksessa. YVA-menettelyssä yksittäisen hankkeen ympäristövaikutusten selvittämiseen ja arviointiin käytettävät voimavarat ovat yleensä moninkertaiset verrattuna kaavoitukseen.

YVA-lain ja asetuksen säännökset vaihtoehtojen tarkastelusta ja vaikutusten selvittämisestä ovat täsmällisemmät kuin maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen vastaavat säädökset. Vaihtoehtojen tarkastelu sekä erityisesti sitä koskeva raportointi on YVA-menettelyssä yleensä monipuolisempaa kuin kaavoituksessa. YVA-menettelyssä kiinnitetään myös enemmän huomiota rakentamisen aikaisiin vaikutuksiin. Vuorovaikutus- ja kuulemismenettelyjen osalta lainsäädännöt vastaavat keskeisiltä osin toisiaan.

Eri toimijoiden asema ja tehtävät YVA-menettelyssä ja kaavoitusmenettelyssä poikkeavat huomattavasti toisistaan. Kaavoituksessa keskeisin toimija on kunta tai maakuntakaavoituksessa kuntien yhteenliittymä, maakunnan liitto. YVA-menettelyssä keskeinen toimija on hankkeesta vastaava toiminnanharjoittaja. Kunta on YVA-menettelyssä lähinnä lausunnonantaja, ellei kyse ole hankkeesta, jonka valmistelusta ja toteuttamisesta kunta vastaa. Valtion ympäristöviranomaisten tehtävät ja asema YVA-menettelyssä ja kaavoituksen ohjauksessa muistuttavat toisiaan. YVA-menettelyssä valtion viranomaisen, nykyään ELY-keskus, toimii yhteysviranomaisena, jolla on laissa määritellyt tehtävät arvioinnin ohjaamisessa ja laadun varmistuksessa. Kaavoituksessa valtion viranomaisen tehtävä on kuntien ja maakuntien kaavoituksen ohjaaminen. Käytännössä yhteysviranomaisten YVA-menettelyn ohjaus on ollut yksityiskohtaisempaa kuin kaavaohjaus.

Kaavoituksen ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteensovittamisesta on erikseen säädetty YVA-lain 5 §:n 1 momentissa. Sen mukaan yhteysviranomaisen, kaavaa laativan kunnan tai maakunnan liiton ja hankkeesta vastaavan on oltava riittävässä yhteistyössä hankkeen arviointimenettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamiseksi. Hallituksen esityksen perusteella yhteensovittaminen edellyttää sitä, että hankkeella on hankkeesta vastaava ja että kaavaa laaditaan hankkeen toteuttamiseksi. Selvitystyön vastuunjaosta sovitaan kussakin tapauksessa erikseen hankkeesta vastaavan, kaavoittajan ja yhteysviranomaisen kesken. Hankkeesta vastaava vastaa hankkeensa ympäristövaikutusten selvittämisestä sillä tarkkuudella kuin YVA-laki edellyttää ja kaavoittaja tekee kaavoituksen edellyttämät selvitykset.<sup>106</sup>

YVA-lain 5 §:n 2 momentin mukaan YVA-menettelyä ei sovelleta silloin, kun on kyse YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa, ja vaikutukset on selvitetty kaavoituksen yhteydessä YVA-laissa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea (YVAL 5 § 2 mom.).<sup>107</sup> YVA-menettelyä on kuitenkin tällöinkin sovellettava, jos hankkeella on YVA-lain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettuja todennäköisesti toisen valtion lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella ilmeneviä merkittäviä ympäristövaikutuksia.<sup>108</sup>

Korkein hallinto-oikeus ei ole antanut varsinaisia linjaratkaisuja YVA-lain 5 §:n 2 momentin tulkinnasta. Kaavoituksen ja yksittäistapauksessa sovellettavan YVA-menettelyn suhdetta sivuttiin kuitenkin tapauksessa KHO 21.3.2001 t. 511 (ATK).

106 Ks. HE 182/1998 vp ja Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2001. Kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamismahdollisuuksista kriittisesti ks. Sippola-Alho 2003. Hän tuo esiin, ettei todellisuus useinkaan vastaa lainsäätäjän ideaalimallia, jossa hankkeesta vastaava, kaavoittaja ja yhteysviranomaisen yhtäaikaaisesti ja hyvässä yhteistyössä ryhtyisivät toimeen kaavan tai kaavojen laatimiseksi ja arviointimenettelyn toteuttamiseksi.

107 Kyseessä on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointi tehdään Suomessa erillisenä menettelynä, eivätkä muiden lakien mukaiset arvioinnit lähtökohtaisesti korvaa YVA-lain mukaista arviointivelvollisuutta.

108 Ks. HE 319/1993 vp.

Käsitellessään YVA-lain 5 §:n sisältöä korkein hallinto-oikeus toi esiin, että YVA-lain 24 §:n perusteluista ilmenee, että kaava-alueilla ympäristövaikutukset on yleensä tarkoitettu arvioitavaksi kaavoitusmenettelyssä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhdyskuntarakenteeseen ja kaupunkikuvaan merkittävästi vaikuttava automarket voi olla hanke, jonka ympäristövaikutukset on arvioitava. Hankkeen ympäristövaikutukset voitiin KHO:n mukaan selvittää joko kaavoituksella tai erillisellä ympäristövaikutusten arvioinnilla.

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn soveltamiseen liittyvien epäselvyyksien vuoksi ympäristöministeriö lähetti 25.2.2009 alueellisille ympäristökeskuksille kirjeen YVA-menettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa, erityisesti kaupan hankkeissa.<sup>109</sup> Kirjeen keskeinen sisältö oli, että yhtäältä arviointimenettelyä on sovellettava, mikäli harkinnassa päädytään siihen, että merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia todennäköisesti ilmenee. Mutta toisaalta arviointimenettelyä ei sovelleta, mikäli hankkeella ei todennäköisesti ole merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia tai hankkeen vaikutukset on selvitetty riittävän laajasti YVA-laissa edellytillä tavalla kaavoitusmenettelyssä, eikä hankkeella todennäköisesti ole toisen valtion alueelle ulottuvia merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVA-menettelyn soveltamatta jättäminen sillä perusteella, että hankkeen vaikutukset on selvitetty riittävän laajasti kaavoitusmenettelyssä, edellyttää että kaava on hyväksytty.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamisen tarve ja edellytykset yksittäistapauksissa riippuvat hankkeesta ja kaavoitustilanteesta sekä kaavoituksen ja arviointimenettelyn ajallisesta suhteesta. Menettelyjen yhteensovittamisen näkökulmasta voidaan tarkastella seuraavia tilanteita:

- Voimassa oleva kaava on ajan tasalla ja mahdollistaa hankkeen, mutta hanke vaatii YVA-menettelyn soveltamista. Tällöin kaavoitusta ei tarvita (ehkä mahdollisia kaavan tarkistuksia lukuun ottamatta). Kaava ja sen laadinnan yhteydessä tehdyt selvitykset eivät vaikuta YVA-menettelyn soveltamistarpeeseen, jos kyseessä on hankeluettelon mukainen hanke. Jos kyseessä on YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksessa, YVA-menettelyä ei sovelleta, jos YVA-lain 5 §:n 2 momentin edellytykset täyttyvät.
- Voimassa oleva kaava on YVA-menettelyssä lähtökohtana ainakin siten, että kaavan mukainen ratkaisu on yhtenä vaihtoehtona. Kaavasta ja hankkeesta riippuen kaavan mukainen ratkaisu saattaa tarkentua YVA-menettelyn aikana. Jos päädytään muuhun kuin kaavan mukaiseen vaihtoehtoon, kaavaa saattaa olla tarpeen tarkistaa tai mahdollisesti laatia hankkeen mahdollistava kaava esimerkiksi toiselle alueelle.
- Kaavoitus ja YVA-menettely ovat käynnissä samanaikaisesti. Tällöin edellytykset kaavoituksen ja YVA-menettelyn sisällölliseen ja ajalliseen yhteensovittamiseen ovat periaatteessa olemassa. Käytännössä yhteensovittamisen mahdollisuuksiin vaikuttaa muun muassa se, onko kyseessä erityisesti hanketta varten laadittava hankekaava vai laajemman alueen käyttöä koskeva kaavoitus. Menettelyjen yhteensovittamisen kannalta on olennaista, että yhteensovittamisen tarve tunnustetaan ajoissa ja se otetaan huomioon.
- YVA-menettely tehdään ensin ja sen jälkeen laaditaan hankkeen mahdollistava kaava. Tällöin YVA-menettelyssä ollut hankevaihtoehto otetaan kaavoituksen lähtökohdaksi. Kaavoituksessa voidaan päätyä esimerkiksi sijainnin osalta muuhunkin kuin arviointimenettelyn mukaiseen ratkaisuun.

109 YM 2009b.

YVA-lain 5 §:n 2 momentin mukaan yhteysviranomainen arvioi tarvittaessa muun lain mukaisten selvitysten ja kuulemisten riittävyyden ennen hankkeen toteuttamista koskevan lupa- tai vastaavan päätöksen tekemistä. Yhteysviranomainen arvioi selvitysten ja kuulemisen riittävyyden ja tekee päätöksen YVA-menettelyn soveltamistarpeesta.

Asiantuntijahaastattelussa monet pitivät YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhdetta epäselvänä ja näkivät niiden yhteensovittamisessa ongelmia. Puolelle haastatelluista hankkeesta vastaavista asia ei ollut tuttu, ja toinen puoli katsoi YVA-menettelyssä ja kaavoituksessa olevan päällekkäisyyttä tai joiltain osin epäselvyyttä. Tällaisia kokemuksia oli esimerkiksi tuulivoimalahankkeista. Konsultit pitivät YVA-menettelyn ja kaavoituksen suhdetta osin epäselvänä ja toivoivat niiden parempaa yhteensovittamista. Kaavoittajat pitivät suhdetta toimivana, heidän ja monen muun mielestä ympäristövaikutusten arviointi tuottaa hyvää aineistoa kaavoitukseen. YVA-menettely ja kaava tehdään usein samanaikaisesti, niiden käsittelyssä nähtiin päällekkäisyyttä ja ”hankekaava” siihen sisältyvine vaikutusarviointeineen todettiin olevan hyvin samanlainen kuin YVA-menettely.

Haastateltujen keskuudessa oli epäselvyyttä siitä, milloin kaavaa laadittaessa tehty vaikutusten arviointi voi korvata yksittäistapauksissa sovellettavan YVA-menettelyn. Jotkut haastateltavat nostivat tässä yhteydessä esiin kaupan suuryksiköiden kaavoituksen, myös tuulivoimahankkeet tulivat esille. Osa haastatelluista ei tunnistanut asiaa.

Mikäli samaan hankkeeseen liittyi sekä YVA- että kaavoitusmenettely, näkivät useat haastateltavat menettelyjen yhteensovittamisessa parannettavaa. Muilta osin vastaukset erosivat toisistaan paljon. Jotkut totesivat samoja selvityksiä hyödynnettävän sekä YVA-menettelyssä että kaavoituksessa. Joku katsoi, että YVA-menettelyssä tehdään ympäristövaikutusten arviointi, jota hyödynnetään kaavoituksessa ja totesi YVA-menettelyssä mentävän niin syvälle hankkeen selvittämisessä ja arvioinnissa, ettei kaavoituksessa ole sellaiseen mahdollisuutta. Esiin nousi myös se, että kaavoitusvaiheessa hankkeen suunnittelu ei ole välttämättä tarpeeksi pitkällä vaikutusten riittävän täsmälliseksi arvioimiseksi, ja että rakentamisaikaisten vaikutusten katsottiin tulevan YVA-menettelyssä paremmin esiin kuin kaavoituksessa.

Keskeisimmät ongelmat YVA-menettelyn ja kaavoituksen suhteissa ovat olleet menettelyjen yhteensovittaminen ja epätietoisuus siitä milloin kaavoituksen yhteydessä tehty vaikutusten arviointi on voinut korvata YVA-lain mukaisen arviointimenettelyn. YVA-lain 5 §:n 2 momentin sanamuoto ei mahdollista, että viranomainen voisi etukäteen päättää YVA-menettelyn korvaamisesta muulla menettelyllä, kuten kaavoituksella. On kuitenkin epäselvää, sulkeeko sanamuoto pois myös mahdollisuuden YVA-menettelyn korvaamiseen esimerkiksi käynnissä olevan kaavoitusmenettelyn yhteydessä tehdyillä selvityksillä. Säännöksen tulkintaa ei tältä osin ole käsitelty hallituksen esityksessä eikä asia ole ollut esillä oikeuskäytännössä. Tämä on tullut esiin erityisesti suurissa kauppakeskus- ja tuulivoimahankkeissa.

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisen käytännön tilanteet ovat hyvin erilaisia riippuen muun muassa hankkeen luonteesta, kaavoitustilanteesta ja kaavoituksen tarpeesta sekä kaavoituksen ja hankkeen suunnittelun keskinäisestä ajoituksesta. YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittaminen on toteutunut ensisijaisesti hyödyntämällä samoja selvityksiä molemmissa menettelyissä. Joissain tapauksissa YVA- ja kaavoitusmenettelyjen aikatauluja on sovitettu yhteen ja YVA- ja kaavoitusmenettelyjen yleisötilaisuudet ovat olleet yhteisiä. Selvitysten päällekkäisyys on merkinnyt lähinnä samoista selvityksistä kuulemista ja niiden käsittelemistä molemmissa menettelyissä, ei niinkään samojen asioiden selvittämistä uudelleen.

EU-oikeuden näkökulmasta on periaatteessa mahdollista laajentaa kaavoituksen yhteydessä tehtävän vaikutusten arvioinnin käyttöä YVA-lain mukaista menettelyä korvaavana menettelyinä, sillä YVA-direktiivi mahdollistaa arviointimenettelyn yhdistämisen muihin menettelyihin sekä liitteen I että liitteen II hankkeiden osalta. EU-oikeuden näkökulmasta ratkaisevaa on, että kaikki direktiivissä asetetut vaatimukset täytetään ja, että direktiivin säännökset on pantu täytäntöön riittävän konkreettisesti ja täsmällisesti (ks. esim. asia C-427/07, komissio vs. Irlanti).

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittaminen ei näyttäisi täysin toteutuneen lainsäätämisvaiheessa ajatellulla tavalla. YVA-lain mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin korvaaminen nykyistä laajemmin kaavoituksen yhteydessä tehtävällä vaikutusten arvioinnilla voisi vähentää menettelyjen päällekkäisyyttä, mutta tähän liittyy monia epävarmuuksia ja riskejä. Pienissä kunnissa kaavoituksesta vastaavien ammatilliset valmiudet ja taloudelliset resurssit voivat olla riittämättömät huolehtia siitä, että ympäristövaikutusten arviointi tehtäisiin YVA-lain vaatimusten mukaisesti. Käytäntö on myös osoittanut, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointi tehdään yleensä perusteellisemmin YVA-lain mukaisessa menettelyssä kuin kaavoituksen yhteydessä. Näistä syistä ei näyttäisi perustellulle lisätä kaavoituksen roolia YVA-menettelyä korvaavana menettelyinä vaikka se periaatteessa olisikin mahdollista. Jo nykyisten epäselvyyksien vuoksi olisi kuitenkin syytä selkiyttää säädöksiä siitä, milloin kaavoitusmenettely voi korvata YVA-menettelyn. Menettelyjen erilaisen luonteen vuoksi kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamisen ongelmia ei voitane poistaa pelkästään paremmalla ohjauksella ja yhteistyöllä, vaan tarvitaan myös säädöstarkistuksia.

7.4

## YVA-menettely ydinlaitoshankkeissa

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä on sovellettu yhdeksän kertaa ydinenergiailaissa (990/1987) tarkoitettuihin ydinlaitoksiin. Seitsemässä tapauksessa YVA-menettely on koskenut ydinvoimalaitosta (uusi voimalaitos tai voimalaitosyksikkö tai olemassa olevan yksikön tehonkorotus). Lisäksi YVA-menettelyä on sovellettu kerran käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitokseen ja kerran loppusijoituslaitoksen laajentamiseen. Ydinlaitokset kuuluvat YVA-asetuksen hankeluetteloon. Poikkeukselliseksi ydinlaitoksia koskevat YVA-menettelyt tekee se, että YVA-lain mukaisesti yhteysviranomaisena hankkeissa toimii työ- ja elinkeinoministeriö (TEM, aiemmin kauppaja- ja teollisuusministeriö).

Luonteenomaista ydinlaitoshankkeille on se, että niihin liittyy merkittäviä taloudellisia ja poliittisia intressejä. Hankkeiden mittasuhteet ja valtakunnallinen näkyvyys luovat haasteellisen toimintaympäristön myös YVA-menettelylle. Ydinlaitosten toimintaa säätelee ydinenergialaki, joka määrittelee myös suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia sekä toimijoiden roolia prosessissa. Ydinenergielain (11 §) mukaan ydinlaitoksen rakentaminen edellyttää valtioneuvoston periaatepäätöksen siitä, että hanke on yhteiskunnan kokonaisedun mukainen. Ympäristövaikutusten arviointi taas ei vastaa siihen, onko joku hanke yhteiskunnan kokonaisedun mukainen. Valtioneuvoston periaatepäätös edellyttää lisäksi laitoksen sijaintikunnan myönteistä kantaa. Eduskunta tarkastaa periaatepäätöksen ja voi joko hylätä tai hyväksyä sen. Säteilyturvakeskuksella on turvallisuusviranomaisena tärkeä rooli, koska se antaa hankkeesta turvallisuusarvion. Tämän lisäksi ydinlaitokselle haetaan erikseen valtioneuvostolta rakentamislupaa ja edelleen käyttö lupaa. Ydinlaitos edellyttää maan-

käyttö- ja rakennuslain mukaista kunnan laatimaa asemakaavaa. Ydinvoimalaitoksen toteuttaminen edellyttää myös muita kuin ydinenergiain mukaisia lupia, kuten ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset luvat sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen rakennusluvan.

YVA-menettelyn rooli ja vaikuttavuus ydinlaitoksia koskevassa päätöksenteossa, johon kuuluu monia ydinenergiain mukaisia vaiheita ja prosesseja, on mielenkiintoinen. Esimerkiksi käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitusta koskeneessa päätöksenteossa YVA-menettely tai hankkeen ympäristövaikutukset eivät näyttäytyneet merkittävänä tekijänä. Sijoituspaikaksi ehdolla olleen kunnan kunnanvaltuusto puntaroi hanketta etenkin taloudellisin kriteerein sekä poliittisen hyväksyttävyyden näkökulmasta. Valtioneuvostolle jätetyssä periaatepäätöshakemuksessa YVA-selostus oli liitteenä ja pienessä roolissa hallituksen ja eduskunnan arvioidessa sitä, onko hanke yhteiskunnan kokonaisedun mukainen.<sup>110</sup> Sinällään laajojen ja ansiokkaasti toteutettujen YVA-menettelyjen rooli ei ole merkittävä ydinlaitoksia koskevassa päätöksenteossa. Toisaalta esimerkiksi Fennovoima Oy:n ydinvoimahankkeessa YVA-menettelyssä esiin tulleet seikat vaikuttivat merkittävästi hankkeesta vastaavan sijoituspaikkavaihtoehtojen valintaan.<sup>111</sup> Ydinlaitoksia koskevien YVA-menettelyjen haasteena on ollut niihin osallistuvien kansalaisten tai järjestöjen tyytymättömyys omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa.<sup>112</sup>

Asiantuntijahaastatteluissa valtaosa ydinlaitoksia koskeneisiin kysymyksiin vastanneista<sup>113</sup> koki YVA- ja ydinenergiain välisen suhteen toimivaksi. Vastaajien mielestä YVA-menettelyllä on oma roolinsa myös ydinlaitoksien suunnittelussa ja päätöksenteossa jo siksi, että YVA-menettely varmistaa hankkeiden ympäristövaikutusten monipuolisen tarkastelun säteily- ja ydinturvallisuuskysymysten rinnalla.<sup>114</sup> Esimerkiksi parhaillaan suunnitteilla olevien uusien voimalayksiköiden YVA-menettelyissä yksi keskeinen teema on ollut jäähdytysvesiratkaisut ja niiden ympäristövaikutukset.<sup>115</sup> Myös hankkeiden sosiaalisten vaikutusten arviointi YVA-menettelyissä nousi haastatteluissa esiin. Toisaalta muutaman vastanneen mielestä YVA- ja periaatepäätösmenttelyissä voi olla paikoin turhaa päällekkäisyyttä ja eri toimijoilta pyydetty lausunnot kahdessa eri prosessissa toistavat itseään. Yhden hankkeesta vastaavan edustajan mielestä YVA-menettely on ydinenergiain hankkeissa tarpeeton, koska samat asiat tulisivat selvitettyiksi myös ydinenergiain velvoittamana.

YVA- ja ydinenergiain yhteensovittamisen haasteena nähtiin, että kaksi toisiaan seuraavaa prosessia venyttävät suunnittelu- ja päätöksentekomenettelyä ja tekevät siitä varsin raskaan. Lisäksi nostettiin esiin ydinenergiain puutteena, että se mahdollistaa hankkeesta vastaavalle periaatepäätöshakemuksen jättämisen ennen kuin yhteysviranomaisen on antanut lausuntonsa arviointiselostuksesta. YVA-menettelyn vaikuttavuuden kannalta olisi näiden haastateltavien mielestä järkevää ajoittaa menettelyt niin, että periaatepäätöshakemus jätetään vasta YVA-menettelyn päätyttyä.

Haastatelluista lähes kaikki ydinlaitoksia koskeneisiin kysymyksiin vastanneista pitivät työ- ja elinkeinoministeriön roolia ydinlaitoshankkeiden yhteysviranomaisena toimivana. Kansalaisjärjestön edustaja kritisoi TEM:n riippumattomuutta ydinenergia-asioissa ja toivoi ELY-keskuksen toimivan yhteysviranomaisena myös ydinlaitoksien YVA-menettelyissä. Muutamien haastateltavien vastauksissa TEM:n

110 Ks. esim. Hokkanen 2007.

111 Pylkkönen ym. 2008; TEM 2009.

112 Ks. esim. Hokkanen 2007; Kojo & Hokkanen 2004; Rosenberg 1999.

113 Ydinenergialakia ja ydinlaitosten YVA-menettelyjä koskeviin kysymyksiin vastasivat seitsemän työ- ja elinkeinoministeriön valitsemaa haastateltavaa sekä muutamat muut haastateltavat. Ilmeisesti valtaosalle haastateltavista toimiala oli siinä määrin vieras, että he eivät halunneet ottaa sitä koskeviin kysymyksiin kantaa.

114 Toisaalta YVA-menettelyihin liittyvissä yleisötilaisuuksissa ja muussa yleisöpalautteessa korostuvat myös periaatteelliset (kyllä/ei -luonteiset) kannanotot hankkeesta, energiapoliittiset kysymykset sekä ydinturvallisuuteen ja säteilyyn liittyvät teemat (ks. esim. Nurmi ym. 2009).

115 Ks. esim. TEM 2009.

osaaminen ympäristöasioissa arvioitiin rajalliseksi, mutta nämä vastaajat muistuttivat TEM:n ja ympäristöhallinnon välisestä yhteistyöstä YVA-menettelyissä. Yksi viranomaishaastateltava piti TEM:n kaksoisroolia ongelmallisena: sama toimija on YVA-menettelyssä yhteysviranomainen ja hankkeen lupamenettelyssä valmistelija. Tämä yhden toimialan käytäntö näyttäytyi poikkeavana, kun sitä verrattiin alueelliseen ympäristöhallintoon, joissa on oltu erityisen tarkkoja siitä, että samat henkilöt eivät toimi YVA-yhteysviranomaistehtävissä ja lupakäsittelijöinä. Toimintakulttuuriero perusteltiin haastatteluissa muun muassa sillä, että näin varmistetaan TEM:n ydinenergia-asiantuntemuksen hyödyntäminen, ja tuetaan YVA-menettelyn jälkeen mahdollisesti edellytettävien lisäselvityksien valvontaa sekä edelleen näiden kytkeytymistä lupamenettelyyn. Yksi vastaaja näki TEM:n roolin YVA-menettelyn yhteysviranomaisena olevan ehto sille, että ydinvoimahankkeet ylipäätään voivat edetä.

## 8 Johtopäätökset

### 8.1

#### Keskeiset arviot ja johtopäätökset

**YVA-menettelyn toimivuus yleisesti.** Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä on ollut voimassa noin viisitoista vuotta. Lakia on tarkistettu muutamia kertoja, lähinnä YVA-direktiivin muutosten johdosta. YVA-lain tavoitteet on saavutettu hyvin ja YVA-menettely on löytänyt paikkansa osana suurten, ympäristövaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden valmistelua ja ohjausta. YVA-menettely on lisännyt ja parantanut ympäristöä koskevaa tietoa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Kansalaisten, yhteisöjen ja viranomaisten mahdollisuudet osallistua hankkeiden suunnitteluun ovat parantuneet. YVA-lainsäädäntö toteuttaa onnistuneesti yhteisölainsäädännön velvoitteita ja ylittää osin YVA-direktiivin vähimmäisvaatimukset. Suomessa tehdyt valinnat näyttävät onnistuneilta. YVA-direktiivin kansainvälisissä laatu- ja toimivuusarvioinneissa on noussut esiin ongelmia ja kehittämiskohteita, kuten YVA-menettelyn soveltamisalan tulkinnat, osallistuminen ja YVA-menettelyn laatu, jotka kuitenkin toimivat Suomessa varsin hyvin.

Toimivuusarvioinnissa tuli korostetusti esille, että YVA-menettelyä toteutetaan hyvin erilaisissa suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa. Eri hanketyyppejä koskevat sektorilait, suunnittelukäytännöt ja -perinteet vaihtelevat ja hankkeiden ominaispiirteet eroavat merkittävästi. YVA-menettelyn toimivuudessa on vaihtelua hanketyypien välillä. Tämän vuoksi yleistyksissä tulee olla varovainen. YVA-lainsäädännön joustavuus on tärkeää, ja sen tulee soveltua moniin erilaisiin tilanteisiin.

**YVA-menettelyn soveltaminen ja soveltamisala.** Suomessa valittu malli, jossa YVA-menettelyä on mahdollisuus soveltaa kaikkiin ympäristövaikutuksiltaan merkittäviin hankkeisiin, täyttää hyvin yhteisölainsäädännön vaatimukset. Suomessa ei ole juuri ollut useissa muissa EU-maissa ilmenneitä ongelmia YVA-menettelyn soveltamisalan määrittelyssä. Suomessa YVA-menettelyä sovelletaan nykyisin vuodessa 30–50:een hankkeeseen. Vaikka YVA-menettelyä sovelletaan lukumääräisesti vain harvoihin hankkeisiin, YVA-asetuksen hankeluettelo kattaa useimmista hanketyypeistä suurimmat ja joistain hanketyypeistä kaikki hankkeet. Esimerkiksi valtion ympäristölupaviranomaisten vuosina 2000–2008 käsittelemistä energiantuotantohankkeista vain kuuteen prosenttiin liittyi YVA-menettely. Kyseiset hankkeet sisälsivät kuitenkin 57 prosenttia kaikkien energiantuotantohankkeiden lupiin sisältyneestä yhteenlasketusta uudesta energiantuotantokapasiteetista. Tyypillisimpiä YVA-hankkeita ovat olleet jätehuollon hankkeet, luonnonvarojen ottoon ja käsittelyyn liittyvät hankkeet sekä liikennehankkeet. On myös ympäristöä muuttavia hankkeita, jotka ovat käytännössä jääneet YVA-lain soveltamisalan ulkopuolelle. Monet näistä, kuten suuret kaupan hankkeet vaikuttavat paljon ympäristöön.

Kynnys soveltaa YVA-menettelyä yksittäistapauksissa on korkea. Tähän vaikuttaa ennen kaikkea YVA-lain sanamuoto, jonka mukaan sovellettaessa YVA-menettelyä yksittäistapauksessa hankkeen tulee todennäköisesti aiheuttaa YVA-asetuksen hankeluettelon hankkeiden ympäristövaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

**Toimijoiden roolit ja käytetyt voimavarat.** YVA-menettelyn keskeisillä toimijoilla, hankkeesta vastaavalla ja yhteysviranomaisella, on selkeät ja toimivat roolit ja vastuut. Yhteysviranomaisen rooli arviointimenettelyn ohjaajana ja laadunvarmistajana on osoittautunut toimivaksi.

YVA-menettelyyn käytetyt voimavarat ovat pääosin oikeassa suhteessa hankkeisiin ja YVA-menettelystä saatavaan hyötyyn. Hankkeen investointikustannuksista YVA-menettelyn osuus on yleensä varsin pieni. Arviointimenettelyn keskimääräinen kesto on 1–1½ vuotta. YVA-menettelyn kesto riippuu eniten hanketyypistä, yhteysviranomaisen toiminta vaikuttaa siihen vain vähän.

**YVA-menettelyn ajoitus ja vaikutus suunnittelussa.** YVA-menettely toteutetaan pääsääntöisesti varsin varhaisessa vaiheessa hankkeen suunnittelua, mikä on arviointimenettelyn vaikuttavuuden kannalta hyvä. Jotkut hankkeesta vastaavat ovat ottaneet YVA-menettelyn keskeiseksi suunnittelutyökalukseensa. Joissain hanketyypeissä, erityisesti olemassa olevien hankkeiden laajennuksissa YVA-menettelyn tuottama lisäarvo on usein vähäinen. Vaihtoehtojen vertailu on parhaimmillaan kun hankevaihtoehdot ovat aitoja. Esimerkiksi nauhamaisissa hankkeissa, kuten tie- ja voimalinjahankkeissa, vaihtoehtojen vertailu toimii YVA-menettelyssä hyvin.

YVA-menettelyä täydennetään toisinaan sen päättymisen jälkeen arvioinnin puutteiden tai muiden syiden vuoksi. Esimerkiksi jos YVA-menettelyn ja hankkeen toteutuksen aikaväli on kovin pitkä, saatetaan arviointia joutua täydentämään tai jopa uusimaan se hankkeessa tai sen ympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi. Usein arviointia joudutaan täydentämään myös sen vuoksi, että YVA-menettely on tehty niin varhaisessa vaiheessa, etteivät hankkeen suunnitelmat ole olleet riittävän pitkällä tai tiedot ympäristöstä ovat olleet puutteelliset yksityiskohtien arvioimiseksi. YVA-laki ei sisällä säännöksiä YVA-menettelyn täydentämisestä sen päättymisen jälkeen. YVA-menettelyn jälkeisestä täydentämisestä on ollut epäselvyyttä ja siitä on esiintynyt erilaisia käytäntöjä.

**YVA-menettelyn vaiheistus.** YVA-menettelyn kaksivaiheisuus toimii varsin hyvin. Riittävän perusteellinen ohjelmavaihe on tärkeä arviointimenettelyn vaikuttavuuden ja laadun kannalta. Yhteisöainsäädäntö ei edellytä YVA-lakiin kuuluvaa ohjelmavaiheen kuulemistä, mutta se mahdollistaa osapuolten varhaisen osallistumisen. YVA-menettelyn virallinen alkaminen vasta arviointiohjelman vireille tulosta on aiheuttanut joskus epäselvyyttä yhteysviranomaisen toimivallasta ohjelman laatimisvaiheessa.

**Vaikutusselvitysten riittävyys ja yhteisvaikutukset.** Arviointimenettelyssä tehtyjen vaikutusselvitysten riittävyys jakaa toimijoiden näkemykset. Hankkeesta vastaavien mielestä ympäristövaikutuksia selvitetään riittävästi, yhteysviranomaisten mielestä ei. Näkemyseroja voi selittää se, että YVA-menettelyn tulee palvella lupapäätöksen tietotarpeita, minkä lisäksi YVA-lainsäädäntö edellyttää yleensä sektorilakeja laaja-alaisempaa tarkastelua hankkeen vaihtoehtoista ja niiden ympäristövaikutuksista.

YVA-menettelyn kohteena olevan hankkeen ja muiden hankkeiden yhteisvaikutusten tarkastelu on arviointimenettelyssä ongelmallista eikä yhteysviranomaisilla ole riittäviä valtuuksia edellyttää niiden tarkastelua hankkeesta vastaavalta. Yhteisvaikutukset otetaan huomioon harkittaessa YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksessa, mutta itse arviointimenettelyä ja arviointiselostuksen sisältöä koskevissa vaatimuksissa ei ole mainittu eri hankkeiden yhteisvaikutuksia.

**Raportointi ja seuranta.** Raportoinnin laatu on YVA-menettelyssä pääsääntöisesti hyvä. Arviointiselostuksia pidetään luotettavina, tosin niiden havainnollisuuteen ja yleistajuisuuteen ei aina olla tyytyväisiä. Raportoinnin laadunarvioinnissa yhteysviranomaisella on keskeinen rooli. YVA-lain seurantavelvoitteet ovat väljät. Seurantatiedon monet hyödyntämismahdollisuudet ovat jääneet käyttämättä. Useimmissa hankkeissa ympäristövaikutusten seuranta tapahtuu lupavelvoitteiden edellyttämänä.

**Alueellinen yhtenäisyys.** Keskeisiltä osiltaan YVA-menettelyn soveltaminen on yhtenäistä ja alueellinen yhtenäisyys sekä toiminnan ennakoitavuus on parantunut soveltamiskäytännön kehittyessä ja toimijoiden kokemuksen karttuessa. YVA-menettelyn käytännön toteutuksessa on tunnistettu alueellisia eroja esimerkiksi yhteysviranomaisten toimintatavoissa ja roolissa arviointimenettelyn ohjauksessa sekä vaikutusselvitysten vaatimustasoissa. Samoin YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksissa koskevien päätösten perusteluissa on tunnistettu eroja. Alueellisten erojen merkittävyys on saattanut joissain tilanteissa myös ylikorostua. Moni toimija pitää alueellisia eroja ennemminkin luonnollisena ja korostaa mieluummin arviointimenettelyn joustavuutta ja tapauskohtaisuutta. Alueelliset erot selittyvät yhtäältä hankkeiden erityispiirteillä ja alueellisilla eroilla sekä toisaalta yhteysviranomaisesta hoitavien henkilöiden kokemuksella ja muulla taustalla.

**Osallistuminen YVA-menettelyssä.** YVA-menettely on lisännyt ja varhaistanut kansalaisten ja muiden osapuolten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Käytännössä osallistumisen aktiivisuus ja määrä vaihtelee kuitenkin merkittävästi. Osallistuminen painottuu arviointiohjelmasta ja -selostuksesta kuulemiseen. Parhaimmillaan osallistuminen muokkaa hanketta ja tarjoaa uusia hankevaihtoehtoja suunnitteluun. Osallistumisen vaikutus hanketta koskevaan muodolliseen päätöksentekoon on luonteeltaan välillinen.

**YVA-menettelyn suhde kaavoitukseen ja lupamenettelyihin.** YVA-lainsäädännön ja muun lainsäädännön välinen tehtävänjako toimii monilta osin varsin hyvin. Tästä esimerkkinä on luonnonsuojelulain mukaisen Natura-arvioinnin suhde YVA-menettelyyn. Yhteensovittamisessa on kuitenkin edelleen parannettavaa erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavoitusmenettelyn ja ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristölupamenettelyn osalta.

YVA-menettelyssä ja kaavoituksessa on nähty päällekkäisyyttä selvitysten sekä vuorovaikutuksen osalta. Epäselvyyksiä on ollut erityisesti siinä, milloin kaavoitus voi korvata YVA-menettelyn, kun kyseessä on hanke, jonka osalta tulee harkita YVA-menettelyn soveltamista yksittäistapauksessa. Käytäntö on osoittanut, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointi tehdään yleensä perusteellisemmin YVA-lain mukaisessa menettelyssä kuin kaavoituksen yhteydessä. YVA-menettelyn korvaaminen nykyistä laajemmin kaavoituksen yhteydessä tehtävällä vaikutusten arvioinnilla voisi vähentää menettelyjen päällekkäisyyttä. Tähän liittyy kuitenkin monia epävarmuustekijöitä, kuten pienissä kunnissa kaavoituksesta vastaavien ammatilliset valmiudet ja taloudelliset resurssit huolehtia siitä, että ympäristövaikutusten arviointi tehtäisiin YVA-lain vaatimusten mukaisesti. Menettelyjen erilaisen luonteen vuoksi yhteensovittamisen ongelmia ei voida poistaa pelkästään ohjauksella ja yhteistyöllä, vaan tarvitaan myös säädöstarkistuksia siltä osin, milloin kaavoitus voi korvata YVA-menettelyn. Ei kuitenkaan näyttäisi perustellulle lisätä kaavoituksen roolia YVA-menettelyä korvaavana menettelyinä.

YVA-menettelyn yhdistämiseen muun lainsäädännön mukaisiin menettelyihin, esimerkiksi ympäristölupamenettelyyn, liittyy monia epävarmuustekijöitä ja se olisi lainsäädännöllisesti mittava tehtävä siihen nähden, että YVA-menettelyjen kokonaismäärä on vähäinen. Yhdistäminen voisi lisätä lupamenettelyjen raskautta ja monimutkaisuutta. Tällöin menetettäisiin YVA-menettelyn vahvuutena pidettävä vaihtoehtotarkastelu ja se, että hanke tulee varhain kansalaisten tietoon. Olemassa olevien toimintojen muutos- ja laajennushankkeissa sekä eräiden pienten jätehuolto-

hankkeiden YVA-menettelyn tuoma lisäarvo on vähäinen ja näissä hankkeissa YVA-menettelyn yhdistäminen ympäristölupamenettelyyn voisi nopeuttaa suunnittelua ja valmistelua ilman, että YVA-lain ympäristölliset ja osallistumiseen liittyvät tavoitteet juuri kärsisivät.

**YVA-menettelyn vaikuttavuus päätöksenteossa.** Laajan ympäristövaikutusmäärittelyn vuoksi YVA-menettelyssä tuotetaan myös sellaista tietoa, jota sektorilainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa ei kaikilta osin voida ottaa huomioon. Samoin YVA-menettelyn hankemäärittelmä voi olla laveampi kuin päätöksenteon kohteena oleva hanke. Hankkeita koskevat valitukset voivat joissain tapauksissa perustua YVA-menettelyssä esiin nousseisiin asioihin, joita ei kuitenkaan voida ottaa muutoksenhaussa huomioon. Ongelman ydin ei tällöin ole YVA-lain toimivuudessa tai YVA-menettelyn laadussa, eikä se siksi ole ratkaistavissa YVA-lakia muuttamalla. Kyse on ennemminkin arviointimenettelyn roolin ymmärtämisestä ja sen yhteensovittamisesta sektorilainsäädäntöön.

YVA-menettelyn kokonaisvaikutusta hankkeen suunnitteluun ja hanketta koskevaan päätöksentekoon voi olla vaikea tunnistaa: YVA-menettelyllä on erilaisia vaikutusmekanismeja ja vaikutukset ovat usein luonteeltaan välillisiä. Tyypillisesti YVA-menettelyn merkittävin vaikutus ei ole kertaluonteinen vaikutus päätöksentekovaiheessa, vaan ennemminkin pitkin suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia tapahtuva vaikutus sekä hankkeeseen että toimijoiden näkemyksiin.

## 8.2

### Kehittämiskohteet

Kehittämiskohteita, joihin voisi liittyä lainsäädännön tarkistamista

- YVA-menettelyn vaikuttavuuden kehittäminen lupapäätöksenteossa: sektorilakien kehittäminen siten, että arvioinnin tulokset kyetään ottamaan paremmin huomioon.
- YVA-menettelyn soveltamista hankkeisiin, esimerkiksi kaupan suuryksiköt ja isot matkailuhankkeet, jotka nyt käytännössä jäävät arviointimenettelyn ulkopuolelle mutta vaikuttavat paljon ympäristöömme, olisi perusteltua laajentaa. Tämä voi tapahtua ainakin osin nykyisen lainsäädännön puitteissa.
- YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamista on syytä selkiyttää, samoin säädöksiä siitä, milloin kaavoitusmenettely voi korvata YVA-menettelyn, millä edellytyksillä se voi tapahtua ja miten asiasta päätetään.
- YVA-menettelyn virallista alkamisajankohtaa voisi varhaistaa siten, että se kattaa YVA-ohjelman laadintavaiheen.
- YVA-menettelyn täydentämistä sen päättymisen jälkeen on syytä selkeyttää ja yhdenmukaistaa tähän liittyvää yhteysviranomaistoimintaa (voidaan edistää myös ohjauksella).
- Olemassa olevien toimintojen muutos- ja laajennushankkeissa mahdollisuutta ympäristövaikutusten arvioinnin yhdistämiseen ympäristölupamenettelyyn tulisi tarkastella lähemmin. Asia vaatisi yksityiskohtaista jatkoselvittelyä ja muutoksia myös ympäristönsuojelulakiin.
- Yhteisvaikutusten määrittelmää ja niiden arviointivelvoitetta voisi lainsäädännöllisesti täsmentää ja selkeyttää yhteisvaikutusten arviointitapoja.

#### Muita kehittämiskohteita

- YVA-menettelyjen soveltamisharkintaa yksittäistapauksissa on perusteltua lisätä, ja yhteysviranomaisten tulisi olla asiassa aiempaa aktiivisempia ja aloitteellisempia.
- Merkittävien ympäristövaikutusten tunnistamisen tulisi olla järjestelmällistä ja hankkeesta vastaavien ja yhteysviranomaisten tulisi kiinnittää huomiota siihen, että selvitykset kohdentuvat riittäväällä tavalla erityisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin.
- Hankkeesta vastaavien tulisi vaihtoehtojen vertailussa pyrkiä nykyistä enemmän vaihtoehtojen välisten erojen sekä merkittävien vaikutusten osoittamiseen raportoinnissa.
- Alueellisia eroja voidaan vähentää koulutuksella ja ohjeistuksella sekä toimijoiden välisellä yhteistyöllä ja vuoropuhelulla.
- Yhteysviranomaistoiminnan resursointi on turvattava. Samoin ympäristöministeriön voimavaroja yhteysviranomaisten toiminnan yhdenmukaisuuden tukemiseen on vahvistettava.
- Kansalaisten tiedonsaantiin ja osallistumismahdollisuuksiin tulee kiinnittää jatkossakin huomiota, erityisesti Internetin hyödyntämiseen. Ympäristöhallinnon tulee olla myös itse aktiivinen osallistumisen kehittämisessä.
- Seuranta ja seurantatiedon yhtenäistä dokumentointia, tietojärjestelmiä, tietojen yhteiskäyttöisyyttä ja hyödyntämistä tulee kehittää.
- Joillain toimialoilla on tehty omia ohjeita ympäristövaikutusten arviointiin sekä myös YVA-hankkeita pienempien hankkeiden ympäristövaikutusten selvittämiseen. Vastaavien ohjeiden laatimista myös muilla toimialoilla tulee tukea.

## Kirjallisuus

- Haakana, Anne-Mari. 2008. Ympäristövaikutusten seuranta tiehankkeissa. Esiselvitys. Tiehallinnon selvityksiä 19/2008. Helsinki: Tiehallinto.
- Hanna, Kevin S. 2009. Environmental Impact Assessment. Practice and Participation. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Haverinen, Risto. 1999. Vuorovaikutuksen jäsentäminen ympäristövaikutusten arvioinnissa. Opas hankkeesta vastaaville, suunnittelijoille ja yhteysviranomaisille. Ympäristöpolitiikka 64. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Hildén, Mikael, Ostamo, Erja, Rahikainen, Mika & Päivärinte, Anna-Mari. 1997. Arviointiselostusten laadun arviointi. Ympäristöopas 33. Suomen ympäristökeskuksen julkaisuja. Helsinki.
- Hokkanen, Pekka. 2007. Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Acta Universitatis Tamperensis 1285. Tampere: Tampere University Press.
- Hokkanen, Pekka & Kojo, Matti. 2003. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutus päätöksentekoon. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 612. Helsinki.
- Hokkanen, Pekka & Pölonen, Ismo. 2006. Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn seurantavaiheessa – tarkastelukohteena YVA-lainsäädännön uudistus. Oikeus 35 (4), 558–573.
- Jalava, Kimmo, Pasanen, Sanna, Saalasti, Mikko & Kuitunen, Markku. 2009. Quality of environmental impact assessment: the opinions of Finnish EISs and EIA professionals. Impact Assessment and Project Appraisal. In press.
- Kojo, Matti & Hokkanen, Pekka. 2004. YVA-menettely ympäristökonfliktin hallintakeinona: kansalaisosallistuminen ydinjätteen loppusijoituksessa. Alue ja Ympäristö 33(2), 33–42.
- Kumpula, Anne. 2004. Ympäristö oikeutena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 252. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Kuusiniemi, Kari, Ekroos, Ari, Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka. 2001. Ympäristöoikeus. Juva: WSOY.
- Käyhkö, Ulla-Riitta, Pölonen, Ismo & Grönlund, Elisabeth. 2007. YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksissa. Soveltamisratkaisujen laatu ja yhtenäisyys 1994–2006. Suomen ympäristö 18/2007. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Leskinen, Antti. 1987. Vertailumenetelmät ympäristöön merkittävästi vaikuttavassa viranomaisten päätöksenteossa. Ympäristöministeriö A 63. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Leskinen, Antti. 2003. Vuorovaikutteinen suunnittelu edellyttää julkisten organisaatioiden kehittämistä. Hallinto 1/2003, 34–35.
- Leskinen, Antti, Salminen, Pekka & Turtiainen, Markku. 1991. Ympäristövaikutusten arviointiprosessin perusteet. Helsingin Yliopisto, Maankäytön ekonomian laitos, julkaisuja 10/1991. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Nurmi, Anna, Kojo, Matti & Litmanen, Tapio. 2009. Yleisökysymyksiä vailla vastauksia. Käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen laajennushankkeen yleisötilaisuudet Eurajoella 2008–2009. Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Sosiologian työraportteja.
- Ostamo, Eira & Hildén, Mikael. 1998. YVA-yhteysviranomaisten lausuntojen laatu – ympäristövaikutusten arviointimenettelyt 1994–1997. Suomen ympäristö 184. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- Paldanius, Jari. 1997. Vuorovaikutteisen suunnittelun kokemuksia Suomessa. Suomen ympäristö 107. Ympäristöministeriö. Helsinki: Edita.
- Paldanius, Jari. 2009. Valtatie 6:n parantaminen välillä Taavetti – Lappeenranta, yleissuunnittelu ja YVA. Vuoropuhelun kuvaus ja arviointi. Tiehallinto, Kaakkois-Suomen tiepiiri. [http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf2/1000239-v-09vt\\_6\\_parant\\_taavetti\\_lappeenranta.pdf](http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf2/1000239-v-09vt_6_parant_taavetti_lappeenranta.pdf)
- Petäjäjärvi, Reima. 2005. Follow-up of socio-economic aspects in a road project in Finland. Impact Assessment and Project Appraisal 23 (3), 234–240.
- Pylkkönen, Anne, Litmanen, Tapio & Kojo, Matti. 2008. Uuden ydinkeitaan etsintää. Fennovoiman ydinvoimalahankkeen YVA-ohjelmavaiheen yleisötilaisuudet Kristiinankaupungissa, Ruotsinpyhtäällä, Pyhäjoella ja Simossa. Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Sosiologian työraportteja.
- Pölonen, Ismo. 2007. Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 280. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Pölonen, Ismo. 2008. Rajanvetoa YVA-menettelyn soveltamisalasta ja luvitusta lykkäävästä vaikutuksesta. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008, 77–101.
- Pölonen, Ismo & Koivuova, Timo. 2009. Rajat ylittävät ympäristövaikutusten arviointi – vaihtoehtotarkastelun riittävyys ja suhde lupapäätöksentekoon. Lakimies 3/2009, 371–393.
- Saalasti, Mikko. 2008. Ympäristövaikutusten arviointiselostusten laatu Suomessa yhteysviranomaisten ja suunnittelutoimistojen edustajien näkökulmasta. Pro gradu. Bio- ja ympäristötieteiden laitos, Jyväskylän yliopisto.

- Saastamoinen, Salla. 1997. YVA-säätelyn kansainväliset kehitysvaiheet kohti kansallista säätelyä. Teoksessa: Global Biodiversity. Kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät 1996. SYS:n julkaisuja 27. Helsinki: SYS, 211–223.
- Sairinen, Rauno. 2000. Regulatory reform of Finnish Environmental Policy. Helsinki University of Technology. Centre for Urban and Regional Studies. Publications A27. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Sinclair, John A. & Diduck, Alan. 2005. Public Participation in Canadian Environmental Assessment: Enduring Challenges and Future Directions. Teoksessa: Hanna, Kevin (ed.), Environmental Impact Assessment. Practice and Participation. Oxford: Oxford University Press, 53–74.
- Sippola-Alho, Tanja. 2003. Kaavoitus ja ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristöjuridiikka 3–4/2002, 8–23.
- Söderman, Tarja. 2003. Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi kaavoituksessa, YVA-menettelyssä ja Natura-arvioinnissa. Ympäristöopas 109. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Söderman, Tarja. 2007. Luonnonsuojelulain mukaisten Natura-arviointien ja -lausuntojen laatu 2001–2005. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 30/2007. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Turtiainen, Markku. 2001. YVA:n laadun arvioiminen ja laadun kehittyminen. Ympäristö ja terveys 32 (6), 60–65.
- Turtiainen, Markku. 2000. Vertailu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä, Suomen ympäristö 391, Alueiden käyttö. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Vaali, Martti. 2009. Sosiaalisten vaikutusten seuranta Fingridin 400 kV voimajohtohankkeesta Toivila-Vihtavuori. Bio- ja ympäristötieteiden laitos, Jyväskylän yliopisto. Pro gradu.
- Wood, Christopher. 2003. Environmental Impact Assessment. A Comparative Review. Second edition. Harlow: Pearson.

## Muut lähteet

- Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 792/1994.
- Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 268/1999.
- Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 713/2006.
- Direktiivi 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.
- Direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.
- Direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta
- European Commission. 2001. European Commission's Guidance on EIA: EIA review. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.
- Haapanala, Auvo. 2010. YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde. Erillisselvitys YVA-lain toimitusarviointiin.
- HE 319/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräksi siihen liittyvistä laeiksi.
- HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 182/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.
- HE 210/2005 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.
- Helsingin satama. 2009. Vuosaaren satama, Ympäristövastuuta ja innovaatioita.
- IAIA. 2006. Public Participation. Best Practice Principles. Special Publications Series No. 4, August 2006. International Association for Impact Assessment (IAIA). [http://www.iaia.org/Non\\_Members/Pubs\\_Ref\\_Material/SP4%20web.pdf](http://www.iaia.org/Non_Members/Pubs_Ref_Material/SP4%20web.pdf) 22.10.2006.
- Ilmailulaki (1242/2005).
- Jantunen, Jorma. 2003. Kokemuksia YVA-lain osallistumisesta, vuorovaikutusta ja valitusoikeutta koskevien säännösten soveltamisesta. Julkaisematon alustus, Ympäristöoikeuden III ajankohtaispäivät, 25.4.2003, Joensuu.
- Kaivoslaki (503/1965).
- Kielilaki 423/2003.
- KM. 1982. Ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämistä selvittäneen työryhmän mietintö. Komiteamietintö 1982:46. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- KOM. 2003. 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? Komission kertomus Euroopan Parlamentille ja Neuvostolle. [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/report\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/report_fi.pdf)
- KOM. 2009. Komission kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikohteille ja alueiden komitealle YVA-direktiivin soveltamisesta ja tehokkuudesta. Kom(2009) 378. Bryssel: Euroopan yhteisöjen komissio.
- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta 603/1977.
- Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005.
- Laki vesienhoidon järjestämisestä 1299/2004.

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005.  
 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994.  
 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 59/1995.  
 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 267/1999.  
 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 1059/2004.  
 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 201/2005.  
 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 458/2006.  
 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 1584/2009.  
 Lunastuslaki (603/1977).  
 Luonnonsuojelulaki 1096/1996.  
 Maa-aineslaki (555/1981).  
 Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.  
 Maantielaki 503/2005.  
 OM. 2007. Suositus kielilain soveltamisesta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa sekä ympäristövaikutusten arvioinnissa. OM 3/58/2007. Oikeusministeriö, 3.12.2007.  
 Pölonen, Ismo. 2005. YVA:n riittävyys YVAL:n ja KHO:n päätösten valossa. Esitelmä valtakunnallisilla YVA-päivillä, 16.3.2005, Helsinki.  
 Pölonen, Ismo. 2009. Erillisselvitys YVA-lainsäädännön toimivuusarviointiin. Joensuun yliopisto.  
 Pölonen, Ismo & Määttä, Tapio. 2009. Ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyys ja vaihtoehtotarkastelu. Julkaisematon selvitys 19.2.2009.  
 Ratalaki (110/2007).  
 Saamen kielilaki 1086/2003.  
 Suomen perustuslaki 731/1999.  
 Tarasti, Lauri. 2004. Muisteloita ja kokemuksia YVA-lain synnystä ja sen jälkeisistä vaiheista. Valtakunnalliset YVA-päivät, 31.3.2004, Helsinki. [http://www.yvary.fi/userfiles/file/yva-paivat-pdf/2004\\_lauri\\_tarasti.pdf](http://www.yvary.fi/userfiles/file/yva-paivat-pdf/2004_lauri_tarasti.pdf)  
 TEM. 2009. Ympäristövaikutusten arviointiselostus Fennovoima Oy:n ydinvoimahankkeesta; yhteysviranomaisen lausunto. 20.02.2009. Työ- ja elinkeinoministeriö.  
 Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005)  
 Vesilaki (264/1961).  
 Ydinenergialaki (990/1987).  
 Yhdistyneiden kansakuntien (YK) Euroopan talouskomissiossa (ECE) hyväksytty yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (E/ECE/1250), ns Espoon sopimus (ml. sen nojalla tehty Suomen ja Viron välinen sopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista  
 YM. 1992. Ympäristövaikutusten arviointi. YVA '92 -työryhmän mietintö. Työryhmän mietintö 65. Helsinki: Ympäristöministeriö.  
 YM. 1994. Luonnos asetukseksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Muistio 1.3.1994, Ympäristöpolitiikan osasto, ympäristöministeriö.  
 YM. 1998. YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö. Suomen ympäristö 240. Helsinki: Ympäristöministeriö.  
 YM. 2009a. YVA-tukiaineisto. Tallskog, Lasse & Turtiainen, Markku. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=14140&lan=fi>  
 YM. 2009b. YVA-lain mukaisen arviointimenettelyn soveltaminen yksittäistapauksessa, erityisesti kaupan hankkeissa. Ympäristöministeriön kirje alueellisille ympäristökeskuksille 25.2.2009.  
 YM 2009c. Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 21/2009.  
 Ympäristönsuojelulaki 86/2000.  
 YmVM 3/2006 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (HE 210/2005). 29.3.2006.  
 Århusin yleissopimus. YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumis-oikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004).

## Oikeuskäytäntö

### Korkein hallinto-oikeus

KHO 21.3.2001 t. 511 (ATK)  
 KHO 2005:27  
 KHO 16.5.2008 t. 1175  
 KHO 3.7.2008 t. 1633 (LRS)  
 KHO 31.12.2007 t. 3530  
 KHO 18.11.2009 t. 3280  
 KHO 22.10.2009 t. 2593  
 KHO 22.10.2009 t. 2593 (LRS)  
 KHO 18.11.2009 t. 3280

## Euroopan unionin tuomioistuin

- C-72/95, Kraaijeveld [1996], s. I-05403
- C-227/01, Komissio vs. Espanja [2004], s. I-08253
- C-127/02, van den Waddensee ym. [2004], k.39–45.
- C-486/04, komissio vs. Italia [2006], s. I-11025
- C-216/05, komissio vs. Irlanti [2006], s. I-10787
- C-486/04, komissio vs. Italia [2006], s. I-11025
- C-215/06, komissio vs. Irlanti [2008], s. I-04911
- C-2/07, Abraham ym. [2008], s. I-01197
- C-156/07, Salvador Aiello [2008], s. I-05215
- C-142/07, Ecologistas en Acción [2008], s. I-06097
- C-427/07, komissio vs. Irlanti [2009], ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa
- C-255/08, komissio vs. Alankomaat [2009], ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa
- C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa

## LIITTEET

### Liite I

#### Asiantuntijahaastattelussa edustetut tahot

##### Hankkeesta vastaavat (9):

Fingrid Oyj  
Fortum Oyj  
Gasum Oy  
PVO-Vesivoima Oy  
Posiva Oy  
Rudus Oy  
Tiehallinto  
Vapo Oy  
YTV Jätehuolto

##### Yhteysviranomaiset (6):

Hämeen ympäristökeskus  
Lapin ympäristökeskus  
Pirkanmaan ympäristökeskus  
Pohjois-Karjalan ympäristökeskus  
Työ- ja elinkeinoministeriö (2)

##### Päätöksentekijät/lupa- tai muu viranomaiset (6):

Lapin ympäristökeskus  
Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus  
Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto  
Tiehallinto  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Ympäristöministeriö

##### Konsultit (4):

Pöyry Energy Oy (2)  
Ramboll Oy  
SITO Oy

##### Järjestöt (2):

MTK-Satakunta  
Suomen Luonnonsuojeluliitto ry

##### Muut (4):

Helsingin kaupunki  
Pohjois-Savon liitto  
Porin kaupunki  
Suomen Kuntaliitto

## Asiantuntijahaastattelun kysymykset

1. Koulutustausta?
2. Vastaajan rooli YVAssa tällä hetkellä: hankkeesta vastaava, konsultti, yhteysviranomainen, lupaviranomainen (mikä), muu viranomainen (mikä), kansalaisjärjestö, muu (mikä)?
3. Kuinka monessa YVA-menettelyssä olet ollut mukana, mistä vuodesta lähtien?
4. Minkälaisissa tehtävissä olet aiemmin työskennellyt YVAN parissa?
5. Onko ympäristövaikutusten arviointi ja huomioonottaminen hankkeiden suunnittelussa ja päätöksenteossa edistynyt YVA-lain myötä?
6. Ovatko kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuudet parantuneet YVA-lain myötä?
7. Miten ympäristöministeriön YVA-lain toimeenpanon ohjaus on toiminut?
8. Tulisiko sitä kehittää, miten?
9. Onko hankekokonaisuuksien määrittely onnistunut YVAssa?
10. Miten YVAssa tarkasteltava hankekokonaisuus tulisi määritellä?
11. Tulisiko hankekokonaisuuksien määrittelyä jotenkin kehittää, miten?
12. Millä tavalla YVA on vaikuttanut hankkeen suunnitteluun ja muokannut sitä?
13. Onko YVA johtanut ympäristöhaittojen vähenemiseen?
14. Onko YVA on vaikuttanut hankkeen ja sen vaihtoehtojen kokoon, miten?
15. Näyttäisikö hanke tarkoituksellisesti juuri alittaneen YVA-hankeluettelon rajan tai että YVA on tehty "varmuuden vuoksi" hyvinkin isosta vaihtoehdosta?
16. Miten vaihtoehtotarkastelu on YVAssa toiminut?
17. Tarkastellaanko YVAssa realistisia vaihtoehtoja?
18. Tarkastellaanko ns. 0-vaihtoehtoa riittävästi?
19. Tulisiko vaihtoehtotarkastelua kehittää YVAssa, miten?
20. Onko samalle alueelle sijoittuvien samankaltaisten hankkeiden yhteisvaikutuksia tarkasteltu riittävästi?
21. Miten näiden yhteisvaikutuksia tulisi tarkastella?
22. Onko samalla alueella sijaitsevien erilaisten hankkeiden yhteisvaikutuksia tarkasteltu riittävästi?
23. Miten näiden yhteisvaikutuksia tulisi tarkastella?
24. Tehdäänkö YVA oikeassa vaiheessa suunnitteluun nähden?
25. Mitä etuja tai haittoja mahdollisimman aikaiseen tai myöhään tehtyyn YVAan liittyy?
26. Onko YVAN ajoituksessa kehitettävää, mitä?
27. Miten YVA on vaikuttanut hankkeiden toteutusaikatauluun?
28. Miten YVA on vaikuttanut hankkeesta luopumiseen tai tietoiisiin aikataulumuutoksiin, esimerkkejä?
29. Kattaako YVA merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten kannalta tärkeät hankkeet?
30. Onko YVA-menettelyssä "turhia" hankkeita?
31. Onko hankkeita/toimialoja, jotka pitäisi saattaa YVAN piiriin?
32. Onko YVA vaikuttanut muiden kuin YVA-velvollisten hankkeiden suunnitteluun ja vaikutusten arviointiin?
33. Miten YVA-menettelyn vaiheet – arviointiohjelma ja arviointiselostus – sijoittuvat suhteessa suunnitteluun ja päätöksentekoon?
34. Arvioi YVAN kaksivaiheisuuden toimivuutta?
35. Tulisiko YVAa menettelyllisesti kehittää, miten?
36. Osataanko vaikutusten selvittäminen? Mitä osataan, mitä ei?
37. Selvitetäänkö vaikutuksia riittävästi, mitä selvitetään riittävästi, mitä ei?
38. Pitäisikö vaikutusten selvittämistä parantaa, miten?

39. Miten merkittävät vaikutukset erottuvat YVAssa?
40. Millä perusteilla eri vaikutusten keskinäinen merkittävyys painottuu?
41. Pitäisikö merkittävien vaikutusten painoarvoa YVAssa vahvistaa, miten?
42. Miten hankkeen vaihtoehtojen ja niiden ympäristövaikutusten vertailu toimii YVAssa?
43. Pitäisikö vertailun merkitystä vahvistaa, miten?
44. Miten YVA-seuranta toimii?
45. Pitäisikö YVA-seurannan velvoittavuutta lisätä, miten?
46. Ovatko YVAN tulokset yleensä raportoitu selkeästi ja ymmärrettävästi?
47. Ovatko YVAN raportoidut tulokset (erityisesti YVA-selostuksessa) luotettavia?
48. Onko YVA-selostuksien laadussa jotain kehitettävää, mitä erityisesti?
49. Onko YVAa mielestäsi toteutettu alueellisesti yhtenäisesti?
50. Onko yhteysviranomaistoiminta riittävän yhtenäistä (harkintapäätökset/toiminta yhteysviranomaisena)?
51. Mitkä muut tekijät voivat aiheuttaa YVAN epäyhtenäisyyttä?
52. Millaisissa asioissa alueellinen epäyhtenäisyys voi ilmetä?
53. Tulisiko alueellista yhtenäisyyttä kehittää, miten?
54. Käsitelläänkö eri hanketyyppejä YVAssa samanarvoisesti/samalla tarkkuudella?
55. Mikä on YVAN rooli suhteessa ympäristönsuojelulakiin/maa-aineslakiin/maantielakiin/lunastuslakiin/kaivoslakiin/vesilakiin/metsälakiin?
56. Mikä on YVAN rooli kunkin lain päätöksenteossa?
57. Mikä on YVAN käyttökelpoisuus kunkin lain päätöksenteossa?
58. Miten YVAN roolia kunkin lain päätöksenteossa tulisi kehittää?
59. Onko lainsäädännön mukainen jako hankkeisiin sekä suunnitelmiin ja ohjelmiin selkeä?
60. Miten toimiva YVAL:n ja MRL:n suhde on?
61. Onko selvää, milloin vaikutukset on selvitetty kaavoituksessa YVA-laissa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden etuihin tai oloihin hanke saattaa koskea (YVAL 5.2.§)?
62. Mikäli samaan hankkeeseen liittyy sekä YVA-menettely että kaavoitusmenettely, ovatko menettelyt päällekkäisiä vai toisiaan täydentäviä? Onko menettelyjen yhteensovittamista parannettava, miten?
63. Miten toimiva YVA-lain ja ydinenergilain välinen suhde on? Onko niiden välillä ristiriitoja, päällekkäisyyksiä tai toimeenpanollisia ongelmia?
64. Onko työ- ja elinkeinoministeriön rooli ydinenergilain alaisten hankkeiden YVA-yhteyksinä toimiva?
65. Miten YVAN ja NATURA-arvioinnin suhde toimii?
66. Tulisiko YVAN ja NATURA-arvioinnin suhdetta kehittää, miten?
67. Miten hankkeesta vastaavan rooli toimii YVAssa?
68. Miten yhteysviranomaisen rooli toimii YVAssa?
69. Miten muiden osapuolten roolit toimivat YVAssa?
70. Tulisiko toimijoiden vastuuta muuttaa, miten?
71. Onko YVA muuttanut osallistumista, miten?
72. Miten osallistuminen on vaikuttanut hankkeeseen tai päätöksentekoon?
73. Tulisiko YVAan liittyvää osallistumista kehittää, miten?
74. Miten eri toimijoiden yhteistyö toimii YVAssa?
75. Tulisiko YVAan liittyvää yhteistyötä kehittää, miten?
76. Ovatko YVAan käytetyt voimavarat oikeassa suhteessa sen hyötyyn?
77. Paljonko työaikaa/ostopalveluja YVA vaatii?
78. Paljonko YVAssa on sellaista, joka tehtäisiin muutoinkin?
79. Ovatko YVAan käytetyt voimavarat oikeassa suhteessa sen hyötyyn?
80. Ovatko YVAan käytetyt osallistumisvoimavarat oikeassa suhteessa sen hyötyyn?
81. Tulisiko YVAan käytettävien voimavarojen kohdentamista tai määrää kehittää, miten?
82. Mitä vielä haluaisit todeta YVA-lain toimivuudesta, sen vahvuuksista tai heikkouksista, kehittämiskohteista?

Keskustelutilaisuus YVA-lain toimivuusarvioinnista, 28.10.2009,  
ympäristöministeriö Helsinki. Osallistujalista.

|                             |                              |
|-----------------------------|------------------------------|
| Ahjoaara Risto              | Nortecon Oy                  |
| Aurela Jorma                | TEM                          |
| Avolahti Jaana              | TEM                          |
| Ehrukainen Eija             | Rudus Oy                     |
| Grönlund Sakari             | SITO Oy                      |
| Hokkanen Pekka              | KSU                          |
| Innanen Juhani              | Lemminkäinen Infra Oy        |
| Ivalo Leena                 | PIR                          |
| Jantunen Jorma              | SYKE                         |
| Kaakinen Eero               | PPO                          |
| Kankaanpää-Walterman Riitta | LSU                          |
| Karjalainen Irma            | YTV                          |
| Kattilakoski Mirja          | Vapo Oy                      |
| Kekoni Pirkko               | UUS                          |
| Kekäläinen Juha             | Outokumpu Oy                 |
| Koski Ulla                  | YM                           |
| Kuitunen Sami               | Fingrid Oyj                  |
| Kähö Tiina                  | YVA ry/Pöyry                 |
| Kärkkäinen Martti           | Rudus Oy                     |
| Leino Tiina                 | Outokumpu Oy                 |
| Leskinen Antti              | Tampereen kaupunki           |
| Miettinen Markku            | Vapo Oy                      |
| Mikkonen Esa                | KSU                          |
| Mäntynen Marja              | YM                           |
| Nordström Egon              | LSU                          |
| Nummelin Lotta              | Natur och Miljö rf           |
| Nyström Rolf                | UUS                          |
| Palosaari Meeri             | Elinkeinoelämän keskusliitto |
| Paunio Mikko                | STM                          |
| Peronius Päivi              | Vapo Oy                      |
| Pesu Nunu                   | YM                           |
| Pohjola Mikko               | THL                          |
| Pölönen Ismo                | Joensuun yliopisto           |
| Rantakallio Seija           | YM                           |
| Reinikainen Jukka           | KHO                          |
| Rämö Pia                    | Infra Oy                     |
| Räsänen Satu                | Elinkeinoelämän keskusliitto |
| Savo Seija                  | LOS                          |

|                   |                                  |
|-------------------|----------------------------------|
| Sorri Jame        | Lemminkäinen Infra Oy            |
| Sundberg Satu     | YM                               |
| Tallskog Lasse    | YM                               |
| Torkkeli Minna    | YM                               |
| Torkkeli Sirpa    | UUS                              |
| Turtiainen Markku | Valtiontalouden tarkastusvirasto |
| Turunen Riitta    | HAM                              |
| Wallén Miia       | Energiateollisuus                |
| Veistola Tapani   | Suomen luonnonsuojeluliitto      |

Ympäristöhallinnon sekä eri toimialojen ja hankkeesta vastaavien YVA-oppaita, -käsikirjoja. -selvityksiä ja -ohjeita.

## I. Ympäristöhallinnon julkaisut

### Hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi

**YVA-lain toimeenpano, yhteysviranomaisen tehtävät.** Työryhmän mietintö 1/1994, ympäristöpolitiikan osasto. Ympäristöministeriö.

**Arviointiselostusten laadunarviointi.** Mikael Hildén, Eira Ostamo, Mika Rahikainen ja Anna-Mari Päivärinne, Ympäristöopas 33, Ympäristöpolitiikka. Suomen ympäristökeskus 1997.

**YVA-yhteysviranomaisten lausuntojen laatu,** Eira Ostamo, Mikael Hildén. Suomen ympäristö 184, Alueiden käyttö. Ympäristöministeriö, 1998.

**Vuorovaikutuksen jäsentäminen ympäristövaikutusten arvioinnissa,** opas hankkeesta vastaaville, suunnittelijoille ja yhteysviranomaisille. Risto Haverinen. Ympäristöopas 64, Ympäristöpolitiikka. Suomen ympäristökeskus 1999.

**Vertailu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä,** Markku Turtiainen, Suomen ympäristö 391, Alueiden käyttö. Ympäristöministeriö 2000.

**YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksissa.** Soveltamisratkaisujen laatu ja yhtenäisyys 1994–2006. Ulla-Riitta Käyhkö, Ismo Pölönen, Elisabeth Grönlund, 2007. Suomen ympäristö 18/2007, Rakennettu ympäristö, 110 s. Ympäristöministeriö. Julkaisu on saatavana vain sähköisessä muodossa: [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Ympäristönsuojelu > Ympäristövaikutusten... > YVA ja SOVA-julkaisuja ja muuta aineistoa.

**YVA-lainsäädännön muutos.** Ympäristöministeriö 15.9.2006. Julkaisu on saatavana vain sähköisessä muodossa: [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Ympäristönsuojelu > Ympäristövaikutusten... > YVA ja SOVA-julkaisuja ja muuta aineistoa.

**YVA-tukiaineisto.** Lasse Tallskog ja Markku Turtiainen (Diskurssi Oy) sekä ympäristöministeriö. Julkaisu on saatavana vain sähköisessä muodossa: [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi) > Ympäristönsuojelu > Ympäristövaikutusten... > YVA ja SOVA-julkaisuja ja muuta aineistoa.

### Luontoon kohdistuvien vaikutusten arviointi

**Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi kaavoituksessa,** YVA-menettelyssä ja Natura-arvioinnissa Tarja Söderman, 2003. Ympäristöopas 109, Luonto ja luonnonvarat, 196 s. Suomen ympäristökeskus.

**Luonnonsuojelulain mukaisten Natura-arviointien ja -lausuntojen laatu 2001–2005,** Tarja Söderman, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 30/2007.

### Yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön kohdistuvat vaikutukset

**Ympäristölainsäädännön soveltaminen tuulivoimarakentamisessa.** Työryhmän mietintö, Suomen ympäristö 584, Alueiden käyttö.

**Mastot maisemassa.** Emilia Weckman, Laura Yli-Jama. Ympäristöopas 107, Alueiden käyttö.

## 2. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisut

### Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi

**Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.** Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, IVA-käsikirja. Julkaisu on saatavana vain sähköisessä muodossa osoitteessa: <http://info.sta.fi/iva/FI/index.htm>

## 3. Toimialojen omat YVA-ohjeet

### Sähkömarkkinaviranomainen

**110 KV sähköjohdon rakentamislupa – neuvottelumenettely ja ympäristöselvitys.** Ohje 20.12.2006. Energiateollisuus.

### Merenkulkulaitos

**Ohje ympäristövaikutusten arviointimenettelystä väylätöissä.** Merenkulkulaitoksen sisäisiä julkaisuja 1/2009.

### Ratahallintokeskus

**Radansuunnitteluohje.** Ratahallintokeskuksen julkaisuja B 20. Helsinki 2008.

### Tiehallinto

**Ympäristövaikutusten arviointi tiehankkeiden suunnittelussa,** TIEH 2000027-09. Tiehallinto.

**Tiehankkeiden ja tienpidon toimien ympäristövaikutusten selvittäminen.** Tielaitos, Tiehallinto. Helsinki 1999.

**Tiehankkeiden ympäristövaikutusten arviointi.** Ohje suunnittelijoille. Tielaitos, Tiehallinto / Tie- ja liikennetekniikka. Helsinki 1997.

### Turvetuotanto

**Turvetuotannon ympäristövaikutusten arviointi.** Ohjeita turvetuotannon luonto- ja naapuruus-suhdevaikutusten arvioimiseksi. Turveteollisuusliitto ry 2002.

## KUVAILELEHTI

|  |   |                                 |                                |                              |
|--|---|---------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Julkaisija   | Ympäristöministeriö<br>Luontoympäristöosasto  |                                 | Julkaisu-aika<br>Syyskuu 2010  |                              |
| Tekijä(t)  | Jorma Jantunen, Pekka Hokkanen  |                                 |                                |                              |
| Julkaisun nimi   | <b>YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi</b><br>Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet  |                                 |                                |                              |
| Julkaisusarjan nimi ja numero                                  | Suomen ympäristö 18/2010  |                                 |                                |                              |
| Julkaisun teema  | Ympäristönsuojelu   |                                 |                                |                              |
| Julkaisun osat/<br>muut saman projektin<br>tuottamat julkaisut |   |                                 |                                |                              |
| Tiivistelmä  | <p>Toimivuusarvioinnissa tarkastellaan YVA-lainsäädännön ja YVA-menettelyn toimivuutta sekä YVA-lain tavoitteiden toteutumista. Tarkastelussa arvioidaan hankkeita koskevan YVA-menettelyn roolia suunnittelussa ja päätöksenteossa, samoin kuin YVA-lain ja muun lainsäädännön suhdetta. Arvioinnin tavoitteena on kuvata toimivuuden nykytilaa sekä tuottaa tietoa ympäristövaikutusten arvioinnin ja YVA-lainsäädännön mahdolliseen kehittämiseen. Monipuolisen ja laajan aineiston sekä erilaisten näkökulmien avulla luodaan kokonaisvaltainen arvio YVA-lainsäädännön ja -menettelyn vahvuuksista ja kehittämiskohteista.</p> <p>Kokonaisuudessaan YVA-lain tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. YVA-laki toteuttaa onnistuneesti yhteisö-lainsäädäntöä ja Suomessa tehdyt valinnat näyttävät toimivuusarvioinnin perusteella onnistuneilta. Eri osapuolet ovat oppineet YVA-menettelyn roolin ohjauskeinojen kentässä sekä nykyisen YVA-lainsäädännön, johon ei kohdistu suuria muutostarpeita. YVA-menettelyn kohteena olevat hanketyypit ovat korostuneen erilaisia ja sitä toteutetaan hyvin erilaisissa suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa. YVA-menettelyn toimivuudessa on tästä johtuen vaihtelua hanketyyppien välillä. YVA-lainsäädännön joustavuus on tärkeää ja sen tulee soveltua moniin erilaisiin tilanteisiin. Parhaimmillaan YVA-menettely näyttäisi olevan silloin, kun sitä käytetään riittävän varhaisessa vaiheessa hankkeen suunnittelutyökäytössä.</p> <p>YVA-menettelyä sovelletaan lukumääräisesti harvoin, mutta ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpiin hankkeisiin. Kynnys soveltaa YVA-menettelyä yksittäistapauksissa on korkea. YVA-menettelyyn käytetyt voimavarat ovat pääosin oikeassa suhteessa hankkeisiin ja YVA-menettelyä saatavaan hyötyyn. YVA-menettelyn kaksivaiheisuus toimii varsin hyvin. YVA-ohjelmavaihe on tärkeä YVA-menettelyn vaikuttavuuden ja laadun kannalta. YVA-ohjelmavaihe mahdollistaa osapuolten varhaisen osallistumisen. Keskeisillä toimijoilla on selkeät ja toimivat roolit ja vastuut. Yhteysviranomaisen rooli arviointimenettelyn ohjaajana ja laadunvarmistajana on osoittautunut toimivaksi.</p> <p>Toimivuusarvioinnissa tunnistetuista kehittämiskohteista osa on sellaisia, joihin voi liittyä lainsäädännön tarkistamista, esimerkiksi YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamista on syytä selkiyttää. Myös mahdollisuutta toteuttaa olemassa olevien hankkeiden muutosten ja laajennusten ympäristövaikutusten arviointi ympäristölupamenettelyn yhteydessä tulisi selvittää. Sektorilakeja voitaisiin yhdenmukaistaa siten, että ne ottaisivat paremmin huomioon YVA-menettelyssä tuotetun laaja-alaisen tietopohjan. Huomattava osa tunnistetuista kehittämiskohteista ei vaadi lainsäädäntömuutoksia, kuten vapaaehtoisten toimialakohtaisten ohjeiden tekeminen ja internetin nykyistä parempi hyödyntäminen kansalaisten osallistumisen parantamiseksi. Huomiota tulisi kiinnittää siihen, että selvitykset kohdentuvat riittävällä tavalla erityisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin. Viranomais-toiminnan yhtenäisyyden turvaamiseksi yhteysviranomaisten koulutuksen ja ohjeistuksen on oltava jatkuvaa ja ajantasaista. Eri hankkeiden yhteisvaikutusten arvioinnissa on puutteita, myös seurannassa ja seurantatiedon hyödyntämisessä on kehittämistä. Toimivuusarvioinnin mukaan on myös perusteltua lisätä YVA-menettelyn soveltamisharkintaa yksittäistapauksissa.</p> |                                 |                                |                              |
| Asiasanat  | YVA-laki, YVA-lainsäädäntö, YVA-menettely, ympäristövaikutusten arviointi, toimivuusarviointi   |                                 |                                |                              |
| Rahoittaja/<br>toimeksiantaja                                  | Ympäristöministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen ympäristökeskus  |                                 |                                |                              |
|  | ISBN<br>978-952-11-3780-8 (nid.)  | ISBN<br>978-952-11-3781-5 (PDF) | ISSN<br>1238-7312 (pain.)      | ISSN<br>1796-1637 (verkkoi.) |
|  | Sivuja<br>90  | Kieli<br>suomi                  | Luottamuksellisuus<br>julkinen | Hinta (sis. alv 8 %)         |
| Julkaisun myynti/<br>jakaja                                    | Edita Publishing Oy, PL 780, 00043 EDITA<br>Asiakaspalvelu: puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380<br>Sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi<br>www.edita.fi/netmarket   |                                 |                                |                              |
| Julkaisun kustantaja   | Ympäristöministeriö   |                                 |                                |                              |
| Painopaikka ja -aika   | Edita Prima Oy, Helsinki 2010   |                                 |                                |                              |

## PRESENTATIONSBLAD

|                                   |   |                                 |                           |                            |
|-----------------------------------|---|---------------------------------|---------------------------|----------------------------|
| Utgivare                          | Miljöministeriet<br>Naturmiljöavdelningen   | Datum<br>September 2010         |                           |                            |
| Författare                        | Jorma Jantunen, Pekka Hokkanen  |                                 |                           |                            |
| Publikationens titel              | <b>YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi – Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet (Evaluering av den existerande MKB-lagstiftningen – MKB-förfarandets funktionsduglighet och utvecklingsbehov)</b>   |                                 |                           |                            |
| Publikationsserie och nummer      | Miljön i Finland 18/2010  |                                 |                           |                            |
| Publikationens tema               | Miljövård   |                                 |                           |                            |
| Sammandrag                        | <p>Vid evalueringen av MKB-lagstiftningen och MKB-förfarandet granskas dess funktionsduglighet och förverkligandet av MKB-lagens målsättningar. I evalueringen utvärderas MKB-förfarandets inverkan på planering och beslutsfattande i de projekt som förfarandet omfattar. Samtidigt utvärderas förhållandet mellan MKB-lagen och övrig lagstiftning. Målet med utvärderingen är att beskriva den nuvarande funktionsdugligheten samt att ta fram kunskap om miljökonsekvensbedömning och om hur MKB-lagstiftningen eventuellt kunde utvecklas. Med hjälp av ett mångsidigt och omfattande material samt utgående från många synvinklar bildas en helhetsomfattande utvärdering av de starka sidorna hos MKB-lagstiftningen och -förfarandet samt av de områden som kunde utvecklas.</p> <p>Som helhet har förverkligandet av MKB-lagens mål utfallit väl. MKB-lagen förverkligar enligt förväntningarna EU-lagstiftningen, och de val som gjorts i Finland verkar utgående från evalueringen vara lyckade. Olika parter har förstått vilken roll MKB-förfarandet har bland olika sätt att styra, samt blivit bekanta med den nuvarande MKB-lagstiftningen, som enligt bedömningen inte är i större behov av förändring. De typer av projekt som omfattas av MKB-förfarandet avviker märkbart från varandra och förfarandet förverkligas i mycket varierande planerings- och beslutssituationer. Som en följd av detta är funktionsdugligheten hos MKB-förfarandet olika inom olika typer av projekt. Det är viktigt att MKB-lagstiftningen är flexibel och den bör gå att tillämpa i många olika situationer. Som bäst verkar MKB-förfarandet fungera när det tillämpas som ett planeringsredskap i ett tillräckligt tidigt skede av ett projekt.</p> <p>MKB-förfarandet tillämpas numerärt sett sällan, men dock i projekt som har den märkbaraste miljökonsekvensen. Tröskeln för att tillämpa MKB-förfarandet är hög i enskilda fall. Förhållandet mellan de resurser som använts för MKB-förfarandet och ifrågasvarande projekt, samt mellan förfarandet och den nytta som det medför, är till största delen det rätta. MKB-förfarandets indelning i två faser fungerar mycket väl. MKB-programfasen är viktig med tanke på MKB-förfarandets effektivitet och kvalitet. MKB-programfasen möjliggör att olika parter kan delta i ett tidigt skede av processen. De centrala aktörerna har tydliga och fungerande roller och ansvarsområden. Kontaktmyndighetens roll som handledare och kvalitetssäkrare har visat sig vara fungerande.</p> <p>En del av de identifierade utvecklingsobjekten i evalueringen är sådana som kan innebära en granskning av lagstiftningen. Det finns till exempel skäl att förtydliga MKB-förfarandets och planläggningens sammanjämkning. Möjligheten att i samband med miljöstillståndsförfarandet genomföra en miljökonsekvensbedömning vid ändring eller utvidgning av befintliga projekt, borde också utredas. Sektorlagar kunde enhetligas så att de i större utsträckning beaktar det omfattande informationsmaterial som MKB-förfarandet medför. En märkbart stor del av de identifierade utvecklingsobjekten kräver ingen lagändring, som till exempel att frivilligt göra instruktioner för olika verksamhetsområden och att utnyttja internet effektivare än i nuläget, för att förbättra medborgarnas delaktighet. Det borde fästas uppmärksamhet vid att utredningarna i tillräckligt stor utsträckning särskilt inriktas på betydande konsekvenser för miljön. För att försäkra att myndighetsagerandet är enhetligt, bör kontaktmyndigheternas utbildning och handledning vara fortgående och ständigt uppdateras. Det finns brister vid utredningen av de kumulativa effekterna av olika projekt och även utnyttjandet av uppföljning och uppföljningsuppgifter borde utvecklas. Enligt evalueringen finns det också orsak att oftare överväga att tillämpa MKB-förfarandet i enskilda fall.</p> |                                 |                           |                            |
| Nyckelord                         | MKB-lagen, MKB-lagstiftningen, MKB-förfarandet, miljökonsekvensbedömning, evaluering av lagstiftningen  |                                 |                           |                            |
| Finansiär/<br>uppdragsgivare      | Miljöministeriet, Arbets- och näringsministeriet, Finlands miljöcentral   |                                 |                           |                            |
|                                   | ISBN<br>978-952-11-3780-8 (hft.)  | ISBN<br>978-952-11-3781-5 (PDF) | ISSN<br>1238-7312 (print) | ISSN<br>1796-1637 (online) |
|                                   | Sidantal<br>90  | Språk<br>Finska                 | Offentlighet<br>Offentlig | Pris (inneh. moms 8 %)     |
| Beställningar/<br>distribution    | Edita Publishing Ab, PB 780, 00043 EDITA<br>Kundtjänst: tfn +358 20 450 05, fax +358 20 450 2380<br>Epost: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi<br>www.edita.fi/netmarket   |                                 |                           |                            |
| Förläggare                        | Miljöministeriet  |                                 |                           |                            |
| Tryckeri/tryckningsort<br>och -år | Edita Prima Ab, Helsingfors 2010  |                                 |                           |                            |

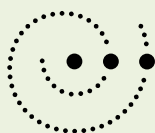
## DOCUMENTATION PAGE

|                                      |   |                                 |                                       |                              |
|--------------------------------------|---|---------------------------------|---------------------------------------|------------------------------|
| <i>Publisher</i>                     | Ministry of the Environment<br>Department of the Natural Environment  |                                 | <i>Date</i><br>September 2010         |                              |
| <i>Author(s)</i>                     | Jorma Jantunen, Pekka Hokkanen  |                                 |                                       |                              |
| <i>Title of publication</i>          | <b>YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi</b> – Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet (Evaluation of the existing EIA legislation – how EIA procedures function in practice and areas needing improvement)  |                                 |                                       |                              |
| <i>Publication series and number</i> | The Finnish Environment 18/2010   |                                 |                                       |                              |
| <i>Theme of publication</i>          | Environmental Protection  |                                 |                                       |                              |
| <i>Abstract</i>                      | <p>The evaluation reviewed how the EIA legislation and EIA procedure are functioning in actual practice, as well as the realisation of the goals of the Act on Environmental Impact Assessment Procedure. The evaluation also reviewed the role of the EIA procedure in project planning and decision-making, and the relationship between the EIA legislation and other legislation. The goal of the evaluation was to describe the current status of the legislation and its functioning in practice, and generate information on opportunities for further development of environmental impact assessment and EIA legislation.</p> <p>Through the application of diverse and extensive materials and consideration of various viewpoints, a comprehensive review of the strengths of the existing EIA legislation and procedure was carried out and areas needing further improvement were identified. A broad interpretation of functioning was used in the evaluation: it includes the effectiveness and practice of the EIA procedure, the acceptability of the EIA legislation and also how the legislation implements EU legislation.</p> <p>Overall, the goals of the EIA legislation have been reached successfully. The EIA legislation is successful in implementing EU legislation, and, as shown by the results of the evaluation, the choices made in Finland appear to be correct. Stakeholders have come to understand the role the EIA procedure plays in guiding activities and the scope of the current EIA legislation, which is under no pressure for major amendments. The project types that are subject to the EIA procedure are markedly different from each other, resulting in an EIA being implemented in widely different planning and decision-making situations. The performance of the EIA procedure, therefore, varies somewhat from one project type to another. It is important that the EIA legislation be flexible and easily adapted to various situations. The assessment procedure seem to be most effective when it is used early enough as a project planning tool.</p> <p>The EIA procedure is applied to a small number of projects, but these are highly significant in their environmental impact. There is a high threshold for applying the procedure in individual cases. Generally, the resources used for the assessment procedure are proportional to the projects and to the benefits gained. The two-step format of the assessment procedure works quite well. The EIA programme phase is highly significant for the results and quality of the EIA procedure. The programme phase allows stakeholders to participate at an early stage. Key stakeholders have clear and functional roles and responsibilities. The competent EIA authority's role as the coordinator and quality controller of the assessment procedure has turned out to be highly effective.</p> <p>Some of the areas needing improvement identified by the evaluation involve, for example, amending the legislation to streamline and clarify the EIA procedure and zoning regulations. Additionally, the option of assessing the environmental impact of alterations and extension work related to existing projects in connection with environmental permit procedures should be clarified further. The legislation for different sectors could be harmonised such that it would better take into account the broad information base created through the assessment procedure. A significant proportion of the areas needing improvement, among them drawing up of voluntary industry-specific guidelines or improved use of the Internet for purposes of better public participation, do not require changes to legislation. Attention should be paid to targeting the assessments adequately at those environmental effects with the greatest significance. To ensure unified operations of the authorities, competent EIA authorities' training and instructions must be continuous and up to date. There are some shortcomings in the evaluation of the overall impact of various projects, and in the follow-up activities and utilisation of follow-up information. According to the evaluation, there are strong grounds for augmenting the decision process for applying the EIA procedure in individual cases.</p> |                                 |                                       |                              |
| <i>Keywords</i>                      | EIA act, EIA legislation, EIA procedures, assessment of environmental impacts, evaluation of legislation  |                                 |                                       |                              |
| <i>Financier/ commissioner</i>       | Ministry of the Environment, Ministry of Employment and the Economy, Finnish Environment Institute  |                                 |                                       |                              |
|                                      | ISBN<br>978-952-11-3780-8 (pbk.)  | ISBN<br>978-952-11-3781-5 (PDF) | ISSN<br>1238-7312 (print)             | ISSN<br>1796-1637 (online)   |
|                                      | <i>No. of pages</i><br>90   | <i>Language</i><br>Finnish      | <i>Restrictions</i><br>For public use | <i>Price (incl. tax 8 %)</i> |
| <i>For sale at/ distributor</i>      | Edita Publishing Ltd, P.O. Box 780, FI-00043 EDITA<br>Customer service: tel. +358 20 450 05, fax +358 20 450 2380<br>Mail orders: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi<br>www.edita.fi/netmarket  |                                 |                                       |                              |
| <i>Financier of publication</i>      | Ministry of the Environment   |                                 |                                       |                              |
| <i>Printing place and year</i>       | Edita Prima Ltd, Helsinki 2010  |                                 |                                       |                              |



Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä on ollut voimassa vuodesta 1994. Ympäristöministeriön Suomen ympäristökeskusta tilaamassa YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnissa kuvataan monipuolisen ja laajan aineiston sekä erilaisten näkökulmien avulla toimivuuden nykytilaa sekä esitetään arvio YVA-lainsäädännön ja -menettelyn vahvuuksista ja kehittämiskohteista.

Kokonaisuudessaan YVA-lain tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. YVA-menettely on löytänyt paikkansa osana suurten, ympäristövaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden valmistelua ja ohjausta. YVA-laki toteuttaa onnistuneesti EU-lainsäädäntöä. Toimivuusarvioinnissa tunnistetuista kehittämiskohteista huomattavaan osaan voidaan puuttua ohjauksella ja toimintatapojen kehittämisellä. Osa kehittämiskohteista on sellaisia, joihin voi liittyä lainsäädännön tarkistamista.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ  
MILJÖMINISTERIET  
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

Myynti: Edita Publishing Oy  
Asiakaspalvelu:  
PL 780, 00043 EDITA  
puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380  
asiakaspalvelu.publishing@edita.fi  
www.edita.fi/netmarket

**ISBN 978-952-11-3780-8 (nid.)**  
**ISBN 978-952-11-3781-5 (PDF)**  
**ISSN 1238-7312 (pain.)**  
**ISSN 1796-1637 (verkkok.)**