

OTT Timo Koivurova, FM Minna Torkkeli ja SJD Neil Craik*

YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI KANSAINVÄLISESSÄ KATSANNOSSA;

Suomen YVA-lain toimivuus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutuksia koskevien velvoitteiden näkökulmasta

1. Johdanto

Keväällä 2010 valmistui ympäristöministeriön Suomen ympäristökeskuksella teettämä ympäristövaikutusten arviointia koskevan YVA-lainsäädännön toimivuuden arviointi¹, jossa tarkasteltiin ympäristövaikutusten arviointimenettelyistä annetun lain² (jäljempänä YVA-laki) tavoitteiden toteutumista, arviointimenettelyn toimivuutta sekä YVA-menettelyn suhdetta eräiden muiden lakien mukaisiin menettelyihin. Tämän jälkeen ympäristöministeriö laajensi toimivuuden arvioinnin kattamaan myös YVA-menettelyn kansainvälistä kuulemistä koskevat säännökset, mitä varten laadimme arvioinnin YVA-lainsäädännön toimivuudesta kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta³.

Suomen kansainväliset YVA-velvoitteet pohjautuvat Euroopan talouskomission valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan yleissopimukseen⁴ ns. Espoon sopimukseen. Lisäksi EU:n direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista⁵ (jäljempänä YVA-direktiivi) sisältää velvoitteita valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista.

* Kirjoitus on referce-artikkeli.

¹ Jantunen, Jorma & Hokkanen, Pekka. 2010. YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi – Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 18/2010, Ympäristönsuojelu, s. 90. Ympäristöministeriö. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=3667110&lan=fi&clan=fi>

² Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994.

³ Koivurova, T., Craik, N. & Torkkeli, M. 2011. Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointi Suomessa – YVA-lain toimivuus kansainvälistä kuulemistä koskevien velvoitteiden näkökulmasta. Ympäristöministeriön raportteja XX/2012.

⁴ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context E/CEP/1250, Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista SopS 67/1997.

⁵ Neuvoston direktiivi 85/377/ETY, annettu 27.6.1985.

Tässä artikkelissa, joka osin pohjautuu ympäristöministeriölle laatimaamme arvioon,⁶ tarkoituksena on tarkastella miten Espoon sopimusta (ja soveltuvin osin YVA-direktiiviä) on käytännössä sovellettu Suomessa. Raporttia varten haastattelimme Espoon sopimuksen kehittämisestä ja soveltamisesta Suomessa vastuussa olevia ympäristöministeriön virkamiehiä⁷, kahta yhteysviranomaisen tehtävissä pitkään toiminnutta virkamiestä⁸ työ- ja elinkeinoministeriöstä ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta sekä yhtä lupaviranomaisen edustajaa⁹ Etelä-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastosta. Kansainvälisen kuulemismenettelyn käytännön kuvaus perustuu pitkälti näihin haastatteluihin. Käytössämme on lisäksi ollut ympäristöministeriön aineistoja kaikista hankkeista, joihin Espoon sopimusta on Suomessa sovellettu. Tässä artikkelissa pyrimme näiden haastattelujen sekä hankeaineistojen kautta, kansainväliseen ja kansalliseen lainsäädäntöön peilaten identifioimaan haastoita, joita kyseiset viranomaiset ovat kohdanneet Espoon sopimuksen soveltamisessa käytännössä. Yhteenvetoluvussa tarkastelemme, miten Suomen viranomaiset ovat pystyneet toteuttamaan Suomen kansainvälisiä YVA-velvoitteita ja miten näihin soveltamishaasteisiin on mahdollista vastata. Aluksi on kuitenkin syytä käydä läpi sekä kansainvälinen että kansallinen asiaan liittyvä säännöstö.

1.1. Kansainvälisoikeudelliset sekä EU-velvoitteet

Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista on sovittu Espoon sopimuksessa. Sopimuksen osapuolella on oikeus osallistua toisen osapuolen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, mikäli arvioitavan hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset todennäköisesti kohdistuvat kyseiseen valtioon. Sopimus on allekirjoitettu Espoossa 1991. Suomi ratifioi sopimuksen 1995, ja se astui voimaan 1997. Tällä hetkellä sopimusosapuolia on 45.¹⁰ Lisäksi Euroopan unioni on Espoon sopimuksen osapuoli. Espoon sopimuksen voimaantulon jälkeen siihen on tehty kaksi sopimusmuutosta 2. ja 3. osapuolikokouksessa vuosina 2001 ja 2004.¹¹

⁶ Koivurova, T., Craik, N. & Torkkeli, M. 2011. Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointi Suomessa – YVA-lain toimivuus kansainvälistä kuulemistä koskevien velvoitteiden näkökulmasta. Ympäristöministeriön raportteja XX/2012.

⁷ Neuvotteleva virkamies Seija Rantakallio, ympäristöministeriö ja neuvotteleva virkamies Lasse Tallskog, ympäristöministeriö

⁸ Yli-insinööri Jorma Aurela, työ- ja elinkeinoministeriö ja ylitarkastaja Leena Ruokanen, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

⁹ Ympäristöneuvos Mika Seppälä, Etelä-Suomen aluehallintovirasto

¹⁰ Ks. status Espoon sopimuksen kotisivulta, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en (22.9.2011).

¹¹ Ks. Ensimmäinen sopimusmuutos, <http://live.unece.org/env/eia/about/amendment.html>, ja toinen sopimusmuutos, <http://live.unece.org/env/eia/about/amendment2.html>. Kumpikaan sopimusmuutos ei ole vielä voimassa.

Suomessa sopimuksen velvoitteet on toimeenpantu YVA-lain kansainvälistä kuulemistä koskevilla säännöksillä¹² ja asetuksella valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta.¹³

Espoon sopimukseen neuvotellun strategista ympäristöarviointia koskevan lisäpöytäkirjan (ns. SEA-pöytäkirjan) mukaan valtioiden välinen yhteistyö on tarpeen myös silloin, kun suunnitelmalla tai ohjelmalla todennäköisesti on merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia.¹⁴ SEA-pöytäkirja hyväksyttiin ylimääräisessä osapuolokokouksessa Kieivissä 2003, ja se tuli kansainvälisesti voimaan 11.7.2010. Pöytäkirjan osapuolia on tällä hetkellä 23, mukaan lukien Euroopan unioni.¹⁵ Suomi oli ensimmäinen pöytäkirjan ratifioinut valtio. SEA-pöytäkirjan ensimmäinen osapuolikokous järjestettiin kesäkuussa 2011 Genevessä.

Espoon sopimuksen lisäksi Suomella on kahdenvälinen valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva sopimus Viron kanssa.¹⁶ Sopimus on tehty 21.2.2002 kahdenkeskisen yhteistyön tehostamiseksi ympäristövaikutusten arvioinnissa. Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan hallituksen välinen sopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tuli voimaan 6.6.2002. Suomen ja Viron välisen YVA-sopimuksen velvoitteet hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista vastaavat pitkälti Espoon sopimusta.

EU:n ympäristövaikutusten arviointia koskeva lainsäädäntö hankkeiden osalta koostuu neuvoston direktiivistä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 85/377/ETY, annettu 27.6.1985 sekä sen muutoksista.¹⁷ YVA-direktiivin 7 artiklassa säädetään ympäristövaikutusten arvioinnista tilanteissa, jossa hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia toisessa jäsenvaltiossa. Hanketta koskevasta lupamenettelystä ja siihen liittyvistä velvoitteista myös kansainvälisen kuulemisen tilanteissa säädetään artikloissa 8 ja 9. Mahdollisista rajoituksista tietojen luovuttamisesta toiselle jäsenvaltiolle säädetään artiklassa 10 sekä muutoksenhausta artiklassa 10a.

¹² YVAL 14–15 §.

¹³ Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista SopS 67/1997.

¹⁴ Pöytäkirja strategisesta ympäristöarvioinnista valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehtyyn yleissopimukseen SopS 69/2010.

¹⁵ Ks. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=XXVII-4-b&chapter=27&lang=en

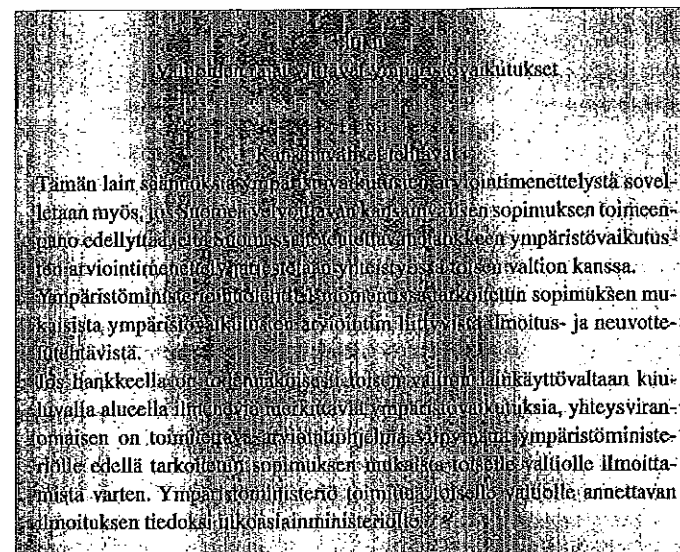
¹⁶ Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan hallituksen välinen sopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista SopS 69/2010.

¹⁷ Neuvoston direktiivi 97/11/EY, annettu 3.3.1997; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY, annettu 26.5.2003; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/31/EY, annettu 23.4.2009.

1.2. Valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskevat säännökset YVA-laissa

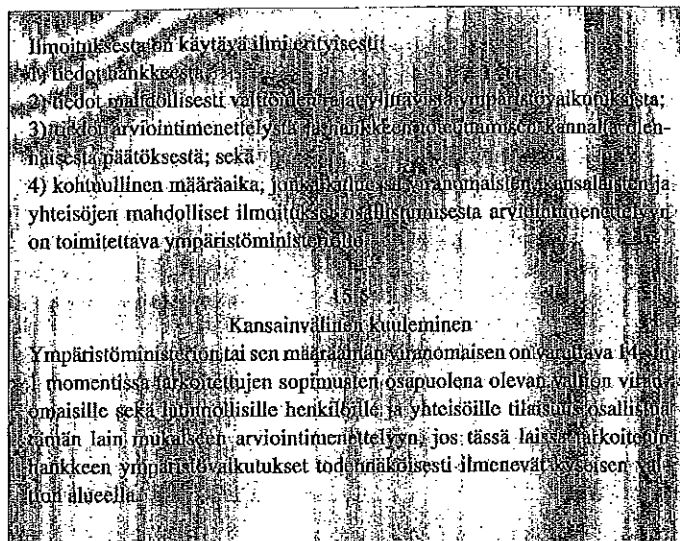
YVA-laki ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arvioinnista¹⁸ (jäljempänä YVA-asetus) tulivat voimaan 1.9.1994. YVA-lailla ja -asetuksella on toimeenpantu YVA-direktiivi muutoksineen sekä Espoon sopimus. YVA-lakia ja -asetusta on muutettu kaksi kertaa YVA-direktiivin muutosten takia, vuosina 1999 ja 2006.¹⁹

Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevia pykälä 14 ja 15 muutettiin vuonna 1999 niin, että ympäristöministeriön velvoite pyytää ulkoasiainministeriöltä lausunto toiselle valtiolle ilmoittamisesta korvattiin velvoitteella toimittaa toiselle valtiolle annettava ilmoitus tiedoksi ulkoasiainministeriölle. Vuonna 2006 pykälää 14 muutettiin uuden perustuslain edellyttämällä tavalla, ja asetuksen valtioiden välillä arviointimenettelyä koskevat säännökset siirrettiin lakiin. Tällä hetkellä voimassa olevat 14 ja 15 §:t ovat seuraavansisältöiset:



¹⁸ Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 792/1994.

¹⁹ Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 458/2006; Asetus ympäristövaikutusten arvioinnista 268/1999; Asetus ympäristövaikutusten arvioinnista 713/2006. Lisäksi YVA-lainsäädäntöön on tehty vähäisempiä, luonteeltaan teknisiä muutoksia vuosina 1995, 1999, 2004, 2005 ja 2009.



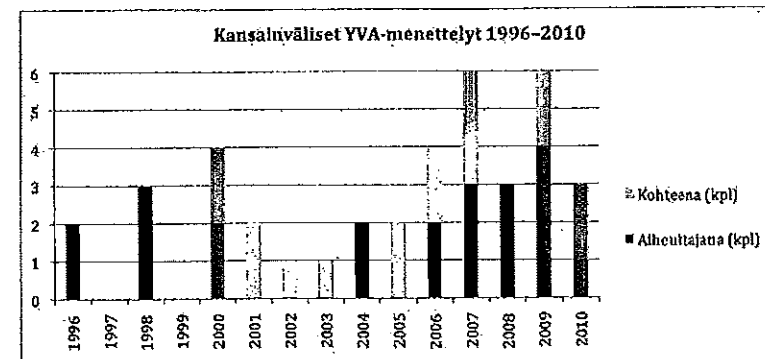
2. Espoon sopimuksen soveltaminen Suomessa

Espoon sopimuksen osapuolella on oikeus osallistua Suomessa tehtävään YVA-menettelyyn, mikäli arvioitavan hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset todennäköisesti kohdistuvat kyseiseen valtioon (Suomi aiheuttajaosapuolena). Vastaavasti Suomella on oikeus osallistua toisen valtion alueella sijaitsevan hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, mikäli hankkeen vaikutukset todennäköisesti kohdistuvat Suomeen (Suomi kohdeosapuolena).

Ympäristöministeriö on Espoon sopimuksen toimivaltainen viranomainen Suomessa, ja vastaa sopimuksen toimialaan kuuluvista tehtävistä. Ahvenanmaalla ei ole itsenäistä asemaa Espoon sopimuksen osapuolena eikä omaa Espoon sopimuksen yhteystahoa (focal point / point of contact for notification), vaan sen osallistuminen sopimuksen mukaisesti kansainvälisiin YVA-menettelyihin tapahtuu ympäristöministeriön kautta.

Espoon sopimusta on sovellettu Suomessa jo ennen sen voimaantuloa vuonna 1997. Vuoden 2010 loppuun mennessä Espoon sopimusta oli sovellettu 38 hankkeen YVA-menettelyyn (Kuva 1.). Suomi on ollut aiheuttajaosapuolena 22 hankkeessa ja kohdeosapuolena 17 hankkeessa. Yhdessä hankkeessa (Itämeren kaasuputkihankke) Suomi on ollut sekä aiheuttaja- että kohdeosapuolena. YVA-menettelyjen vireilletulossa on ollut huomattavaa vuotuista vaihtelua, mutta 2000-luvun puolivälistä lähtien trendi on ollut nouseva.

Kesäkuussa 2010 oli yhtä aikaa käynnissä yhteensä 17 hanketta (YVA- tai lupamenettelyvaiheessa), joihin sovelletaan Espoon sopimusta. Kansainvälisten YVA-menettelyjen määrän kasvu näkyy myös ympäristöministeriön lisääntyneenä työmääränä. Merkittävä vaikutus työmäärään on ollut erityisesti Itämeren kaasuputkihankkeen (Nord Stream) sekä ydinenergiahankkeiden (TVO, Fortum, Fennovoima ja Posiva) laajoilla kansainvälisillä YVA-menettelyillä vuosina 2006–2010.



Kuva 1. Suomessa vuoden 2010 loppuun mennessä vireille tulleet kansainväliset YVA-menettelyt.

Ylivoimaisesti suurin osa kansainvälisistä YVA-menettelyistä, joissa Suomi on ollut osallisena aiheuttaja- tai kohdeosapuolena, on käyty Ruotsin kanssa. Seuraavaksi eniten yhteisiä menettelyjä on muiden naapurimaiden, eli Viron, Venäjän ja Norjan, kanssa. Venäjä ei ole Espoon sopimuksen osapuoli, sillä se ei ole ratifioinut sopimusta. Suomen soveltamiskäytäntö kuitenkin on ollut sellainen, että Venäjälle ilmoitetaan kaikista hankkeista, joilla on todennäköisiä haitallisia vaikutuksia Venäjän alueelle. Suomen lukuisat ydinenergiahankkeet näkyvät Suomen hankkeisiin osallistuneiden maiden laajana joukkona, Itävallan ollessa kaukaisin Suomen YVA-menettelyyn osallistunut maa.

Kansainväliset YVA-menettelyt, joissa Suomi on ollut mukana koskevat pääosin energian tuotantoon ja siirtoon liittyviä hankkeita. Neljännes hankkeista, joissa Suomi on ollut aiheuttajaosapuolena, on ydinenergiahankkeita. Seuraavaksi eniten on tuulivoimahankkeita. Suurin osa muiden maiden YVA-menettelyistä, joihin Suomi on osallistunut, koskee erilaisia energian tuotannon hankkeita sekä merenalaisten kaasuputkien rakentamista. (Taulukko 2.)

Taulukko 2. Taulukossa on esitettyä hanketyypeittäin ne YVA-menettelyt, joissa Suomi on ollut osallisena aiheuttaja- ja/tai kohdeosapuolena.

	Espoo-hankeet, joissa Suomi aiheuttajana (kpl)	Espoo-hankeet, joissa Suomi kohteena (kpl)
Ydinenergia	5	2
Tuulivoima	4	3
Muu energian tuotanto	2	3
Ydinjätehuolto	2	1
Metalliteollisuus	2	
Satamat ja väylät	2	1
Sähkölinjat	1	
Vesihuolto	1	
Kaasuputket	1	3
Luonnonvarojen otto	1	
Kaivosteollisuus		2
Liikenne		2

Suomi on selkeästi ollut aktiivinen Espoon sopimuksen soveltajana. Tämä käy ilmi myös EU:n komission vuonna 2009 julkaisemasta raportista, jossa selvitettiin jäsenvaltioiden läpikäymät kansainväliset YVA-menettelyt.²⁰

3. Käytännön toiminta kansainvälisessä YVA-menettelyssä

Espoon sopimus harmonisoi vain vähän sopimusosapuolten kansallisia YVA-menettelyjä. Toisin sanoen, sopimus hyväksyy sen, että sopimuksen velvoitteita sovelletaan sen mukaan, minkälainen kunkin osapuolen kansallinen YVA-menettely on. Tämä on havaittavissa hyvin mm. määritelmässä siitä, milloin kansainvälinen YVA-menettely tulee aloittaa. Aiheuttajaosapuoli on velvollinen aloittamaan kansainvälisen YVA-menettelyn ilmoittamalla ehdotetusta hankkeesta kaikille sopimuspuolille, joiden se katsoo saat-

²⁰ European Commission, DG ENV. Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive. Final report. June 2009. pp. 88–89. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf

tavan joutua kohdeosapuoleksi²¹. Ajankohta tälle on ”mahdollisimman aikaisin ja viimeistään silloin kun se tiedottaa hankkeesta omille kansalaisilleen”. Jos siis aiheuttajaosapuolen kansallinen YVA-järjestelmä velvoittaa tiedottamaan ehdotetusta hankkeesta sen omille kansalaisille ns. *scoping* vaiheessa, tämä on myös määräaika ilmoituksen tekemiselle toiselle valtiolle. Euroopan unionin ohjeasiakirjan²² mukaan *scopingilla* tarkoitetaan prosessia, jossa määritetään toimivaltaisille viranomaisille YVA-menettelyn aikana toimitettavien ympäristötietojen sisältö ja laajuus, eli käytännössä arvioinnin rajausta. Suomen järjestelmässä tämä vastaa arviointiohjelmaa. Jos aiheuttajaosapuolen YVA-järjestelmä tiedottaa ehdotetusta hankkeesta kansalaisille vasta varsinaisten ympäristövaikutusten arviointitutkimusten valmistuttua, se on velvollinen vasta tällöin aloittamaan kansainvälisen YVA-menettelyn ilmoittamalla kohdeosapuolille. Suomen kaksivaiheisessa YVA-järjestelmässä tiedottaminen kansalaisille tapahtuu jo varhain arviointiohjelma vaiheessa²³.

Hankkeen kuulutuksessa kotimaassa on oltava maininta siitä, että hankkeeseen sovelletaan valtioiden välistä arviointimenettelyä²⁴ kuten YVA-direktiivi edellyttää²⁵. Jos kyseessä on yksittäistapauksessa tehtävä päätös arviointimenettelyn (YVA-menettely) soveltamisesta, menettely tapahtuu YVA-lain 6 §:n mukaisesti.

Espoon sopimusta ja YVA-direktiiviä ei luonnollisesti sovelleta kaikkiin ehdotettuihin hankkeisiin sopimusosapuolien ja jäsenvaltioiden alueilla. Espoon sopimus määrittelee ne kriteerit, joiden pohjalta kansainvälinen YVA-menettely soveltuu ehdotettuun hankkeeseen ja aiheuttaa aiheuttajaosapuolelle velvollisuuden ilmoittaa kohdeosapuolelle²⁶. Aiheuttajaosapuolen tulee varmistaa, että kohdeosapuolille ilmoitetaan I liitteessä (hankeluettelo) mainituista, todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia aiheuttavista ehdotetuista hankkeista²⁷. Tämän lisäksi niiden hankkeiden osalta, jotka eivät sisälly I liitteeseen tulee asianosaisen sopimuspuolen aloitteesta keskustella siitä, aiheuttaako kyseessä oleva ehdotettu hanke todennäköisesti merkittäviä valtioiden rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia sekä siitä, olisiko sitä tämän vuoksi käsiteltävä niin kuin se olisi lueteltu kyseisessä liitteessä²⁸.

Mikäli sopimuspuoli katsoo, että I liitteessä mainitun ehdotetun hankkeen aiheuttamat merkittävät valtioiden rajat ylittävät haitalliset vaikutukset kohdistuvat siihen, eikä aiheuttajaosapuoli ole tehnyt ilmoitusta tästä hankkeesta, kohdeosapuoli voi jopa

²¹ Ks. artikla 3 (1), Espoon sopimus, <http://live.unecce.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legal-texts/conventioncontextenglish.pdf>

²² Guidance on EIA – Scoping. 2001. European Commission. <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-scoping-full-text.pdf>

²³ YVAL 8 ja 8 a §.

²⁴ YVAA 11 §.

²⁵ Ks. artikla 6 (2), YVA-direktiivi, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1985L0337:20090625:EN:PDF>

²⁶ Ks. artikla 3 (1), Espoon sopimus.

²⁷ Ks. artikla 2 (4), Espoon sopimus.

²⁸ Ks. artikla 2 (5), Espoon sopimus.

yksinään viedä aiheuttajapuolen selvitystoimikuntaan²⁹. Tätä samaa mahdollisuutta kohdeosapuolella ei ole sellaisten ehdotettujen hankkeiden suhteen, jotka eivät ole liitteessä I. Kuten edellä on mainittu, kohdeosapuolella on näiden osalta oikeus käydä asiasta keskustelua³⁰.

YVA-direktiivi takaa kohdeosapuolelle paljon selkeämmän oikeuden saada kansainvälinen YVA-menettely aloitetuksi. Kohdeosapuolen vaatiessa aiheuttajapuolen tulee aloittaa kansainvälinen YVA-menettely ilmoituksella:

Jos jäsenvaltion tiedossa on, että tietyllä hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia toisessa jäsenvaltiossa tai jos jäsenvaltio, johon todennäköisesti kohdistuu merkittävä vaikutus, niin vaatii, sen jäsenvaltion, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa, on toimitettava sille jäsenvaltiolle, johon vaikutus kohdistuu, mahdollisimman pian ja viimeistään silloin, kun se tiedotetaan asiasta omille kansalaisilleen.³¹

Suomen YVA-lain 14 § perustuu enemmän Espoon sopimukseen kuin YVA-direktiivin kohdeosapuolta "suosivampaan" muotoiluun. Käytännössä Espoon sopimuksen mukainen prosessi alkaa, kun hankkeen yhteysviranomaisen (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai työ- ja elinkeinoministeriö) ottaa yhteyttä ympäristöministeriöön ja kertoo vireille tulevasta hankkeesta, jolla mahdollisesti on valtioiden rajat ylittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Tämä velvoite yhteysviranomaiselle on kirjattu myös YVA-asetukseen³², jossa yhteysviranomaiselle asetetaan velvoite: "...toimittaa tarvittaessa ympäristöministeriölle tiedot hankkeesta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettua toiselle valtiolle ilmoittamista varten".

Suomen käytäntö kansainvälisen YVA-menettelyn aloittamisessa on joustava. Mikäli toiselle maalle ilmoittamisen tarve on selvä, yhteysviranomaisen ilmoittaa YVA-menettelyn käynnistymisestä sekä toimittaa arviointiohjelman ja kansainvälistä kuulemistä varten tarvittavat käännökset (arviointiohjelman lyhennelmä/tiivistelmä tai koko ohjelma) virallisella kirjeellä ministeriöön. Tässä vaiheessa ympäristöministeriö ja yhteysviranomaisen keskustelevat suoraan YVA-menettelyn aikataulusta, materiaalien toimittamisesta ja tarvittavista käännöksistä. Ilmoitus on lähetettävä kohdeosapuolelle viimeistään, kun arviointiohjelma kuulutetaan kotimaassa.

Mikäli ilmoituskynnyksen ylittymisestä ei ole varmuutta, käydään ensin keskustelu hankkeen mahdollista rajat ylittävistä vaikutuksista ja ilmoituksen tarpeesta hankkeen yhteysviranomaisen ja ministeriön välillä. Ministeriö voi myös olla yhteydessä mahdolliseen kohdeosapuoleen, ja tiedustella heidän näkökantansa ilmoituksen tarpeeseen

²⁹ Ks. artikla 3 (7), Espoon sopimus.

³⁰ Ks. artikla 2 (5), Espoon sopimus.

³¹ Ks. artikla 7 (1), YVA-direktiivi.

³² YVAA 5.3 §.

olemassa olevan tiedon perusteella. Mikäli ilmoituskynnyksen ylittymistä ei voida sulkea pois, ilmoitus lähetetään, jolloin mahdollinen kohdeosapuoli voi itse tehdä päätöksen osallistumisesta. Tämä käytäntö on linjassa YVA-direktiivin artiklan 7.1 kanssa.

Haastattelun yhteysviranomaisen mukaan ydinenergiահankkeissa käytäntönä on lähettää ilmoitus tietyille kohdeosapuolille, vaikka olisi päädytty siihen, ettei valtion rajat ylittäviä vaikutuksia aiheudu (esim. käytetyn polttoaineen loppusijoituslaitokset). Tämä on haastateltavan mukaan perusteltua, koska riskin tai vaaran tunne ydinvoimalahankkeissa on todellinen monille ihmisille.

Haastattelun yhteysviranomaisen mukaan päätettäessä arviointimenettelyn tapauskohtaisesta soveltamisesta YVA-lain 6.1 §:n mukaan, olisi hyvä, jos kyseiseen momenttiin kirjattaisiin erikseen neuvottelut toisten valtioiden viranomaisten kesken niissä tapauksissa, joissa ilmoituskynnyks voi ylittyä rajat ylittävien vaikutusten takia. Haastattelun yhteysviranomaisen mukaan laki sisältää nykyisellään tämän implisiittisesti, mutta sen ulottuvuus naapurivaltion viranomaisiin saattaa käytännössä unohtua. Asianomaisen kohta kuuluu "...Ennen päätöksentekoa on arviointimenettelyn tarpeesta käytävä riittävät neuvottelut asianomaisten viranomaisten kesken ja hankkeesta vastaavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa".

Kohdeosapuolten määrittelyssä on tapahtunut kehitystä sopimuksen voimassaolon aikana. Merkittävin tekijä on Itämeren alueellisen yhteistyön vahvistuminen (Espoon sopimuksen alainen yhteistyöryhmä Baltic Sea subregion³³). Esimerkiksi ydinenergiահankkeissa 90-luvun lopulla ilmoitus lähetettiin vain lähimmille naapureille (Olkiluoto 3/Ruotsi, Loviisa 3/Viro ja Venäjä). 2000-luvun lopun ydinenergiահankkeissa ilmoitus lähetettiin kaikille Itämeren maille ja Norjalle.

3.1. Ympäristövaikutusten arviointi – miten tutkia valtion rajat ylittävät vaikutukset?

Suomen YVA-menettely käynnistyy, kun hankkeesta vastaava YVA-lain 8 §:n mukaisesti toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle. Yhteysviranomaisen edustaja toteaa, että yhtenä mahdollisuutena voisi olla käytäntö, jossa kohdeosapuoli osallistettaisiin hankkeen suunnitteluun jo ennen varsinaisen Suomen YVA-menettelyn käynnistymistä. Tämä on lainsäädännöllisesti mahdollista, mutta edellyttää, että hankkeesta vastaava on valmis tähän lisämenettelyyn. Tällaisessa tapauksessa hankkeesta vastaava voi esimerkiksi perustaa ohjausryhmän, joka koostuu kummankin valtion eri osallistujajahoista. Tällä tavoin myös kohdeosapuolen yleisö pääsisi vaikuttamaan hyvin varhaisessa vaiheessa siihen, mitkä asiat tulisi rajan toisella puolella tutkia.

³³ Ks. Espoon sopimuksen kotisivulta, <http://live.unecce.org/cnv/eia/subregions/baltic.html>

3.1.1. Arviointiohjelmavaihe

Suomen kaksivaiheinen YVA-järjestelmä soveltuu erityisen hyvin Espoon sopimuksen mukaiseen menettelyyn. Suomen YVA-menettely sisältää arviointiohjelmavaiheen, johon myös kansainvälinen YVA-menettely kohdeosapuolten kanssa käynnistyy hankkeen varhaisessa vaiheessa.

Koska Suomessa kansainvälinen YVA-menettely pyritään järjestämään osana kansallista YVA-menettelyä ja sen määrittämiä aikatauluja, kohdeosapuolelle ilmoittamiselle asetettut kansainväliset velvoitteet sekä kohdeosapuolen ja sen kansalaisten tehokas osallistuminen arviointiohjelmavaiheeseen ovat kuitenkin jännitteisessä suhteessa toisiinsa. Kohdeosapuolen ja sen kansalaisten pitäisi pystyä hahmottamaan mistä ehdotetussa hankkeessa (sen rajat ylittävissä vaikutuksissa) ylipäänsä on kysymys, ja miten vaikuttaminen aiheuttajaosapuolen YVA-menettelyssä ja mahdollisesti lupamenettelyssä olisi tehokkainta. Lisäksi pitäisi hahmottaa mitä omaan maahan kohdistuvia ympäristövaikutuksia YVA-menettelyssä tulee selvittää. Kohdeosapuolen tulee Suomen määräaikaisten puitteissa myös laatia viralliset kommentit, jotka sitten vaikuttaisivat arviointiohjelman sisältöön. Kansallisessa YVA-menettelyssä mielipiteet ja lausunnot on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää.³⁴ Tähän haasteeseen vastaamisessa on ollut tärkeää, että käytännössä jo ennen varsinaisen ilmoituksen lähettämistä ympäristöministeriö on yhteydessä kohdeosapuolen tai -osapuolien yhteystahoihin ja informoi käynnistyvistä YVA-menettelyistä sekä tulossa olevasta ilmoituksesta. Keskustelua käydään alustavasta aikataulusta sekä hankkeen ominaispiirteistä.

Kuten yllä mainittiin, ilmoitus kohdeosapuolille on lähetettävä viimeistään, kun arviointiohjelma kuulutetaan kotimaassa. Ilmoituksen sisällöstä säädetään YVA-lain 14 §:ssä. Tällä hetkellä käytäntö Suomessa on, että ympäristöministeriön laatimaan kirjeeseen sisältyy hankkeen lyhyt kuvaus, tiedot Suomen YVA-menettelystä sekä määräaika vastauksen antamiselle. Muut tiedot (tarkempi kuvaus hankkeesta, sen mahdolliset rajat ylittävät vaikutukset ja niiden arviointi sekä mahdollisen päätöksen luonne) käyvät ilmi ilmoituksen mukana toimitettavasta liitemateriaalista. Ilmoituksen yhteydessä toimitetaan arviointiohjelma (suomeksi) sekä pääsääntöisesti erillinen arviointiohjelman tiivistelmä asianosaisten maiden kielillä. On myös mahdollista, että koko arviointiohjelma käännetään. Käännetyn materiaalin tulee joka tapauksessa olla riittävä kokonaisuus asian ymmärtämiseksi, sillä materiaali menee kohdeosapuolen tai -osapuolien kansalaisten nähtäville.

Käytännön haaste kohdeosapuolen kansalaisille ja viranomaisille on, että ilmoitukset eivät välttämättä sisällä kohdennettua tietoa hankkeiden valtion rajat ylittävistä ympäristövaikutuksista. Tämän hetkisen käytännön mukaan tarkemmat kuvaukset hankkeista, niiden mahdolliset rajat ylittävät vaikutukset ja vaikutusten arviointi sekä mahdollisten päätösten luonne käyvät ilmi kohdeosapuolten kielillä arviointiohjelmien

³⁴ YVAL 8a §.

tiivistelmistä. Usein näissäkään ei ole kootusti käsitelty kohdeosapuolten kannalta keskeisintä asiaa, eli mahdollisia rajat ylittäviä vaikutuksia, ja sitä miten ne arvioidaan.

Tämän lisäksi on syytä kiinnittää huomiota YVA-direktiivin 7.2 artiklaan:

Jos jäsenvaltio, jolle toimitetaan tietoja 1 kohdan nojalla, ilmoittaa aikovansa osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin, jäsenvaltion, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa, on lähetettävä, jollei se vielä ole sitä tehnyt, sellaiselle jäsenvaltiolle, johon vaikutus kohdistuu, 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimitettavat ja 6 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti saataville asetettavat tiedot.

Viitatussa 6 artiklan 2 kohdassa nimittäin veloitetaan, että yleisölle ilmoitetaan ympäristöä koskevien päätöksentekomenettelyjen varhaisessa vaiheessa ja viimeistään heti, kun tiedot voidaan kohtuudella antaa mm. lupahakemus³⁵. Käytännössä lupahakemuksia ei ole toistaiseksi toimitettu Suomen YVA-menettelyyn osallistuville Euroopan unionin jäsenvaltioille. Monissa maissa YVA tehdään kiinteämmin lupamenettelyn yhteydessä, toisin kuin Suomessa, jossa lupahakemusta harvemmin jätetään vielä siinä vaiheessa kun YVA-menettely on kesken. On myös huomioitava, että hanke saattaa vaatia useita eri lupia. Kuten edellä mainittiin, Suomen ilmoituksessa mahdollisen päätöksenteon funne käy ilmi ilmoituskieljeestä tai sen liitemateriaalista.

3.1.2. Kohdeosapuolen osallistuminen

Espoon sopimuksen mukaan kohdeosapuolen on annettava tieto ilmoituksen vastaanotamisesta aiheuttajaosapuolelle ilmoituksessa mainitun määräajan kuluessa ja ilmaista, aikooko se osallistua ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn³⁶. Saatuaan kohdeosapuolten vastaukset ja mahdolliset kannanotot ympäristöministeriö toimittaa ne yhteysviranomaiselle. Mikäli kohdeosapuoli ei pysty vastaamaan annettuun määräaikaan mennessä, se pyytää ympäristöministeriöltä lisäaikaa kommenttien antamiseen. Pääsääntöisesti, mikäli vain mahdollista, lisäaikaa myönnetään. Tällöin ympäristöministeriö ilmoittaa uuden määräajan kohdeosapuolen vastaukselle oltuaan ensin yhteydessä hankkeen yhteysviranomaiseseen. Tämän tyyppinen joustava lähestymistapa on tärkeää kansainvälisissä YVA-menettelyissä.

3.1.3. Kohdeosapuolen kansalaisten kuuleminen

Ympäristöministeriön ilmoituksessa pyydetään, että kohdeosapuolen tai -osapuolien Espoon sopimuksen yhteystahot huolehtivat siitä, että kohdeosapuolten kansalaiset hankkeen todennäköisellä vaikutusalueella saavat tiedon ilmoituksesta ja mahdollisuus-

³⁵ Ks. artikla 6 (2) a, YVA-direktiivi.

³⁶ Ks. artikla 3 (3), Espoon sopimus.

den esittää kannanottonsa sen johdosta. Lisäksi pyydetään yhteystahoa toimittamaan ko. kannanotot ympäristöministeriölle. Suomen ja Viron välisessä YVA-sopimuksessa tiedotusvastuu kohdeosapuolen kansalaisille on kohdeosapuolen toimivaltaisella viranomaisella.³⁷

Ilmoituskirjeessä sekä arviointiselostusta toimitettaessa ilmoitetaan myös, mikäli hankkeesta järjestetään yleisötilaisuuksia kohdemaassa tai Suomessa. Yleisötilaisuuksia on järjestetty Virossa ydincnergiahankkeista sekä Itämeren kaasuputkihankkeesta. Myös muutamissa Ruotsin rajan läheisyyteen suunnitelluissa hankkeissa järjestettävistä yleisötilaisuuksista on tiedotettu Ruotsin puolella, ja Suomen yleisötilaisuuksiin on varattu tulkki Ruotsin puolelta tuleville osallistujille.³⁸ Ympäristöministeriön pyynnöstä hankkeesta vastaava on esitellyt hanketta kohdevaltiossa, kohdeosapuolen sitä toivoessa. Hankkeesta vastaavat ovat suhtautuneet myönteisesti esitettyihin pyyntöihin.

Kohdeosapuolten kansalaisten kuulemisajan tulisi olla yhtä pitkä kuin kuuleminen Suomessa³⁹ (30–60 päivää), jotta Espoon sopimuksen mukainen kohdeosapuolten kansalaisten mahdollisuus osallistua arviointimenettelyyn⁴⁰ toteutuisi. Ympäristöministeriön vakiintunut käytäntö on suosittaa yhteysviranomaisille, että kansainvälisen kuulemisen yhteydessä kuulemisaika olisi aina 60 päivää. Kuulemisen jälkeen kohdeosapuolen yhteystaholle on varattava 1–2 viikkoa aikaa lausunnon kokoamiseen ja sen toimittamiseen Suomeen. Tämä aika käytännössä lyhentää Suomen yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta annettavan lausunnon kirjoitusaikaa, sillä lausunto on annettava hankkeesta vastaavalle kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä.⁴¹ Suomen ja Viron välisessä YVA-sopimuksessa toiselle osapuolelle varattava kuulemisaika on tarkemmin määritetty, sillä sopimuksen mukaan kohdeosapuolen tulee vastata aiheuttajaosapuolelle kahden kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.⁴²

Pyrkimys kohdeosapuolten kansalaisten samanaikaiseen kuulemiseen edellyttää hankkeesta vastaavan tarkkaa ohjeistusta. Kun ilmoitus toimitetaan viimeistään samana päivänä kun kotimaan kuuleminen alkaa, kansainvälistä kuulemistä varten tarvittavat materiaalit tulisi olla toimitettuna kohdeosapuolen yhteystaholle jo etukäteen, jotta kuuleminen käytännössä voidaan aloittaa samanaikaisesti myös kohdemaassa. Yhteysviranomaisen rooli hankkeesta vastaavan ohjeistajana onkin tässä suhteessa tärkeä. Ennen materiaalien toimitusta ympäristöministeriö yleensä varmistaa, että kohdeosapuolta var-
ten laaditun materiaalin sisältö täyttää Espoon sopimuksen velvoitteet.

³⁷ Ks. artikla 8, Suomen ja Viron välinen YVA-sopimus, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopstoks-6/2002/20020051>

³⁸ Ks. esim. yhteysviranomaisen lausunto Tornionjokisuun arviointiselostuksesta, arviointiselostuksesta kuuluttaminen, <http://www.environment.fi/download.asp?contentid=9802&lan=fi>

³⁹ YVAL 8 a. 2 §.

⁴⁰ Ks. artikla 2 (6), Espoon sopimus.

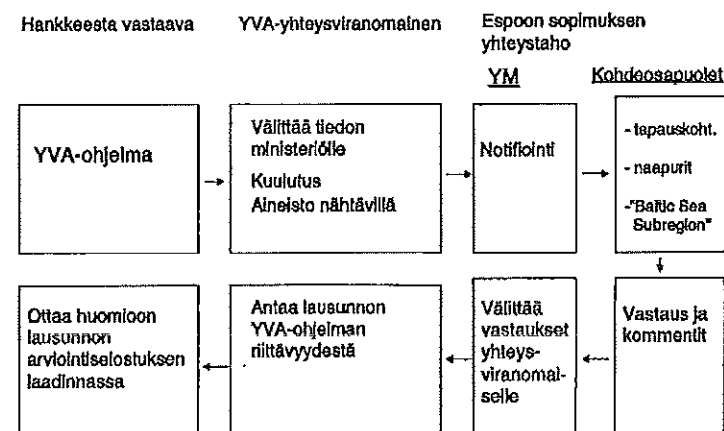
⁴¹ YVAL 9 §.

⁴² Ks. artikla 7 (3), Suomen ja Viron välinen YVA-sopimus.

Haastattelun yhteysviranomaisen mukaan ilmoituksen tulisi sisältää vieläkin yksinkertaisempi esitys siitä, miten Suomen YVA-menettely etenee, jotta kohdeosapuolen kansalaiset voisivat todella ymmärtää, miten tähän menettelyyn voi tehokkaasti vaikuttaa. Haastattelun perusteella heräsi kysymys siitä, pitäisikö Suomen vielä pontevammin pyrkiä varmistamaan, että kohdeosapuolen kansalaiset todennäköisellä vaikutusalueella saavat asiallisesti saman tiedon kuin aiheuttajaosapuolen yleisö. Haastateltu yhteysviranomainen koki, että monesti paikalliset viranomaistahot voisivat paremmin järjestää kohdeosapuolen kansalaisten osallistumisen verrattuna siihen, että päävastuutaho on pääkaupunkiseudulla sijaitseva ministeriö tai muu viranomainen, esimerkiksi Ruotsin Naturvårdsverket. Haastattelun lupaviranomaisen mukaan taas lähtökohdan pitää olla se, että kohdeosapuoli tietää, miten todennäköisen vaikutusalueen asukkaita sen omalla alueella pitää informoida ja osallistaa.

3.1.4. Yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta

Yhteysviranomainen ottaa kohdeosapuolten lausunnot ja niiden perusteena olevat kannanotot huomioon arviointiohjelmasta antamassaan lausunnossa, jonka perusteella hankkeesta vastaava lähtee valmistelemaan arviointiselostusta.



Kuva 5. Kansainvälisen YVA-menettelyn eteneminen arviointiohjelmavaiheessa. (Lähde: YM)

Yhteysviranomaisen toimittaa lausuntonsa ympäristöministeriölle, ja ministeriö lähettää lausunnon edelleen kohdeosapuolille. Ainakin rajat ylittäviä vaikutuksia käsittelevät kohdat lausunnosta tulisi käänntää. Käännöskustannuksien jakautumisesta on vaihtelevia käytäntöjä. YVA-lain mukaan hankkeesta vastaava vastaa valtioiden rajat ylittävien vaikutusten arviointia varten tarvittavien käännösten kustannuksista⁴³. Myös yhteysviranomaisen (etenkin työ- ja elinkeinoministeriö) on käytännössä eräissä tapauksissa vastannut lausuntojensa käännöskustannuksista.

3.2. Miten kohdeosapuoli ja sen kansalaiset saavat tiedon valtion rajat ylittävistä vaikutuksista ja voivat lausua niistä?

Espoon sopimus velvoittaa sekä aiheuttaja- että kohdeosapuolen varmistamaan, että kohdeosapuolen viranomaiset ja kansalaiset saavat tiedon arviointiselostuksesta ja voivat kommentoida sitä⁴⁴. Käytännössä yhteysviranomaisen toimittaa arviointiselostuksen virallisella kirjeellä ympäristöministeriöön, joka lähettää sen kohdeosapuolelle kommentoitavaksi. Yhteysviranomaisen aikainen yhteydenotto helpottaa tässäkin vaiheessa aikataulujen suunnittelua. Kohdeosapuolen kansalaisten kannanotoille tulisi varata sama aika kuin kotimaan kuulemisessa ja kohdeosapuolen yhteyshenkilölle lisäksi 1–2 viikkoa lausunnon kokoamiseen. Vastaanotettuaan kohdeosapuolen vastauksen (kohdeosapuolen yhteyshenkilön lausunto sekä muut annetut lausunnot ja kansalaisten kannanotot) ympäristöministeriö toimittaa sen edelleen yhteysviranomaiselle.

Suomi järjestää kohdeosapuolen kansalaisten kuulemisen (sekä arviointiohjelmattua arviointiselostusvaiheessa) siten, että ympäristöministeriö toimittaa asiakirjat kohdeosapuolen yhteyshenkilölle, joka sitten järjestää asiakirjojen levittämisen sekä kerää lausunnot kansalaisilta ja viranomaisilta.

3.2.1. Ympäristövaikutusten arviointiasiakirjojen pohjalta käytävät valtioneuvottelut

Espoon sopimus säätelee erillisen prosessin sille, miten itse kohdeosapuoli voi ottaa kantaa mahdollisten valtion rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointiin artiklassa 5:

Kun ympäristövaikutusten arviointiasiakirjat ovat valmiit, aiheuttajaosapuoli aloittaa viipymättä neuvottelut kohdeosapuolen kanssa muun muassa ehdotetun hankkeen mahdollisista valtioiden rajat ylittävistä vaikutuksista sekä toimista tällaisten vaikutusten vähentämiseksi tai poistamiseksi.

⁴³ YVAL 22 §.

⁴⁴ Ks. artikla 4 (2), Espoon sopimus.

Neuvotteluja voidaan käydä

- a) ehdotetun hankkeen mahdollisista vaihtoehdoista, mukaan luettuna vaihtoehto, että hanketta ei toteuteta, sekä mahdollisuuksista lieventää valtioiden rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia sekä seurata tähän tähtäävien toimien vaikutuksia aiheuttajaosapuolen kustannuksella;
- b) muista mahdollisista keskinäisistä yhteistyömuodoista ehdotetun hankkeen aiheuttamien merkittävien valtioiden rajat ylittävien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi;
- c) muista tarpeellisista ehdotettuun hankkeeseen liittyvistä seikoista.

Sopimuspuolet sopivat neuvottelujen alussa kohtuullisesta neuvotteluajataulusta. Neuvottelut voidaan käydä soveltuvan yhteisen toimielimen välityksellä, jos tällainen on olemassa.

Suomessa on katsottu, että kohdeosapuolen kirjallisesti esittämät kannanotot arviointiasiakirjoista ovat osa 5 artiklan mukaisia neuvotteluja. Osassa hankkeista ympäristöministeriö on arviointiselostuksen toimittamisen yhteydessä pyytänyt kohdeosapuolta ilmoittamaan, mikäli se haluaa, että erillinen neuvottelukokous järjestetään. Ympäristöministeriön kirjeessä on myös esitetty suuntaa-antava ajankohta, jolloin neuvottelut olisi mahdollista käydä. Ydinenergiահankkeet sekä Itämeren kaasuputkihankkeet ovat toistaiseksi käytännössä ainoita hankkeita, joissa arviointiselostuksen valmistuttua on järjestetty neuvottelukokous, jossa hankkeen ympäristövaikutuksista ja niiden lieventämisestä on keskusteltu.⁴⁵ Kohdeosapuolen neuvottelun aikana esittämiin kysymyksiin on pyritty vastaamaan joko itse neuvottelussa tai kirjallisesti jälkikäteen. Hankkeesta vastaava on laatinut neuvotteluissa esiin tulleiden kysymysten perusteella lisäselvityksiä, jotka on toimitettu kohdeosapuolelle. Lisäksi neuvotteluista on laadittu pöytäkirja, joka on toimitettu päätöksentekomenettelyä eteenpäin riippuen joko yhteysviranomaiselle huomioitavaksi lausunnossa arviointiselostuksesta tai lupaviranomaiselle huomioitavaksi lupapäätöksessä.

Joissain tapauksissa Espoon sopimuksen 5 artiklan mukaisia neuvotteluja on jatkettu lupamenettelyssä YVA-menettelyn päätyttyä. Suomen YVA-menettely päättyy, kun yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta hankkeesta vastaavalle⁴⁶, joka monesti vasta tämän jälkeen aloittaa lupien hakemisen. Neuvottelujen oikeudellista vaikutusta lupapäätöksentekoon on jouduttu pohtimaan Itämeren kaasuputkihankkeessa sekä ydinenergiահankkeissa. Espoon sopimus antaa hyvät puitteet neuvottelujen käynnistymiseen, vaikka YVA-menettely on päätynyt, mutta tulkintavaikkeitä on ilmennyt 5 artiklan mukaisten neuvottelujen oikeudellisesta merkityksestä, koska se ei perustu suoraan YVA-lakiin. Itämeren kaasuputkihankkeessa valtioiden väliset neuvottelut jatkuivat sen jälkeen, kun yhteysviranomaisen oli jo antanut lausuntonsa ja Suomen YVA-menettely täten päätynyt. Yhtenä kaasuputkihankkeen lupaviranomaisena toiminut työ- ja elinkei-

⁴⁵ Ks. laajemmin Itämeren kaasuputkien monimuotoisesta kansainvälisestä ympäristövaikutusten arvioinnista T. Koivurova ja I. Pölonen, Transboundary Environmental Impact Assessment in the Case of the Baltic Sea Gas Pipeline, in International Journal of Marine and Coastal Law 25 (2010) ss. 151–181.

⁴⁶ YVAL 12 §.

nomministeriö päätyi voimassaolevaa lainsäädäntöä tulkiten siihen, että Espoon sopimuksen 5 artiklan mukaiset neuvottelut oli saatettava loppuun ennen kuin päätös hankkeesta voitiin tehdä.

Espoon sopimus sekä YVA-direktiivi velvoittavat aiheuttajaosapuolen ottamaan huomioon myös valtioneuvottelujen tuloksen lupapäätöksentoissa ehdotetusta hankkeesta. Käytännön ongelma lupaviranomaiselle kuitenkin on se, ettei lain tasolla ole säännelty miten lupaviranomaisen tulisi ottaa huomioon myös nämä Suomen YVA-menettelyn päättymisen jälkeiset valtioneuvottelujen tulokset. Lupaviranomainen tarvitsee laintasaisen säännöksen, jotta se voi ottaa huomioon näiden neuvottelujen tulokset. Itämeren kaasuputkihankke ei todennäköisesti jää ainoaksi hankkeeksi, joissa tämäntapaisia ongelmia tullaan kohtaamaan, joten olisi tärkeää, että YVA-lakia tarkistettaisiin tältä osin.

3.3. Lopullinen päätös

Sekä Espoon sopimus⁴⁷ että YVA-direktiivi⁴⁸ sisältävät säännöksiä hanketta koskevista lopullisesta päätöksestä. YVA-direktiivin päätöstä koskevat säännökset menevät selkeästi Espoon sopimusta pidemmälle. YVA-direktiivin mukaan ”Käytyjen neuvottelujen tulokset ja 5, 6 ja 7 artiklan mukaisesti saadut tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä”⁴⁹, kun taas Espoon sopimus muotoilee tämän väljemmin ”otetaan aiheellisella tavalla huomioon”⁵⁰.

Espoon sopimus edellyttää, että aiheuttajaosapuoli toimittaa kohdeosapuolelle ehdotettua hanketta koskevan lopullisen päätöksen sekä tiedot päätöksen perusteena olevista seikoista ja näkökohdista⁵¹. YVA-direktiivi ei sen sijaan yksilöi, että YVA-menettelyn yhteydessä kuullulle jäsenvaltiolle pitäisi ilmoittaa ainoastaan lopullisesta hanketta koskevasta päätöksestä. YVA-direktiivi sisältää myös korkeamman vaatimustason siitä, minkälaista tietoa toiselle jäsenvaltiolle pitää ilmoittaa lupapäätöksestä. YVA-direktiivi velvoittaa, että kuullulle jäsenvaltiolle ilmoitetaan: a) päätöksen sisältö ja siihen liittyvät ehdot; b) tutkittuun yleisön, jota asia koskee, ilmaiset huomautukset ja mielipiteet, päätöksen perusteena olevat tärkeimmät seikat ja näkökohdat, mukaan lukien tiedot yleisön osallistumisprosessista; ja c) tarvittaessa kuvaus tärkeimmistä toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on estää, vähentää ja, jos mahdollista, poistaa merkittävät haittavaikutukset⁵². YVA-direktiivi edellyttää korostettummin, että tärkeimmät haittavaikutusten estämistoimet identifioidaan.

⁴⁷ Ks. artikkelit 6 (1) ja 6 (2), Espoon sopimus.

⁴⁸ Ks. artikla 9, YVA-direktiivi.

⁴⁹ Ks. artikla 8, YVA-direktiivi.

⁵⁰ Ks. artikla 6 (2), Espoon sopimus.

⁵¹ Ks. artikla 6 (2), Espoon sopimus.

⁵² Ks. artikla 9 (1), YVA-direktiivi.

YVA-direktiivi asettaa myös korkeamman vaatimustason siitä, kenelle lopullinen päätös pitää ilmoittaa. Espoon sopimus velvoittaa aiheuttajaosapuolen toimittamaan lopullisen päätöksen tiedot kohdeosapuolelle, mutta YVA-direktiivi vaatii lisäksi, että kuultujen jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisön, jota asia koskee, saataville annetaan asianmukaisella tavalla tiedot niiden omalla alueella⁵³. Toisaalta, myös Espoon sopimuksen toimeenpanokomitea tulkitsee Espoon sopimuksen sisältävän implisiittisesti tämän velvoitteen.⁵⁴

Lupahakemuksien ja lupapäätösten toimittaminen sekä kohdeosapuolen YVA-menettelyn aikana esittämien kommenttien huomioonottaminen lupapäätöksessä ovat Espoon sopimuksen ja YVA-direktiivin soveltamisen keskeisimpiä ongelmakohtia Suomessa. Lupaviranomaiset eivät useinkaan ole tietoisia Espoon sopimuksen ja YVA-direktiivin kansainvälistä kuulemistä koskevista velvoitteista, civätkä näin ollen huomioi kansainvälisessä YVA-menettelyssä annettuja kommentteja erikseen lupapäätöksessä.

Lupahakemuksia tai hanketta koskevia lupapäätöksiä ei myöskään yleensä toimiteta ympäristöministeriöön. Suomessa YVA tehdään usein aikaisessa vaiheessa ja hanketta koskevat lupamenettelyt saattavat käynnistyä vasta vuosien päästä YVA-menettelyn päättymisestä. Ympäristöministeriön on mahdotonta seurata reaaliaikaisesti kaikkien Espoon-hankkeiden etenemistä YVA-menettelyjen päätyttyä. Tämän lisäksi lupahakemuksien ja -päätösten toimittamiseen liittyy vastaavia käännöksiä koskevia kustannusvastuukysymyksiä ja epäselvyyksiä kuin yhteysviranomaisen lausunnon osalta. On epäselvää mitä kaikkia päätöksiä Espoon sopimuksen ja YVA-direktiivin velvoitteet koskevat, ja pitäisikö lupahakemukset ja -päätökset kääntää kokonaisuudessaan. Lupahakemuksien ja -päätösten kääntäminen ja niistä tiedottaminen on myös huomioonotettava resurssikysymys jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille.

3.4. Suomi kohdeosapuolena

Suomella on Espoon sopimuksen ja YVA-direktiivin perusteella oikeus osallistua toisen valtion alueella sijaitsevan hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, mikäli hankkeen vaikutukset todennäköisesti kohdistuvat Suomeen. Kohdeosapuolena toimiminen tuottaa ympäristöministeriölle enemmän töitä, kuin aiheuttajaosapuolena toimiminen. Toisaalta toiminta kohdeosapuolena on selkeämpää, sillä ympäristöministeriö on ainoa toimija kotimaassa. Ympäristöministeriölle aiheutuu kohdeosapuolena toimimisesta myös kustannuksia (tiedottaminen lehdistössä, mahdolliset ruotsinkieliset käännökset), joten resurssikysymyksetkin tulee ottaa huomioon. Suomen kansallisissa

⁵³ Ks. artikla 9 (2), YVA-direktiivi.

⁵⁴ Toimeenpanokomitea (Implementation Committee) on ottanut tähän asiaan kantaa kun se julkaisi synteisin tekemistään tulkinnoista, Opinions of the Implementation Committee 2001–2010, ks. kappale 73, ECE/MP.EIA/2011/6, <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/ecc/mp.eia.2011.6.e.pdf>

lainsäädännössä ei ole yksilöityjä säännöksiä koskien kansainvälisen YVA-menettelyn kohdeosapuolena toimimista, vaan noudatetut menettelyt perustuvat Espoon sopimuksen voimaansaattamiseen sekä vakiintuneeseen käytäntöön.

Kun Suomi on Espoon sopimuksen mukaisena kohdeosapuolena toisessa valtiossa toteutettavassa YVA-menettelyssä, järjestää ympäristöministeriö kuulemisen Suomessa sekä lähettää lausuntopyynnöt asianosaisille viranomaisille ja järjestöille. Lisäksi ministeriö kokoaa yhteenvedon annetuista lausunnoista ja kannanotoista sekä laatii Suomen vastauksen kohdeosapuolille niiden perusteella.

Menettelyssä on tapahtunut merkittävin muutos Espoon sopimuksen toimeenpanokomitean kirjeen (26.8.2005) jälkeen.⁵⁵ Raportoidessaan sihteeristölle ensimmäistä kertaa Espoon sopimuksen täytäntönnäpönä, Suomi oli ilmoittanut lähettävänsä kohdeosapuolena toimissaan aiheuttajaosapuolen toimittamat arviointiasiakirjat lausunnolle kansalaisjärjestöille sekä asianomaisille viranomaisille. Toimeenpanokomitea muistutti kirjeessään Suomea siitä, että myös kansalaisilla tulee olla oikeus esittää mielipiteensä ja vastaanottaa arviointiasiakirjat. Toimeenpanokomitean kirjeen jälkeen kuulutukset ja julkinen nähtävällepano otettiin tavaksi.

Kuulutuksessa ja lausuntopyynnössä tarjotaan mahdollisuus esittää mielipiteitä ja antaa lausuntoja Suomen osallistumisesta ko. aiheuttajaosapuolen YVA-menettelyyn sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn laajuudesta. Nähtävilläololoaika sekä lausuntojen määräaika määrittyvät aiheuttajaosapuolen asettamasta aikataulusta vastauksen antamiselle. Mikäli aiheuttajaosapuolen asettama aikataulu on liian tiukka kuulemisen järjestämiselle, voidaan vastauksen antamiselle pyytää lisää aikaa aiheuttajaosapuolen Espoon sopimuksen yhteystaholta. Lausuntopyyntö lähetetään asianosaisille viranomaisille, vaikutusalueen kunnille sekä kansalaisjärjestöille.

Arviointiasiakirjojen käännöksistä on ollut vaihtelevia käytäntöjä Suomen ollessa kohdeosapuolena. Joissain hankkeissa, etenkin sopimuksen voimaantulon alkuaikoina, liitemateriaalit ovat olleet saatavilla vain englanniksi. Nykyisin Suomi edellyttää, että aiheuttajaosapuoli toimittaa sopimuksen edellyttämät olennaiset tiedot suomeksi käännettynä. Ympäristöministeriön vastuulla on kääntää tiedot tarvittaessa ruotsiksi.

3.4.1. Ilmoituksen vastaanminen

Ympäristöministeriö harkitsee saamiensa lausuntojen ja mielipiteiden perusteella osallistuu ko. aiheuttajaosapuolen YVA-menettelyyn. Harkinnassa on käytännössä voitu päätyä myös sellaiseen ratkaisuun, että ympäristövaikutusten arvioinnin tulokset on pyydetty tiedoksi, jos joku taho on nähnyt osallistumisen tärkeäksi, vaikka hankkeen haitallisten vaikutusten merkittävyyden ei ole arvioitu täyttävän sopimuksen ehtoja. Mikäli Suomi ilmoittaa osallistuvansa YVA-menettelyyn, esitetään vastauksessa

⁵⁵ Ks. asiaan liittyvä kirjeenvaihto Espoon sopimuksen toimeenpanokomitean kotisivulta, http://live.unccc.org/env/ela/implementation/ela_ic_sci_1_2.html

myös mahdolliset kommentit aiheuttajaosapuolen toimittamasta ympäristövaikutusten arviointia koskevasta materiaalista.⁵⁶ Ministeriö toimittaa lopullisen vastauksen ja annetut lausunnot ja mielipiteet aiheuttajaosapuolelle.

Vaikka kaikilla niillä mailla, joiden YVA-menettelyyn Suomi on osallistunut, ei olekaan samanlaista kaksivaiheista YVA-järjestelmää kuin Suomessa, tapahtuu osallistuminen toisen maan YVA-menettelyyn usein kahdessa osassa. Ilmoituksen ja sen mukana toimitettavan alustavan materiaalin (usein ns. scoping document) lisäksi aiheuttajaosapuoli toimittaa arviointiselostuksen nähtäväksi ja kommentoitavaksi, mikäli Suomi on ilmoittanut osallistuvansa YVA-menettelyyn. Arviointiselostus kuulutetaan vastaavasti kuin aiheuttajaosapuolen ilmoitus ja alustavat arviointiasiakirjat. Lausuntopyyntö arviointiselostuksesta lähetetään niille viranomaisahoille ja järjestöille, jotka ovat antaneet lausuntonsa ensimmäisellä kierroksella.

3.4.2. Ympäristövaikutusten arviointiasiakirjojen pohjalta käytävät neuvottelut ja päätös

Suomi on pyytänyt erillisen neuvottelun järjestämistä Itämeren kaasuputkihankkeesta Venäjältä. Neuvottelut käytiin 26.10.2009 Moskovassa. Suomi on vastaanottanut lopulliset päätökset ainoastaan Liettuan ydinvoimahankkeesta sekä Itämeren kaasuputkihankkeesta.⁵⁷ Päätökset on laitettu nähtäville ympäristöministeriön nettisivuille ja osa päätöksistä on kuulutettu valtakunnan lehdissä. Päätökset ovat olleet englanniksi tai suomeksi ja ruotsiksi (kokonaan tai lyhennelmä päätöksestä).

Lupahakemuksista ja -päätöksistä tiedottamisen suhteen tulisi ottaa huomioon YVA-direktiivin velvoitteet, kuten edellä Suomi aiheuttajaosapuolena -osiossa on kuvattu. YVA-direktiivin mukaan kuultujen jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisön, jota asia koskee, saataville annetaan asianmukaisella tavalla tiedot niiden omalla alueella.⁵⁸ Aiheuttajaosapuolen lupahakemuksista ja -päätöksistä tiedottaminen Suomessa tulee olemaan myös resurssikysymys ympäristöministeriölle, mikäli Suomen vastaanottamien päätösten määrä kasvaa nykyisestäään.

⁵⁶ Ks. esim. Suomen vastaus Tanskalle ja Saksalle osallistumisesta Fehmaninsalmen kiinteän yhteyden ympäristövaikutusten arviointiin <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=120804&lan=fi>

⁵⁷ Ks. Venäjän ja Saksan välinen merenalainen maakaasuputki Suomen talousvyöhykkeellä – ympäristövaikutusten arviointi, Muiden maiden myöntämät luvat, <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=365243&lan=fi&clan=fi>

⁵⁸ Ks. artikla 9 (2), YVA-direktiivi.

4. Yhteenvedo

Suomen YVA-järjestelmä on kokonaisuudessaan toiminut hyvin kansainvälisissä YVA-menettelyissä. Kansainvälisten YVA-menettelyiden korkea määrä sekä aiheuttaja- että kohdeosapuolena kertoo siitä, että valtioiden rajat ylittävät vaikutukset on tunnistettu hyvin.⁵⁹ Suomi on aloittanut kansainvälisiä YVA-menettelyjä aktiivisesti, jos vain kohdeosapuoli on halunnut nukahtaa Suomen YVA-menettelyyn. Suomi aloitti Espoon sopimuksen soveltamisen jo ennen kuin se astui kansainvälisesti voimaan, jotta saataisiin tärkeää kokemusta kansainvälisten YVA-menettelyjen järjestämisestä.⁶⁰ Suomi myös pyrkii osallistamaan Venäjän Espoon sopimuksen mukaiseen YVA-menettelyyn, vaikka Venäjä ei ole ratifioinut Espoon sopimusta.

Vaikka Suomen YVA-menettelyn aikataulut ovat haasteellisia kansainvälisen YVA-menettelyn järjestämisessä, Suomen viranomaiset ovat pyrkineet joustamaan mahdollisimman paljon, jotta kaikki ne, jotka ovat halunneet osallistua Suomen YVA-menettelyyn, ovat sen mahdollisimman pitkälle pystyneet tekemään. Haastatellut kotimaiset viranomaiset, jotka olivat olleet mukana kansainvälisessä YVA-menettelyssä, katsoivat, että ympäristöministeriön toiminta on ollut erinomaisen hyvätasoisia ja auttanut heitä varsin haasteellisen kansainvälisen YVA-menettelyn järjestämisessä.

Jokainen kansallinen YVA-järjestelmä joutuu kohtaamaan erilaisia haasteita toteuttaessaan kansainvälistä YVA-menettelyä, riippuen siitä minkälaisen YVA-järjestelmän kyseinen valtio on luonut. Vaikka Suomen kansainvälinen YVA-valmius on kansainvälisestikin katsoen korkeatasoinen, kansainvälisissä YVA-menettelyissä on tullut esiin tietyjä ongelmakohtia. Kun kyseessä on ehdotettu hanke, jolla on valtion rajat ylittäviä vaikutuksia, keskeisimpiä haasteita ovat ennen kaikkea Suomen YVA-menettelyn määraikojen tiukkuus, valtioneuvottelujen järjestäminen ja niiden suhde lupapä-

⁵⁹ Ks. Euroopan Unionin komission arvio raportissa "Collection of information and data to support the Impact Assessment study of the review of the EIA Directive, September 2010", kappaleessa 2.1.1.: The percentage of EIAs which are transboundary is extremely low (about 1% on average) for those countries which did provide data. However, a few anomalies arise when this data is supplemented with data recently received by the Commission from the Secretariat of the Espoo Convention... In Austria, Belgium, the Czech Republic and Finland, over 10% of EIAs were transboundary projects in the 2005–2008 period. This observation is not surprising vis-a-vis Austria and the Czech Republic – both countries are landlocked and share borders with each other. The vast majority of the transboundary EIAs originating in Belgium involve only the Netherlands as an affected party. Similarly, most transboundary EIAs of Finnish origin involve only Sweden, with a few involving further multiple parties such as Estonia, Lithuania, Germany, Poland, Norway and the Russian Federation". Ks. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/collection_data.pdf

⁶⁰ Ks. Timo Koivurovan artikkeli, "The Future of the Nordic Environment Protection Convention" *Nordic Journal of International Law* (1997), No. 4 (ss. 505–526) ja "The Transnational EIA procedure of the Espoo Convention" *Finnish Yearbook of International Law* (1997), Vol. VIII (ss. 161–199). Ks. myös "Transboundary Environmental Impact Assessment in the European Union: The Espoo Convention and Its Kiev Protocol on Strategic Environmental Assessment (toim. Marsden S. ja Koivurova T.).

töksentekoon sekä lupapäätösten toimittaminen säännönmukaisesti kohdeosapuolelle. Ympäristöministeriölle laatimassamme arviossa⁶¹ tuomme esiin muutamia mahdollisia lakimutoksia, joiden avulla Suomen YVA-lainsäädäntö vastaisi paremmin näihin kansainvälisissä YVA-menettelyissä esiin tulleisiin haasteisiin. Entä miten vastaaviin haasteisiin voitaisiin vastata Espoon sopimuksen tasolla?

Kansainvälistä ympäristöoikeutta, mukaan lukien Espoon sopimus, leimaa joustavuus. Ajatellaan, että kansainväliset ympäristösopimusjärjestelmät toimivat parhaiten, kun sopimusta rikkovia valtioita autetaan noudattamaan sopimusta ennemmin kuin rangaistaan sitä sopimusrikkomuksista.⁶² Martti Koskenniemi on varoittanut, että liiallinen pehmeys saattaa kuitenkin pitkällä aikavälillä kostautua. Kansainvälinen ympäristöoikeus saatetaan alkaa nähdä yleisestä kansainvälisestä oikeudesta erillisenä "pehmeänä" saarekkeena, johon esimerkiksi yleisen kansainvälisen oikeuden vastuusäännökset eivät sovellu.⁶³ Monet kansainvälisen ympäristöoikeuden tutkijat ovat puolestaan huomauttaneet, että kollektiivinen sopimusosapuolten yhteistyö toimeenpanokomiteoineen soveltuu paremmin yhteisesti jaettujen ympäristöongelmien ratkaisuun. On tärkeämpi toteuttaa yhdessä toimia, joilla pyritään ehkäisemään ja minimoimaan ympäristöongelmia, kuin keskittyä siihen, miten jo aiheutunutta ympäristöongelmaa voidaan bilateraalisesti ratkaista tai minkälainen korvausvastuu siitä tulee aiheutua.⁶⁴

Espoon sopimus rakentuu tälle käytännössä toimivaksi havaitulle pehmeälle sopimuskollektiivin yhteyteen tähtäävälle logiikalle. Toimeenpanokomitea pyrkii kaikin tavoin auttamaan jäsenvaltioita takaisin säännösten noudattamisen "polulle".⁶⁵ Aina-kin Espoon sopimuksen järjestelmässä tämä strategia näyttää toimineen varsin hyvin. Suomen omaksuma tapa lähettää kohdeosapuolena toimiessaan aiheuttajaosapuolen

⁶¹ Koivurova, T., Craik, N. & Torkkeli, M. 2011. Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointi Suomessa – YVA-lain toimivuus kansainvälistä kuulemistä koskevien velvoitteiden näkökulmasta. Ympäristöministeriön raportteja XX/2011.

⁶² Ks. Thomas Gehring, "International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral Legal Systems" (1990) 1 *Yearbook of International Environmental Law* 35. Ks. myös laajemmin ajatustavan teoreettisesta perustasta, Jutta Brunace ja Stephen Toope, *Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account* (Cambridge University Press, 2010).

⁶³ M. Koskenniemi, "Mitä kansainvälinen ympäristöoikeus on? Ajatuksia ympäristönsuojelun kansainvälisistä strategioista" *Kansainvälinen ympäristöoikeus* (toim. Hollo, E.J. – Parkkari J.K.), LE-julkaisu 1994, ss. 29–45. Ks. myös Koskenniemen "Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflexions on the Enforcement of the Montreal Protocol", 3 *Yearbook of International Environmental Law* (1992), ss. 123–162.

⁶⁴ Ks. esim. Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, ss. 225–251. Harvard University Press 2010.

⁶⁵ Tässä Espoon sopimuksen toimeenpanokomitea seuraa pitkälti toisen YK:n Euroopan talouskomission sopimuksen toimeenpanokomitean esimerkkiä eli Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhauksien kaukokulkeutumista koskevan yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen toimeenpanokomitean toimintaa. Ks. Toomas Kuokkanen, "Putting Gentle Pressure on Parties: Recent Trends in the Practice of the Implementation Committee under the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution", *Nordic Cosmopolitanism: Essays in International Law for Martti Koskenniemi* (toim. Petman J. ja Klabbers J.), Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, ss. 315–326.

toimittamat arviointiasiakirjat vain lausunnolle kansalaisjärjestöille sekä asianomaisille viranomaisille joutui toimeenpanokomitean kritiikin kohteeksi. Toimeenpanokomitea muistutti kirjeessään Suomea siitä, että myös kansalaisilla tulee olla oikeus esittää mielipiteensä ja vastaanottaa arviointiasiakirjat.⁶⁶ Toimeenpanokomitean kirjeen jälkeen kuulutukset ja julkisen nähtävällepano otettiin Suomessa tavaksi.

Toinen esimerkki on Suomessa omaksuttu tulkinta, että kohdeosapuolen kirjallisesti esittämät kannanotot arviointiasiakirjoista ovat osa Espoon sopimuksen 5 artiklan mukaisia neuvotteluja huolimatta artiklan 5 selvästä päinvastaisesta sanamuodosta. Ydinenergiahankeet sekä Itämeren kaasuputkihankkeet ovat toistaiseksi käytännössä ainoita hankkeita, joissa Suomi on arviointiselostuksen valmistuttua järjestänyt neuvottelun, jossa hankkeen ympäristövaikutuksista ja niiden lieventämisestä on keskusteltu.⁶⁷ Tämän tyyppinen artiklan 5 tulkinta näyttää saavuttaneen laajan hyväksynnän, koska muutkaan maat eivät rutiininomaisesti valtioneuvotteluja ole järjestäneet.⁶⁸ Tähänkin haasteeseen Espoon sopimusjärjestelmä on vähitellen puuttunut. Toimeenpanokomitean synteisiraportti (jonka osapuolikokous hyväksyi) toteaa, että sopimusvaltioiden pitää erottaa selkeästi se, miten kohdeosapuoli (valtio) ja sen yleisö reagoivat ympäristövaikutusten arvioinnin tuloksiin. Ennen kaikkea toimeenpanokomitea painottaa, että valtioneuvottelut ovat erillinen vaihe valtion rajat ylittävää YVA-menettelyä.⁶⁹ Tällä tavalla väliin erin toimeenpanokomitea ja sopimusosapuolikokous voivat rakentaa konsensusta siitä, millä tavalla kohdeosapuolen tulee voida kommentoida YVA – tutkimusten tuloksia.

Mielestämme Espoon sopimusjärjestelmä toimii parhaiten, kun sitä kehitetään vaapaamuotoisesti sopimusosapuolikokousten konsensus-päätöksillä.⁷⁰ Toimeenpanokomitea rakentaa koko ajan perustaa yhteisymmärryksen lisäämiseksi siitä, miten Espoon sopimusta pitää ja voi tulkita. Sopimusosapuolikokoukset ovat ainakin tähän mennessä hyväksyneet toimeenpanokomitean näkemykset ja täten ohjanneet sopimusosapuolia tulkitsemaan ja soveltamaan sopimusta juuri tietyllä tavalla. Suomen esimerkki todistaa, että tämän tyyppinen konsensus perustuva lähestymistapa myös siirtyy tietyn maan oikeudellisiin käytäntöihin.

⁶⁶ Ks. asiaan liittyvä kirjeenvaihto Espoon sopimuksen toimeenpanokomitean kotisivulta, http://live.unec.org/env/eia/implementation/eia_sc1_2.html

⁶⁷ Ks. keskustelu sivuilla 19–21.

⁶⁸ Tämä näkyy muon muassa siinä, että Suomi ei ole kohdeosapuolena juurikaan saanut kutsua valtioneuvotteluihin aiheuttajaosapuolilta.

⁶⁹ Ks. synteisiraportti: "67. 'The Committee underlined that article 5 provides for specific consultations after completion of the EIA documentation' (ECE/MP.EIA/IC/2009/2, para. 25). ECE/MP.EIA/2011/6 68. 'The Committee reminded Parties that consultations under article 5 were bilateral or multilateral discussions between authorities that had been authorized by the concerned Parties, and should not be confused with public participation under article 3, paragraph 8, and article 4, paragraph 2, or with consultation of the authorities under article 4, paragraph 2, in the areas likely to be affected' (ECE/MP.EIA/IC/2010/2, para. 39)".

⁷⁰ Luonnollisesti tämä edellyttää Espoon sopimuksen luomaa oikeudellista pohjaa. Espoon sopimuksen sopimusmuutokset eivät tähän mennessä ole tulleet voimaan.

Matias Forss

KAIVOSLAKI JA YMPÄRISTÖOIKEUDELLINEN PÄÄTÖKSENTEKO

1. Johdanto

1.1 Kysymys kaivoslaista

Uusi kaivoslaki (621/2011) on astunut voimaan 1.7.2011. Kaivoslain uudistus on eräitä harvoja ympäristöoikeuden alaan kuuluvia lainsäädäntöuudistuksia 2000-luvulla, jota ei ole tehty EU-direktiivin toimeenpanemiseksi. Tämän vuoksi uudistuksen menettelyä ja tavoitteenasettelua voi tarkastella tarvitsematta tulkita, mitä lainsäätäjän ulkopuolinen taho (EU:n komissio tai tuomioistuin) on asiasta mieltä. Uusi kaivoslaki antaa siis mahdollisuuden tarkastella lainvalmistelua ohjanneita näkökulmia ja pohtia niiden avulla ympäristöoikeuden asemaa 2000-luvun Suomessa.

Kaivoslainoikeus oikeudenalana on vanha ja sillä on ollut omat vakiintuneet toimintatapansa, joiden muuttamiseen on 1990-luvulta lähtien katsottu olevan enenevässä määrin syytä. Kaivoslain uudistamisen tarpeen on katsottu liittyvän ympäristöoikeuden järjestelmän muutokseen. Ympäristöoikeuden järjestelmä tarkoittaa tässä ympäristöoikeutta oikeudenalana, sen yleisiä oppeja ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön sekä valtiosääntöoikeudellisen ajattelun kuten perusoikeusjärjestelmän vaikutusta ympäristöoikeudelliseen päätöksentekoon.

Tässä kirjoituksessa tutkin, mitä kaivoslainsäädännön uudistamishanke kertoo ympäristöoikeudellisesta päätöksenteosta ja sille asetetuista odotuksista. Käsittelemällä kaivoslain oikeudellisia-polittisia ulottuvuuksia pyrin pohdimaan sekä kaivoslain asemaa ympäristöoikeudessa että ympäristöoikeuden asemaa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Kirjoitus ei siis varsinaisesti koske uutta kaivoslakia ja sen käytännön soveltamista, vaan ajattelutapaa, joka on ollut lainsäädännön uudistuksen taustalla.

Tämä artikkeli käsittelee 1) kirjallisuudessa ja lainvalmistelussa esitettyjä perusteluja uuden kaivoslain tarpeelle, 2) kaivoslaissa toteutettuja uudistuksia ja niiden suhdetta