

Artikkeleita

Ismo Pölönen – Timo Koivurova

Rajat ylittävä ympäristövaikutusten arviointi – vaihtoehtotarkastelun riittävyys ja suhde lupapäätöksentekoon

Hakusanat: ympäristöoikeus, ympäristövaikutusten arviointi, rajat ylittävä YVA, Espoon sopimus, vaihtoehtotarkastelu

1. Johdanto

Ympäristöä muuttavat toiminnot edellyttävät yleisesti ennakollista ympäristövaikutusten selvittämistä. Merkittävimpien hankkeiden vaikutukset arvioidaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA-menettely), jonka soveltamisesta ja vähimmäisvaatimuksista on säädetty useissa kansainvälisissä sopimuksissa, EY-lainsäädännössä ja yli 100 maan kansallisissa säädöksissä. Ympäristövaikutusten arviointia edellyttävistä kansainvälisistä sopimuksista keskeisin on Espoossa vuonna 1991 allekirjoitettu, vuonna 1997 kansainvälisesti voimaan tullut yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (Espoon sopimus).¹

Espoon sopimus määrittää menettelyn, jonka kautta hankkeiden kansainvälisen rajan ylittävät ympäristövaikutukset ja kohdevaltion sekä sen kansalaisten näkemykset ehdotetusta hankkeesta otetaan huomioon kansallisissa YVA-menettelyissä. Euroopan yhteisössä Espoon sopimus on pantu täytäntöön YVA-direktiivin² muutosdirektiivillä vuonna 1997. Suomessa sopimuksen asettamat

¹ SopS 67/1997. Sopimus neuvoteltiin YK:n Euroopan talouskomission piirissä. Sopimusosapuolia on tällä hetkellä 42, mukaan lukien Euroopan yhteisö. Espoon sopimuksen normatiivinen vaikutus ulottuu laajemmalle kuin sen osapuolien lukumäärä, koska sopimuksen periaatteita soveltavat nykyään myös esimerkiksi kansainväliset luottolaitokset. Ks. *Smith Elizabeth*, Implementing the Espoo Convention: An International Financial Institution Perspective, teoksessa: *Theory and Practise of Transboundary Environmental Impact Assessment*, *Bastmeijer Kees – Koivurova Timo* (eds.), Leiden 2008, s. 313–326. Ks. myös *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 26, 2008 (teemanumero valtion rajat ylittävästä ympäristövaikutusten arvioinnista).

² Direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 85/337/ETY, muut. 97/11/EY ja 2003/35/EY.

vaatimukset sisällytettiin jo alkuperäiseen, vuonna 1994 voimaan tulleeseen lakiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994, YVAL).³

Tässä artikkelissa analysoidaan, miten Espoon sopimuksen mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyys määrittyy. Lisäksi tehtävänä on määrittää rajat ylittävän ympäristövaikutusten arvioinnin ja kansallisen lupapäätöksenteon välistä suhdetta. Tarkastelu kohdentuu molempien kysymysten osalta erityisesti hankkeen vaihtoehtojen selvittämistä koskevaan velvoitteeseen, joka on yksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ydinelementeistä.⁴ Arvioinnin tulosten välittymistä päätöksentekoon konkretisoidaan YVA:n vaihtoehtoselvityksen ja vesilain (264/1961, VL) mukaisen lupamenettelyn suhteen tarkastelulla.

Perusteen aiheen käsittelylle antavat arviointimenettelyn riittävyyskysymyksen tärkeys YVA:n vaikuttavuuden kannalta⁵ ja Espoon sopimuksen mukaiseen vaihtoehtotarkasteluun liittyvä oikeudellinen epäselvyys.⁶ Artikkelissa tarkasteltavat kysymykset liittyvät myös ajankohtaisiin käytännön soveltamis- haasteisiin. Tällä hetkellä Suomi on mukana useassa valtion rajat ylittävissä YVA-menettelyssä⁷, joista eniten julkista keskustelua on synnyttänyt Venäjän ja Saksan välisen maakaasuputken ympäristövaikutusten arviointi.⁸ Kaasuputken rakentamishankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin ja vaihtoehtotarkastelun riittävyys tulee lähiaikoina Suomen YVA- ja lupaviranomaisten sekä mahdollisesti myös tuomioistuimien puntaroitavaksi.⁹

2. YVA:n riittävyysarvioinnin oikeudelliset lähtökohdat

2.1. YVA-yleissopimus

Espoon sopimuksen keskeisenä tarkoituksena on ehkäistä ja minimoida sopimuksen soveltamisalaan kuuluvista hankkeista aiheutuvia merkittäviä valtioiden

³ Suomen YVA-lainsäädäntöön kuuluu lisäksi valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 713/2006 (YVAA).

⁴ Vaihtoehtotarkastelun tarkoituksena on edistää ympäristöhaittojen minimoimintaa tuottamalla tietoa hankkeen vaihtoehtoisista toteuttamistarkoituksista ja niiden vaikutuksista.

⁵ Ympäristövaikutusten arviointi vaikuttaa siihen, minkä sisältöisen ja laatuisen tiedon pohjalta vaikutuksiltaan merkittäviä hankkeita koskevat päätökset tehdään. YVA-järjestelmän toimivuuden kannalta arvioinnin eri osa-alueet ja tulokset kokoavan asiakirjan (ympäristövaikutusten arviointiselostus) laatu on yksi avaintekijöistä.

⁶ Vrt. esim. *Birnie Patricia – Boyle Alan*, *International Law & the Environment*, second edition, Oxford 2000, s. 135 ja *Neil Craik*, *The International Law of Environmental Impact Assessment, Process, Substance and Integration*, Cambridge 2008, s. 139–140.

⁷ Ks. ympäristöministeriön internet-sivut (<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1501&lan=fi>).

⁸ Hankkeesta vastaavan (Nord Stream AG) ehdottama putkilinjavaihtoehto kulkee n. 370 km Suomen talousvyöhykkeellä Itämerellä. Nord Stream -hankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostus (Suomen talousvyöhyke). Helmikuu 2009.

⁹ Ks. hankkeen YVA-menettelyn vaiheesta: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=207985&lan=fi>.

rajat ylittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.¹⁰ Tavoite pyritään saavuttamaan erityisesti sopimuksessa osapuolille asetettujen ilmoittamis-, arviointi-, kuulemis- ja neuvotteluvaihtoehtojen kautta.¹¹ Espoon sopimuksen mukaista ympäristövaikutusten arviointia sovelletaan sopimuksen liitteessä I lueteltuihin ehdotettuihin hankkeisiin, jos niillä on todennäköisesti valtioiden rajat ylittäviä merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Lisäksi aiheuttaja- ja kohdeosapuolten¹² niin päättäessä arvioitavaksi voivat tulla todennäköisten merkittävien vaikutusten perusteella muutkin kuin liitteen I hankkeet (sopimuksen 2 artiklan 5 kohta). Tällaisten toimintojen haitallisten vaikutusten arviointiperusteet määritetään sopimuksen liitteessä III. Tapauskohtainen soveltamisharkinta perustuu kolmeen pääkriteeriin: hankkeen koko, sijainti ja vaikutukset.¹³

Espoon sopimuksen mukainen arviointiprosessi perustuu aiheuttajaosapuolen YVA-järjestelmään, jonka tulee täyttää sopimuksen asettamat vähimmäisvaatimukset. Sopimus on muotoiltu siten, että sen mukainen kansainvälinen arviointi voi toteutua useanlaisten kansallisten YVA-järjestelmien pohjalta.¹⁴ Lähtökohtana on ollut ulottaa kansallisissa järjestelmissä edellytetyt ympäristöarvioinnit samantasoisesti rajat ylittäviin vaikutuksiin ja vastaavasti kansallisten säädösten turvaamat osallistumisoikeudet kohdevaltioiden osallisiin.¹⁵ Tältä osin sopimuksen taustalla on muiden kansainvälistä ympäristövaikutusten arviointia koskevien sopimusten tapaan syrjäntäkielto (nondiskriminaatioperiaate), jonka mukaan valtioiden tulisi ottaa huomioon päätöksenteossaan yhtäläillä omassa maassa kuin rajojen ulkopuolella ilmenevät ympäristöhaitat.¹⁶

Espoon sopimuksessa nondiskriminaatioperiaate ilmenee 2 artiklan 6 kohdassa, jonka mukaan aiheuttajaosapuoli järjestää yleissopimuksen määräysten mukaisesti kansalaisille mahdollisuuden osallistua ehdotettujen hankkeiden ym-

¹⁰ Tavoite ilmenee sopimuksen 2 artiklan 1 kohdasta ja johdannosta.

¹¹ Suomessa ympäristöministeriö huolehtii Espoon sopimuksen edellyttämistä ilmoittamis-, kuulemis- ja neuvottelutehtävistä. Ks. YVAL 3 luku.

¹² Aiheuttajaosapuoli viittaa sopimuspuoleen (tai sopimuspuoliin), jonka lainkäyttövallan piirissä ehdotettu hanke esitetään toteutettavaksi. Kohdeosapuolella tarkoitetaan puolestaan sopimuspuolta (tai sopimuspuolia), johon ehdotetun hankkeen valtioiden rajat ylittävä vaikutus todennäköisesti kohdistuu. Espoon sopimuksen 1(ii ja iii) artikla.

¹³ Espoon sopimuksen soveltamisalasta laajemmin ks. *Ebbesson Jonas*, *Innovative Elements and Expected Effectiveness of the 1991 EIA Convention* s. 50–51, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 19, s. 47–55, *Koivurova Timo*, *Environmental Impact Assessment in the Arctic, A Study of International Legal Norms*, Aldershot 2002, s. 314–320, 325–333, *Craig 2008*, s. 133–138 ja *Pölonen Ismo*, *Rajanvetoa YVA-menettelyn soveltamisalasta ja luvitusta lykkäävästä vaikutuksesta* s. 82–84, *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008*, s. 77–101.

¹⁴ *Koivurova 2002*, s. 320–321.

¹⁵ Ks. *de Boer Jan Jaap*, *Bilateral Agreements for the application of the UN-ECE Convention on EIA in a Transboundary Context* s. 87, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 19, s. 85–98, *Hildén Mikael – Furman Eva*, *Assessment Across Borders, Stumbling Blocks and Options in the Practical Implementation of the Espoo Convention* s. 544, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 21, s. 537–551, *Birnie – Boyle 2002*, s. 135 ja *Koivurova 2002*, s. 320–321.

¹⁶ *Birnie – Boyle 2002* s. 269 ja *Craig 2008* s. 57.

päristövaikutusten arviointimenettelyyn hankkeen todennäköisellä vaikutusalueella ja varmistaa, että kohdeosapuolen kansalaisille järjestetään samanlainen mahdollisuus kuin aiheuttajaosapuolen kansalaisille. Syrjintäkiellon soveltamistarve voi aktualisoitua esimerkiksi arviointimenettelyn sisällöllistä laajuutta määrittävässä *scoping*- eli rajausvaiheessa, joka ei kuulu Espoon sopimuksen vähimmäisvaatimuksiin.¹⁷ Mikäli kansallinen YVA-menettely sisältää *scoping*-vaiheen osallistumisen, myös kohdevaltion ja sen toimijoiden osallistumisoikeus tulee ulottaa rajausvaiheeseen.¹⁸

Espoon sopimuksen mukaisten YVA-asiakirjojen vähimmäissisältö on määritetty sopimuksen 4 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan aiheuttajaosapuolen toimivaltaiselle viranomaiselle toimittamista ympäristövaikutusten arviointiasiakirjoista on käytävä ilmi vähintään sopimuksen liitteessä II tarkoitetut tiedot. Liitteeseen sisältyvät seuraavat tiedot:

- a) kuvaus ehdotetusta hankkeesta ja sen tarkoituksesta,
- b) soveltuvin osin kuvaus ehdotetun hankkeen mahdollisista vaihtoehtoista (esimerkiksi sijainnin tai teknologian osalta) sekä myös selostus vaihtoehdosta, että hanketta ei toteuteta,
- c) kuvaus ympäristöstä, johon ehdotetun hankkeen ja sen vaihtoehtojen merkittävät vaikutukset todennäköisesti kohdistuvat,
- d) kuvaus ehdotetun hankkeen ja sen vaihtoehtojen aiheuttamista mahdollisista ympäristövaikutuksista sekä arvio vaikutusten merkittävyydestä,
- e) kuvaus toimenpiteistä, joilla haitalliset ympäristövaikutukset rajoitetaan mahdollisimman vähäiseksi,
- f) tarkka selvitys käytetyistä ennustamismenetelmistä ja taustaolettamuksista sekä ympäristöä koskevasta olennaisesta aineistosta,
- g) selvitys tarvittavien tietojen keruussa havaituista puutteista ja epävarmuustekijöistä,
- h) tarvittaessa ehdotus seuranta- ja toimintaohjelmiksi sekä suunnitelmat jälkiarviointia varten,
- i) yleistajuinen ja soveltuvin osin havainnollinen yhteenveto (kartat, kaaviot tai muut sellaiset).

Espoon sopimuksen mukaisten arviointiasiakirjojen riittävyttä arvioitaessa on erityisesti huomioitava, että sopimusta laadittaessa on otettu huomioon ja

hyväksytty vaatimuksiltaan erilaiset YVA-järjestelmät ja siten menettelyssä ke-
rättävälle tietojen laadulle asetetut velvoitteet ovat joustavia.¹⁹ Toisaalta sopimus rakentuu ajatukselle, että selvitysten riittävydestä ja tarvittavista toimista hankkeesta aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi ja minimoimiseksi neuvotellaan laaja-alaisesti prosessin eri vaiheissa osapuolten kesken. Sopimuksessa asetetuissa vähimmäisvaatimuksissa tämä ilmenee ensinnäkin siten, että kohdeosapuolen toimijoille on annettava mahdollisuus ottaa kantaa arviointiasiakirjojen riittävyteen sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun osallistumisen kautta. Säännöksen perusteella asianosaisten sopimuspuolten on huolehdittava aineiston (YVA-asiakirjojen) jakelusta kohdeosapuolen viranomaisille ja kansalaisille hankkeen todennäköisellä vaikutusalueella, sekä aineiston pohjalta annettujen kannanottojen toimittamisesta aiheuttajaosapuolen toimivaltaiselle viranomaiselle. Päätöksentekovaiheessa 4 artiklan 2 kohdan nojalla esitetyt kannanotot on otettava aiheellisella tavalla huomioon (Espoon sopimuksen 6 artiklan 1 kohta).²⁰

Lisäksi kysymykset YVA-selvitysten riittävydestä ja tarvittavista suoje-
lu- toimenpiteistä haittojen minimoimiseksi voidaan tuoda esiin Espoon sopimuk-
sen 5 artiklan mukaisissa neuvotteluissa. Artiklan mukaan aiheuttajaosapuoli
aloittaa ympäristövaikutusten arviointiasiakirjojen valmistuttua viipymättä neu-
vottelut kohdeosapuolen kanssa muun muassa ehdotetun hankkeen mahdollisista
valtioiden rajat ylittävistä vaikutuksista sekä toimista tällaisten vaikutusten
vähentämiseksi tai poistamiseksi. Neuvottelujen tulokset on otettava 4 artiklan
2 kohdan nojalla esitettyjen kannanottojen tapaan aiheellisella tavalla huomioon
päättöksenteossa (Espoon sopimuksen 6 artiklan 1 kohta).

Espoon sopimukseen ei kuitenkaan sisälly arvioinnin yhteishyväksymisme-
nettelyä tai hankkeen sallittavuutta ja haittojen ennaltaehkäisytöimiä koskevaa
päättöksentekovaihetta. YVA:n laadulliset puutteet tai aiheuttajaosapuolen toi-
miminen YVA:n tulosten vastaisesti (esimerkiksi sivuuttamalla ympäristön kan-
nalta paras, teknistaloudellisesti toteuttamiskelpoinen hankevaihtoehto) eivät
anna kohdeosapuolelle veto-oikeutta hankkeen toteuttamisen suhteen.²¹ Merkil-
lepantavaa on myös se, ettei sopimuksessa aseteta nimenomaisia vaatimuksia
sille, miten selvitysten laatu tai riittävyys tulisi tarkistaa, tai säädätä puutteellis-

¹⁷ Ks. myös Koivurova 2002, s. 323 ja Craik 2008, s. 142–143. Sopimuksen 3 artiklassa säädetään kuitenkin perustietojen antamisesta hankkeesta, sen mahdollisista rajat ylittävistä vaikutuksista ja menettelyn kulusta sekä kohdeosapuolen tietojen toimittamisvelvollisuudesta (aiheuttajaosapuolen pyynnöstä) menettelyn alkuvaiheessa. Lisäksi artiklassa edellytetään, että kohdeosapuolen kansalaisille hankkeen todennäköisellä vaikutusalueella tiedotetaan ehdote-
tusta hankkeesta ja annetaan mahdollisuus esittää kannanottonsa ja muistutuksensa sen johdos-
ta. Menettelyn kulusta laajemmin ks. Economic Commission for Europe 2006, Guidance on
the Practical Application of the Espoo Convention (<http://www.unece.org/env/documents/2006/eia/ece.mp.eia.8.pdf>).

¹⁸ Ks. myös Tesli Arne – Husby Stig Roar, EIA in Transboundary Context: Principles and
Challenges for a Coordinated Nordic Application of the Espoo Convention s. 79, Environmen-
tal Impact Assessment Review Vol. 19 s. 57–84 ja Koivurova 2002 s. 68–69.

¹⁹ Koivurovan (2002, s. 361) mukaan sopimus ei paljoakaan harmonisoi kansallisia arvioin-
timenettelylle asetettuja vaatimuksia. Hänen mukaansa »Lack of reciprocity of treaty obliga-
tion was accepted by the parties to the Espoo Convention through their not requiring stricter
harmonization of national EIA procedures.» Ks. myös de Boer 1999, s. 90, Hildén – Furman
2001, s. 544, Craik 2008, s. 139.

²⁰ Espoon sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaista huomioonottamisvelvoitetta tarkastel-
laan jaksossa 3.5.1.

²¹ Ks. myös Birnie – Boyle 2002 s. 135, Kumpulainen Anne – Pirjatanniemi Elina, Rajaton
osallistuminen ja ympäristökansalaisuus s. 135, teoksessa: Maaliskuun 15 päivän rahasto 100
vuotta, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Juhlajulkaisu N:o 18, Jy-
väskylä 2007.

ten selvitysten täydentämismenettelystä. Tämä korostaa kansallisten, Espoon sopimuksen asettamia vähimmäisvaatimuksia pidemmälle menevien arvioinnin laadunvarmistusmekanismien merkitystä.

2.2. YVA-direktiivi

Euroopan yhteisössä ympäristövaikutusten arvioinnin sisältövaatimuksista säädetään YVA-direktiivin 5 artiklan 1 ja 3 kohdassa sekä direktiivin liitteessä IV.²² Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan muotoilu osoittaa, että jäsenvaltioille on jätetty YVA-direktiivin liitteessä IV tarkoitettujen tietojen²³ toimittamisen osalta harkintavaltaa, jota jäsenvaltio voi käyttää saattaessaan kyseisen säännöksen osaksi kansallista oikeusjärjestystä.²⁴ Väljämutoista sisältövaatimussäännöstä täsmennetään direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa, jossa asetetaan arvioinnin sisällölle ehdottomat minimivaatimukset. Säännöksen mukaan hankkeesta vastaavan 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimittamissa tiedoissa on oltava ainakin:

- 1) kuvaus hankkeesta, joka sisältää tiedot hankkeen sijainnista, suunnitelmasta ja laajuudesta
- 2) kuvaus merkittävien haitallisten vaikutusten välttämiseksi, vähentämiseksi ja jos mahdollista parantamiseksi suunnitelluista toimenpiteistä
- 3) tarvittavat tiedot niiden olennaisten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi ja arvioimiseksi, joita hanke todennäköisesti aiheuttaa
- 4) selostus hankkeesta vastaavan tutkimista tärkeimmistä vaihtoehtoista ja tiedot hänen valintaansa vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset
- 5) yleistajuinen yhteenveto edellisissä kohdissa mainituista tiedoista

Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan ja liitteen IV muotoiluista ilmenee, että tarkastelu on kohdennettava hankkeen *todennäköisesti merkittäviin* ympäristövaikutuksiin ja niiden lieventämismahdollisuuksiin. Kaikkia mahdollisia vaikutuksia ei siis edellytetä arvioitavan, vaan menettelyn sisältövaatimukset määritetään tapauskohtaisesti selvitysten rajausvaiheessa. On tosin huomioitava, että rajausvaiheen olennaisesta merkityksestä huolimatta sitä ei ole säädetty YVA-direktiivissä pakolliseksi.

²² Kuten edellisestä jaksosta ilmeni, Espoon sopimuksen mukainen arviointi perustuu aiheuttajaosapuolen YVA-järjestelmään. Suomessa toteutettavien rajat ylittäviä vaikutuksia aiheuttavien hankkeiden YVA-vaatimusten tunnistamiseksi myös Suomen ja sen taustalla olevan Euroopan yhteisön arviointilainsäädännön tarkastelu on siten tarpeen.

²³ Direktiivin liitteen IV tietoja ovat tiivistetyt 1) kuvaus hankkeesta, 2) pääpiirteinen esitys hankkeesta vastaavan selvittämistä pääasiallisista toimenpidevaihtoehtoista, 3) kuvaus hankkeen todennäköisten merkittävien vaikutusten kohteena olevasta ympäristön tilasta, 4) todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista ja 5) haittojen estämis- ja lieventämistoimenpiteistä, 6) yleistajuinen yhteenveto edellä mainituista tiedoista sekä 7) kuvaus hankkeesta vastaavan havaitsemista vaikeuksista vaadittujen tietojen hankinnassa.

²⁴ Ks. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYTI) ratkaisu C-287/1998 (*Linster*, kohdat

Ympäristövaikutusten arvioinnin laadunvarmistusmekanismien osalta on merkillepantavaa, ettei YVA-direktiivissä ole säädetty menettelyssä tehtävien selvitysten riittävyyden tai laadun arviointia tai hyväksymistä koskevasta menettelystä tai siitä, että hankkeesta vastaavan esittämien ympäristötietojen asianmukaisuus tulisi ylipäätään tarkistaa.²⁵ YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 8 artiklan perusteella lupa- ja sitä vastaavilla viranomaisilla on kuitenkin velvollisuus varmistaa, että ennen luvan myöntämistä arviointi on tehty.²⁶ Tästä velvoitteesta voidaan johtaa epäsuora arvioinnin riittävyyden ja laadun tarkistusvelvoite. Arviointi, johon direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa viitataan, ei voi olla direktiivin tarkoituksella huomioon ottaen mikä hyvänsä kuvaus direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa ja liitteessä IV tarkoitetuista tiedoista, vaan arvioinnin tulee täyttää tietyt sisällölliset vähimmäisvaatimukset. Tulkintaa tukee tuore EYTI:n ratkaisu C-215/06 (*komissio vs. Irlanti*).

C-215/06 (*komissio vs. Irlanti*): Tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että YVA-direktiivissä asetettujen edellytysten mukaisella ympäristövaikutusten tutkimisella pyritään asianmukaisella tavalla yksilöimään, kuvaamaan ja arvioimaan hankkeen välittömät ja välilliset seuraukset eläimien ja kasvien sekä maan ja veden kaltaisiin tekijöihin, sekä näiden eri tekijöiden välinen vuorovaikutus. Tarkasteltavana olleiden tuulivoimalahankkeen ja sen liittännäistoimien osalta se katsoi, että hankkeen toteuttajan toimittamisessa ympäristövaikutuksia koskevissa ilmoituksissa on tiettyjä aukkoja eikä niissä tutkita muun muassa maaperän vakautteen liittyvää kysymystä, joka on kuitenkin olennainen kaivaustöiden ollessa suunnitteilla. Osaltaan tästä syystä EYTI päätyi siihen, ettei Irlanti ollut noudattanut direktiivin 85/337 mukaisia velvollisuuksiaan. Se ei ollut toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä varmistaa, että ennen kuin tuulivoimalan kahden ensimmäisen vaiheen rakentamiseen myönnettiin luvat, niistä tehtäisiin YVA-direktiivin 5–10 artiklan mukainen ympäristövaikutusten arviointi, ja se oli tyytynyt liittämään lupahakemuksiin näitä edellytyksiä vastaamattomat ilmoitukset ympäristövaikutuksista.

Tapauksen osalta on kuitenkin huomioitava, ettei tehtyjen arviointien sisältö ollut siinä pääkysymyksenä. Asiassa sivuttiin sisältövaatimuskysymystä tarkasteltaessa sitä, kuuluivatko tuulivoimalahankkeen kaksi ensimmäistä rakennusvaihetta ylipäätään direktiivin mukaisen arviointivelvollisuuden piiriin. Irlannin viranomaisten mielestä kyseisiin rakennusvaiheisiin ei liittynyt direktii-

²⁵ Direktiivissä ei myöskään säädetä, »miten arvioinnit olisi saatava päätökseen, miten yksityiskohtaisesti tai missä muodossa niiden tuloksista olisi raportoitava», kuten komissio YVA-direktiivin täytäntöönpanoraportissa huomauttaa. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle YVA-direktiivin (direktiivin 85/337/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY) soveltamisesta ja toimivuudesta, 2003, s. 99.

²⁶ Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan perusteella jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen lupien myöntämistä todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavat hankkeet alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden vaikutukset arvioidaan. Direktiivin 8 artiklassa säädetään menettelyn tulosten ja neuvottelujen

vin soveltamisalaan kuuluvia toimia, eikä direktiivin mukaista arviointimenettelyä ollut ilmeisesti yritettykään tehdä.

Kaiken kaikkiaan perusteita näyttäisi olevan päätelmälle, että ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden ja laadun varmistuksen kannalta direktiivi on löyhäsäisältöinen ja jättää jäsenvaltioille runsaasti harkintavaltaa.²⁷ Tätä ilmentää käytännössä se, että YVA-direktiiviä koskevissa rikkomusmenettelyissä, joita on käynnistetty muihin ympäristödirektiiveihin nähden poikkeuksellisen runsaasti, komission on ollut hyvin hankala osoittaa, miltä osin ympäristövaikutusten arvioinnin välijä sisältövaatimussäännöksiä ei ole noudatettu.²⁸

2.3. Arvioinnin riittävyyden määrittäminen YVAL:n systematiikassa

Suomen YVA-järjestelmässä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sisältöön vaikuttaa oleellisesti arviointiohjelmavaihe, jossa määritetään ja rajataan tarkasteluun tulevia vaikutuksia, vaikutusalue ja hankkeen toteuttamisvaihtoehdot.²⁹ Rajauksiin ja arvioinnin toteuttamistapaan vaikuttaa hankkeesta vastaavan laatiman arviointiohjelman lisäksi erityisesti yhteysviranomaisen³⁰ arviointiohjelmasta antama lausunto. YVAL 9 §:n mukaisesti yhteysviranomaisen on lausunnossaan tarvittaessa todettava, miltä osin arviointiohjelmaa on tarkistettava. Ohjelmavaiheessa tehdyt rajaukset eivät ole kuitenkaan sitovia, vaan niitä voidaan tarvittaessa arvioinnin aikana täsmentää.³¹ Selvitysten laatimisen aikana voi esimerkiksi ilmetä arviointiohjelmavaiheessa ennakoimattomia vaikutuksia, jotka on, myös YVA-direktiivin 5 artiklan tulkintavaikutus huomioon ottaen, tarpeellisessa määrin selvitettävä.

Laadittuaan arviointiohjelman ja saatuaan siitä yhteysviranomaisen lausunnon hankkeesta vastaava tekee niiden pohjalta tarvittavat ympäristöselvitykset ja laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen.³² Arviointiselostus toimitte-

taan yhteysviranomaiselle, joka antaa siitä oman lausuntonsa saatuaan ensin selostusta koskevat muiden viranomaisten lausunnot ja yleisön mielipiteet. YVAL 12 §:n perusteella yhteysviranomaisen lausunnon tulee sisältää selostuksen riittävyysarviointi. Riittävyysarvioinnin ydin ilmenee arviointiselostuksen sisältöä määrittävästä YVAL 10 §:stä. Säännöksen perustuen arviointiselostuksen riittävyyttä tulee arvioida vertaamalla arviointiselostusta arviointiohjelmaan ja siitä annettuun yhteysviranomaisen lausuntoon sekä YVAA 10 §:ssä arviointiselostukselle asetettuihin sisältövaatimuksiin.³³

YVA-lainsäädännön tavoitteisto (YVAL 1 §) ja lain esityöt³⁴ huomioon ottaen myös arviointiselostuksesta annetut lausunnot ja mielipiteet on otettava huomioon arviointiselostuksen riittävyyttä arvioitaessa. Espoon sopimuksen soveltamisalan piiriin kuuluvien hankkeiden osalta huomioonottamisvelvollisuuden piiriin kuuluvat nondiskriminaatioperiaatteen mukaisesti kohdeosapuolien toimijoiden arviointiselostuksesta esittämät lausunnot ja mielipiteet.³⁵

Arviointiselostuksen riittävyyttä arvioitaessa on perusteltua ottaa huomioon lisäksi lupa- tai sitä vastaavaa päätöstä koskevan harkinnan tietotarpeet, joita heijastavat hanketta koskeviin lupalakeihin kirjatut selvitysvelvollisuudet. Tätä arviointitapaa puoltaa YVAL 3 §:stä ilmenevä ympäristöselvitysten yhteensovittamisperiaate. YVA-menettelyn sisältövaatimuksia ei voida kuitenkaan arvioida ainoastaan sektorilakien mukaisista selvitysvelvollisuuksista käsin.³⁶ YVA-lainsäädäntö edellyttää yleensä lupapäätöstä koskeviin lakeihin nähden laajempaa selvitystä hankkeen eri vaikutuksista ja vaihtoehtoista. Yksin lupasäädösten pohjalta tapahtuva riittävyysarviointi vesittäisi YVA-menettelyn tarkoituksen. Tällöinhän hankkeesta vastaava voisi sivuuttaa YVAL:n edellyttämän kokonaisvaltaisen ympäristövaikutusten sekä usein myös hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelun. YVA-menettelyn olennainen tarkoitus jäisi toteutumatta erityisesti niiden arviointivelvollisten hanketyypin osalta, joiden lupamenettelyissä ympäristöllinen harkinta on suppeaa (esimerkiksi voimajohtohankkeet ja maanpäälliset kaasuputket).³⁷

Edellä kuvattujen kriteerien lisäksi YVA-asiakirjojen riittävyyden arvioimisessa yhteysviranomaisen voi käyttää apuna ympäristöhallinnon ja tiedeyhteisön kehittämiä tukiaineistoja ja tarkistuslistoja. Ympäristöhallinto on julkaissut

²⁷ Ks. myös EYTI:n ratkaisu C-431/92 (*Großkrotzenburg*), *Alder John – Wilkinson David*, *Environmental Law & Ethics*, Ebbw Vale 1999, s. 160, *Maunu Antti*, *Direktiivin yksityisiä velvoittava vaikutus täsmenny yhteisöjen tuomioistuimen Delana Wells -ratkaisussa* s. 311, *DL 2/2004*, s. 304–313 ja *Pölönen Ismo*, *Ympäristövaikutusten arviointimenettely*, *Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta*, *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 280*, Jyväskylä 2007, s. 181–186.

²⁸ Rikkomusmenettelyjä koskevasta käytännöstä ks. *Pölönen 2007*, s. 186.

²⁹ Arviointiohjelman vähimmäissisällöstä säädetään YVAA 9 §:ssä.

³⁰ Suomen YVA-järjestelmässä yhteysviranomaisella tarkoitetaan viranomaista, joka ohjaa ja valvoo ympäristövaikutusten arviointimenettelyn täytäntöönpanoa. Yhteysviranomaisina toimivat alueelliset ympäristökeskukset toimialueillaan. Yhteysviranomaisen tehtävistä säädetään YVAA 5 §:ssä.

³¹ Ks. myös YVAL 8 §:n yksityiskohtaiset perustelut (hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi 319/1993 vp).

³² Arviointiselostusta voidaan luonnehtia menettelyn päätös- tai loppuasiakirjaksi, jossa esitetään tiedot hankkeesta ja sen vaihtoehtoista sekä yhtenäinen arvio niiden ympäristövaiku-

³³ YVAL 10.1 §:n mukaan hankkeesta vastaava »selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta sekä laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen». Lain 10.2 §:n mukaan »[a]rviointiselostuksen sisällöstä ja rakenteesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella».

³⁴ Hallituksen esityksen (HE 319/1993 vp s. 18) mukaan »yhteysviranomaisen tulisi lausunnossaan ottaa kantaa arviointiselostuksen ja arviointimenettelyn riittävyyteen ja laatuun ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta ottaen huomioon muun muassa annetut lausunnot ja esitetyt mielipiteet».

³⁵ Ks. myös *Koivurova 2002*, s. 337.

³⁶ Tämä ilmenee muun ohella korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta *KHO 2008:58*.

arviointiohjelma- ja selostuslausuntoa koskevan tukiaineiston yhteysviranomaisen käytettäväksi.³⁸ Tukiaineisto sisältää tarkistuskysymyksiä niistä seikoista, joihin tulisi kiinnittää huomiota arviointiohjelma- ja arviointiselostuslausuntoa laadittaessa. Kysymykset on laadittu YVA-lainsäädännön ja hyvän YVA-käytännön pohjalta. Tukiaineisto ilmentää laadukkaalle arvioinnille asetettuja tunnusmerkkejä ja heijastaa osaltaan myös lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Aineistoa voidaan pitää *soft law* -lähteenä, joka ei ole muodollisesti sitova, mutta joka voi vaikuttaa YVA:n sisältövaatimuksia koskevien säännösten tulkintaan.

Kokoavasti voidaan todeta, että Suomen YVA-järjestelmässä arvioinnin riittävyyden ja laadun varmistus tapahtuu ensisijaisesti menettelyn aikana, yhteysviranomaisen ohjauksen ja valvonnan kautta. Yhteysviranomaisen määrittää arvioinnin sisältövaatimuksia antamalla lausunnon arviointiohjemasta ja tekemällä menettelyn lopuksi arvioinnin selvitysten riittävyydestä. Yhteysviranomaisen keskeistä roolia riittävyyden ja laadun valvonnassa korostaa myös se, että muutoksenhaussa YVA-menettelyn puutteellisuutta arvioidaan erityisesti yhteysviranomaisen arviointiohjemasta ja -selostuksesta antamien lausuntojen pohjalta. YVAL 17 §:n (458/2006) perusteella muun lain mukaisen valitusasian yhteydessä voidaan vedota arviointimenettelyn puuttumiseen tai sen olennaiseen puutteellisuuteen. Lain esitöiden mukaan yhteysviranomaisen arviointiohjemasta ja -selostuksesta antamalla lausunnoilla olisi keskeinen merkitys säännöksen mukaista puutteellisuutta arvioitaessa.³⁹

Myös aikaisemmassa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä (esim. KHO 2008:58, KHO 2002:64, KHO 25.6.2003 t. 1543 (LRS), KHO 14.8.2002 t. 1854 ja KHO 26.5.1999 t. 1274) yhteysviranomaisen lausunto arviointiselostuksesta ja sen riittävyydestä on ollut säännönmukaisesti keskeisessä asemassa YVA-menettelyn puutteellisuutta arvioitaessa. Ratkaisut osoittavat, etteivät tuomioistuimet helposti kumoa päätöstä YVA-menettelyn puutteiden perusteella, mikäli yhteysviranomaisen on pitänyt arviointia sen tekemisaikana riittävänä. Tapauksista voidaan tehdä myös päätelmä, että kynnys kumota lupapäätöksiä YVA-menettelyn puutteellisuuksien perusteella on korkea.⁴⁰

Edellä viitattujen oikeustapausten osalta lienee aiheellista tähdentää, että ne ovat relevantteja myös YVAL:n muutoksen (458/2006) jälkeistä oikeustilaa arvioitaessa. Tämä ilmenee selkeästi lain valmistelutöistä (ehdotetun 17 §:n pe-

rusteluista). Hallituksen esityksen⁴¹ mukaan lakiin »lisättäisiin nykyistä oikeuskäytäntöä vastaava säännös...». Vastaavasti lakiuudistusta koskevassa ympäristövaliokunnan mietinnössä⁴² todetaan, että »Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kynnys lupa- tai vastaavan päätöksen kumoamiseen on nykyisessä oikeuskäytännössä korkea. Valiokunta korostaa, että pykälän sanamuodon muutoksella tarkoitetaan vallitsevan oikeuskäytännön suuntaisesti sitä, että puutteellisuuden tulee olla [...] olennainen.» Lakimuutoksella ei siten pyritty madaltamaan kynnystä kumota lupapäätöksiä YVA:n puutteiden perusteella. YVAL:n 17 §:n muutoksella on kuitenkin oikeustilaa selventävä vaikutus ja se tuonee YVA-menettelyn puutteet aikaisempaa useammin tuomioistuimen arvioitavaksi.

3. Vaihtoehtotarkastelu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä

3.1. Vaihtoehtotarkasteluvaihtoehto Espoon sopimuksessa

Hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelua on yleisesti luonnehdittu ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ydinelementiksi.⁴³ Vaihtoehtotarkastelun tehtävänä on avustaa päätöksentekoa tuottamalla tietoa hankkeen vaihtoehtoisista toteuttamisratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Pyrkimyksenä on luoda perusteet vaihtoehtojen edullisuusjärjestyksen arvioimiseksi ja optimaaluisimman vaihtoehdon löytämiseksi kuvaamalla hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen etuja ja haittoja. Vaihtoehtotarkastelun yleisempänä tehtävänä on haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisy ja minimointi.⁴⁴

Espoon sopimuksessa edellytettiin ympäristövaikutusten arviointiasiakirjoihin on sisällytettävä soveltuvin osin kuvaus hankkeen mahdollisista vaihtoehtoista ja selostus hankkeen toteuttamatta jättämisestä koskevasta vaihtoehdosta. Arviointiasiakirjoissa on oltava myös kuvaus hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristöstä sekä arvio ehdotetun hankkeen ja sen vaihtoehtojen aiheuttamista mahdollisista ympäristövaikutuksista sekä arvio vaikutusten merkittävydestä. (Espoon sopimuksen 4 artiklan 1 kohta ja liitteen II kohdat b, c ja d)

⁴¹ HE 210/2005 s. 10.

⁴² YmVM 3/2006 vp.

⁴³ Ks. esim. Steinemann Anne, Improving Alternatives for Environmental Impact Assessment s. 5, Environmental Impact Assessment Review, Vol. 21, s. 3–21 ja Holder Jane, Environmental Assessment, The Regulation of Decision Making, Oxford 2004, s. 138.

⁴⁴ Turtiainen Markku, Vertailu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja, Suomen ympäristö 391, Helsinki 2000, s. 8 ja Kumpulainen Anne, teoksessa:

³⁸ Ympäristöministeriön YVA-tukiaineisto (<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=14140&lan=fi>).

³⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 210/2005 vp, s. 10.

⁴⁰ YVA-menettelyn riittävyyttä koskevasta korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä ks.

velvoitetta.⁵³ *Kloepfer* pitää puolestaan vaatimuksen olemassaoloa kiistanalaisena.⁵⁴

3.3. Suomen YVA-lainsäädäntö

YVAL 10.1 §:n perusteella hankkeesta vastaavan tulee selvittää hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon pohjalta.⁵⁵ Vaihtoehtotarkastelua koskevista yksityiskohtaisemmista vaatimuksista säädetään asetuksessa. YVAA 9 §:n 2 kohdan mukaan ympäristövaikutusten arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin hankkeen toteuttamisvaihtoehdot, joista yhtenä vaihtoehtona on hankkeen toteuttamatta jättäminen, ellei tällainen vaihtoehto ole erityisestä syystä tarpeeton. Arviointiselostuksesta on puolestaan ilmettävä tarpeellisessa määrin YVAA 9 §:ssä edellytetyt tiedot tarkastettuina, arvio vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, selvitys niiden toteuttamiskelpoisuudesta sekä hankkeen vaihtoehtojen vertailu (YVAA 10 §:n kohdat 1, 5, 6 ja 8).

Vaihtoehtoja koskevia tietoja ja arvioita on esitettävä »tarpeellisessa määrin». Ilmaisu kuvaa sitä, että arviointimenettelyn sisältövaatimuksia arvioidaan tapauskohtaisesti hankkeen erityispiirteiden pohjalta. Seuraavassa vaihtoehtotarkasteluvaihtoehdon sisältöä tarkastellaan tuoreen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun *KHO 2008:58* pohjalta suhteuttaen ratkaisu aikaisempaan oikeuskäytäntöön. Ratkaisussa otettiin kantaa tekopohjavesihankkeen YVA-menettelyn vaihtoehtotarkastelun riittävyyteen.

KHO 2008:58: Turun seudun tekopohjavesihankkeen vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupa- ja muita päätöksiä koskevassa valitusasiassa tutkittiin muun ohella ympäristövaikutusten arviointimenettelyn puutteita erityisesti vaihtoehtotarkastelun osalta. Valittajat pitivät hankkeen arviointimenettelyä puutteellisena muun muassa sillä perusteella, ettei ns. suora-

⁵³ *Sparwasserrin, Engelin ja Voßkuhlen* mukaan »Obwohl die UVP-II-RL es ermöglicht, von dem Vorhabensträger Alternativen prüfen zu lassen (so Erwägungsgrund Nr. 11), folgt daraus nach h.M. keine eigenständige Pflicht des Vorhabensträgers, solche Alternativen aus tatsächlich zu prüfen.» *Sparwasser Reinhard – Engel Rüdiger – Voßkuhle Andreas*, Umweltrecht, Heidelberg 2003, s. 168.

⁵⁴ *Kloepferin* mukaan »Es ist jedoch strittig, ob die UVP-Richtlinie eine Alternativenprüfung gebietet.» *Kloepfer Michael*, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004, s. 355, alaviite 705. *Holder* (2004, s. 149–150) puolestaan tuo esiin, että SEA-direktiivi tarjoaa YVA-direktiiviin nähden aidomman mahdollisuuden vaihtoehtojen tarkastelulle. Ks. myös *Wood* (2003 s. 40 ja 46), joka kiinnittää huomiota YVA-direktiivin vaihtoehtotarkasteluvaihtoehdon muotoiluun löyhyyteen.

⁵⁵ Arviointiohjelmavaiheessa pyritään rajaamaan ne hankkeen toteuttamisvaihtoehdot, joiden ympäristövaikutukset tulevat arviointimenettelyssä selvitettäväksi ja arvioitaviksi. Hankkeen vastaavalta voidaan edellyttää, että se perustelee vaihtoehtojen karsimiset ja lopulliseen tarkasteluun jäävien vaihtoehtojen valinnan johdonmukaisella tavalla. Rajausten perustelu voi tapahtua esimerkiksi vertailumenetelmällä hyödyntäen. Vaihtoehtojen rajaamisesta ks. laajempaa min ympäristöministeriön YVA-tukiaineisto, *Kumpula* 2001, s. 507 ja *Pölonen* 2007,

putkivaihtoehtoa⁵⁶ oltu tarkasteltu tai rajattu tarkastelun ulkopuolelle YVA-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. YVA-menettelyyn liittyvän valitusperusteen osalta korkein hallinto-oikeus totesi ensinnäkin, että ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaan hankkeesta vastaavan on ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa selvitettävä hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset. Se viittasi Hämeen ympäristökeskuksen yhteysviranomaisena antamaan lausuntoon ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, jossa oli muun ohella kiinnitetty huomiota siihen, ettei arviointiselostuksessa oltu selvitetty sellaista pintavesivaihtoehtoa, jossa Kokemäenjoesta otettava vesi johdettaisiin Turkuun ilman tekopohjaveden valmistusta. Ympäristökeskus oli myös lausunut, että vaihtoehtojen vertailussa olisi ollut tarpeen olla mukana selvitys eri vaihtoehtojen tuotetun veden laadusta. Lisäksi korkein hallinto-oikeus toi esiin, että yhtiö oli sittemmin täydentänyt ympäristövaikutusten arviointiselostusta muun ohella kustannusvertailulla hakemuksen mukaisen hankkeen ja sellaisen pintavesivaihtoehdon välillä, jossa Kokemäenjoesta otettava vesi johdettaisiin Turun seudulle ilman tekopohjaveden valmistusta. Lisäksi täydennyksissä oli vertailtu eri esikäsittelymenetelmillä tuotetun veden laatua. YVA:n riittävyyden osalta KHO teki seuraavanlaisen päätelmän: »Asiassa saadun selvityksen perusteella ympäristövaikutusten arviointiselostus on ollut puutteellinen ainakin siinä vertailtujen vaihtoehtojen osalta. Kun ympäristövaikutusten arviointia on kuitenkin sittemmin lupahakemusten käsittelyn kulussa täydennetty uusilla selvityksillä, ei ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ole pidettävä niin puutteellisena, että hallinto-oikeuden ja ympäristölupaviraston päätökset olisi tästä syystä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 17 §:n 2 momentin (468/1994) mukaisesta valituksesta kumottava.»

Ratkaisusta voidaan tehdä ensinnäkin se huomio, että korkein hallinto-oikeus antoi YVA-lainsäädännössä asetetulle vaihtoehtotarkasteluvaihtoehdolle itsenäistä merkitystä arvioidessaan ympäristöselvitysten puutteisiin liittyvää valitusperustetta. Tältä osin aikaisempi oikeuskäytäntö ei ole ollut aivan yhtenäinen.⁵⁷ Ratkaisu on kuitenkin johdonmukainen jatke korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmalle käytännölle⁵⁸ siinä mielessä, että YVA-menettelyn riittävyyttä arvioitaessa päätöksessä otettiin huomioon yhteysviranomaisen kanta vaihtoehtoselvityksen puutteista ja menettelyn muodollisen päättymisen jälkeen laaditut selvitykset.

Tapauksessa yhteysviranomainen oli kiinnittänyt huomiota vaihtoehtotarkastelun puutteisiin, mutta ei ollut pitänyt vaihtoehtoselvitystä YVA-lainsäädännön vähimmäisvaatimusten näkökulmasta riittämättömänä. Ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta annetussa yhteysviranomaisen lausunnossa (20.12.2001,

⁵⁶ Suoraputkivaihtoehtossa Kokemäenjoesta otettava vesi johdettaisiin suoraan Turun seudulle ilman imeyttämistä Virtaanharjuun.

⁵⁷ Ks. ratkaisun *KHO 2002:64* (Vuosaaren satama) perustelut, jossa painoarvoa annettiin erityisesti sille, ovatko selvitykset hankkeen ympäristövaikutuksista vesilain soveltamisen kannalta riittävät. Tapauksesta laajemmin ks. *Pölonen* 2007, s. 221–223.

⁵⁸ Ks. *KHO 2002:64*, *KHO 25.6.2003 t. 1543 (LRS)*, *KHO 14.8.2002 t. 1854* ja *KHO 26.5.2000 t. 1274*. Ratkaisusta laajemmin ks. *Pölonen* 2007, s. 107, 100 ja 221, 225.

0300R0003-53) nimenomaisesti mainittiin, että »[h]ankkeen toteuttamisvaihtoehdot täyttävät YVA-asetuksen vaatimukset...». Toisaalta samassa yhteydessä yhteysviranomaisen muun ohella totesi, että useissa lausunnoissa ja mielipiteissä esiintuotu »suora putki» Kokemäenjoelta Turkuun oli jätetty tarkastelusta pois liian kevein perustein.

Ratkaisu osoittaa yhdessä muiden KHO:n ratkaisujen (KHO 2002:64, KHO 25.6.2003 t. 1543 (LRS), KHO 14.8.2002 t. 1854 ja KHO 26.5.1999 t. 1274) kanssa, että YVA:n vaihtoehtotarkasteluun liittyvien puutteiden on oltava olennaisia, jotta lupa- tai sitä vastaava päätös voitaisiin niiden perusteella kumota. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden päätösten pohjalta on todettavissa, että ne korostavat vaihtoehtotarkastelun sisältövaatimusten tapauskohtaista määrittymistä sekä yhteysviranomaisen keskeistä roolia vaihtoehtotarkastelun puutteiden ja niiden olennaisuuden arvioinnissa.

3.4. Vaihtoehtojen vertailu

Vaihtoehtotarkastelun yksi osa-alue on vertailu, jonka avulla pyritään vastaamaan kysymykseen: »[m]ikä vaihtoehto voitaisiin valita ja millä perusteilla?»⁵⁹ Vaihtoehtojen vertailua ei ole nimenomaisesti mainittu Espoon sopimuksessa tai YVA-direktiivissä.⁶⁰ Sen sijaan Suomen YVAA 10 §:n 8 kohdassa edellytetään, että selostukseen sisältyy tarpeellisessa määrin »hankkeen vaihtoehtojen vertailu».

Vertailun toteuttamistapaa ei ole täsmennetty ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa asetuksessa. Säännöksen lähtökohtia on kuitenkin käsitelty asetusehdotuksen perustelumuistiossa, jonka mukaan vaihtoehtojen vertailussa »tiivistettäisiin, jäsennettäisiin ja tulkittaisiin arviointimenetellyssä tuotettu tieto päätöksentekoa varten». Vertailun tulisi sisältää kuvaus vaihtoehtojen vaikutusten eroista ja perustelut vaihtoehtojen paremmuudesta eri näkökulmista.⁶¹ Vertailua toteutettaessa voidaan hyödyntää muun muassa ympäristöministeriön tukiaineistosta ilmeneviä vertailumenetelmiä⁶² sekä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevia, YVAL 24.2 §:n (468/1994) nojalla annettuja ohjeita.⁶³ Tässä yksityiskohtaisemmin vertailume-

⁵⁹ Turtiainen 2000, s. 8.

⁶⁰ Vaihtoehtojen vertailu liittyy kuitenkin valitun vaihtoehdon perusteluvollisuuteen, josta on säädetty YVA-direktiivissä. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan hankkeesta vastaavan on annettava tiedot tietyin vaihtoehdon valintaan vaikuttaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon ympäristövaikutukset.

⁶¹ Ympäristöministeriön perustelumuistio (15.8.2006) koskien ehdotusta valtioneuvoston asetukseksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.

⁶² Ympäristöministeriön YVA-tukiaineisto.

⁶³ Ympäristöministeriön ohjeet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Helsinki 1998. Laadukkaan vertailun kriteereistä ks. myös Turtiainen 2000 (erityisesti

netelmiä ja laadukkaan vertailun kriteerejä käsittelemättä todettakoon, ettei vertailun toteuttaminen edellytä yksiselitteisen vastauksen antamista vaihtoehtojen edullisuusjärjestykseen.⁶⁴

3.5. Vaihtoehtotarkastelun suhde lupapäätöksentekoon

3.5.1. YVA-lainsäädännön menettelyllisestä luonteesta ja arvioinnin tulosten huomioonottamisvelvollisuudesta

Espoon sopimuksen, YVA-direktiivin ja Suomen YVA-lainsäädännön mukaisissa arviointimenettelyissä ei ratkaista hankkeen sallittavuutta tai tehdä oikeusvaikutteisia päätöksiä tarvittavista ympäristönsuojelutoimenpiteistä.⁶⁵ Tästä syystä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja siihen liittyvän vaihtoehtotarkastelun vaikutukset hankkeen toteuttamiseen riippuvat oikeudellisten vähimmäisvaatimusten näkökulmasta erityisesti siitä, miten arvioinnin tulokset on otettava huomioon lupa- ja sitä vastaavissa menettelyissä.⁶⁶

YVA-menettelyn ja päätöksenteon yhteyttä on pyritty vahvistamaan lainsäädännössä ensinnäkin vaatimuksella, että arviointi on tehtävä ennen päätöstä arviointivollisen hankkeen luvasta⁶⁷ (Espoon sopimuksen 2 artiklan 3 kohta, YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohta ja YVAL:n 13.1 §). Lisäksi Espoon sopimuksen, YVA-direktiivin ja Suomen YVA-lainsäädäntöön on kirjattu seuraavanlaiset ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten huomioonottamisvelvoitteet:

»Sopimuspuolet varmistavat, että päätettäessä lopullisesti ehdotetusta hankkeesta ympäristövaikutusten arvioinnin tulokset, mukaan lukien ympäristövaikutusten arviointiasiakirjat ja niitä koskevat kannanotot, jotka on vastaanotettu 3 artiklan 8 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti, sekä 5 artiklan mukaisesti käytyjen neuvottelujen tulokset, otetaan aiheellisella tavalla huomioon.» (Espoon sopimuksen 6 artiklan 1 kohta)⁶⁸

⁶⁴ Tromans Stephen – Fuller Karl, Environmental Impact Assessment – Law and Practice, Butterworth Environmental Law Series, Chippenham 2003, s. 226–232.

⁶⁵ Ks. myös Krämer Ludwig, EC Environmental Law, fourth edition, London 2000, s. 114, de Sadeleer Nicolas, Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules, Oxford 2002, s. 89–90 ja Kumpula – Pirjattanniemi 2007, s. 135.

⁶⁶ YVA-menettelyn vaikuttavuus ei tosin perustu yksin menettelyssä kerätyn tiedon kerta-luonteiseen huomioonottamiseen oikeudellisessa päätöksenteossa, vaan keskeisiltä osin myös suunnitteluprosessin aikana ja poliittisessa päätöksenteossa aktualisoituihin vaikutuksiin. YVA:n vaikutusmekanismeista laajemmin ks. Hokkanen Pekka, Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenetellyssä. Acta Universitatis Tamperensis 1285. Tampere 2007, s. 270–271 ja Pölonen 2007, s. 57–66.

⁶⁷ YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan luvalla tarkoitetaan »toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen».

⁶⁸ Espoon sopimus (6 artiklan 2 kohta) edellyttää myös, että aiheuttajaosapuolen on toimittava kohdeosapuolelle ehdotettua hanketta koskeva lopullisen päätös sekä tiedot päätöksen perusteena olevista seikoista ja näkökohdista. Tämä varmistaa sen, että kohdevaltio voi menet-

»Käytyjen neuvottelujen tulokset ja YVA-direktiivin 5, 6 ja 7 artiklan mukaisesti saadut tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä.» (YVA-direktiivin 8 artikla)

»Hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.» (YVAL 13.2 §)

Espoon sopimuksen, YVA-direktiivin ja YVAL:n mukaiset huomioonottamisvelvoitteet asettavat luvan myöntämistä tai epäämistä koskevalle päätökselle vähintäänkin perusteluvelvollisuuden.⁶⁹ Espoon sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ja YVA-direktiivin 8 artiklan sanamuodot sekä YVA-sääntelyn tavoitteisto (ympäristöhaittojen ennaltaehkäisy ja minimointi) antavat tukea myös tulkinnalle, ettei päätöksentekijä voi sivuuttaa YVA-menettelyn tuloksia.⁷⁰ Tämä on linjassa yleisen kansainvälisen oikeuden huolellisuusperiaatteen kanssa.⁷¹ Periaate edellyttää selvilläoltoa toimintojen rajat ylittävistä ympäristövaikutuksista ja kieltää yleisellä tasolla merkittävien haitallisten vaikutusten aiheuttamisen toisten valtioiden ympäristölle. Espoon sopimuksen kontekstissa huolellisuusperiaatteen asettamat vaateet toteutuvat siten, että aiheuttajavaltio selvittää huolellisesti ehdotetun hankkeen ympäristövaikutukset ja antaa lupapäätöksenteossa painoarvoa arvioinnin ja Espoon sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisten neuvottelujen tuloksille.⁷² Sopimuksen mukaisissa neuvotteluissa myös kohdevaltio voi esittää näkemyksensä niistä toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen huolellisuusperiaatteen kieltämien merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutumisen välttämiseksi.

littyneet aiheuttajaosapuolen päätöksentekoon. Lupapäätöksestä ja muun ohella sen perusteista tiedottamista edellytetään myös YVA-direktiivissä (9 artiklan 2 ja 3 kohdat). Espoon sopimuksesta poiketen YVA-direktiivin mukaisissa tietojen toimittamisvaatimuksissa on otettu huomioon myös yleisö, jota asia koskee. Direktiivin mukaan »[k]uultujen jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisön, jota asia koskee, saataville annetaan asianmukaisella tavalla tiedot niiden omalla alueella».

⁶⁹ Ks. myös *Kumpula Anne*, Ympäristö oikeutena, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu, A-sarja N:o 252, Jyväskylä 2004, s. 279–280 ja *Craig* 2008, s. 151 ja 168.

⁷⁰ Ks. myös *Cashman Liam*, Environmental Impact Assessment, A Major Instrument in Environmental Integration s. 77, teoksessa: *Europe and the Environment, Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer, Onida, Marco* (ed.), Groningen 2004, s. 63–90 ja *Holder*, 2004 s. 237, 270.

⁷¹ Kansainvälisen tuomioistuin on todennut kahdessa tapauksessa, että huolellisuusperiaate on osa yleistä kansainvälistä oikeutta: »The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment». Ks. tapaukset the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Rep. (1996) s. 226 ja Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgement, 25.9.1997, ICJ Rep. (1997) s. 7.

⁷² Huolellisuusvelvoitteesta tarkemmin ks. *Handl Günther*, Transboundary Impacts, teoksessa *International Environmental Law*, Oxford 2007, s. 531–549 ja

Toisaalta merkitystä on annettava sille, ettei Espoon sopimukseen tai YVA-direktiiviin ole sisällytetty merkittävien haitallisten vaikutusten aiheuttamiskieltoa eikä niissä muutointakaan säädetä, mikä on sallittua tai kiellettyä, tai miten suuri painoarvo arvioinnin tuloksille tulee lupaharkinnassa antaa. Aineellisen vaatimuksen sisällyttämisestä Espoon sopimukseen neuvoteltiin sopimuksen valmisteluvaiheessa. Toisessa valmistelutyöryhmän kokouksessa esitettiin, että jos ehdotetulla hankkeella on todennäköisesti valtioiden rajat ylittäviä merkittäviä haitallisia vaikutuksia, aiheuttajavaltio ei saisi sitä hyväksyä. Ehdotusta ei käsitelty enää tämän jälkeen eikä vaatimusta kirjattu lopulliseen sopimustekstiin.⁷³ Tämä viittaa osaltaan siihen, että merkittävien haitallisten vaikutusten ennaltaehkäisy aineellisen sääntelyn keinoin on jätetty tietoisesti pois Espoon sopimuksesta.

Ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten huomioonottamisvelvollisuuden merkitystä arvioitaessa on huomioitava myös se, että kansallisen aineellisen ja viranomaisten toimivaltaa määrittävän normiston aukkokohtat voivat aiheuttaa esteen YVA:ssa kerätyn tiedon hyödyntämiselle. Ongelma ei näyttäisi olevan vain teoreettinen. Suomen sektorilakien⁷⁴ mukaisissa lupamenettelyissä osa YVA-menettelyssä kerätystä vaikutustiedosta jää yleensä säädösten soveltamisalarajoitteiden vuoksi lupaharkinnan ulkopuolelle. Rajoitteet liittyvät esimerkiksi ympäristölupamenettelyssä sellaisiin luonto- tai maisemavaikutuksiin, jotka aiheutuvat toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta. Esimerkiksi ratkaisusta *KHO 2005:27* ja *KHO 2005:70* ilmenee, että turvetuotantohankkeiden olennaiset luontovaikutukset voivat jäädä ympäristölupamenettelyssä huomioon ottamatta niiltä osin kuin seuraukset aiheutuvat ympäristönsuojelulaissa tarkoitettun ympäristön pilaantumisen sijaan suoalueen fyysisestä muuttamisesta.⁷⁵ Myös hankkeen erilaiset sosiaaliset vaikutukset (vaikutukset ihmisten elinoloihin ja viihtyisyyteen), joita YVA-menettelyssä tulee laajan ympäristövaikutuskäsitteen (YVAL 2.1 §) vuoksi tarkastella, kuuluvat usein sektorikohtaisten ympäristöllisten lupamenettelyjen katvealueisiin.⁷⁶ Kyse on YVA-lainsäädännön ja aineellisen lainsäädännön osittaisesta vastaamattomuudesta, joka voi heiken-

⁷³ Ks. Espoon sopimuksen valmistelua puheenjohtajana vetäneen kanadalaisvirkamiehen artikkeli aiheesta. *Connelly Robert*, The UN Convention on EIA in a Transboundary Context: Historical Perspective, Environmental Impact Assessment Review, Vol. 19, s. 37–46.

⁷⁴ Sektorilaeissa säädetään hankkeiden lupa- tai muista hyväksymismenettelyistä. Suomessa toteutettujen YVA-hankkeiden osalta useimmin sovellettu sektorilaki on ollut ympäristönsuojelulaki (86/2000, YSL). Valtaosa hankkeista on ollut päästötyyppisiä ja niiden toteuttaminen on edellyttänyt YSL:n mukaista ympäristölupaa. *Pölönen* 2007 s. 166. Hanketyypistä riippuen muita relevantteja sektorilakeja ovat olleet muun muassa vesilaki, yleisistä teistä annettu laki (243/1954, sittemmin kumottu ja korvattu maantielaila 503/2005), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), lunastuslaki (603/1977), maa-aineslaki (555/1981) ja kaivoslaki (503/1965).

⁷⁵ Vastaavasti kaivoshankkeiden osalta ympäristölupamenettelyssä ei voida kiinnittää kattavasti huomiota esimerkiksi luonnonvarojen kestävään käyttöön, luonnon monimuotoisuuteen tai hankkeen maisemavaikutuksiin.

⁷⁶ YVA:n ja sektorilakien suhteesta sekä aineellisen ympäristölainsäädännön aukoista YVA:n

tää hanketyypistä riippuen myös rajat ylittävän ympäristövaikutusten arvioinnin vaikuttavuutta.

3.5.2. Vaihtoehtotarkastelun tulosten välittyminen lupapäätöksentekoon: esimerkkinä vesilaki

Vesilain mukainen lupaharkinta on lähtökohtaisesti sijoituspaikkakohtaista. Lupaharkinnassa lähtökohtana on ratkaisun antaminen hankkeen luvan myöntämisen edellytyksistä hakemuksessa määritetyn sijoituspaikan osalta (ks. myös KHO 2002:64). Vaihtoehtojen sijoituspaikkojen tai toteuttamisratkaisujen olemassaololla voi kuitenkin olla merkitystä vesilain mukaisessa lupaharkinnassa *haittojen minimoinnin periaatteen* ja *intressivertailun* kautta. Haittojen minimoinnin periaate ohjaa nimensä mukaisesti ympäristölle aiheutuvien haitallisten vaikutusten minimointiin. Jos vaihtoehtoinen sijoituspaikka osoittautuu hyödyllisempänä hankesuunnittelun pohjaksi, mikäli edellytykset ovat muutoin olemassa.⁷⁷ Vesilain järjestelmässä periaatetta ilmentää erityisesti lain 2:3, jossa lähtökohtana on, että hanke on toteutettava muille vesistön käyttöeduille mahdollisimman vähän haittaa tuottaen, mutta aiheuttamatta kohtuuttomia lisäkustannuksia.⁷⁸

Vesilain 2:6:n 2 momentissa asetetaan puolestaan luvan myöntämisen edellytykseksi se, että rakentamisesta (hankkeesta) saatava hyödyn tulee olla siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava (intressivertailu).⁷⁹ Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö (KHO 2008:58) osoittaa, että vesilain 2:6:n 2 momentin mukaisessa intressivertailussa, joka on käytännössä tärkein vesilain lupaharkintanormi, on otettava huomioon hankkeen haittattomammat vaihtoehtoiset toteuttamistavat.⁸⁰ Merkillepantavaa

⁷⁷ Ks. hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi 84/1999 vp, s. 42, *Kuusiniemi Kari*, Ympäristönsuojelu ja immisioajattelu, Helsinki 1992, s. 557–559 ja *Saastamoinen Salla*, Ympäristövaikutusten arviointi, Espoo 1993, s. 73.

⁷⁸ Kyseinen vesilain haittojen minimoimisäädös on yleisesti velvoittava. Sitä on noudatettava myös silloin, kun lupaa rakentamiseen ei tarvita, rakentamislupaan ehtoja määrittäessä, rakentamisvaiheesta siltä osin kuin rakentamislupassa ei ole asiasta määräyksiä sekä vesistöön tehtyä rakennelmaa käytettäessä. Haittojen minimointiin suhteellisesti velvoittavasta VL 2:3:stä ks. lähemmin *Vihervuori Pekka*, teoksessa: Ympäristöoikeus, Juva 2001, s. 830–832 ja *Leinonen Jukka*, teoksessa: Ympäristönsuojelulainsäädäntö, *Kuusiniemi Kari* (toim.), Helsinki 2008, s. 393–394.

⁷⁹ Vesilain mukaisesta intressivertailusta ja sitä koskevasta oikeuskäytännöstä laajemmin ks. *Kuusiniemi Kari*, Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat s. 203–205, Oikeustiede Jurisprudentia XXXIV, s. 159–306, *Vihervuori* 2001, s. 823–829 (päivitettyä osoitteessa: <http://www.wsoypro.fi/>) ja *Leinonen* 2008, s. 396–397.

⁸⁰ Aikaisemmasta oikeuskäytännöstä mainittakoon ratkaisu KHO 1982 A II 86 (Pulkkilan-
15

on, että myös haittattomamman vaihtoehdon todennäköinen olemassaolo on otettava ratkaisun perusteella huomioon.

KHO 2008:58: Tekopohjavesihankkeessa sovellettiin joesta tapahtuvan veden ottamisen osalta vesilain 2:6:n 2 momenttia. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan mahdollisuus vedenhankinnan järjestämiseen valittua vaihtoehtoa haittattomammalla⁸¹ tavalla, jos sellainen vaihtoehto todennäköisesti oli olemassa, oli otettava intressivertailussa osaltaan huomioon. Valittu vedenhankintavaihtoehto ei ollut vedenhankinnan järjestämiseksi ainoa mahdollinen. Se seikka, että hakemuksen mukainen hanke kustannuksiltaan ehkä oli muita vaihtoehtoja edullisempi, ei sellaisenaan merkinnyt valitun vaihtoehdon etusijaa. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että tekopohjavesihankkeesta aiheutuvat haitat kokonaisuutena eivät olleet niin suuria, ettei hakijalle vedentarpeen tyydyttämisestä koituvaa hyötyä voitaisi pitää niihin nähden huomattavana. Sen mukaan hankkeesta saatava hyöty oli vedenhankinnan järjestämiseksi käytettävissä olevat vaihtoehdotkin huomioon ottaen tekopohjavesihankkeesta johtuvaa vahinkoa, haittaa ja muuta edunmenetystä huomattavasti suurempi. Luvan myöntämisen edellytykset olivat siten olemassa.

Haittojen minimoinnin periaate (VL 2:3) ja intressivertailu (VL 2:6:n 2 momentti) mahdollistavat YVA-lainsäädännön mukaisen vaihtoehtotarkastelun tulosten välittymisen vesilain mukaiseen lupapäätöksentekoon. Jos lupaviranomainen voi hanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon perusteella pitää todennäköisenä, että hankkeesta vastaavalla on haittattomampi, teknistaloudellisesti mahdollinen toteuttamisratkaisu käytettävissään, tämä voi yhdessä muiden lupaharkinnassa huomioon otettavien tekijöiden kanssa johtaa luvan epäämiseen haetun vaihtoehdon osalta. Vaihtoehtotarkastelu voi myös vaikuttaa lupapäätöksessä annettaviin lupaehtoihin sekä siihen, että lupa myönnetään jossain määrin muutetulle hankkeelle.

Vesilain mukaisessa lupaharkinnassa ei voida kuitenkaan antaa painoarvoa toisten valtioiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla alueilla sijaitseville hankkeen sijoituspaikkavaihtoehtoilta. Alueelliselta kannalta vesilain soveltamisalaan kuuluvat lähtökohtaisesti vain Suomessa toteutettavat hankkeet ja toimenpiteet.⁸² Vesilaissa tarkoitetun toimenpiteen vaikutukset vesistöön tai pohjaveteen toises-

tavalla ilman kohtuuttomia lisäkustannuksia. Päätös ilmentää osaltaan sitä, miten vaihtoehtoselvityksen tulokset voivat välittyä päätöksentekoon.

⁸¹ Tapauksessa korkein hallinto-oikeus tähdensi, että haittoina ja muina edunmenetyksinä oli otettava huomioon ennen muuta arvokkaan luonnonympäristön osan ainakin jonkinasteinen haitallinen muuttuminen ja muuttumisen vaara. KHO:n mukaan huomioon otettavat haitalliset vaikutukset voivat koskea niin pohjavettä ja vesistöjä kuin maaperää ja luontoa sekä elinkeino toimintoja.

⁸² *Vihervuori* 2001, s. 789 (päivitettyä osoitteessa: <http://www.wsoypro.fi/>). Vesilakia sovelletaan talousvyöhykelain (1058/2004) 3.1 §:n mukaisesti myös Suomen talousvyöhykkeel-

sa valtiossa otetaan kuitenkin vesilakia sovellettaessa huomioon kuten vastaava vaikutus Suomessa, jollei asianomaisen valtion kanssa tehdystä sopimuksesta muuta johdu (VL 21:13:n 2 momentti).⁸³

4. Päätelmiä Espoon sopimuksen soveltamis- ja kehittämishaasteista

Espoon sopimuksen mukainen ympäristövaikutusten arviointimenettely luo puitteet merkittävien ympäristökäyttöhankkeiden rajat ylittävien vaikutusten selvittämiseksi, kohdevaltion viranomaisten ja kansalaisten kuulemiselle sekä osapuolten välisille neuvotteluille hankkeesta aiheutuvien haittojen minimoimiseksi. Sopimuksen asettamia vaatimuksia arvioitaessa on erityisesti huomioitava sen kytkös kansallisiin järjestelmiin. Ajatuksena on ollut ulottaa kansallisisa järjestelmissä edellytetyt ympäristöarvioinnit ja osallistumisoikeudet samantasoisesti rajat ylittäviin vaikutuksiin ja kohdevaltioiden osallisiin. Sopimus on muotoiltu siten, että sen mukainen kansainvälinen arviointi voi toteutua useanlaisten kansallisten YVA-järjestelmien pohjalta.

Espoon sopimuksen perustuessa kansallisiin järjestelmiin rajat ylittävän arvioinnin vähimmäisvaatimukset voivat vaihdella riippuen siitä, missä maassa hanke toteutetaan. Tämä aiheuttaa haasteen useiden maiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla alueilla toteutettavien hankkeiden (esimerkiksi rajat ylittävät moottoritiet, rautatiet ja kaasuputket) vaikutusten arvioinnille. Näihin hankkeisiin saatetaan soveltaa useita sisältö- ja osallistumisvaatimuksiltaan sekä alueellisilta ulottuvuuksiltaan toisistaan poikkeavia YVA-menettelyjä. Rajat ylittäviin hankkeisiin Espoon sopimus soveltuu (vähimmäisvaatimusten mukaisesti tehtynä) huonosti, sillä siinä ei ole säädetty yhdistetystä ympäristövaikutusten arvioinnista (*joint-EIA*).⁸⁴ Se on laadittu yhden maan alueella toteutettavia, rajat ylittäviä vaikutuksia aiheuttavia toimintoja silmällä pitäen.

⁸³ Lisäksi eräissä merensuojelulain (1415/1994) 10 §:ssä säännellyissä rakentamistilanteissa vesilain säännökset voivat tulla sovellettaviksi myös Suomen talousvyöhykkeen ulkopuolella. Merensuojelulain 10 § koskee vain niitä tilanteita, joissa Suomen talousvyöhykkeen ylittävän rakennelman tekijänä on Suomen kansalainen tai suomalainen yhteisö. Ks. myös hallituksen esitys Eduskunnalle merensuojelulainsäädännön uudistamiseksi 323/1994 vp, merensuojelulain 10 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

⁸⁴ Sopimuksessa ei siis edellytetä vaikutusarviointien integrointia tai luoda muutoin menettelyllisiä raameja yhdistetylle arvioinnille. Kahden- ja monenvälisen yhteistyön perusteita koskeva Espoon sopimuksen liite VI sisältää kuitenkin maininnan, että kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin tai muihin järjestelyihin voi sisältyä muun muassa »soveltuvin osin yhteisten ympäristövaikutusten arviointien suorittaminen, yhteisten seurantaohjelmien kehittäminen, ympäristövaikutusten arviointien integrointi sekä menetelmien yhdenmukaistaminen saatujen tietojen

Valtioiden rajat ylittävien hankkeiden osalta yhdistetty ympäristövaikutusten arviointi on yleensä sekä vaikutusten kokonaisvaltaisen tunnistamisen ja hallinnan että kansalaisten tiedonsaannin kannalta hyvin tarpeellinen.⁸⁵ Nykytilanteessa yhdistetty arviointi voi toteutua osapuolten välisiin neuvotteluihin ja yhteisymmärrykseen perustuen, mutta vakiintuneita käytäntöjä ei ole vielä syntynyt. Kansainväliset rajat ylittävien hankkeiden yhtenäinen vaikutusarviointi näyttäisikin olevan kysymys, johon on tarvetta kiinnittää erityistä huomiota tulevaisuudessa Espoon sopimuksen osapuolten neuvotteluissa sopimuksen täydennystarpeita pohdittaessa.

Sekä Espoon sopimuksen että kansallisen lainsäädännön mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin toimivuutta ja jatkokehittämistarpeita arvioitaessa on lisäksi syytä kiinnittää erityistä huomiota arvioinnin ja päätöksenteon suhteeseen. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ei ratkaista hankkeen sallittavuutta tai tehdä oikeusvaikutteisia päätöksiä tarvittavista ympäristönsuojelutoimenpiteistä. Nykytilanteessa kansallisen aineellisen normiston aukkokohdat voivat aiheuttaa esteen vaikutusten arvioinnissa kerätyn tiedon hyödyntämiselle. Esimerkiksi Suomen sektorilakien mukaisissa lupamenettelyissä osa YVA-menettelyssä kerätystä vaikutustiedosta jää yleensä säädösten soveltamis-alarajoitteiden vuoksi lupaharkinnan ulkopuolelle. Rajoitteet liittyvät esimerkiksi ympäristölupamenettelyssä sellaisiin luonto- tai maisemavaikutuksiin, jotka aiheutuvat toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta. Myös hankkeen erilaiset sosiaaliset vaikutukset (vaikutukset ihmisten elinoloihin ja viihtyisyyteen), joita YVA-menettelyssä tulee laajan ympäristövaikutus-käsitteen kautta tarkastella, kuuluvat usein sektorikohtaisten ympäristöllisten lupamenettelyjen katvealueisiin. Kyse on menettelyllisen YVA-sääntelyn ja aineellisen lainsäädännön osittaisesta vastaamattomuudesta, joka heikentää hanketyypistä riippuen ympäristövaikutusten arvioinnin vaikuttavuutta.

⁸⁵ Tarve yhdistetylle arvioinnille on tunnistettu myös Espoon sopimuksen soveltamisohjeissa. Ohjeissa on myös esitetty keinoja toteuttaa yhdistetty arviointi. Economic Commission for Europe 2006, s. 18–19.