

*Anni Kärkkäinen*

YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN SEURANNAN  
FUNKTIOT JA ASEMA YVA- JA  
LUPALAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

# Ympäristövaikutusten seurannan funktiot ja asema YVA- ja lupalainsäädännössä

## *Functions and Status of Follow-up in Environmental Impact Assessment and Permit Regulation*

Asiasanat: seuranta, ympäristövaikutusten arviointi, kontrolloiva funktio, demokraattinen funktio, oppimiseen tähtäävä funktio  
follow-up, environmental impact assessment, controlling function, democratic function, learning function

## TIIVISTELMÄ

Tässä artikkelissa tarkastelen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA-menettely) viimeisenä vaiheena olevaa ympäristövaikutusten seurantaa, sen funktioita ja asemaa EU:n, Suomen, Yhdysvaltojen ja Kanadan lainsäädännössä. Seurannalla tarkoitetaan hanketoiminnan aloittamisen jälkeisiä vaikutusten arviointiin ja hallintaan liittyviä toimia.

Sääntelyteoreettisen tarkastelun kohteena ovat monitieteiseen YVA-teoriaan perustuvat seurannan funktiot, jotka vallitsevan jaottelun mukaan ovat kontrolloiva, demokraattinen ja oppimiseen tähtäävä funktio. Kontrolloiva funktio tarkoittaa seurannan tehtävää kontrolloida ennakoituja ja ennakoimattomia ympäristövaikutuksia, demokraattinen funktio tarkoittaa seurannan tehtävää kommunikoida vaikutusten hallinnasta yleisön kanssa ja oppimiseen tähtäävä funktio tarkoittaa seurannan tehtävää lisätä tietoa hanketoiminnan kehittämiseksi ja mukauttamiseksi. Funktiotarkastelun jälkeen analysoin lainopillisesti voimassa olevaa seurantasääntelyä, sekä arvioin, miten sääntely ilmentää seurannan funktioita. Arvioinnin tavoitteena on tehdä päätelmät hankekohtaisen seurantasääntelyn toimivuudesta.

Funktiotarkastelu osoittaa, että seurannan funktioista etenkin kontrolloivan funktion merkityssisältö on vuosikymmenten aikana kehittynyt. Seuranta ei pelkisty vain tekniseen ympäristövaikutusten tarkkailuun tai määräysten noudattamisen valvontaan, vaan seurannan tulisi olla kokonaisvaltaista vaikutusten hallintaa. Vaikutusten seurannassa keskeistä on ympäristövaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien huomioon ottaminen, seuranta ja mukautuva hallinta. Voimassa olevan lainsäädännön tarkastelu osoittaa, että hanketason seurantasääntely on osin puutteellista funktioiden toteutumisen näkökulmasta. Keskeiset puutteet liittyvät seurannan suunnittelun ohjaukseen, seurantavelvollisuuden rajalliseen ulottuvuuteen, seurannan sektorikohtaisuuteen ja yleisön osallistumismahdollisuuksiin.

---

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	62
2	YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN SEURANNAN FUNKTIOT .....	65
	2.1 Mitä seurannalla tarkoitetaan?.....	65
	2.2 Funktiotarkastelun lähtökohdat .....	67
	2.3 Kontrolloiva funktio .....	68
	2.3.1 Ennakoitujen vaikutusten kontrollointi .....	68
	2.3.2 Ennakoimattomien vaikutusten kontrollointi .....	70
	2.4 Demokraattinen funktio.....	73
	2.5 Oppimiseen tähtäävä funktio.....	76
	2.6 Mukautuvan hallinnan suhde seurantaan ja sen funktioihin .....	78
3	SEURANTA EU:N JA SUOMEN YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ .....	83
	3.1 Johdanto .....	83
	3.2 Seurannan funktiot YVA-direktiivissä .....	85
	3.2.2 Demokraattinen funktio .....	87
	3.2.3 Oppimiseen tähtäävä funktio .....	90
	3.3 Seurannan funktiot Suomen YVA-lainsäädännössä .....	91
	3.3.2 Kontrolloiva funktio.....	91
	3.3.3 Demokraattinen funktio .....	93
	3.3.4 Oppimiseen tähtäävä funktio .....	95
4	SEURANTA YMPÄRISTÖNSUOJELU- JA VESILAINSÄÄDÄNNÖSSÄ .....	96
	4.1 Ympäristönsuojelulain ja vesilain seurantasäännösten taustaa ...	96
	4.2 Kontrolloiva funktio ympäristönsuojelulaissa.....	98
	4.2.1 Ympäristöluvan seuranta- ja tarkkailumääräykset .....	98
	4.2.2 Seurantaan linkittyvä ympäristöluvan muuttaminen ja peruuttaminen.....	100
	4.3 Kontrolloiva funktio vesilaissa.....	104
	4.3.1 Vesitalousluvan seuranta- ja tarkkailumääräykset .....	104
	4.3.2 Seurantaan linkittyvä vesitalousluvan muuttaminen.....	105
	4.4 Demokraattinen funktio ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa .	107
	4.5 Oppimiseen tähtäävä funktio ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa.....	109

---

5	SEURANTA YHDYSVALTOJEN JA KANADAN YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ .....	111
5.1	Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädännön taustaa .....	111
5.2	Seurannan funktiot NEPA:ssa .....	114
5.2.1	Kontrolloiva funktio.....	115
5.2.2	Demokraattinen funktio .....	116
5.2.3	Oppimiseen tähtäävä funktio .....	117
5.3	Seurannan funktiot IAA:ssa .....	118
5.3.1	Kontrolloiva funktio.....	118
5.3.2	Demokraattinen funktio .....	120
5.3.3	Oppimiseen tähtäävä funktio .....	123
6	LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTARPEIDEN JA -MAHDOLLISUUKSIEN ARVIOINTI.....	124
6.1	Kokonaisarvio funktioiden toteutumisesta Suomen YVA- ja lupalainsäädännössä.....	124
6.2	Kokoavat huomiot NEPA:n ja IAA:n seurantasäätelystä.....	127
6.3	Suomen seurantasäätelyn kehittämissuhteudet YVA- ja lupasäätelyn kokonaisuudessa.....	129
6.3.1	Seurannan perusteiden säätäminen YVAL:ssa .....	129
6.3.2	Mukautuva hallinta ja sen suunnittelu .....	130
6.3.3	Yleisön osallistumismekanismien kehittäminen .....	131
6.3.4	Seurannan yhteensovittaminen ja kokonaisvaltaisuus ....	132
7	LOPUKSI .....	133
	LÄHTEET.....	135
	LYHENTEET.....	144

# 1 JOHDANTO<sup>1</sup>

Ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA-menettely) on yksi keskeisimmistä ennaltaehkäisevän ympäristöhallinnan ja -politiikan välineistä. Sen tarkoituksena on ennaltaehkäistä merkittävien hankkeiden haitallisia ympäristövaikutuksia, lisätä kansalaisosallistumista ja tietoisuutta hankkeiden vaikutuksista.<sup>2</sup> YVA-menettelyä on pidetty maailmanlaajuisesti toimivana ympäristönsuojelua edistävänä ohjauskeinona ja sen tavoitteiden on katsottu täyttyvän yleisesti ottaen hyvin.<sup>3</sup> Viime vuosina vihreä siirtymä ja kestävyysmurros ovat kuitenkin nostaneet esiin YVA-menettelyyn liittyviä kehityskohteita ja niiden myötä lainsäädännön uudistamistarpeita. Päällimmäisenä huolena on, että pitkäkestoinen ympäristövaikutusten ennakoarviointi lisää ympäristöhankkeiden hallinnollista taakkaa, samalla kun vihreän siirtymän kannalta merkittäviä hankkeita tulisi edistää nopealla tahdilla.<sup>4</sup> Vaikka vihreän siirtymän ja kestävyysmurroksen kannalta on olennaisen tärkeää sujuvoittaa ja nopeuttaa prosesseja, niihin sisältyy myös tavoite siirtyä luontoa kuluttavista ratkaisuista luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin.<sup>5</sup> Tämän vuoksi ympäristövaikutusten arvioinnilla on edelleen keskeinen rooli ympäristöhallinnassa.

Ympäristövaikutusten arvioinnin teorian mukaan YVA-menettelyn viimeinen vaihe on ympäristövaikutusten seuranta, joka on historiallisesti jäänyt suhteellisen vähälle huomiolle YVA-menettelyä ohjaavassa lainsäädännössä.<sup>6</sup> Lähtökohtaisesti YVA-menettely on varhaisen suunnittelun väline, jolla kartoitetaan hankkeen vaikutukset ennen hanketoiminnan aloittamista.<sup>7</sup> Tähän nähden seurannan toteuttaminen merkitsee ympäristövaikutusten arvioinnin jatkamista koko hankkeen elinkaaren ajan sen sijaan, että arviointi päättyisi hankkeen

<sup>1</sup> Tämä artikkeli on osa strategisen tutkimusneuvoston rahoittamaa hanketta ”Mutkikkaiden oikeusjärjestelmien resilienssi kestävyysmurroksessa” (358392) ja Suomen Akatemian rahoittamaa hanketta ”Demokraattisen suunnittelun muuttuvat anatomiat: Suunnitteluteoreettisia ja oikeustieteellisiä näkökulmia joustavaan sääntelyyn suomalaista maankäytön suunnittelua ohjaavassa lainsäädännössä” (333368). Kiitän myös Suomen Kulttuurirahaston Kalle ja Dagmar Välimaan rahastoa tutkimukseni mahdollistamisesta sekä anonyymejä vertaisarvioitsijoita arvokkaista kommentistaan artikkelin kehittämiseksi.

<sup>2</sup> Ks. Pölönen – Perho 2016, s. 2 ja 4; Hanna – Arnold 2022, s. 3.

<sup>3</sup> Ks. Jantunen – Hokkanen 2010, s. 72.

<sup>4</sup> Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2023/2413 direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusituvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta, johdannon kohta 16.

<sup>5</sup> Ks. KOM (2019) 640 lopull.

<sup>6</sup> Ks. Pölönen – Perho 2016, s. 152; Bjorkland 2013, s. 129–130; Olzynski 2021, s. 2; Nita 2022, s. 2.

<sup>7</sup> Ks. Kumpula 2013, III 8. YVA-menettelyn peruslähtökohdat.

hyväksymiseen ja hanketoiminnan aloittamiseen.<sup>8</sup> Jos ympäristönsuojelutavoitteista halutaan pitää kiinni samalla, kun tavoitellaan hankkeiden ennakkollisen ympäristövaikutusten arvioinnin keventämistä, voi seurannan merkityksen väittää vahvistuvan entisestään. Ohjeistuksia laadukkaan seurannan toteuttamiseksi on kehitelty kansainvälisesti jo sangen laajasti<sup>9</sup>, mutta seurannan lainsäädännöllinen perusta on edelleen varsin kehittymätön, niin Suomessa kuin osin maailmanlaajuisesti.

Monitieteisessä ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa seurannan konseptia on jäsennetty määrittämällä seurannan keskeiset funktiot, jotka ovat perustana seurannalle ja ohjaavat sen toteuttamista.<sup>10</sup> YVA-menettelyn kehittyessä tiedon lisääntymisen ja uusien ympäristöpoliittisten suuntausten myötä myös seurannan funktiot ovat kehittyneet ja saaneet uusia merkityssisältöjä. Viime vuosikymmeninä entistä näkyvämpänä ympäristövaikutusten arvioinnin tutkimuksen kohteena on ollut vaikutusten arviointiin liittyvien epävarmuuksien hallinta.<sup>11</sup> Ympäristö monimutkaisine ekosysteemeineen on altis jatkuvalle muutokselle, joten siihen kohdistuvien vaikutusten ennakkolliseen arviointiin jää väistämättä epävarmuuksia.<sup>12</sup> Vaikutusten epävarmuuksien hallinnassa keskeisenä lähestymistapana pidetään mukautuvaa hallintaa<sup>13</sup>, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan yleisesti mukauttavien toimenpiteiden tekemistä seurantatulosten perusteella.<sup>14</sup> Mukautuva hallinta on jo pitkään kuulunut ympäristövaikutusten arvioinnin ja seurannan teoreettisiin lähtökohtiin<sup>15</sup>, mutta sen integroiminen etenkin lainsäädäntöön on osoittautunut haasteelliseksi.<sup>16</sup>

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus aiempaan tutkimukseen perustuen systematisoida ja analysoida seurannan tarkoitusperiä eli *seurannan funktioita*, joiden näkökulmasta arvioidaan EU:n, Suomen, Yhdysvaltojen ja Kanadan voimassa olevan seurantasääntelyn toimivuutta. Toimivuutta arvioidaan sen perusteella, miten funktiot ilmenevät voimassa olevan lainsäädännön mekanismeissa, kuten

---

<sup>8</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 154–155.

<sup>9</sup> Kansainvälisessä YVA-tiedeyhteisössä on kehitetty tutkimustietoon perustuvat laadukkaan seurannan periaatteet, eli toimintaohjeet, joiden tarkoituksena on ”guide development and capacity building amongst EIA practitioners”. Ks. *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005, s. 175.

<sup>10</sup> Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8; *Pölonen* 2007, s. 243–244.

<sup>11</sup> *Morrison-Saunders* ym. 2021, s. 6.

<sup>12</sup> Ks. *Holling* 1978 s. 133; *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177.

<sup>13</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 154.

<sup>14</sup> Mukautuvan hallinnan teoreettisia lähtökohtia täsmennetään esim. teoksissa *Ruhl – Craig* 2014 s. 17–18; *Fitzpatrick – Williams* 2020; *Olzynski* 2021, s. 5–6. Ks. lähemmin myös luvussa 2.6.

<sup>15</sup> Ks. *Holling* 1978.

<sup>16</sup> Ks. esim. *Ruhl – Craig* 2014, s. 4; *Olzynski* 2021; *Ruhl – Cosens – Soininen* 2021, s. 521.

lupajärjestelmissä ja yleisön osallistumissäännöksissä. Artikkeliki keskittyy yksittäisten YVA-lainsäädännön piiriin kuuluvien hankkeiden seurantaan. Tutkimuksen lopuksi esitetään Suomen lainsäädännön kehittämisehdotuksia. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mitkä ovat ympäristövaikutusten arviointiin kuuluvan seurannan funktiot?
2. Miten seurannan funktiot ilmenevät YVA-direktiivissä, Suomen YVA- ja lupalainsäädännössä sekä Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädännössä?

Tutkimussuuntaukseltaan tutkimus edustaa sekä teoreettista ympäristöoikeutta että lainoppia. *Määttän* mukaan teoreettisen ympäristöoikeuden erääksi lähestymistavaksi voidaan jäsentää ympäristöoikeudellinen sääntelyjärjestelmä, sen toimintamekanismit ja taustaideat, josta käytetään myös nimitystä sääntelyteoreettinen ympäristöoikeus.<sup>17</sup> Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan jäsentämällä ja määrittämällä seurannan funktioita sekä analysoimalla niiden merkitysisältöjä<sup>18</sup>, minkä voi laajemmassa kuvassa hahmottaa YVA-järjestelmän toimintamekanismien ja taustaideoiden tarkasteluna. Toiseen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi on aluksi lainopin menetelmin systematisoitava ja tulkittava tarkastelun kohteena olevaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, jotta on mahdollista arvioida seurantasääntelyn toimivuutta, eli tehdä päätelmät siitä, miten seurannan funktiot ilmenevät voimassa olevassa lainsäädännössä. Toiseen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi tehdään myös vertaileva katsaus Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädäntöön. Tutkimuksen yleisenä intressinä on tunnistaa Suomen seurantasääntelyn kehittämistarpeita- ja mahdollisuuksia, joten vertailevalla jaksolla on praktinen intressi.<sup>19</sup> Praktisessa oikeusvertailussa on tarkoitus hyödyntää ulkomaisia sääntelyratkaisuja esimerkiksi oman järjestelmän aukkojen paikkaamiseksi. Näin ollen praktisen oikeusvertailun harjoittamisen syy on ensisijaisesti käytännöllisten päämäärien saavuttamisessa. Praktisessa lähestymistavassa ei pyritä tutkimaan oikeutta oikeudellisen käytännön tai oikeudellisen kulttuurin tasolla, vaan tyydytään vieraan oikeusjärjestelmän

---

<sup>17</sup> Muita teoreettisen ympäristöoikeuden lähestymistapoja ovat esimerkiksi 2. yleisiä oppeja kehittävä teoreettinen ympäristöoikeus, 3. ympäristöoikeudellisen ratkaisun teoria, 4. ympäristöoikeuden oikeusfilosofisen perustan tutkimus, 5. ympäristöoikeuden eettisfilosofisen perustan tutkimus sekä 6. ympäristöoikeuden oppi- ja tieteenhistoria. Ks. *Määttä* 2015, s. 27.

<sup>18</sup> *Pölösen* mukaan YVA-menettelyn funktiotarkastelun tavoitteena on ymmärtää menettelyn ominaispiirteitä ja vaikutusmekanismeja. Ks. *Pölönen* 2007, s. 3.

<sup>19</sup> Oikeusvertailusta sääntelyn kehittämisen perustana ks. *Zweigert – Kötz* 1998, s. 16–17. Oikeusvertailusta ja praktisesta intressistä ks. *Husa* 2013, s. 78–82.

pintaan.<sup>20</sup> Toisin sanoen tarkoituksena on tehdä mikrovertailua tarkastelun kohteeksi valittujen oikeusjärjestysten pintatasosta.<sup>21</sup>

YVA-tutkimuksessa on tehty paljon vertailua etenkin empiirisiä menetelmiä hyödyntämällä. Praktinen oikeusvertaileva tutkimus on nähdäkseni hedelmällistä juuri YVA-tutkimuksessa, sillä YVA-menettely tiettyine periaatteineen ja lähtökohtineen on otettu käyttöön laajasti ympäri maailmaa. Ympäristövaikutusten arvioinnin juuret ovat Yhdysvalloissa, jossa säädettiin maailman ensimmäinen YVA-säädös. Hieman sen jälkeen YVA-menettely otettiin käyttöön myös Kanadassa, joka ensimmäisten maiden joukossa sisällytti YVA-sääntelyyn myös vaikutusten seurannan. Tarkoituksena on siten asettaa alkuperäinen YVA-sääntely Suomen seurantasääntelyn rinnalle, ja hakea siitä virikettä kansallisen lainsäädännön kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien arvioinnille. Kyseisissä vertailumaissa seurantasääntely on jossain määrin Suomen sääntelystä poikkeavaa ja pidemmälle menevää, joten se voi tarjota ratkaisuja Suomen seurantasääntelyn aukkojen paikkaamiseen.

## 2 YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN SEURANNAN FUNKTIOT

### 2.1 Mitä seurannalla tarkoitetaan?

YVA-menettely voidaan jakaa kahteen ajalliseen vaiheeseen, joiden väliin asetuu hankkeen hyväksymispäätös<sup>22</sup>. Päätöstä edeltävä *ex ante* -vaihe käsittää YVA-menettelyn varhaiset osat ennen hankkeen täytäntöönpanoa, kuten seulonnan, vaikutusten ennakoinnin sekä lieventämis- ja muiden suunnitelmien laatimisen. Hankkeen hyväksymisestä alkaa päätöksen jälkeinen *ex post* -vaihe, johon sijoittuu hankkeen ja sen vaikutusten seuranta. Seurannan suunnittelu osana muuta hankkeen suunnittelua kuuluu kuitenkin päätöstä edeltävään vaiheeseen.<sup>23</sup> Seuranta (*follow-up*) on kattotermi kaikille hankepäätöksen jälkeisille toimenpiteille. Vakiintuneen käsityksen mukaan seuranta muodostuu lähikohtaisesti seuraavista osatekijöistä: vaikutusten tarkkailu, tarkkailutulosten

---

<sup>20</sup> Ks. Husa 2013, s. 78–82.

<sup>21</sup> Mikro- ja makrovertailun eroista ks. de Cruz 1995, s. 224.

<sup>22</sup> YVA-kirjallisuudessa käytetään termiä ‘consent decision’, jolla yleensä viitataan lupapäätökseen. Joissakin oikeusjärjestyksissä, kuten Yhdysvaltojen ja Kanadan, YVA-menettelyyn kuuluu sektorikohtaisia lupapäätöksiä edeltävä hankkeen hyväksymispäätös, jonka oikeusperusta on YVA-lainsäädännössä. Ks. jäljempänä luku 5.1.

<sup>23</sup> Ks. Morrison-Saunders – Arts 2004, s. 3–4.



arviointi, seurannasta kommunikointi sekä mukauttavat toimenpiteet.<sup>24</sup> Näistä osatekijöistä muodostettu seurannan yleinen määritelmä kuuluu näin ollen seuraavasti: ”Seuranta on hankkeen vaikutusten tarkkailua ja arviointia kyseisen hankkeen ympäristövaikutusten hallintaa ja kommunikointia varten.”<sup>25</sup>

Päätöksen jälkeisiä seurantaan viittaavia toimenpiteitä on määritelty josain määrin eri tavoin kansallisissa yhteyksissä. Hankkeen toteuttajien vastuulla olevaa hankkeen vaikutusten seuranta kutsutaan tarkkailuksi erotuksena (ympäristön tilan) seurannasta, jota suorittavat viranomaiset.<sup>26</sup> Jälkivalvonnalla taas tarkoitetaan pääsääntöisesti hallintopäätökseen, kuten lupapäätökseen perustuvia valvontatoimia, joiden sisältönä on lupamääräysten ja muiden toiminnassa sovellettavien säännösten noudattamisen valvonta.<sup>27</sup> YVA-menettelyn osana seuranta ymmärretään laajana ”sateenvarjo-terminä”, mitä on syytä painottaa erityisesti sen vuoksi, ettei YVA-menettelyyn kuuluvaa seuranta ymmärretä kapeasti vain vaikutusten tarkkailuna, jollaisena seuranta tyypillisesti kansallisessa ympäristölainsäädännössä hahmotetaan.<sup>28</sup>

Tämän tutkimuksen keskiössä on seuranta yksittäisen hankkeen sääntelyssä. Hankekohtaisen seurannan lisäksi Suomen järjestelmään sisältyy myös alueellisesti laajempaa viranomaisjohtoista seuranta, jolla seurataan ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden tilaa. Keskeiset viranomaisjohtoiset seurantamenettelyt perustuvat ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL), vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004, VMJL) sekä luonnonsuojelulain (9/2023) seurantavelvoitteisiin. Hankekohtainen seuranta tuottaa täydentävää tietoa viranomaisjohtoiseen seurantaan ja sen osaksi, mutta sillä on myös itseisarvoa sen tuottaessa yksityiskohtaista tietoa hanketoimintojen vaikutuksista, yleisön tiedonsaannin ja luottamuksen turvaamiseksi sekä hanketoimintojen kehittämiseksi. Kokonaisvaltaisen seurannan näkökulmasta on oleellista, että hankekohtainen seuranta linkitetään koordinoitusti muuhun laajempaan seurantaan.

---

<sup>24</sup> Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177.

<sup>25</sup> *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 4.

<sup>26</sup> Ks. *Seppälä* 2004, s. 101.

<sup>27</sup> Ks. *Vihervuori* 2013, VIII 1. Valvontajärjestelmät.

<sup>28</sup> Esimerkiksi ympäristönsuojelu- ja vesioikeudessa seuranta ymmärretään yleensä joko toiminnanharjoittajan tai viranomaisen suorittamana ympäristön ja sen vaikutusten tarkkailuna. Ks. *Kumpula* 2013, VII 1. Seuranta- ja tarkkailumääräykset; *Hollo* 2021, s. 188–189. Vrt. myös *European Commission* 1997, s. 11, jossa EU:n jäsenvaltiot käsittivät ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn kuuluvan seurannan pääsääntöisesti lupamääräysten noudattamisen valvontana.

## 2.2 Funktiotarkastelun lähtökohdat

Lainopillisessa tarkastelussa *funktioilla* on yleensä viitattu toivottuihin tai tiedostettuihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.<sup>29</sup> Pölönen katsoo funktioiden heijastavan sääntelyn taustalla olevia rationaliteetteja. Niillä voidaan viitata myös sääntelyn tehtäviin ja haluttuihin vaikutuksiin.<sup>30</sup> *Similän* mukaan sääntelyn funktioilla tarkoitetaan sääntelyn yhteiskunnallisia tehtäviä, joita palvelemaan se on kehittynyt.<sup>31</sup> Kansainvälisessä keskustelussa YVA-menettelyyn kuuluvan seurannan tarkoitusperiä ja tavoitteita on kuvattu termillä *objective*. Suppeassa merkityksessä termillä *objective* on viitattu tietystä asiayhteydestä ilmaistuihin tavoitteisiin.<sup>32</sup> Laajassa merkityksessä termillä on tarkoitettu seurannan tehtävää palvella monia eri tarkoituksia, kuten teknisiä, luonnontieteellisiä, sosiaalipoliittisia ja hallinnollisia.<sup>33</sup> *Artsin* mukaan termit *objective* ja *function* liittyvät läheisesti toisiinsa, mutta *objective* viittaa YVA-menettelyn tavoitteisiin ja *function* pikemminkin siihen, että seurannalla on tiettyjä tehtäviä tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>34</sup> Lainopillisessa tarkastelussa tavoitteilla tarkoitetaan tyypillisesti sellaisia lain tavoitteita, jotka saavat institutionaalista tukea oikeudellisesti merkityksellisissä käytännöissä.<sup>35</sup> Tässä tutkimuksessa funktiot sanoittavat seurannan kokonaisvaltaista toimintalogiikkaa: mitä tehtäviä seurannalla on ja millaisista elementeistä seurannan tulee rakentua? Funktiotarkastelu ei rajaudu institutionaalista tukea saaviin tavoitteisiin tai päämääriin, vaan seurannan funktiot rakentuvat osittain oikeuden ulkopuolisesta YVA-ajattelusta, eri tieteenalojen yhteistyön tuloksena syntyneistä teoreettisista lähtökohdista.

Funktiotarkastelu on nähdäkseni erityisen perusteltua ympäristöoikeudessa, jossa sääntelyn taustalta on löydettävissä monitahoisia tarkoitusperiä ja arvoja. Ympäristöoikeuden tarkoituksena on pyrkiä sovittamaan yhteen ympäristöön liittyviä, usein keskenään ristiriitaisia intressejä.<sup>36</sup> Ideaali (ympäristö)

---

<sup>29</sup> Ks. *Andersson* 1997 s. 202–207. Ks. myös *Zamboni* 2017, s. 98, jonka mukaan “-- a distinction has been drawn between functions of law as the effects or actual consequences of the law (or a specific branch of law) on a community (‘what law does’) and the functions of law as the purposes or goals the law is intended to have in a community (‘what law is thought to do’)”.

<sup>30</sup> Ks. *Pölönen* 2007, s. 15–16. Ks. myös *Tala* 2005, s. 222, joka käsittää sääntelyn funktiot lainsäätäjän tavoitteita yleisluontoisempina päämäärinä.

<sup>31</sup> *Similä* 2016, s. 52.

<sup>32</sup> Ks. esim. *Noble – Storey* 2005; *Morrison-Saunders ym.* 2014, s. 40.

<sup>33</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8; *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 3.

<sup>34</sup> Seurannan tavoitteena voi olla esimerkiksi oppiminen, jonka saavuttamiseksi on lisättävä tietoa. Tällöin tavoitteena on oppiminen ja funktiona tiedon lisääminen. Ks. *Arts*, 1998 s. 338.

<sup>35</sup> Oikeuslähteiden institutionaalisen tuen rakentumisesta tarkemmin ks. *Siltala* 2003, s. 212–214 ja 225.

<sup>36</sup> Ympäristöoikeudellisen sääntelyn moniarvoisuudesta ja tavoitteellisuudesta ks. *Kokko* 2017, s. 11–14.

lainsäädäntö ilmentää sen taustalla olevia funktioita.<sup>37</sup> Käytännössä näin ei aina ole esimerkiksi poliittisista, sääntelyn rakenteeseen tai lainsäädännön puutteelliseen arviointiin liittyvistä syistä.<sup>38</sup> Aiemmassa ympäristövaikutusten arviointia koskevassa tutkimuksessa paitsi YVA-menettelyllä myös siihen kuuluvalla seurannalla on katsottu olevan tiettyjä funktioita.<sup>39</sup> Seurannan funktiot limittyvät itse YVA-menettelyn funktioiden kanssa, mutta seurannalla on myös omia erityisiä tehtäviä. Funktioita on jaoteltu eri yhteyksissä jossain määrin eri tavoin, mutta jaottelut ovat sisällöltään yhteneväisiä. Vallitsevan jaottelun mukaan seurannan kolme ydinfunktiota ovat *kontrolloiva funktio*, *demokraattinen funktio* ja *oppimiseen tähtäävä funktio*.<sup>40</sup> Ympäristövaikutusten arvioinnista ja siihen kuuluvasta seurannasta käyty kansainvälinen toimivuusarviointi ja tieteellinen keskustelu ovat olleet tähän päivään asti vilkkaita, mikä näkyy seurannan funktioita koskevana kehittyneinä tulkintoina ja kannanottoina.<sup>41</sup> Seuraavissa luvuissa muodostan käsityksen siitä, mitä seurannan funktioilla tarkoitetaan.

## 2.3 Kontrollloiva funktio

### 2.3.1 Ennakoitujen vaikutusten kontrollointi

Seurannan kontrollointifunktiolla on läheinen yhteys YVA-menettelyn ennaltaehkäisevään funktioon, joka perustuu ennaltaehkäisyn periaatteeseen. Ennaltaehkäisyn periaate ohjaa arvioimaan hankkeen mahdolliset haittavaikutukset, jotta niitä voidaan ehkäistä. Ennaltaehkäisyn periaate tarkoittaa tunnettujen, eli etukäteen todennäköisiksi arvioitujen haittavaikutusten ehkäisyä.<sup>42</sup> Vaikutusten seurannan voi katsoa täydentävän ja varmentavan haittavaikutusten ennaltaehkäisyä, sillä seurannan avulla voidaan arvioida vaikutuksia koskevien ennusteiden paikkansapitävyyttä, vaikutusten kehittymistä sekä korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuutta.

---

<sup>37</sup> Ks. *Zamboni* 2017, s. 97–98.

<sup>38</sup> Lainsäädännön vaikutusten arvioinnista ks. *Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys* 2011, s. 72–73.

<sup>39</sup> Ks. *Pölonen* 2007, s. 57–63 ja 244; *Kumpula* 2013, III 8. YVA-menettelyn peruslähtökohdat.

<sup>40</sup> Ks. *Arts* 1998, s. 338–339; *Pölonen* 2007, s. 244.

<sup>41</sup> Esim. laadukkaan seurannan mukaisia kansainvälisiä periaatteita päivitetään uuden tutkimustiedon myötä.

<sup>42</sup> Ennaltaehkäisyyn perustuva lähestymistapa institutionalisoitiin kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa 1970-luvun alussa, jota ennen ensisijaisena lähestymistapana oli ympäristöhaittojen korjaaminen. Ks. *Duvic-Paoli* 2018, s. 27–28. Ennaltaehkäisyn periaatteen määritelmästä ks. *Kokko* 2017, s. 149; *Duvic-Paoli* 2018, s. 181–182.

Ympäristövaikutusten kontrollointi on yksi seurannan keskeisistä tehtävistä ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa.<sup>43</sup> Monitieteisessä teoriassa kontrollointi on määritelty yleisesti sellaisten valvontatoimenpiteiden luomiseksi, joiden avulla voidaan varmistaa, noudatetaanko hankkeessa sille asetettuja ympäristöä koskevia vaatimuksia.<sup>44</sup> Toisin sanoen kontrolloinnin on katsottu kohdistuvan erityisesti siihen, ovatko hankkeen ympäristövaikutukset pysyneet tietyissä hankkeelle asetetuissa rajoissa.<sup>45</sup> Arts on jäsentänyt seurannan kontrolloivaksi funktioksi lupapäätöksen täytäntöönpanon valvonnan, päätöksen jälkeisten muutosten ja kehityksen tarkkailun, toiminnan todellisten ympäristövaikutusten tarkkailun ja tarpeellisten mukauttavien toimenpiteiden tekemisen haittavaikutusten ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi.<sup>46</sup>

Seurannan tehtävää tarkasteltiin kansainvälisen vaikutustenarviointiyhdistyksen (IAIA) vuonna 2000 pidetyssä konferenssissa<sup>47</sup>, jossa koottiin yhteen ympäristövaikutusten arviointiin kuuluvan seurannan funktiot.<sup>48</sup> Seurannan keskeisiksi elementeiksi vakiintuivat vaikutusten tarkkailu (*monitoring*) ja seurantatulosten arviointi (*evaluation*). Tarkkailulla tarkoitetaan tietojen keräämistä ja vertailua standardeihin, ennusteisiin tai odotuksiin. Tarkkailuun sisältyy ensinnäkin ympäristöindikaattoreiden lähtötilanteen seuranta ennen toiminnan aloittamista koskevaa päätöksentekoa, mikä muodostaa perustan ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa esitettävälle ennusteille ja arvioinneille, sekä päätöksen noudattamisen tarkkailu päätöksenteon jälkeisissä vaiheissa.<sup>49</sup> Arvioinnilla taas tarkoitetaan tarkkailun jälkeistä päätelmää siitä, onko toiminta standardien, ennusteiden tai odotusten mukaista ja mikä vaikutus toiminnalla on ympäristöön. Arviointi suoritetaan vertaamalla seurantatuloksia ennalta määriteltyihin kriteereihin. Tarkkailun ja arvioinnin lisäksi kontrollointifunktion keskeinen elementti on vaikutusten hallinta (*management*), jolla tarkoitetaan asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamista tarkkailu- ja arviointitoimien myötä

---

<sup>43</sup> Ks. *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005, s. 179.

<sup>44</sup> Ks. *Sadler* 1996, s. 132; *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Hanna – Arnold* 2022, s. 14.

<sup>45</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8; *Pölonen* 2007, s. 244; *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 6.

<sup>46</sup> Ks. *Arts* 1998, s. 338. Ks. myös *Sadler* 1996, s. 130.

<sup>47</sup> Konferenssin tarkoituksena oli tuottaa tietoa laadukkaan seurannan toteuttamiseksi ja arvioida seurannan kehityskohtia. ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 176.

<sup>48</sup> Seurannan kontrolloiva funktio määriteltiin seuraavasti: ”tiedon lisääminen toiminnan seurauksista (esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ennusteiden paikkansapitävyydestä tai toiminnan ympäristönsuojelullisesta tasosta) ja sen tarkistaminen, että toiminnalle asetettuja vaatimuksia noudatetaan”. Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177.

<sup>49</sup> Ks. *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005, s. 176.

ilmenneiden ongelmien ratkaisemiseksi.<sup>50</sup> Vaikutusten etukäteinen ennustaminen ja arviointi kuuluvat YVA-menettelyn ytimeen, minkä vuoksi laadukkaan ympäristövaikutusten arvioinnin tunnusmerkkinä on perinteisesti pidetty korkean ennustetarkkuuden saavuttamista.<sup>51</sup>

### 2.3.2 Ennakoimattomien vaikutusten kontrollointi

Haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisyyn kuuluu myös haittavaikutuksiin varautuminen. Ympäristövaikutusten arvioinnin toisena periaatteellisena lähtökohtana on ennalta varautuminen, joka tarkoittaa varovaisuutta niissä tilanteissa, joihin liittyy tieteellistä epävarmuutta.<sup>52</sup> Jos vaikutusten arvioinnissa vaikutuksiin liittyvää epävarmuutta ei voida muuttaa olemassa olevan tiedon perusteella toiminnassa hallittavaksi riskiksi, ennalta varautumisen periaate estää hyväksymästä ympäristöön mahdollisesti haitallisesti vaikuttavaa toimintaa.<sup>53</sup> Ennalta varautuminen on keskeinen ohjausperiaate ympäristövaikutusten arvioinnin ex ante -vaiheessa.<sup>54</sup> Tämän vuoksi ympäristövaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien hallintaan on pääsääntöisesti löydettävä ratkaisu ennen hanke-toiminnan aloittamista.<sup>55</sup> Vaikutusten arviointimekanismit eivät kuitenkaan pysty täydellä varmuudella ennustamaan ympäristön toimintaa, joten vaikutusten arviointiin jää väistämättä epävarmuuksia.<sup>56</sup> Seurannan näkökulmasta ennalta varautumisen voi katsoa tarkoittavan jälkikäteistä epävarmuuksien ja ennakoimattomien tilanteiden hallintaa.<sup>57</sup>

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevissa tutkimuksissa on esitetty kritiikkiä sitä kohtaan, että hankkeiden ympäristövaikutusten kontrollointi pelkistyisi vain tiettyjen etukäteen yksilöityjen vaikutusennusteiden ympärille. Kriittisten kannanottojen mukaan seurannan ensisijaisena tarkoituksena ei tulisi olla ympäristövaikutuksia koskevien ennusteiden paikkansapitävyyden varmentaminen, sillä ennusteet voivat menettää merkityksensä siitä syystä, että ympäristön tilassa tapahtuu jatkuvasti muutoksia.<sup>58</sup>

---

<sup>50</sup> Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Marshall – Arts – Morrison-Saunders* 2005, s. 176.

<sup>51</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 156.

<sup>52</sup> Ks. Rion julistuksen periaate 15; *KOM (2000) 0001 lopull.*

<sup>53</sup> Ks. *Kokko* 2017, s. 145.

<sup>54</sup> Ks. YVA-direktiivin (2011/92/EU) johdannon kohta 2.

<sup>55</sup> Ks. *Asia C-404/0.*

<sup>56</sup> Ks. *Holling* 1978, s. 133; *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177.

<sup>57</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 175.

<sup>58</sup> Ks. *Noble – Storey* 2005, s. 164–165 ja 168. Ks. myös *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Pinto ym.* 2019, s. 13.

Muutokset ovat seurausta ekosysteemien sisäisistä ominaisuuksista ja niihin vaikuttavista tekijöistä. *Holling* ryhmittelee ekosysteemeille neljä keskeistä ominaisuutta, ”organized connection between parts, spatial heterogeneity, resilience, and dynamic variability”, joiden ympärille vaikutusten mittausta tulisi rakentaa. Näistä ominaisuuksista voi hänen mukaansa tehdä useita yleisiä päätelmiä, kuten että yhden muuttujan muutoksilla voi olla odottamattomia vaikutuksia muuttujiin samassa paikassa mutta useiden yhteyksien päässä, väärän muuttujan seuranta voi näyttää siltä, ettei muutosta tapahdu, vaikka merkittävä muutos olisi lähellä, ja että vaikutukset eivät välttämättä ole välittömiä ja asteittaisia, vaan ne voivat ilmetä äkillisesti jonkin ajan kuluttua tapahtumasta.<sup>59</sup>

Samoin ongelmana on pidetty sitä, että ennakkolliseen vaikutusarviointiin keskittyvä lähestymistapa ei kykene ottamaan kokonaisvaltaisesti huomioon ennakkoimattomia haittavaikutuksia, jotka tyypillisesti aiheutuvat vaikutusten kumuloidumisesta.<sup>60</sup> Esimerkiksi *Pinto ym.* huomauttavat, että jos seurantatoimet keskitetään ainoastaan YVA-menettelyssä ennustettuihin merkittäviin vaikutuksiin, muut lievemmiksi arvioidut vaikutukset voivat muuttua merkittäviksi ilman, että hankkeen toteuttajat tai viranomaiset sitä havaitsevat.<sup>61</sup> Samoin *Noble* ja *Storey* toteavat, että pyrkimys varmentaa etukäteiset ennustukset ei välttämättä johda siihen, että seurantatulokset olisivat tosiasiaassa ympäristön kannalta suotuisia. Heidän mukaansa seurannan perimmäisenä tarkoituksena tulisi olla *ympäristönsuojelullisten tavoitteiden saavuttaminen* sen sijaan, että tavoiteltaisiin vaikutusarviointien paikkansapitävyyttä.<sup>62</sup>

Useissa aiemmissa tutkimuksissa kontrollointifunktioon liittyvät näkökohdat menevät siis pidemmälle kuin vaikutusarviointien varmentamiseen ja hankkeelle asetettujen vaatimusten noudattamiseen. Vähintään yhtä keskeisenä, jopa keskeisempänä kontrollin kohteena pidetään vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia. Epävarmuuksien osoittaminen, vähentäminen ja huomioon ottaminen on katsottu monessa tutkimuksessa ympäristövaikutusten arvioinnin ja siihen kuuluvan seurannan keskeiseksi funktioksi.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Ks. tarkemmin *Holling* 1978, s. 33–35.

<sup>60</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 156–157.

<sup>61</sup> Ks. *Pinto ym.* 2019, s. 13.

<sup>62</sup> Ks. *Noble – Storey* 2005, s. 164–165. Tällainen tavoiteorientoitunut lähestymistapa kuuluu myös *Hollingin* teoriaan mukautuvasta ympäristöhallinnasta. Ks. *Holling* 1978, s. 133–139. Ks. myös *Ruhl – Craig* 2014, s. 22–23: mukautuvan vaikutusten hallinnan tavoitteita voivat esimerkiksi olla luonnonolojen palauttaminen, vieraslajien hävittäminen, virkistysmahdollisuuksien parantaminen ja uhanalaisten lajien suojeleminen.

<sup>63</sup> Ks. *Duinker* 1989, s. 797–805; *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 7; *Noble – Storey* 2005, s. 173–174 ja 176–177; *Fraser – Russell* 2016, s. 22. Ks. myös *Pölönen* 2007, s. 244, jonka mukaan seuranta on tarpeen tehdä erityisesti silloin, kun vaikutusten merkittävydestä ja lieventämistoimenpiteiden riittävydestä on epävarmuutta.

Epävarmuuksia painottava lähestymistapa merkitsee sitä, että laadukkaan YVA-menettelyn tunnusmerkki on jotain muuta tai enemmän kuin se, että ennakolliset vaikutusarvioinnit ovat osuneet oikeaan.<sup>64</sup> Noblen ja Storeyn mukaan epävarmuuksien tunnistamisesta ei tulisi rangaista, sillä sen takia toiminnanharjoittajat saattavat olla haluttomia avoimesti myöntämään hankkeeseen liittyviä epävarmuuksia. Sen sijaan tulisi panostaa toiminnan aikaiseen epävarmuuksien hallintaan.<sup>65</sup> Tällainen lähestymistapa näyttäytyy kuitenkin ongelmallisena nykyisen lupajärjestelmän näkökulmasta, sillä lupapäätöksenteossa epävarmuuksilla on aina oikeusvaikutuksensa. Suomen oikeusjärjestelmässä lupaharkinta on lähtökohtaisesti oikeusharkintaista, eli hankkeelle tulee myöntää lupa, jos lakisääteiset edellytykset täyttyvät. Ympäristöhankkeita koskevien lupien edellytyksenä on, ettei hankkeesta aiheudu huomattavaa tai merkittävää ympäristöhaittaa. Jos lupaharkinnan lopputulos on, ettei tällaista mahdollisuutta voida (edes lupamääräyksin) sulkea pois, ei lupaa voida myöntää.<sup>66</sup> Toisaalta epävarmuuden oikeusvaikutuksina voivat olla luvan myöntäminen määräaikaisena<sup>67</sup> tai ehdollisena siten, että haittavaikutusten todennäköisyys ei ylitä merkittävyyssynnystä.

Varautuminen mahdollisiin ennakoimattomiin vaikutuksiin edellyttää usein vaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua. Ympäristövaikutusten kokonaisvaltainen hallinta ei sinänsä ole uusi näkökulma seurantaan, vaan tutkimukset ovat jo 2000-luvun vaihteessa osoittaneet, että seurannan funktio on muuttumassa teknisluonteisesta ja pistemäisestä vaikutustarkkailusta haitallisten vaikutusten lieventämispyrkimyksiin kokonaisvaltaisemman vaikutusten hallinnan kautta.<sup>68</sup> Seurannan tulisi kattaa ympäristö kokonaisuutena ja ottaa huomioon ympäristön eri osien vuorovaikutussuhteet. Kehityssuunta vaikutusten kokonaisvaltaista hallintaa kohti näkyy yhä enenevässä määrin teoreettisissa kannanotoissa, joissa peräänkuulutetaan sitä, että vaikutusten kontrolloinnissa tulisi painottaa epävarmuuksien yksilöimistä, vähentämistä ja huomioon ottamista sekä hankkeitaisten ympäristötavoitteiden asettamista sen sijaan, että seurannan tarkoitus pelkistyisi ennusteiden varmentamiseen.<sup>69</sup> Myös oikeustieteen kentällä on virinnyt aktiivinen keskustelu oikeudellisten järjestelmien kyvystä vastata monimutkaisten sosiaalis-ekologisten systeemien haasteisiin, mihin pureudutaan tarkemmin luvussa 2.6.

---

<sup>64</sup> Ks. *Kwasniak* 2010, s. 442.

<sup>65</sup> Ks. *Noble – Storey* 2005, s. 174.

<sup>66</sup> Ks. *Kumpula* 2013, VII 1. Lupaharkinta ja lupamääräykset. Ks. myös esim. *KHO* 2019:166 ja *KHO* 2022:38.

<sup>67</sup> Ks. esim. YSL 87.1 §.

<sup>68</sup> Ks. *Arts* 1998, s. 339; *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 9; *Noble – Storey*, 2005 s. 170.

<sup>69</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Bailey* 1999, s. 294; *Noble – Storey* 2005, s. 168; *Fraser – Russell* 2016, s. 20; *Tung* 2017, s. 249; *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 3.

## 2.4 Demokraattinen funktio

Demokraattinen funktio pohjautuu kansalaisosallistumisen ideaan. Osallistuminen kuuluu keskeisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn ja sen eri vaiheisiin, joten sen tulisi ulottua myös vaikutusten seurantaan.<sup>70</sup> Kansalaisosallistumisen merkitys kansainvälisessä ja EU:n ympäristöoikeudessa on vahvistunut merkittävästi viimeisen vuosikymmenen vaihteessa, joten se on vaikuttanut myös YVA-sääntelyn kehitykseen.<sup>71</sup> Vuonna 2003 YVA-direktiiviä muutettiin yleisön osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi, mikä perustui tarpeelle yhdenmukaistaa direktiivin säännökset kansainvälisen Århusin yleissopimuksen<sup>72</sup> säännösten kanssa. Yleissopimuksen ja siihen pohjautuvan direktiivin tavoitteina on taata yleisölle oikeus saada tietoa ympäristöasioista ja osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, mitkä ilmentävät demokraattisen funktion ydintä.

Yleisön osallistumista YVA-menettelyssä on pääasiassa tutkittu menettelyn ex ante -vaiheen osalta.<sup>73</sup> YVA-kirjallisuudessa on kuitenkin jo varhain omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan yleisön osallistumisen kannalta olisi olennaista, että myös vaikutusten seuranta toteutetaan avoimesti yleisöä varten ja yleisön kanssa.<sup>74</sup> Väite mukailee YVA-direktiivin ja yleissopimuksen tavoitteita ja siitä voi erottaa laadukkaaseen seurantaan kuuluvan osallistumisen elementit – avoimuus ja yleisön aktiivinen mukaan ottaminen. Seurannan aikaansaamien toimien ja päätösten olisi oltava läpinäkyviä, ja niistä olisi tiedotettava osapuolille. Tiedottamisen lisäksi yleisön aktiivinen osallistuminen seurantaprosesseihin on suotavaa.<sup>75</sup> YVA-kirjallisuudessa on ryhmitelty konkreettisia yleisön osallistumisen keinoja, joita ovat yleisön tiedonsaanti, näkemysten ilmaisu sekä yleisön osallistuminen seurantatiedon tuottamiseen.

Seurantaohjelmien tulisi ensinnäkin parantaa yleisön tietoisuutta hankkeiden todellisista ympäristövaikutuksista, minkä katsotaan samalla parantavan

---

<sup>70</sup> Ks. Ross 2004, s. 178; Hanna – Arnold 2022, s. 15; Morrison-Saunders ym. 2023, s. 48.

<sup>71</sup> Ks. Pölönen 2007, s. 61 ja alav. 83.

<sup>72</sup> Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 122/2004).

<sup>73</sup> Ks. Morrison-Saunders ym. 2023, s. 49.

<sup>74</sup> Ks. Morrison-Saunders ym. 2023, s. 49, jotka viittaavat Griman (1997) tutkimukseen ‘The role of public participation in EA follow-up’.

<sup>75</sup> Ks. erityisesti laadukkaaseen seurantaan periaate 2. Marshall – Arts – Morrison-Saunders 2005. Kansalaisosallistumisen tasoja on ryhmitelty eri tavoin, mutta jaotelluista yhdistää jako passiiviseen ja aktiiviseen osallistumiseen. Esim. OECD:n käsikirjassa osallistuminen ryhmitellään tiedottamiseen, konsultaatioon ja aktiiviseen osallistumiseen. Ks. OECD 2001. International Association for Public Participation jaottelee osallistumisen vielä täsmällisemmin tiedon jakamiseen, kuulemiseen, aktiiviseen osallistumiseen, yhteistoimintaan ja yleisön päätösvaltaan. Ks. IAP2 Spectrum of Public Participation. [<https://www.iap2.org/page/pillars>]



hankkeiden yleistä hyväksyttävyyttä.<sup>76</sup> Laadukkaaseen seurantaan katsotaan kuuluvan pääsääntöisesti pakollinen seurantatoimien ja -tulosten julkinen raportointi. Julkista raportointia koskevat vaatimukset voisivat olla sisällytettyinä YVA-säädöksiin tai hankkeen hyväksymistä koskeviin ehtoihin. Niin ikään seurannasta viestiminen ja viestinnän ymmärrettävyys ovat usein todettu tärkeiksi tekijöiksi paitsi yleisön ja hankkeiden toteuttajien tai viranomaisten välisen myös arviointimenettelyn oikeellisuuteen liittyvän luottamuksen varmistamisessa.<sup>77</sup>

Toiseksi yleisöllä tulisi olla mahdollisuus esittää näkemyksiä seurantaa koskien. Oikeudellisena vähimmäisvaatimuksena pidetään oikeutta osallistua seurantaa koskevaan päätöksentekoon, jonka tulisi pitää sisällään asiakirjojen julkaisemisen lisäksi näkemysten esittämismahdollisuuden.<sup>78</sup> Osallistuminen YVA-menettelyssä ulottuu kuitenkin koko arviointiprosessiin, eikä ainoastaan oikeudellis-hallinnolliseen päätöksentekoon, mistä näkökulmasta katsoen pelkkä päätöksentekoon osallistuminen ei ole linjassa YVA-menettelyn tarkoituksen kanssa. Vaikutusten seurantaan osallistumista ei tarkastella ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa näin ollen vain oikeudellis-hallinnollisen päätöksenteon osana, vaan yleisesti hankkeen toiminnan aikaisena yleisön mahdollisuutena esittää näkemyksiä seurannasta ja muin keinoin osallistua aktiivisesti seurantaan.<sup>79</sup>

Suomen lupajärjestelmässä yleisön aktiivinen osallistuminen hahmotetaan kuitenkin lähtökohtaisesti päätöksentekomenettelyyn osallistumisena, jossa kuulemisen tarpeen määrittävät kuulemisen kohteena olevat selvitykset ja vaatimukset. Toisin sanoen kuuleminen käynnistyy viranomaislähtöisesti silloin, kun asiassa ilmenee uusia selvityksiä ja vaatimuksia. Asianosaisille ja tarvittaessa muulle yleisölle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi kaikista sellaisista asiassa esitettävistä seikoista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.<sup>80</sup> Kuulemisen oikeusvaikutuksena on niiden seikkojen huomioon ottaminen päätöksenteossa, joilla on merkitystä asian ratkaisun kannalta.<sup>81</sup> Näin ollen näkemykset otetaan huomioon vain siltä osin, kuin ne kuuluvat sovellettavan lain soveltamisalaan. Yleisön seurantaan osallistumisen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että yleisöllä on mahdollisuus esittää näkemyksiä ja huomioita yksittäisen hankkeen seurannasta vain päätöksenteon yhteydessä ja lain soveltamisalan määrittämissä

---

<sup>76</sup> Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 177; *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8.

<sup>77</sup> Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 51.

<sup>78</sup> Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 52.

<sup>79</sup> Ks. *Hollick* 1981, s. 215; *Au – Hui* 2004, s. 197–223; *Devlin – Tubino* 2012, s. 106–115; *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 52.

<sup>80</sup> Ks. *Mäenpää* 2023, III 7. Asianosaisen kuuleminen. Hallintolain (434/2003) 41 §:ssä säädetään yleisestä vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta sellaisissa asioissa, joilla voi olla huomattava vaikutus myös muiden kuin asianosaisten elinympäristöön.

<sup>81</sup> Ks. *Mäenpää* 2023 III 7. Asianosaisen kuuleminen.

rajoissa.<sup>82</sup> YVA-lainsäädännön eräänä tarkoituksena on laajentaa päätöksentekoon osallistumisen keinoja merkittävässä ympäristöhankkeissa, mutta YVA-menettelyssä osallistumismahdollisuudet painottuvat ympäristöhankkeiden suunnitteluvaiheeseen, koska Suomessa YVA on rajattu tähän hankkeen varhaiseen vaiheeseen.

Kaiken kaikkiaan demokraattiseen funktioon kuuluva yleisön oikeus tulla kuulluksi vaikutusten seurannassa ei voi toteutua sellaisissa oikeusjärjestelmissä, joissa osallistuminen toteutetaan ainoastaan päätöksentekomenettelyiden kuulemisioikeuksien kautta. Hallintomenettelyihin kuuluvien kuulemisten lisäksi lainsäädäntöön tulisi sisältyä myös muita tapauskohtaisesti sovellettavia osallistumismekanismeja, joiden avulla yleisö voi olla aktiivisesti mukana seurannassa, jotta demokraattinen funktio toteutuisi täysimääräisesti. Vallitsevan järjestelmän päätöksentekomenettelyitä kohtaan on lisäksi esitetty kritiikkiä sillä perusteella, että jatkuva yleisön aktiivinen osallistuminen päätöksentekoon saattaa johtaa ympäristövaikutusten arvioinnin ja hallinnan kannalta epäsuotuisaan tilanteeseen. *Ruhlin* mukaan oikeus kyseenalaistaa jokainen arviointiprosessiin sisältyvä tarkistuspäätös tarkoittaa sitä, että yleisö voi tarkoituksellisesti toimia estävänä voimana.<sup>83</sup> Tämä sotisi ympäristövaikutusten hallinnan lähtökohtia vastaan, sillä vaikutusten hallinta edellyttää dynaamisia mukauttamiskeinoja ilman raskasta menettelyllistä taakkaa. Yleisön osallistumisen keinovalikoiman tulisi siten olla sellainen, että se edistää ympäristövaikutusten hallintaa.<sup>84</sup>

Joka tapauksessa hankkeissa, jotka tapauskohtaisesti edellyttävät aktiivisempia osallistumisen keinoja, yleisön osallistumisen tulisi näyttäytyä yhteistoiminnallisena menettelynä, jossa yleisö voi toimia niin vastaanottavana kuin aloitteellisenakin osapuolena seurannassa.<sup>85</sup> Yhteistyölähtöisyyden tarpeen on katsottu korostuvan esimerkiksi hankkeissa, joihin liittyy alkuperäiskansan intressejä sekä moniulotteisia ja kumulatiivisia vaikutuksia.<sup>86</sup> Lopulta yleisö voi olla voimavara ympäristövaikutusten seurannassa, sillä esimerkiksi paikallisilla yhteisöillä voi olla arvokasta tietoa hankealueen ympäristöstä. Yleisöltä saatu palaute voi tehostaa haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteiden

---

<sup>82</sup> Suomen perustuslain valossa osallistumis- ja vaikuttamiskeinoilla tarkoitetaan myös erilaisia ihmisten yhteistoiminnan muotoja. Ks. *HE 1/1998 vp*, s. 74. Ks. lisäksi *Heinilä – Pölönen – Belinskij 2021*, s. 59–68, joiden mukaan kyseinen julkisen vallan perustuslaillinen toimeksianto turvata päätöksentekoon osallistuminen on varsin pitkälle menevä.

<sup>83</sup> Ks. *Ruhl 2002*, s. 405.

<sup>84</sup> Ks. *Ruhl – Craig 2014*, s. 29–31 ja 42–44.

<sup>85</sup> Ks. esim. *Morrison-Saunders ym. 2001*, s. 295. Esimerkiksi Hong Kongin YVA-järjestelmässä on käytössä raportointimekanismi, jolla yleisö voi osoittaa havaintojaan ympäristövaikutuksista. Ks. Hong Kongin ympäristönsuojeluviranomaisen nettisivut.

<sup>86</sup> Ks. *Morrison-Saunders ym. 2001*, s. 295; *Morrison-Saunders ym. 2021*, s. 5.

toimivuutta ja edistää ennakoimattomien merkittävien haittavaikutusten ehkäisyä.<sup>87</sup> Näin ollen laadukkaassa seurannassa tulisi tarpeen mukaan näkyä yleisön kädenjälki varsinaisessa ympäristövaikutusten seurannassa ja tiedon tuottamisessa. Kaiken kaikkiaan demokraattista funktiota toteuttava seuranta olisi parhaimmillaan kaksisuuntaista kommunikointia, joissa osapuolten intressit otetaan tasapuolisesti huomioon.<sup>88</sup>

## 2.5 Oppimiseen tähtäävä funktio

Kolmas seurannan funktioista on oppimiseen tähtäävä funktio, joka lähtökohdiltaan tarkoittaa tietämyksen lisäämistä ja hanketoiminnan kehittämistä.<sup>89</sup> Oppimiseen tähtäävän funktion näkökulmasta seuranta toimii palautteenantomekanismina.<sup>90</sup> Seurannan tulisi lisätä tietämystä hankkeen ympäristövaikutuksista ja niitä hallinnoivien arviointimenetelmien toimivuudesta, jotta arviointi- ja seurantamenettelyitä voidaan kehittää ja haitallisia ympäristövaikutuksia ehkäistä entistä paremmin tulevaisuudessa.<sup>91</sup> Esimerkiksi ennakoarviointien varmentamisella on myös oppimista edistävä tehtävä, sillä arviointien paikkansapitävyydestä saadut kokemukset voivat hyödyttää tulevia samantyyppisiä hankkeita.<sup>92</sup> Oppimiseen tähtäävä funktio liittyykin keskeisesti kontrolloivan funktion kanssa, ja sen voi katsoa täydentävän kontrolloivaa funktiota etenkin epävarmuuksien huomioon ottamisen osalta.<sup>93</sup> Koska ympäristövaikutuksiin liittyy huolellisenkin arvioinnin jälkeen väistämättä epävarmuutta, seurantaan tarvitaan ympäristövaikutuksia koskevien tiedollisten aukkojen paikkaamiseen.<sup>94</sup> Ympäristövaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien tunnistamisen ja huomioon ottamisen hyötyinä ovat sekä vaikutuksia koskevan tiedon lisääntyminen, eli oppiminen, että haitallisten ympäristövaikutusten ehkäiseminen ja kontrollointi.

Erityisesti oppimiseen tähtäävän funktion merkitys näkyy myös yksittäisiä hankkeita laajemmalla tasolla, sillä oppimisen edellytyksenä voi olla useasta hankkeesta saadut kokemukset arviointimenettelyistä sekä pitkän aikavälin seuranta. Laajempi oppimistavoite on relevantti etenkin lainsäätäjän ja

---

<sup>87</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Baker – Arts* 2003, s. 51. Ks. myös *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 53–54.

<sup>88</sup> Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 53. Ks. myös *Heinilä – Pölonen – Belinskij* 2021, s. 84.

<sup>89</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8; *Pölonen* 2007, s. 244; *Hanna – Arnold* 2022, s. 14. Ks. *Sadler* 1996, s. 21.

<sup>90</sup> Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 181.

<sup>92</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey* 2004, s. 155.

<sup>93</sup> Ks. *Arts – Morrison-Saunders* 2004, s. 311; *Sadler* 1996, s. 127.

<sup>94</sup> Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 181.

lainsäädännön muuttamisen näkökulmasta.<sup>95</sup> Tämän tutkimuksen näkökulma rajautuu hanketason seurantasäätelyyn, joten oppimisfunktion laajempaa merkitystä ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista käsitellä.

Yksittäisen hankkeen näkökulmasta oppimisen merkitys kiteytyy siihen, että seurannan myötä hankkeen toteuttajat voivat jatkuvasti kehittää menettelyitään.<sup>96</sup> Palautteen kerääminen YVA-menettelystä ja sen eri vaiheista auttaa kehittämään arviointimenetelmiä, kuten ennustamista ja vaikutusten lieventämistoimia.<sup>97</sup> Ympäristövaikutusten arviointia koskevissa tutkimuksissa on katsottu, että oppimistehtävä toteutuu seurantatulosten ja muun seurantatiedon dokumentoinnin myötä, jolloin toimivia seurantatoimenpiteitä ja seurannan tuloksia on mahdollista hyödyntää tulevissa arvioinneissa.<sup>98</sup> Oppimisen hyötyjen maksimoimiseksi seurannan tulosten olisi syytä olla saatavilla ja sisällytettävissä laajasti erilaisiin ympäristöarviointeihin, kuten myöhempiin hankekohtaisiin arviointeihin, yhteisvaikutusten arviointeihin ja muihin alueellisiin arviointeihin, kuten viranomaisjohtoiseen ympäristön tilan seurantaan.<sup>99</sup> Oppimisfunktioon ja tiedon lisäämistavoitteeseen liittyy keskeisesti lisäksi se, että eri seurantajärjestelyt, niin hankekohtaiset kuin laajemmat viranomaisjohtoiset seurannat, nivotaan tarkoituksenmukaisella tavalla yhteen. Tämä edistää vaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua.<sup>100</sup> *Morrison-Saunders* ym. mukaan seurantaprosesseja ja -käytäntöjä on pitkään kritisoitu niiden ”reduktionistisuudesta”, koska niissä on ollut tapana käsitellä vaikutuksia pistemäisesti. Siksi he korostavat vaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua ja seuranta- ja arviointiprosessien yhteensovittamista tärkeinä seurannan kehityskohtina.<sup>101</sup>

Lisäksi oppimisen keinona on pidetty yleisön ja sidosryhmien osallistumista palautteenantoon, joten oppimisfunktiolla on ilmeinen yhteys myös demokraattiseen funktioon.<sup>102</sup> Yleisön ja sidosryhmien osallistuminen vaikutusten seurantaan edistää samalla vaikutuksiin liittyvän tietämyksen lisäämistä ja näin

---

<sup>95</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 6–7 ja 9; *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 7.

<sup>96</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 8.

<sup>97</sup> Ks. *Arts* 1999, s. 339; *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 6; *Noble – Storey* 2005, s. 170; *Pölönen* 2007, s. 244.

<sup>98</sup> Ks. *Joseph – Gunton – Rutherford* 2015, s. 241. Ks. myös *Sadler* 1996, s. 98; *Kwasniak* 2010, s. 443.

<sup>99</sup> Ks. *Fitzpatrick – Williams* 2020, s. 17; *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 7.

<sup>100</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 9.

<sup>101</sup> Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 5.

<sup>102</sup> Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 7: “EIA follow-up should not be static; it should always strive to maximize learning from experience through active feedback. Thus good EIA follow-up requires good communication.”

ollen aiemmasta oppimista, mikä osaltaan tukee väitettä siitä, että yleisöllä tulisi olla tiedonsaantia laajempia mahdollisuuksia osallistua seurantaan.<sup>103</sup>

## 2.6 Mukautuvan hallinnan suhde seurantaan ja sen funktioihin

Viimeaikaisessa monitieteisessä sääntelytutkimuksessa on tarkasteltu mukautuvaa ympäristöhallintaa ja sen suhdetta perinteiseen ympäristölainsäädäntöön. Lähtölaukauksena mukautuvuutta selittäville teorioille voidaan pitää Hollingin ja hänen kollegoidensa 1970-luvulla tekemiään päätelmiä siitä, että ympäristövaikutusten luotettava etukäteinen arviointi on mahdotonta ekosysteemiin monimutkaisen luonteen vuoksi. He ymmärsivät, että luonnon toimintaan ja ihmisten aiheuttamiin ekosysteemivaikutuksiin liittyy aina epävarmuuksia. Ympäristövaikutuksia aiheuttavia ihmisen toimia ei voitu luotettavasti ennustaa, tai äärimmäisessä tapauksessa ne olivat luonnostaan arvaamattomia. Näin ollen ympäristövaikutusten hallinnan oli muututtava joustavampaan ja muuttuviin olosuhteisiin mukautuvaan hallintaan. Tätä lähestymistapaa he kutsuivat mukautuvaksi hallinnaksi (*adaptive management*). Mukautuvassa hallinnassa ei pyritä täydelliseen hankkeen vaikutusten etukäteiseen ennakoimiseen, vaan pidetään itsestään selvänä, että tietoa saadaan prosessin aikana.<sup>104</sup>

Mukautuvalla oikeudella (*adaptive law*) tarkoitetaan sellaisten oikeusjärjestelmien, instituutioiden ja instrumenttien luomista, jotka helpottavat mukautuvan hallinnan toteuttamista, toisin sanoen tarjoavat joustavuutta ja dynaamisuutta monimutkaisten sosiaalis-ekologisten systeemien hallintaan. Mukautuvaa oikeutta voidaan pitää vastauksena perinteisen sääntelyn, erityisesti ympäristö- ja luonnonvarojen hallintaa koskevan lainsäädännön, puutteisiin.<sup>105</sup> Perinteiset command and control -sääntelyjärjestelmät<sup>106</sup> perustuvat jäykkiin sääntöihin ja lupaprosesseihin, jotka edellyttävät laajaa etukäteisarviointia toiminnan vaikutuksista ja päätöksenteon jälkeistä riitojenratkaisua, sekä sisältävät rajallisia mahdollisuuksia päätösten jälkikäteiseen mukauttamiseen. Tällaiselle järjestelmälle rakentuvan päätöksenteon katsotaan olevan haaste mukautuvan

---

<sup>103</sup> Ks. Fitzpatrick 2006; Sánchez – Mitchell 2017, s. 199.

<sup>104</sup> Ks. Holling 1978, s. 133–138.

<sup>105</sup> Ks. Ruhl – Cosens – Soininen 2021, s. 522.

<sup>106</sup> Command and control -sääntelystä ks. Gunningham – Grabosky – Sinclair 1998, s. 38–41. Euroopan unionin ympäristösääntelystrategioissa on nykyään nähtävissä sekä perinteistä command and control -strategiaa että 'modernia' new governance -strategiaa, jonka ominaispiirteitä ovat standardointi, laajempi joustavuus jäsenvaltioille, huomion kiinnittäminen alueellisiin eroihin, sidosryhmien mukaan ottaminen ja painotuksen siirtyminen aineellisista velvoitteista menettelyllisiin. Ks. Braaksma – Tolsma 2020, s. 317.

hallinnon toteuttamiselle.<sup>107</sup> Perinteinen valvontasääntely toimii suhteellisen hyvin käsiteltäessä ongelmia, joissa toiminnan syyt ja vaikutukset ekosysteemiin ovat helposti tunnistettavissa, kuten pistekuormituksessa. Perinteisellä sääntelyllä ei kuitenkaan ole juurikaan pystytty ratkaisemaan moniulotteisempiin ympäristövaikutuksiin liittyviä ongelmia.<sup>108</sup>

Mukautuvalle oikeudelle ovat ominaisia iteratiiviset prosessit, jotka edistävät sosiaalis-ekologisten järjestelmien seuranta ja arviointia muutosten tunnistamiseksi ja uuden tiedon tuottamiseksi. Mukautuvaan oikeuteen integroituneena mukautuvassa hallinnassa keskitytään mikrotason päätöksentekoon, jonka keskeisenä elementtinä on joustavuus.<sup>109</sup> Mukautuvan hallinnan tulisi olla suunnitelmallista toimintaa, joka rakentuu pohjustusvaiheesta, jossa suunnitellaan toimintaa ja toimenpiteitä, sekä sen jälkeisestä iteratiivisesta toimintavaiheesta, jossa tehdään päätöksentekoa, seuranta, arviointia ja palautteenantoa.<sup>110</sup>

Ympäristövaikutusten seurannan ja mukautuvan hallinnan kytkös on ilmeinen. Mukautuva hallinta kehittyi aikana, jolloin ympäristövaikutusten arvioinnit olivat jo käytössä. YVA:ssa ja siihen kuuluvassa seurannassa näkyi päällimmäisenä vaikutusennusteiden varmentamisen tavoite, mikä erotti YVA:n mukautuvan hallinnan teoreettisista lähtökohdista.<sup>111</sup> Hollingin mukaan lähtökohtana kuitenkin oli, että YVA-prosessin olisi oltava jatkuvaa vaikutusten tutkimista, jonka aikana tehdään toistuvia ympäristönhallintatoimia<sup>112</sup>, mikä on vähitellen omaksuttu yleiseksi lähtökohdaksi ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa.<sup>113</sup> Nykyään ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa mukautuva hallinta integroidaan lähtökohtaiseksi toimintatavaksi YVA-menettelyyn linkittyvässä vaikutusten seurannassa, ja mukautuvan hallinnan elementit sisältyvät seurannan määritelmään.<sup>114</sup>

---

<sup>107</sup> Ks. Ruhl – Craig 2014, s. 4; Ruhl – Cosens – Soininen 2021, s. 521.

<sup>108</sup> Ks. Ruhl 2005, s. 21–22.

<sup>109</sup> Ks. Ruhl – Cosens – Soininen 2021, s. 523–524.

<sup>110</sup> Ks. Ruhl – Craig 2014, s. 17–18.

<sup>111</sup> Ks. Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey 2004, s. 155; Paloniitty 2023, s. 57.

<sup>112</sup> Ks. Holling 1978, s. 133.

<sup>113</sup> Mukautuva hallinta on näkyvä teema ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa ja sitä täsmennetään esimerkiksi kansainvälisissä laadukkaan seurannan periaatteissa: Mukautuvuus on keskeinen elementti maksimoitaessa hyötyjä, joita seurannalla on ympäristön hallinnassa (periaate 6); Seurannan tulisi olla tavoitelähtöistä, ja yhtenä tavoitteena on päätöksenteon joustavuuden lisääminen ja mukautuvan hallinnan edistäminen (periaate 13); Seurannalla tulisi reagoida lyhyen ja pitkän aikavälin ympäristöolosuhteiden muutoksiin (periaate 16); ja seurannalla tulisi varmistaa, että ympäristönhallintatoimenpiteitä tehdään silloin, kun niille on tarve (periaate 17). Ks. Marshall – Arts – Morrison-Saunders 2005; Morrison-Saunders *ym.* 2021.

<sup>114</sup> Sekä mukautuvassa hallinnassa että vaikutusten seurannassa on kyse seurannasta, arvioinnista ja tarkistamistoimista. Ks. Arts – Caldwell – Morrison-Saunders 2001, s. 177; Ruhl 2008, s. 4.

Luvussa 2.3.1 esitetyn mukaisesti seurannan kontrollointifunktion kolmantena elementtinä – vaikutusten tarkkailun ja arvioinnin lisäksi – on asianmukaisten toimenpiteiden toteuttaminen silloin, kun seurannan myötä havaitaan muutostarpeita. Pinto ym. määrittävät seurantaan kytkeytyvän vaikutusten hallinnan prosessiksi, jossa tehdään vaikutusarviointeihin perustuvia päätöksiä ja ryhdytään asianmukaisiin toimiin ajoissa.<sup>115</sup> Mukautuvan hallinnan lähestymistapaa soveltavan seurannan funktiona ei ole ensisijaisesti kontrolloida hankkeelle asetettujen määräysten noudattamista, vaan reagoida ympäristön tilassa ja olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin.<sup>116</sup> Viimekätisenä tavoitteena ei tulisi olla paikkansapitävät ennusteet ja määräysten noudattamisen varmistaminen, vaan ympäristön suojele.<sup>117</sup> Mukautuvaa hallintaa ilmentävä seuranta on syklinen prosessi, johon liittyy tärkeänä vaiheena mukautuvuuden suunnittelu. Suunnittelu- ja arviointivaiheessa olisi esimerkiksi määriteltävä mukautuvan hallinnan tarpeellisuus ja tavoitteet, onnistumisen mittarit, toimenpidevaihtoehdot, odotukset, keskeiset epävarmuudet ja vaihtoehtoiset hypoteesit. Keskeinen osa varsinaisesta mukautuvasta hallinnasta tapahtuu kuitenkin arviointivaiheen jälkeen hankkeen toimintavaiheessa.<sup>118</sup>

Seurantatuloksiin perustuvilla asianmukaisilla toimenpiteillä tarkoitetaan ensinnäkin hankkeen toteuttajan yleistä velvollisuutta ryhtyä haittavaikutuksia ehkäiseviin ja torjuviin toimiin merkittävien haitallisten vaikutusten estämiseksi tai rajoittamiseksi.<sup>119</sup> Ympäristövaikutusten arvioinnin ja viranomaisen tekemän hanketta koskevan päätöksen välisessä suhteessa mukautuva hallinta ilmenee viranomaisen toimivaltana ja velvollisuutena muuttaa päätöstä tai sen ehtoja seurannassa havaittujen haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi. Valtuutus muutosten tekemiseen voi perustua joko lain säännökseen tai päätöksen ehtoihin, joilla myönnetään viranomaiselle valta tietyin edellytyksin muuttaa ehtoja.<sup>120</sup>

Vaikka mukautuva hallinta on ollut esillä ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa jo pitkään, sen painoarvo niin tieteellisissä tutkimuksissa, lainsäädännössä kuin YVA-menettelyä koskevissa toimintaohjeistuksissakin on kasvanut. Laadukkaan seurannan periaatteita uudelleen arvioivassa tutkimuksessa todettiin, että eräs syy periaatteiden päivittämiselle on tarve vahvistaa

---

<sup>115</sup> Ks. Pinto ym. 2019, s. 13.

<sup>116</sup> Ks. Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey 2004, s. 154; Kwasiak 2010, s. 438–439; Olszynski 2021, s. 5–6.

<sup>117</sup> Ks. Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey 2004, s. 156.

<sup>118</sup> Ks. Olszynski 2021, s. 5–6.

<sup>119</sup> Suomen järjestelmässä haitallisten vaikutusten ehkäisy ja torjunta perustuvat etenkin ennalta ehkäisyn periaatteeseen ja lainsäädännössä ne konkretisoituvat esimerkiksi YSL 7.1 ja 14 §:n ja kaivoslain (621/2011) 6 §:n mukaisina yleisinä velvollisuuksina.

<sup>120</sup> Ks. Kwasiak 2010, s. 431. Ks. myös Pinto ym. 2019, s. 13.

ympäristövaikutusten arvioinnin, seurannan ja hallinnan välistä linkkiä.<sup>121</sup> Vaikka mukautuvan hallinnan edistäminen on jo 2000-luvun alusta asti ollut yksi laadukkaan seurannan tavoitteista, sen merkitystä on edelleen tähdennetty määrittämällä uusi laadukkaan seurannan periaate, jonka mukaan *seurannan tulisi mahdollistaa vaikutusten mukautuva hallinta*.<sup>122</sup>

Mukautuva hallinta on pohjimmiltaan yhteistyöhön perustuva menettelytapa<sup>123</sup>, joten se liittyy keskeisesti myös seurannan demokraattiseen funktioon. Demokraattiseen funktioon onkin nimenomaisesti katsottu kuuluvan yleisön osallistuminen mukautuvan hallinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen.<sup>124</sup> Yleisöllä voi olla merkittävä rooli seurannassa vaikutusten hallinnan näkökulmasta. Koska yleisöllä saattaa olla tietoa vaikutuksista, joihin ympäristövaikutusten arvioinnissa on liittynyt epävarmuutta, heidän osallistumistaan myös epävarmuuksien hallintaan pidetään perusteltuna. Samoin yleisö voi osoittaa vaikutuksia, jotka ovat alun perin jääneet seurannan ulkopuolelle, mutta jotka saattavat osoittautua merkittäviksi. Seurantaan osallistumalla yleisö voi osaltaan ilmoittaa haittavaikutuksen uhasta ja siten indikoida tarvetta mukauttaville toimenpiteille.<sup>125</sup>

Perinteistä hallinto-oikeudellista osallistumista pidetään toisaalta haasteena mukautuvan hallinnan toteuttamiselle. Yleisön osallistuminen jokaiseen viranomaisen mukauttavaan päätöksentekoon väitetysti heikentää joustavaa vaikutusten hallintaa.<sup>126</sup> Jännite yleisön osallistumisoikeuksien ja viranomaisen tehokkaan päätöksenteon välillä on tunnistettu jo pitkään – hallinnon toimintakyvyn on katsottu vaarantuvan liiallisista menettelyvaatimuksista, jotka kuluttavat virastojen resursseja ja viivyttävät tarpeettomasti virastojen toimintaa.<sup>127</sup> Monet mukautuvan hallinnan puolesta puhujat pitävät osallistumista kuitenkin ratkaisevan tärkeänä. *Ruhl* ja *Craig* toteavat, että yleisön osallistumisen kannalta keskeistä onkin tarkastella sitä, *milloin* yleisö osallistuu. Heidän mukaansa yleisön osallistuminen sopisi erityisesti mukautuvan hallinnan suunnitteluvaiheeseen. Yleisön osallistuminen toiminnan ja sen tavoitteiden suunnitteluun vähentäisi tarvetta osallistua varsinaisiin täytäntöönpaneviin toimiin. Tällöinkin

---

<sup>121</sup> Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 2.

<sup>122</sup> Ks. *Morrison-Saunders ym.* 2021, s. 6.

<sup>123</sup> Erityisesti kun mukautuva hallinta asetetaan osaksi laajempaa mukautuvan hallinnon teoriaa, sen keskeisenä rakenneosana korostuu yhteistoiminnallisuus. Ks. *Ruhl – Cosens – Soininen* 2021, s. 521–523. Ks. myös *Kwasniak* 2010, s. 438.

<sup>124</sup> Ks. *Fitzpatrick – Williams* 2020, s. 11.

<sup>125</sup> Ks. *Kwasniak* 2010, s. 437–438; *Pinto ym.* 2019, s. 13.

<sup>126</sup> Muodollisia, ajallisesti rajoitettuja yleisön osallistumismenettelyitä, kuten perinteisiä ilmoitus- ja lausuntomenettelyitä, ei pidetä mukautuvan hallinnan ominaispiirteinä. Ks. *Ruhl – Craig* 2014, s. 7 ja 42–43.

<sup>127</sup> Ks. *Mantel* 2009, s. 343 ja 388.



olisi tärkeää, että hankkeen toteuttajat ja viranomaiset raportoivat avoimesti toimenpiteistä ja mahdollisista muutosten tarpeesta.<sup>128</sup>

Mukautuva hallinta sitoo yhteen myös kontrolloivan ja oppimiseen tähtäävän funktion. Mukautuvuuden tarkoituksena on mahdollistaa toimenpiteiden kehittäminen ja kokemuksista oppiminen, mitkä samalla edistävät vaikutusten kontrollointia. Mukautuva hallinta edistää siten sekä vaikutusennusteita koskevien virhearviointien korjaamista että kokemuksista oppimista.<sup>129</sup>

Merkittävimpana haasteena mukautuvan hallinnan integroimiselle ympäristölainsäädäntöön ja siten osaksi seurantasäätelyä pidetään perinteistä hallinto-oikeudellista järjestelmää ympäristövaikutusten arvioinnissa ja hallinnassa.<sup>130</sup> Vallitseva järjestelmä perustuu ennakoarvioinnin pääsäännölle, vakaudelle ja päätösten pysyvyydelle, mitkä törmäävät yhteen mukautuvuuden edellytyksinä olevien joustavuuden ja syklisen uudelleenarviointimahdollisuuden kanssa.<sup>131</sup> Hallinto-oikeudellisen järjestelmän osana ympäristövaikutusten arviointiprosessi edellyttää lisäksi menettelyllisten sääntöjen ja periaatteiden noudattamista, mikä osaltaan rajoittaa arviointiprosessien joustavuutta.<sup>132</sup> Mukautuvan hallinnan soveltamista vaikeuttaa myös käsitteen epämääräisyys. Mukautuvan hallinnan oikeudellista määritelmää on hahmotettu teoriassa, mutta selkeää yksimielisyyttä määritelmästä ei toistaiseksi vallitse.<sup>133</sup> Näiden rakenteellisten seikkojen lisäksi on syytä ottaa huomioon, että mukautuvaan hallintaan kuuluvien syklisten toimenpiteiden, kuten myös seurannan, toteuttaminen vaatii resursseja niin viranomaisilta kuin hankkeen toteuttajiltakin.<sup>134</sup>

---

<sup>128</sup> Ks. *Ruhl – Craig* 2014, s. 28–32 ja 42–44.

<sup>129</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 9; *Kwasniak* 2010, s. 426.

<sup>130</sup> Ks. *Ruhl* 2008, s. 32–33.

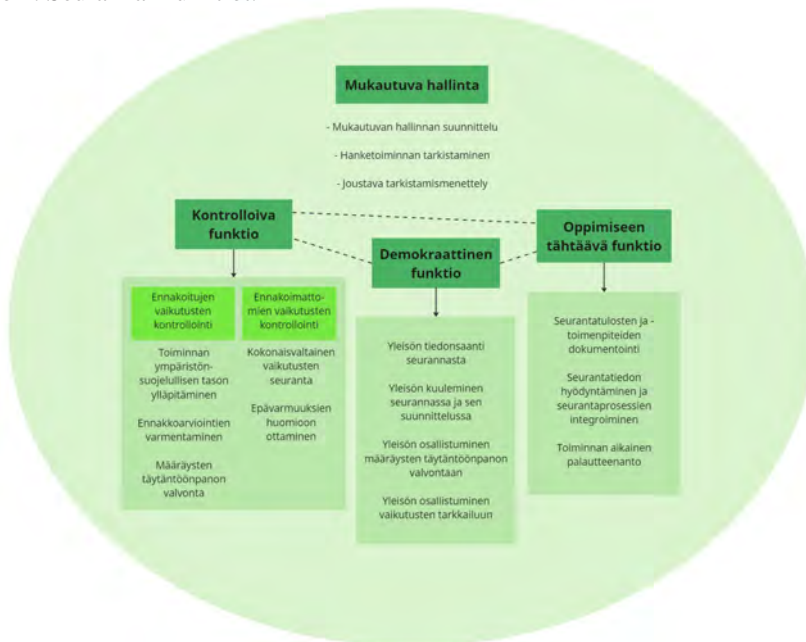
<sup>131</sup> Ks. *Tarlock* 1994, s. 1140; *Ruhl – Craig* 2014, s. 37–38. Keskeisinä oikeusperiaatteellisinä esteinä mukautuvan hallinnan soveltamiselle mainitaan tyypillisesti pysyvyys, oikeusvarmuus ja lopullisuus. Ks. *Frohlich ym.* 2018, s. 7–8.

<sup>132</sup> *Ruhlin* ja *Craigin* mukaan mukautuvan hallinnan lähtökohtia toteuttavassa viranomaisten päätöksenteossa lisähaasteena on yleensä se, että arviointiprosessissa tulee soveltaa useamman kuin yhden säädöksen menettelyvaatimuksia. Ks. *Ruhl – Craig* 2014, s. 49.

<sup>133</sup> Ks. *Paloniitty* 2023, s. 87–88. *Ruhl* ja *Craig* ovat laatineet malliesimerkin mukautuvan hallinnan määrittävästä säädöksestä. Ks. *Ruhl – Craig* 2014, s. 63. Vrt. kuitenkin *Biber* 2019, s. 272–275.

<sup>134</sup> Ks. *Arts – Caldwell – Morrison-Saunders* 2001, s. 184.

Kuvio 1. Seurannan funktiot.



### 3 SEURANTA EU:N JA SUOMEN YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

#### 3.1 Johdanto

Suomessa yksittäisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia sääntelevä keskeisin säädös on laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017, YVAL), minkä lisäksi valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017, YVAA) sisältää yksityiskohtaisempia YVA-menettelyyn liittyviä säännöksiä. Suomen YVA-lainsäädäntö perustuu keskeisesti tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun direktiiviin (YVA-direktiivi).<sup>135</sup> Ensimmäinen YVA-direktiivi tuli voimaan vuonna 1985, jonka jälkeen sitä on muutettu neljä kertaa. Jo vuoden 1985 direktiiviä koskevaan luonnokseen sisällytettiin säännös vaikutusten seurannasta, mutta se ei päätynyt direktiivin lopulliseen versioon.<sup>136</sup> Direktiivin tehokkuutta arvioivissa komission kertomuksissa on kuitenkin säännöllisesti todettu, että yksi epäkohta direktiivin tehokkuuden näkökulmasta on nimenomaisen seurannan-

<sup>135</sup> Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.

<sup>136</sup> Ks. KOM (80) 313 lopull.

tavelvollisuuden puute.<sup>137</sup> Viimeisin direktiivin muutostarpeiden arviointi johti siihen, että vuoden 2014 muutoksessa direktiiviin viimein kirjattiin seurantaa koskeva artikla.

YVA-direktiivin ja Suomen YVA-lain soveltamisalat ulottuvat pääsääntöisesti kaikkiin julkisiin ja yksityisiin hankkeisiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU:n direktiiveissä asetetaan tavoitteet, jotka kaikkien EU-maiden on saavutettava, mutta jäsenvaltiot voivat valita keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka YVA-direktiivissä säädetään yhdenmukaisista standardeista ja säännöistä ympäristövaikutusten arvioinnille EU:ssa, käytännössä jäsenvaltioilla on harkintavaltaa yksityiskohtien määrittelyssä ja täytäntöönpanossa.<sup>138</sup> YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklassa näin ollen säädetään, että seurantajärjestelyt voidaan toteuttaa jo olemassa olevan muun unionin tai kansallisen lainsäädännön nojalla päällekkäisten seurantavelvoitteiden välttämiseksi.<sup>139</sup> Tämän perusteella Suomessa on katsottu, että ympäristövaikutusten seuranta voidaan järjestää lupalainsäädännön puitteissa, sillä se sisältää jo ennestään hankkeiden vaikutusten seurantasääntelyä. Tarkoituksena lienee ollut välttää päällekkäiset seurantavelvoitteet, mihin YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklakin ohjaa.<sup>140</sup> Kun seuranta järjestetään lupalakien puitteissa, seurantavelvoitteet koskevat ainoastaan kyseessä olevan lupalain soveltamisalaan kuuluvia vaikutuksia.<sup>141</sup> Tällainen ratkaisu estää seurannan kohdistamisen kaikkiin YVA-lainsäädännön edellyttämiin arvioitaviin vaikutuksiin. Sektorikohtaisen seurantajärjestelyn vaarana on, että ne eivät muodosta koherenttia seurantakokonaisuutta, mikä voi aiheuttaa katvealueita ja menettelyllistä päällekkäisyyttä, mikäli eri seurantajärjestelyitä ei ole linkitetty toisiinsa. Seuraavissa luvuissa tarkastelen tarkemmin, millaiseksi seurantasääntely on muodostunut YVA-lainsäädännön ja keskeisimpien hankkeita ohjaavien lupalakien kokonaisuudessa.

---

<sup>137</sup> Ks. *KOM (93) 28 lopull.*, s. 93; *KOM (2003) 334 lopull.*, s. 105; *KOM (2009) 378 lopull.*, s. 7.

<sup>138</sup> *Geißler – Köppel – Grimm 2022*, s. 282–283.

<sup>139</sup> Komission mukaan on tärkeää, ja direktiivin vaatimus, välttää päällekkäiset seurantamenettelyt. Ks. *European Commission 2017*, s. 57. Ks. myös *KOM (2012) 628 lopull.*, s. 6.

<sup>140</sup> Ks. myös *Pölonen – Perho 2018*, s. 148, jotka viittaavat vuoden 1998 YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintöön, jossa seurannan mainitaan perustuvan pääosin lupapäätösten lupamääräyksiin.

<sup>141</sup> *Pölonen – Perho 2018*, s. 148.

## 3.2 Seurannan funktiot YVA-direktiivissä

### 3.2.1 Kontrollloiva funktio

YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on 8a(1)(b) artiklassa tarkoitettujen vaatimusten mukaisesti varmistettava, että hankkeesta vastaava toteuttaa hankkeen ominaisuudet ja/tai toimenpiteet, joilla pyritään välttämään, ehkäisemään tai vähentämään ja, jos mahdollista, poistamaan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, sekä *määritettävä merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten seurantamenettelyt*. Kyseinen säännös asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden haittojen ehkäisytöiden ja mahdollisten kompensoimistoimien toteuttamisen varmistamiseen ja merkittävien ympäristövaikutusten seurantamenettelyjen määrittämiseen.<sup>142</sup> Säännöksellä haluttiin varmistaa, että jäsenvaltioissa noudatetaan yhtenäistä lähestymistapaa seurantaa koskien.<sup>143</sup> Komission ehdotuksen mukaan seurantamenettelyiden määrittäminen olisi pakollista vain niille hankkeille, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.<sup>144</sup>

Artiklan sanamuoto viittaa siihen, että seurantajärjestelyiden määrittäminen on jäsenvaltioiden velvollisuus, mutta siinä ei velvoiteta säätämään kansallisesti nimenomaista seurantavelvollisuutta hankkeen toteuttajille. Komission ehdotus YVA-muutosdirektiiviksi osoittaa, että komission alkuperäinen tarkoitus oli velvoittaa lupaviranomaiset varmistamaan, että hankkeen toteuttajalle myönnettävässä luvassa asetetaan määräys seurannasta. Ehdotuksessa esitettiin, että ”jos toimivaltainen viranomainen päättää myöntää luvan, sen on varmistettava, että lupa kattaa toimet, joilla seurataan merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia”.<sup>145</sup> Kohtaa kuitenkin tarkistettiin ja se uudelleen muotoiltiin siten, että lupaviranomaisen on varmistettava seurannan järjestäminen, mutta siitä ei ole välttämätöntä määrätä luvassa.<sup>146</sup> Lopulliseen versioon ei kuitenkaan säädetty seurantavelvollisuuden kohdistamisesta tietyille taholle. Päätökseen lienevät vaikuttaneen ensinnäkin kriittiset seurantaa koskevat lausunnot, joiden mukaan ympäristövaikutusten arviointia koskevassa päätöksessä tulisi määrätä seurannasta vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä, sillä se lisää niin viranomaisten kuin hankkeen toteuttajien taakkaa siitä syystä, että lupasääntelyssä velvoitetaan jo ennestään toiminnan valvontaan.<sup>147</sup> Kun otetaan lisäksi huomioon direktiivin tavoite keventää ja yhdenmukaistaa YVA-menettelyn

---

<sup>142</sup> Pölönen 2016, s. 21.

<sup>143</sup> Ks. KOM/2012/0628 lopull., s. 13.

<sup>144</sup> Ks. KOM/2012/0628 lopull., s. 6 ja 13.

<sup>145</sup> Ks. KOM/2012/0628 lopull., s. 20.

<sup>146</sup> Ks. Euroopan parlamentti 2016, tarkistus 51.

<sup>147</sup> Ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea 2013, kohta 4.7; Alueiden komitea 2013, kohta 37.

vaatimuksia sekä välttää menettelysäännösten päällekkäisyyksiä<sup>148</sup>, YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklan seurantasäännöksen tarkoituksena voi katsoa olevan jättää kansallisesti määriteltäväksi se, kenen toimesta seuranta tarvittaessa järjestetään.

Komission mukaan YVA-muutosdirektiivin johdannon kohdassa 35 täsmennetään seurannan merkitystä. Kyseisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että ”haittojen lieventämis- ja korvaustoimenpiteet pannaan täytäntöön ja että määritellään asianmukaiset menettelyt hankkeen rakentamisesta ja toiminnasta aiheutuvien merkittävien ympäristöhaittojen seurantaan varten muun muassa ennakoimattomien merkittävien haitallisten vaikutusten havaitsemiseksi, jotta voidaan toteuttaa asianmukaisia korjaavia toimia.”<sup>149</sup> Komissio on näin ollen tarkoittanut, että YVA-muutosdirektiivin mukainen seuranta käsittää paitsi ennustettujen vaikutusten, myös ennakoimattomien vaikutusten seurannan, ja että toimintaa voidaan tarkistaa mahdollisten ennakoimattomien haittavaikutusten varalta.

YVA-direktiivi edellyttää laajasti erilaisten ympäristövaikutusten arviointia, sillä YVA-direktiivin 3 artiklan mukaan arviointi kattaa ”hankkeen suorat ja välilliset vaikutukset seuraaviin tekijöihin: a) ihmisiin, eläimiin ja kasveihin; b) maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan; c) kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön; d) a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen tekijöiden vuorovaikutukseen.” YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklan sanamuodon mukaan seurantavelvollisuus koskee kuitenkin vain *merkittävien haitallisten* vaikutusten seurantaan. Merkittävyuden tulkinnan lähtökohtana on se, että ympäristövaikutusten arviointi kattaa vain olennaiset vaikutukset, jotka kartoitetaan arviointiohjelmavaiheessa (*scoping-vaihe*). Merkittävyuden määrittäminen perustuu asiantuntijoiden arviointiin siitä, mikä on tärkeää, toivottavaa tai hyväksyttävää kyseisen hankkeen aiheuttamien muutosten kannalta. Merkittävyuden täsmällisempi sisältö määräytyy tapauskohtaisesti hankkeen ominaisuuksien perusteella.<sup>150</sup>

Ennakoimattomien vaikutusten hallinnan näkökulmasta on epäjohdonmukaista, että YVA-direktiivi ohjaa seuraamaan vain sellaisia merkittäviä vaikutuksia, jotka arvioidaan haitallisiksi. Erityisesti pitkäaikaiset ja laajalle ulottuvat hankkeet saattavat ajan kuluessa ja kumuloitumisen vaikutuksena aiheuttaa vaikutuksia, joita alun perin pidettiin todennäköisesti ei-haitallisina. Velvollisuuden rajautuminen vain merkittävien haitallisten vaikutusten seuraamiseen

---

<sup>148</sup> Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohdat 6 ja 35.

<sup>149</sup> YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohta 35.

<sup>150</sup> Ks. *Lawrence* 2007, s. 757–761; *Pölonen – Perho* 2016, s. 115–117; *European Commission* 2017, s. 41.

on epäjohdonmukainen myös silloin, jos merkittävyyttä tulkitaan systeemisesti siten, että tiettyjä merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia ei lähtökohtaisesti pitäisi syntyä lupalainsäädäntöön sisältyvien aineellisten normien vaikutuksesta.<sup>151</sup> Kuten edellä on todettu, Suomen järjestelmässä ympäristölupa voidaan myöntää vain hankkeille, joista etukäteen arvioituna ei todennäköisesti aiheudu merkittävää YSL:n suojaamiin ympäristöarvoihin kohdistuvaa haittaa. Merkittävien haittavaikutusten välttämiseksi hankkeesta vastaavan tulee määrittää YVA-menettelyssä toimenpiteet vaikutusten vähentämiseksi, ehkäisemiseksi, ja jos mahdollista, poistamiseksi.<sup>152</sup>

Vaikka seurannan tarkoitus viittaa siihen, että vaikutusten tarkkailun lisäksi seurantamenettelyihin kuuluu myös toiminnan tarkistaminen tarvittaessa, direktiivissä ei veloiteta korjaavien toimenpiteiden määrittämiseen. Tarkoituksena lienee ollut jättää korjaavien toimenpiteiden määrittäminen jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön tehtäväksi, sillä korjaavat toimenpiteet perustuvat yleensä hanketoimintaan liittyvään sektorilainsäädäntöön.<sup>153</sup> Lisäksi direktiivin pääasiallisena tehtävänä on ainoastaan määrittää vähimmäisvaatimukset ympäristöarvioinnille ja -tiedolle, jotka tulee ottaa huomioon lupamenettelyissä.<sup>154</sup> Direktiivissä ei näin ollen nimenomaisesti veloiteta korjaaviin toimiin tai muihin mukauttaviin toimenpiteisiin.

### 3.2.2 Demokraattinen funktio

YVA-direktiivin yleisön osallistumista koskevat säännökset perustuvat Århusin yleissopimukseen, jolla turvataan yleisön tiedonsaanti ympäristöasioista ja osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Århusin yleissopimuksen tarkoituksena on vahvistaa kansalaisten menettelyllisiä oikeuksia kaikessa ympäristöön vaikuttavassa päätöksenteossa. Se ulottuu varsinaisen päätöksentekoprosessin lisäksi päätöksentekoa edeltävään ympäristöhankkeiden suunnitteluvaiheeseen.<sup>155</sup> Koska Århusin yleissopimuksella ja YVA-direktiivillä säännellään yleisön osallistumista päätöksentekoon ja sen valmisteluvaiheeseen, ne turvaavat etenkin ennakkollista osallistumista. Niihin ei näin ollen sisälly säännöksiä päätöksenteon jälkeisestä osallistumisesta muutoin kuin päätöksentekoon liittyvien muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksien osalta. Seurannan

---

<sup>151</sup> Ks. Pölonen 2013, s. 26.

<sup>152</sup> Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) artikla 8a(1)(b).

<sup>153</sup> Komissio on todennut, että jäsenvaltiot voivat hyödyntää mukautuvaa hallintaa YVA- ja lupaprosesseissaan, jos hankkeen toteuttaminen mahdollistaa muutosten tekemisen. Ks. *European Commission* 2013, s. 41.

<sup>154</sup> Ks. YVA-direktiivin (211/92/EU) johdannon kohdat 3 ja 6.

<sup>155</sup> Ks. *Kumpula* 2004, s. 77.

demokraattinen funktio itsessään kumpuaa osittain Århusin yleissopimuksen periaatteellisista lähtökohdista, minkä lisäksi demokraattinen funktio rakentuu oikeudellis-hallinnollisesta päätöksenteosta riippumattomista elementeistä.<sup>156</sup>

Århusin yleissopimus vahvisti YVA-direktiivin menettelyllisiä säännöksiä ensinnäkin tiedon saatavuuden osalta. Vuonna 2003 Århusin yleissopimuksen veloitteiden täytäntöönpanemiseksi annettiin osallistumisdirektiivi<sup>157</sup>, jolla tarkennettiin sääntelyä, joka turvaa yleisön oikeuden saada arvioitavaa hanketta ja arviointimenettelyn tuloksia koskevaa informaatiota. Sääntelyn tavoitteena on turvata tietojen vaihtaminen: viranomaisen on turvattava arviointimenettelyä tai lupamenettelyä varten tuotetun päätöksenteossa huomioon otettavan aineiston saatavuus.<sup>158</sup>

Århusin yleissopimukseen perustuva yleisön tiedonsaantioikeus kohdistuu viranomaiseen ja sen asiakirjoihin, ja YVA-direktiiviin sisältyvät hankkeen toteuttajan velvollisuudet koskevat tietojen antamista viranomaisille. Seurantaan koskeva tiedonantovelvollisuus on näin ollen viranomaisen velvollisuus, eikä hankkeen toteuttajalla ole velvollisuutta asettaa seurantaan koskevia tietoja suoraan yleisön saataville. YVA-direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankkeen toteuttaja toimittaa direktiivin liitteessä IV yksilöidyt tiedot artiklassa tarkemmin määritellyissä tilanteissa. YVA-muutosdirektiivin liitteen IV mukaan tällainen tieto on muun ohella kuvaus toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään, ehkäisemään, vähentämään tai, jos mahdollista, poistamaan tunnistettuja merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, ja tapauksen mukaan mahdollisista ehdotetuista seurantajärjestelyistä (esimerkiksi jälkiarviointin laatiminen). Edelleen YVA-direktiivin 6(2)(e) artiklan mukaan yleisölle on annettava joko julkisin ilmoituksin tai muin asianmukaisin keinoin ilmoitus YVA-direktiivin 5 artiklan mukaisesti saadun tiedon saatavilla olosta viimeistään heti, kun tiedot voidaan kohtuudella antaa. Lisäksi YVA-direktiivin 9 artiklassa säädetään tiedoista, jotka on saatettava yleisölle saataville hanketta koskevan lupapäätöksen jälkeen. YVA-direktiivin 9(1)(a) artiklan mukaan päätöksen sisällön ja siihen mahdollisesti liittyvien ehtojen on oltava yleisölle saatavilla, ja YVA-muutosdirektiivin myötä lupapäätökseen on sisällytettävä tapauksen mukaan kuvaus seurantatoimenpiteistä. Näin ollen yleisölle saataville asettaminen koskee suunniteltuja ja vahvistettuja seurantatoimenpiteitä, jos ne sisällytetään lupapäätökseen YVA-muutosdirektiivin 8a(1)(b) artiklan mukaisesti. Seurannan

---

<sup>156</sup> Ks. myös Pölönen – Perho 2016, s. 8.

<sup>157</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivin 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

<sup>158</sup> Ks. Kumpula 2004, s. 281.

*tuloksista* tiedottamisesta tai niiden raportoinnista direktiivissä ei säännellä nimenomaisesti.

Demokraattiseen funktioon katsotaan kuuluvan seurantatiedon julkinen ja aktiivinen raportointi. Århusin yleissopimuksen lähtökohtana on yleisön oikeus saada julkista tietoa pyynnöstä ja ilman perusteluvelvollisuutta (Århusin yleissopimuksen 4 artikla), mikä yksinään ei velvoita jäsenvaltioita aktiiviseen tiedottamiseen. Viranomaisten aktiivinen tiedottamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti olennaisena pidettävää ympäristötietoa<sup>159</sup>, joita ovat esimerkiksi ympäristöön liittyvät lainsäädännön tekstit, ympäristöön liittyvät politiikat, suunnitelmat ja ohjelmat. Oikeus ympäristöä koskevaan tietoon toisaalta laajentaa tiedonsaantioikeutta asettamalla viranomaiselle velvollisuuden ylläpitää julkisia tietokantoja kaikesta ympäristötiedosta tiedon saatavuuden helpottamiseksi.<sup>160</sup> YVA-direktiivin 6 artiklan sanamuoto kuitenkin ilmentää viranomaisen aktiivista tiedottamisvelvollisuutta, sillä artiklan mukaan ”yleisölle on ilmoitettava [...] saadun tiedon saatavilla olosta”, eli muun ohella tieto *suunnitellusta* seurantajärjestelystä. Sen sijaan lupapäätökseen sisältyvien tietojen osalta riittää YVA-direktiivin 9 artiklan mukaisesti, että ne ovat yleisön saatavilla. Huomioon ottaen Århusin yleissopimuksen tavoite tiedon saatavuuden edistämisestä, tietojen tulee olla kohtuullisen vaivattomasti ja ilman esteitä saatavilla.

YVA-direktiivissä säädetään myös yleisön kuulemisesta. YVA-direktiivin 6(4) artiklan mukaan yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua direktiivissä määriteltyihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Yleisöllä on näin ollen oltava oikeus esittää mielipiteensä vaikutusten seurannasta ennen lupapäätöstä. YVA-direktiivin 9(1)(b) artiklan mukaan viranomaisen on tiedotettava yleisön, jota asia koskee, ilmaisemat mielipiteet sekä päätöksen perusteena olevat tärkeimmät seikat, mikä turvaa mielipiteiden tosiasiallista huomioon ottamista ja läpinäkyvyyttä.

YVA-direktiivin osallistumissäännösten tarkoituksena on turvata erityisesti ennakkollinen ja mahdollisimman varhainen osallistuminen ympäristövaikutusten arviointiin ja sitä koskevaan päätöksentekoon.<sup>161</sup> Toisaalta YVA-menettelyn tarkoituksena on taata osallistuminen kaikissa YVA-menettelyn vaiheissa.<sup>162</sup> Direktiivi ei kuitenkaan sisällä säännöksiä hanketta koskevan päätöksen jälkeisestä

---

<sup>159</sup> Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta, 7 artikla.

<sup>160</sup> Ks. *Kumpula* 2004, s. 95.

<sup>161</sup> Ks. erityisesti YVA-direktiivin (211/92/EU) artikla 6(4).

<sup>162</sup> Ks. *Ross* 2004, s. 178; *Hanna – Arnold* 2022, s. 15; *Morrison-Saunders ym.* 2023, s. 48.



vaikutusten arviointiin osallistumisesta. Yleisön jälkikäteinen valvontakeino on YVA-direktiiviin sisältyvä vireillepano-oikeus, joka merkitsee oikeutta saattaa viranomaisen ratkaistavaksi sellainen asia, jota viranomainen ei itse ole omaaloitteisesti ottanut käsittelyyn. Myös vireillepano-oikeus perustuu Århusin yleissopimukseen, jonka 9(3) artiklan mukaan yleisöllä tulee olla mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Vireillepano-oikeuden tarkoituksena on yhtäältä turvata asianosaisen oikeusturvaa, toisaalta varmistaa lainsäädännön noudattaminen ja ympäristönsuojelun korkea taso.<sup>163</sup> Yleisö voi vireillepano-oikeutta käyttämällä pyytää viranomaista ratkaisemaan, onko hankkeen toteuttaja laiminlyönyt hanketta koskevaan päätökseen kirjattujen ehtojen noudattamista. Vireillepano-oikeus toteuttaa seurannan demokraattista funktiota siten siltä osin, että sen avulla yleisö voi osallistua ehtojen noudattamisen seurantaan. Varsinaiseen toiminnasta aiheutuvien vaikutusten tarkkailuun osallistumisesta direktiivissä ei kuitenkaan säädetä.

### 3.2.3 *Oppimiseen tähtäävä funktio*

Edellä luvuissa 2.4 ja 2.5 kuvattujen oppimisfunktion teoreettisen lähtökoh-tien mukaan oppimistavoitetta edistävät erityisesti YVA-menettelyyn sisältyvät palautteenantomekanismit, seurantatiedon ja -tulosten dokumentointi, tietojen laaja hyödynnettävyys ja integrointi sekä mukautuva hallinta. Kuten demokraattisen funktion tarkastelun yhteydessä mainittiin, direktiivissä säädetty ympäristövaikutusten arviointivelvoite keskittyy hanketta koskevaa päätöksentekoa edeltävään aikaan, eikä vaikutusten jälkikäteiselle arvioinnille anneta suurta painoarvoa. YVA-direktiivissä ei näin ollen säännellä toiminnan alkamisen jälkeisistä mekanismeista, joiden avulla sidosryhmät voivat osallistua toiminnan ja sen vaikutusten seurantaan ja siten antaa jatkuvaa palautetta toiminnan kehittämistä varten.

YVA-muutosdirektiivillä 6(5) artiklaan kirjattiin, että jäsenvaltioiden on varmistettava tarvittavin toimenpitein, että asianmukaisella hallintotasolla on olemassa vähintään keskitetty tietojärjestelmä tai helposti käytettävissä olevat yhteyspisteet, joiden kautta yleisö saa asiaa koskevat tiedot sähköisesti. Lisäyksen tarkoituksena on turvata ja vahvistaa yleisön tiedonsaantia<sup>164</sup>, mutta tiedon kokoaminen ja keskittäminen toteuttaa samalla oppimistehtävää.

---

<sup>163</sup> Ks. *KOM (2003) 624 lopull.*, s. 3; *Kumpula* 2004, s. 300–301.

<sup>164</sup> Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohta 18.

YVA-direktiivissä ei kuitenkaan nimenomaisesti ohjata seurantatoimenpiteitä koskevan tiedon ja seurantatulosten kokoamiseen ja säilyttämiseen, joten lisäys ei varmista seurantatiedon systemaattista dokumentointia jäsenvaltiotasolla.

Direktiivissä tunnustetaan arviointien integroimisen hyödyllisyys sekä kaiken saatavilla olevan tiedon huomioon ottaminen arviointien laadukkuuden varmistamiseksi.<sup>165</sup> Direktiivin johdannossa todetaan myös, että ”hyvään hallintotapaan kuuluu, että otetaan huomioon muista lähteistä, kuten yleisöltä tai viranomaisilta, mahdollisesti saadut oma-aloitteiset kommentit, vaikka virallista kuulemistakaan ei edellytetä tarpeellisuusselvitysvaiheessa”.<sup>166</sup> Direktiivi rakentuu näin ollen oppimisfunktioita ilmentävälle lähtökohdalle, jonka mukaan vaikutusten arvioinnissa on hyödynnettävä laajaa tietopohjaa. Seurantatiedon hyödynnettävyydestä tai seurantaprosessien yhteensovittamisesta direktiivissä ei kuitenkaan nimenomaisesti säädetä.

### 3.3 Seurannan funktiot Suomen YVA-lainsäädännössä

#### 3.3.2 *Kontrolloiva funktio*

YVAL:n ainoa seurantaan viittaava säännös on arviointiselostusta koskeva YVAL 19.2 §, jonka mukaan ”arviointiselostuksen tulee sisältää tarvittavat tiedot [...] hankkeen ja sen kohtuullisten vaihtoehtojen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista, niiden lieventämisestä, seurannasta ja vaihtoehtojen vertailusta [...]”. YVAL 19.2 §:n mukaan arviointiselostuksen sisällöstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetus (YVAA) ei kuitenkaan sisällä tarkempia seurantaan koskevia vaatimuksia. YVAA 4.1 §:n 11 kohdan mukaan arviointiselostuksessa on esitettävä tapauksen mukaan ehdotus mahdollisista merkittäviin haitallisiin ympäristövaikutuksiin liittyvistä seurantajärjestelyistä.

YVAL 19.2 §:ssä ja YVAA 4.1 §:n 11 kohdassa ei sanamuodon mukaisesti tulkiten määrätä hankkeen toteuttajan seurantavelvollisuudesta, vaan niissä edellytetään ainoastaan, että arviointiselostukseen sisällytetään tiedot seurannasta, mitä täsmennetään YVAA:ssa siten, että hankkeen toteuttajan on tapauksen mukaan laadittava ehdotus seurantajärjestelyistä.

Edellä tarkastellusti myöskään YVA-direktiivissä ei säädetä nimenomaan hankkeen toteuttajan seurantavelvollisuudesta. YVA-direktiivin vähimmäisvaatimus on, että jäsenvaltiot varmistavat, että todennäköisesti merkittäviä

---

<sup>165</sup> Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohdat 29 ja 32.

<sup>166</sup> Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohta 29.

haitallisia vaikutuksia aiheuttaville hankkeille määritetään seurantajärjestelyt (YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artikla). YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklasta on komission tarkoitus huomioon ottaen tulkittavissa, että seurantasäännöksen täytäntöönpanon tavoitteena on välttää päällekkäiset seurantavelvoitteet. YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklan valossa tulkiten kansallisen lainsäätäjän voi katsoa tarkoittaneen jättää tapauskohtaisesti määriteltäväksi, onko seuranta tehtävä ja kenen toimesta. Niihin hankkeisiin, jotka edellyttävät ympäristö- tai vesitalouslupaa, soveltuvat YSL:n ja vesilain (587/2011, VL) säännökset tarkkailuvelvoitteista ja viranomaisen jälkivalvonnasta. Päällekkäiset seurantavelvoitteet välttävään tilanteeseen päästään parhaiten, jos seurantajärjestelyt voidaan määrittää tapauskohtaisesti riippuen siitä, tuleeko hankkeelle hakea ympäristö- tai vesitalouslupaa.<sup>167</sup> Näin ollen YVAL:iin ei nähdäkseni sisälly hankkeen toteuttajan velvollisuutta seurantaan.

Direktiivin lähtökohtana on toisaalta, että ympäristövaikutusten arviointi ulottuu laaja-alaisesti ympäristön eri osiin.<sup>168</sup> Myös YVAL:n mukaan ympäristövaikutusten arvioinnin tulee kattaa laajasti erilaiset vaikutukset ja niiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet.<sup>169</sup> Kansallisiin sektorilakeihin sisältyvät seurantavelvoitteet koskevat puolestaan vain lakien soveltamisalaan kuuluvien vaikutusten seuranta, jolloin muut vaikutukset jäävät seurannan ulkopuolelle.<sup>170</sup> Seurantavelvollisuuden ulottaminen ainoastaan osaan YVA-direktiivin ja YVAL:n ympäristövaikutus -käsitteen osatekijöistä on säädösten tarkoitukseen nähden epälooginen ratkaisu.<sup>171</sup> Nimenomaisen seurantavelvollisuuden puuttumista YVAL:sta voi kritisoida vastaavasti kontrolloivan funktion näkökulmasta, jonka mukaan hankekohtaisen vaikutusten seurannan tulisi tarpeen mukaan ulottua kokonaisvaltaisesti ympäristön eri osiin.

---

<sup>167</sup> Ks. myös Pölonen – Perho 2018, s. 148, jotka ovat tulkinneet lainsäätäjän tarkoittaneen, että seuranta järjestetään lähtökohtaisesti sektorilakien puitteissa.

<sup>168</sup> YVA-direktiivin (211/92/EU) 3 artiklan perusteella ympäristövaikutuksen käsite on laaja.

<sup>169</sup> YVAL:n mukaisella ympäristövaikutuksen käsitteellä tarkoitetaan hankkeen aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella väestöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maahan, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen sekä eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen, erityisesti niihin lajeihin ja luontotyyppeihin, jotka on suojeltu luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY nojalla, yhdyskuntarakenteeseen, aineelliseen omaisuuteen, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön, luonnonvarojen hyödyntämiseen, sekä kaikkien näiden tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

<sup>170</sup> Ks. Pölonen – Perho 2018, s. 148.

<sup>171</sup> Ks. myös Pölonen – Perho 2018, s. 148–149, joiden mukaan seurantasääntely jäi YVAL:n uudistuksessa puutteelliseksi seurannan tavoitteiden saavuttamisen ja direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon näkökulmista.

YVAL:ssa tai lain esitöissä ei täsmennetä seurannan käsitettä. YVAL 19 §:n sanamuodosta on pääteltävissä, että seuranta tulee kohdistaa vain todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin, ja säännöstä täsmentävän YVAA 4.1 §:n 11 kohdan perusteella vain merkittäviin haitallisiin vaikutuksiin. Tulkintaa ohjaa myös YVA-direktiivissä ilmaistu seurannan tarkoitus.<sup>172</sup> Koska direktiivin tarkoituksena on jättää seurantajärjestelyt pitkälti tapauskohtaisesti määriteltäväksi, seurantasäännös ja sitä koskevat perustelut eivät kuitenkaan tarjoa kattavaa tulkintaohjetta. YVA-direktiivin johdannossa todetaan seurannan tarkoituksena olevan ennakoitujen vaikutusten varmentamisen lisäksi ennakoimattomien vaikutusten havaitseminen. Seuranta koskeva säännös ei kuitenkaan vaadi seurannalta tiettyä toteuttamistapaa. Ennakoimattomien vaikutusten kontrolloinnin näkökulmasta olisi perusteltua, että seuranta ulotettaisiin tarvittaessa myös muihin kuin todennäköisesti haitallisiin vaikutuksiin.

Tässä yhteydessä on lisäksi huomionarvoista, että ennen voimassa olevaa YVA-direktiiviä seuranta ymmärrettiin lähtökohtaisesti kapeasti ehtojen noudattamisen seurannaksi sekä ennusteiden varmentamiseksi.<sup>173</sup> Voimassa oleva YVAL ei selkeästi ilmennä, että seurannan merkitys olisi laajentunut ja siten yhdenmukainen teoriassa jäsennetyn kontrolloivan funktion kanssa. Lain seurantasäännös ei ohjaa epävarmuuksien yksilöimiseen ja mukautuvan hallinnan, eli uudelleenarvioinnin ja mukauttaviin toimenpiteiden suunnitteluun.

### 3.3.3 Demokraattinen funktio

YVA-direktiiviä mukaillen YVAL:ssa ei säännellä sellaisen tiedon saattamisesta yleisön saataville, joka syntyy vasta lupapäätöksen jälkeen. Sen sijaan arviointiselostuksesta tiedottamisesta säädetään YVAL 20 § ja 17 §:ssä. Arviointiselostuksesta on tiedotettava kuulutuksella, ja kuulutuksesta on käytävä ilmi riittävät tiedot hankkeesta, miten hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista ja niiden arvioimisesta on mahdollista saada tietoa, ja miten niistä voi esittää mielipiteitä. Koska arviointiselostukseen on YVAL 19 §:n mukaisesti sisällytettävä tiedot merkittävien vaikutusten seurannasta, yleisöllä on oikeus saada tietoonsa suunniteltu seurantajärjestely ilman erillistä pyyntöä.

---

<sup>172</sup> Direktiivin tulkintavaikutuksella tarkoitetaan viranomaisen ja tuomioistuimen velvollisuutta tulkita kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle kyseessä olevan direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti direktiivillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi. Ks. Asia C-106/89 *Marleasing*, ECLI:EU:C:1990:395, kohta 8. Direktiivillä tavoiteltu tulos käy ilmi muun muassa direktiivin säännöksistä, johdanto-osan perustelukappaleista ja direktiivistä kokonaisuutena. Ks. *Mäenpää* 2011, s. 118.

<sup>173</sup> Ks. *European Commission* 1997, s. 11; *KOM (2003) 334 lopull.* s. 99.

Samoissa lainkohdissa säädetään myös yleisön oikeudesta esittää mielipiteensä arviointiselostuksesta. Edelleen YVAL 26 §:ssä säädetään, että lupapäätöksessä on asianmukaisesti otettava huomioon arviointiselostusta koskevien kuulemisten tulokset. Viranomainen ei ole suoraan sidottu esitettyihin mielipiteisiin, vaan sen päätösvalta perustuu lakiin. Vain sellaiset mielipiteet ovat siten merkityksellisiä, joilla on sovellettavien lainkohtien kannalta merkitystä.<sup>174</sup> Seuranta koskeva säännös velvoittaa vain hyvin yleispiirteisesti sisällyttämään arviointiselostukseen ”kuvauksen merkittävien vaikutusten seurannasta”, joten viranomainen ei ole sidottu yleisön esittämiin vaatimuksiin seurannan toteuttamista koskien. YVAL ei myöskään sisällä aineellisia velvoitteita<sup>175</sup>, mikä kaventaa yleisön näkemysten huomioon ottamista entisestään.

Aineellisilla normeilla on merkitystä osallistumisnäkökohtien kannalta, sillä ne mahdollistavat osallistumisprosesseissa esitettyjen näkökohtien huomioonottamisen päätöksenteossa.<sup>176</sup> Mitä laaja-alaisemmin ja vahvemmin erilaiset intressit ovat näkyvillä suunnitelmien hyväksymistä ja hankkeiden sallittavuutta määrittävissä aineellisissa normeissa, sitä useammanlaiset näkemykset ja arvostukset saavat oikeudellista painoa suunnitteluvaiheessa. Jos hankkeiden vaikutusten arvioinneille ei aseteta aineellisia vaatimuksia, hankkeen toteuttajalla ei välttämättä ole kannustinta eikä viranomaisella velvollisuutta ottaa huomioon yleisön ympäristöön liittyviä intressejä.<sup>177</sup> Suomen järjestelmässä aineelliset velvoitteet sisältyvät pääasiassa lupalainsäädäntöön, jonka nojalla arvioidaan varsinainen hankkeen sallittavuus. Lupaharkintanormien aineelliset vaatimukset kannustavat yleisön esittämien näkökohtien huomioon ottamista siis jo suunnitteluvaiheessa, vaikka suunnittelua ohjaavaan lainsäädäntöön ei aineellisia normeja sisältyisi. Tähän nähden merkitystä on siis lupalakien soveltamisalalla ja niiden muodostamalla aineellisella ulottuvuudella, sillä ne määrittävät huomioon otettavat yleisön ympäristöön liittyvät näkemykset.

YVAL 21 §:ssä säädetään, että sen lisäksi, mitä YVAL 17 ja 20 §:ssä säädetään, hankkeen toteuttaja ja yhteysviranomainen voivat sopia myös muun osallistumisen järjestämisestä. YVAL:n viimeisimmän uudistuksen tavoitteena oli laajentaa yleisön osallistumismahdollisuuksia<sup>178</sup>, minkä myötä YVAL 21 §:n mukaista osallistumissäännöstä tarkennettiin niin, että sen nojalla olisi mahdollista sopia myös muista osallistumismahdollisuuksista kuin tiedottamisesta ja

---

<sup>174</sup> Ks. *Mäenpää* 2023, s. 474.

<sup>175</sup> Euroopan unionin tuomioistuin (EUTI) on linjannut, että YVA-direktiivissä ei aseteta aineellisia velvoitteita. Ks. asiat C-418/04, *Komissio v. Irlanti*, EU:C:2007:780, kohta 231; C-420/11, *Leth*, EU:C:2013:166, kohta 46.

<sup>176</sup> Ks. *Kumpulä* 2004 s. 17–19; *Heinilä – Pölönen – Belinskij* 2021, s. 54 alav. 3.

<sup>177</sup> Ks. *Heinilä – Pölönen – Belinskij* 2021, s. 105.

<sup>178</sup> Ks. *HE 259/2016 vp*, s. 54.

kuulemisesta. Lain esitöissä todetaan, että tällaisia osallistumiskeinoja voisivat olla esimerkiksi arviointiohjelman ja -selostuksen yleisötilaisuudet.<sup>179</sup> Säännös mahdollistaa osallistumisen järjestämisen tapauskohtaisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, joten sen nojalla voisi olla mahdollista järjestää esimerkiksi seurantaohjelman suunnitteluun liittyviä tilaisuuksia. Ottaen kuitenkin huomioon YVAL kokonaisuudessaan, erityisesti sen tarkoitus turvata yleisön osallistumismahdollisuudet etukäteisessä vaikutusten arvioinnissa sekä YVA-menettelyn luonne menettelyllisenä informaatio-ohjauksen keinona<sup>180</sup>, YVAL 21 § ei ohjaa järjestämään yhteistoiminnallisia seurantajärjestelyitä, joissa määritettäisiin yleisön rooli päätöksenteon jälkeisessä vaikutusten seurannassa ja otettaisiin vaikuttavasti huomioon yleisön seurantaan liittyvät intressit. Tähän tulkintaan vaikuttaa myös se edellä mainittu seikka, että YVAL:ssa ei ole aineellisia velvoitteita tai edes menettelyllisiä vaatimuksia seurannan toteuttamiseen liittyen.<sup>181</sup>

### 3.3.4 Oppimiseen tähtäävä funktio

Yleisön lakisäätteiset vaikuttamismahdollisuudet tyhjentyvät edellisessä luvussa kuvattuihin kuulemisoikeuksiin. YVAL:iin ei sen sijaan sisälly toiminnan alkamisen jälkeisiä mekanismeja, joilla yleisö voisi osallistua palautteenantoon toiminnan vaikutuksista ja niiden seurannasta.

YVA-direktiiviin tehdyn muutoksen myötä jäsenvaltioiden tuli varmistaa YVA-menettelyyn sisältyvien tietojen keskitetympi välittäminen sekä menettelyn sujuvoittaminen yhdistämällä eri arvioinnit tarpeen mukaan toisiinsa.<sup>182</sup> Seurannan sääntely jäi kuitenkin edelleen niukaksi ja edellä mainitun mukaisesti seurantajärjestelyt tapauskohtaisesti määriteltäväksi, eikä direktiivissä oteta kantaa seurantatulosten kokoamiseen tai eri seurantaprosessien integroimiseen. Myöskään direktiiviä täytäntöönpanevassa YVAL:ssa ei säädetä seurantatiedon kokoamisesta, dokumentoinnista tai säilyttämisestä, hankekohtaisen seurannan hyödyntämisestä laajemmin, tai eri seurantaprosessien yhteensovittamisesta. Kaiken kaikkiaan tämän voi katsoa johtuvan YVA-lainsäädännön suunnittelua ohjaavasta roolista, minkä vuoksi jälkikäteisiä toimenpiteitä, kuten vaikutusten seurantaa, säännellään lähtökohtaisesti muussa lainsäädännössä.

---

<sup>179</sup> Ks. HE 259/2016 vp.

<sup>180</sup> Ks. Kokko 2017, s. 311.

<sup>181</sup> Heinilä, Pölönen ja Belinskij tuovat esiin ongelman, joka liittyy yhteistoiminnallisten menettelyiden alisteisuuteen suhteessa oikeudellis-hallinnolliseen päätöksentekoon: ”Kun yhteistoiminnassa tuotettu tieto ja käsillä oleviin kysymyksiin tuotetut ratkaisut eivät lopulta sido päätöksentekijää, on tämän mahdollista poiketa enemmän taikka vähemmän yhteistoiminnallisten menettelyjen tuottamista ratkaisuista. Viranomaisella voi toisaalta olla jopa oikeudellinen velvollisuus poiketa yhteistoiminnallisissa menettelyissä tuotetuista suosituksista.” Ks. Heinilä – Pölönen – Belinskij 2021, s. 105.

<sup>182</sup> Ks. YVA-muutosdirektiivin (2014/52/EU) johdannon kohdat 18 ja 37.

## 4 SEURANTA YMPÄRISTÖNSUOJELU- JA VESILAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

### 4.1 Ympäristönsuojelulain ja vesilain seurantasäännösten taustaa

Sektorilainsäädännöstä YSL ja VL sisältävät hankkeen toteuttajan velvollisuuksia tarkkailla hanketoiminnan aikaisia ympäristövaikutuksia, minkä takia kyseiset lait on valittu tässä artikkelissa tarkastelun kohteiksi. YSL:n pääasiallinen tarkoitus on pyrkiä ehkäisemään ja vähentämään ympäristön pilaantumista. Sitä sovelletaan kaikkiin päästöjä aiheuttaviin toimintoihin, joista aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön *pilaantumista*.<sup>183</sup> YSL:n soveltamisala ulottuu näin ollen vain päästöistä aiheutuviin ympäristövaikutuksiin, lain sanamuodon mukaisesti ympäristön pilaantumiseen. Vaikka YSL:n mukaisen ympäristön pilaantumisen merkityssisällön tulkintaa ohjaa YSL:n tavoite turvata ympäristön kokonaisvaltainen huomioon ottaminen, vaikutuksen tulee joka tapauksessa aiheutua päästöstä<sup>184</sup>, mikä rajoittaa YSL:llä huomioon otettavien ympäristönäkökohtien alaa.<sup>185</sup> YSL 5.1 §:n 2 kohdan perusteella ympäristön merkityssisältö on laaja, sillä pilaantumisella tarkoitetaan muun ohella ”haittaa luonnolle ja sen toiminnoille”. Siten myös vesien pilaantumisen ehkäisy kuuluu YSL:n soveltamisalaan. Sen sijaan VL:n tehtävänä on säännellä vesien muutoksia aiheuttavaa vesirakentamista.<sup>186</sup> VL:n nojalla huomioon otettavat vesistövaikutukset käyvät ilmi VL 3:2:stä, jonka mukaan vesitaloushankkeella on oltava lupaviranomaisen lupa, jos se voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää ja jos muutos aiheuttaa lainkohdassa tarkemmin määriteltyjä vesiin liittyviä vaikutuksia.

YSL:iin ja VL:iin sisältyvät seurantasäännökset ovat osa lakien niin kutsutua lupamääräyssäätelyä, joka yhdessä lupaharkinnan kanssa muodostaa lupajärjestelmän ytimen. Ympäristöluvan tai vesitalousluvan myöntämistä koskevassa lupaharkinnassa viranomaisen on harkittava, onko hankkeelle määrättävä tarkkailuvelvoitteita, jotta lupa voidaan myöntää (YSL 62 § ja VL 3:11). Lupajärjestelmän tarkoituksena on muotoilla luvanvarainen toiminta sellaiseksi kokonaisuudeksi, että toiminnasta aiheutuvat haitat ympäristölle vältetään tai niitä

<sup>183</sup> Ks. *Kuusiniemi ym.* 2015, s. 3.

<sup>184</sup> Päästöllä tarkoitetaan aineen tai energian johtamista, laskemista tai muuta vapauttamista ympäristöön. Päästämiseen rinnastuvaa on aineen tai esineen hylkääminen eli jättäminen. Päästömuotoina ovat energian ja aineen päästäminen tai jättäminen. Ks. *HE 84/1999 vp*, s. 39.

<sup>185</sup> Ks. *HE 84/1999 vp* s. 39; *Kumpula* 2013, VII 1. Ympäristönsuojelulain yleiset tavoitteet ja soveltamisala.

<sup>186</sup> Ks. *Hollo* 2021, s. 26–27.

vähennetään.<sup>187</sup> Lupamääräysten avulla varmistetaan se, että vaikka ympäristöä kuormittavalle toiminnalle annetaan hyväksyntä, se ei kuitenkaan merkittävästi loukkaa lakien turvaamia etuja.<sup>188</sup>

YSL:n ja VL:n seurantasäännökset ovat perusteiltaan samanlaisia. Lakien käsitteistö ja ominaispiirteet vastaavat monilta osin toisiaan niiden historiallisen yhteyden vuoksi.<sup>189</sup> Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön kokonaisuudistuksessa oli tarkoitus jättää lakien päätöksentekojärjestelmät ja menettelylliset säännökset riittävän yhtenäisiksi.<sup>190</sup> Tarkkailuvelvollisuuksien keskeisimpänä erona on näin ollen niiden aineellinen ulottuvuus, mikä ilmenee tapauskohtaisesti laadituissa tarkkailumääräyksissä.

YSL:n ja VL:n mukaiset lupamääräykset perustuvat pitkälti erilaisiin aineellisiin standardeihin, jotka asettavat täsmentäviä rajoja tai tavoitteita ympäristöä pilaavalle tai vesien muutoksia aiheuttavalle toiminnalle.<sup>191</sup> Standardit ovat keskeisiä sääntelykeinoja command and control -sääntelyyn perustuvissa lupajärjestelmissä.<sup>192</sup> Yleisesti niillä tarkoitetaan jonkin arvon, päämäärän tai tuloksen saavuttamista määrittelemättä vaadittavia toimia niiden saavuttamiseksi.<sup>193</sup> Tällaiset rajoina käytettävät mitattavissa olevat suureet varmistavat lupapäätöksenteon ennustettavuutta ja johdonmukaisuutta.<sup>194</sup> Standardeihin perustuvilla tarkkailumääräyksillä hankkeen toteuttaja veloitetaan seuraamaan, että toiminnan päästöt tai vastaanottavan ympäristön tila tai laatu eivät ylitä standardien mukaisia rajoja ja näin ollen aiheuta laissa kiellettyä seurausta.

Seuraavissa luvuissa tarkastelen YSL:ssä ja VL:ssä säänneltyä hankekohtaisten ympäristövaikutusten seurantakehikkoa. Luvuissa 4.2–4.3 tarkastelen kontrolloivan funktion näkökulmasta keskeisiä säännöksiä, jotka liittyvät ympäristö- tai vesitalousluvanvaraisen hankkeen toteuttajan velvollisuuteen tarkkailla toimintansa ympäristövaikutuksia, siihen liittyvää määräysten täytäntöönpanon valvontaa sekä hanketoiminnasta aiheutuvien ympäristövaikutusten

---

<sup>187</sup> Ks. Kuusniemi 1995, s. 143.

<sup>188</sup> Ks. Kuusniemi 1995, s. 144; Kuusniemi 2013, s. 167.

<sup>189</sup> Ks. Hollo 2021, s. 26–27.

<sup>190</sup> Ks. HE 84/1999, vp s. 21; HE 277/2009, vp s. 9.

<sup>191</sup> Ks. Kokko 2017, s. 382.

<sup>192</sup> Ks. Gunningham – Grabosky – Sinclair 1998, s. 39–41. Ks. standardeista pilaamisen torjunnassa *Similä* 2007, s. 42–52. Erilaisten standardien käyttö on lisääntynyt EU-oikeuden myötä, ja esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2010/75/EU) teollisuuden päästöistä käytetään standardeina päästöjen raja-arvoa, jolla tarkoitetaan tietyillä erityisillä parametreillä ilmaistua päästön määrää, pitoisuutta ja/tai tasoa, jota tietyn ajanjakson tai tiettyjen ajanjaksojen kuluessa ei saa ylittää sekä ympäristölaatumnormia, jolla tarkoitetaan unionin oikeudessa eriteltyjä vaatimuksia, jotka tietyn ympäristön tai ympäristön tietyn osan on tietynä ajankohtana täytettävä.

<sup>193</sup> Ks. Scott 2010, s. 105.

<sup>194</sup> Ks. Kokko 2017, s. 382.



seurantaan kytkeytyviä luvan mukauttamismahdollisuuksia. Luvuissa 4.4. ja 4.5 tarkastelen keskeisiä YSL:n ja VL:n säännöksiä seurannan demokraattisen funktion ja oppimiseen tähtäävän funktion näkökulmasta.

## 4.2 Kontrolloiva funktio ympäristönsuojelulaissa

### 4.2.1 Ympäristöluvan seuranta- ja tarkkailumääräykset

Ympäristöluvassa annettavasta seuranta ja -tarkkailuvelvoitteesta säädetään YSL 62 §:ssä, minkä lisäksi viranomaisen voi YSL 64 §:n nojalla määrätä seurantasuunnitelman esittämisestä. Seurantasuunnitelmassa tarkennetaan tarkkailun sisältöä. Velvollisuus noudattaa seurantasuunnitelmaa voidaan perustaa tarkkailumääräykseen, jolla velvoitetaan toteuttamaan tarkkailua suunnitelmassa kuvatulla tavalla.<sup>195</sup> Ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset päästöjen ja toiminnan tarkkailusta sekä toiminnan vaikutusten tarkkailusta (YSL 62.1 §). Tarkkailun toteuttamiseksi luvassa on määrättävä mittaustelmistä ja mittausten tiheydestä (YSL 62.2 §). Luvassa on myös määrättävä siitä, miten seurannan ja tarkkailun tulokset arvioidaan ja miten tulokset toimitetaan valvontaviranomaiselle. Toiminnanharjoittaja voidaan määrätä antamaan valvontaa varten myös muita tarpeellisia tietoja. Toiminnanharjoittajan on toimitettava valvontaviranomaiselle säännöllisesti päästöjen tarkkailun tulokset ja muut valvontaa varten tarvittavat tiedot, siten kuin ympäristöluvassa tarkemmin määrätään (YSL 62.3 §).

Tarkkailu muodostuu päästö-, toiminta- ja vaikutustarkkailusta, joka perustuu lupamääräyksin asetettuihin standardeihin ja muihin ympäristöä koskeviin vaatimuksiin. Tarkkailun tarkoituksena on näin ollen varmistaa, etteivät toiminnan päästöt ylitä raja-arvoja, että hankkeen toiminnot pysyvät määrätyn mukaisina ja että vaikutukset pysyvät tietyissä rajoissa, jotka määrittävät vaaditun ympäristönsuojelun tason. Tarkkailun avulla pyritään siten ylläpitämään tiettyä ympäristönsuojelullista tasoa ja näin ollen noudattamaan lakisääteisiä aineellisia velvoitteita. Kuten YVA-teoriassakin esitetään, seurannan pääasiallisena tehtävänä ei tulisi olla ennakoarviointien varmentamien. Arviointien paikkansapitävyyden varmentamisella on kuitenkin oppimista edistävä tehtävä, sillä arviointien tarkkuudesta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää tulevissa samantyyppisten hankkeiden arvioinneissa.<sup>196</sup> YSL:n mukaisen tarkkailun avulla

---

<sup>195</sup> Tarkkailumääräyksessä voidaan esimerkiksi määrätä, että toiminnan käyttö- ja päästötarkkailua on tehtävä päätöksen liitteenä olevan suunnitelman mukaisesti. Ks. esim. *KHO 2019:72*.

<sup>196</sup> *Morrison-Saunders – Jenkins – Bailey 2004*, s. 155.

voidaan varmentaa ja todentaa ympäristövaikutusten arvioinnissa ennakoituja ja skenarioituja vaikutuksia, sillä YVA-menettelyssä kerätty tieto on otettava huomioon lupaharkinnassa, vaikkakaan arvioinnit eivät sido päätöksentekijää (YVAL 26 §, VL 11:21.2 ja YSL 83.2 §). YSL:n soveltamisalan takia ennakoitujen ja skenarioitujen vaikutusten varmentaminen ulottuu kuitenkin vain pilaantumisvaikutuksiin.

Kokonaisuutena tulkiten YSL:n mukainen tarkkailu sisältää saman rationaliteetin kuin mikä ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa jäsenneydellä seurannalla on: tarkoituksena on tarkkailla, pysyvätkö vaikutukset tietyissä hankkeelle etukäteen asetetuissa rajoissa. Toisaalta viranomaisen asettamista määräyksistä riippumatta hanketoiminnasta ei saa aiheutua YSL:n suojaamien, ympäristönsuojeluun liittyvien etujen loukkauksia.<sup>197</sup> Tarkkailun perustavanlaatuisena tarkoituksena on näin ollen varmistaa, ettei toiminnasta aiheudu ympäristön pilaantumista tai muuta lain mukaan kiellettyä seurausta.<sup>198</sup> Tältä osin YSL:n mukaisen tarkkailun funktio ilmentää ympäristövaikutusten arviointia koskevissa aiemmissä tutkimuksissa peräänkuulutettua tavoiteorientoitunutta seurantaa sen sijaan, että seurannalla varmistettaisiin vain vaikutusennusteiden paikkansapitävyys tai määräysten täytäntöönpano.

YSL:ssä määräysten täytäntöönpanon seurannalla tarkoitetaan viranomaisen suorittamaa luvan noudattamisen valvontaa.<sup>199</sup> Luvassa on määrättävä, miten seurantatulokset ja muut valvontaa varten tarvittavat tiedot toimitetaan viranomaisille. Lupamääräysten täytäntöönpanon ja lain säännösten noudattamisen valvonnasta säädetään lisäksi täydentävästi YSL:n 18 luvussa.

YSL:n mukainen tarkkailuvelvollisuus eroaa YVA-lainsäädännön tarkoitamasta seurannasta siten, että tarkkailumääräykset ovat velvoittavia toisin kuin YVAL:n seurantasäännös. YSL:n mukaista tarkkailua ei ole myöskään rajattu vain merkittäviin haitallisiin vaikutuksiin. Lisäksi YSL 63 §:ssä säädetään yhteistarkkailusta, jonka mukaan lupaviranomainen voi tarvittaessa ympäristöluvassa määrätä useat luvanhaltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta tai hyväksyä toiminnan tarkkailemiseksi osallistumisen alueella tehtävään seurantaan. Yhteistarkkailu voi koskea YSL:iin ja VL:iin perustuvaa tarkkailua. YSL:n esitöissä tarkennetaan, että yhteistarkkailu on tarpeen yleensä silloin, jos samaa aluetta kuormittaa useita toimintoja, joiden vaikutuksia ei voida yksiselitteisesti erottaa toisistaan.<sup>200</sup> YSL:n mukainen tarkkailu mahdollistaa näin ollen vaikutusten tarkkailun laajempina kokonaisuutena sekä niihin liittyvien

---

<sup>197</sup> Ks. *Kumpula* 2013, VII 1. Pilaantumista aiheuttavat toimet.

<sup>198</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1995, s. 144; *Kuusiniemi* 2013, s. 167.

<sup>199</sup> Ks. *HE 84/1999 vp*, s. 72 yksityiskohtaiset perustelut, joiden mukaan toiminnan valvontaa koskevalla määräyksellä pyrittäisiin varmistamaan luvan noudattamista.

<sup>200</sup> Ks. *HE 84/1999 vp*, s. 72.

vuorovaikutussuhteiden huomioon ottamisen. Toisaalta vaikutusten kokonaisvaltaista huomioon ottamista rajoittaa YSL:n soveltamisalan ulottuminen vain päästöjen ja niiden vaikutusten tarkkailuun. Kontrollioivan funktion näkökulmasta puutteena voidaan pitää myös sitä, että tarkkailusäännöksessä tai tarkkailusuunnitelmaa koskevassa säännöksessä ei nimenomaisesti velvoiteta tai ohjata yksilöimään vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia.

#### 4.2.2 Seurantaan linkittyvä ympäristöluvan muuttaminen ja peruuttaminen

Kontrolloivan funktion näkökulmasta yksi seurannan keskeisistä osatekijöistä on mukauttavien toimenpiteiden tekeminen seurantatulosten perusteella. Lähökohtaisesti ympäristölliset luvat saavuttavat oikeusvoiman, minkä vuoksi pääsääntönä on, ettei niitä voida muuttaa. Toisaalta luottamuksensuojaan perustuvan luvan pysyvyyden ohella myös ympäristönsuojelunäkökohdilla on oikeudellista merkitystä, minkä perusteella luvan pysyvyydestä on mahdollista poiketa ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>201</sup> Ympäristölupa voidaan kokonaan peruuttaa, jos hankkeesta aiheutuu ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, joita ei voida lupaa muuttamalla ehkäistä (YSL 93.1 §:n 3 kohta).<sup>202</sup> Luvan peruttaminen on kuitenkin viimesijainen keino, joten luvan mukauttamisen kannalta on keskeistä tarkastella, millaisia luvan muuttamisäännöksiä YSL:iin sisältyy.

Luvanhaltijalla on aina mahdollisuus tehdä toimintaansa sellaisia muutoksia, jotka eivät ole luvanvaraisia<sup>203</sup>, ja luvanvaraiset muutoksetkin ovat mahdollisia hakemuksesta (YSL 89.1 §). Viranomaisella on rajoitetumpi mahdollisuus tehdä lupaan muutoksia luvan pysyvyyssuojan vuoksi. Epävarmuuksiin ja ennakkoimattomuuteen liittyvät luvan muutostarpeet on otettu huomioon ensinnäkin siltä osin, että YSL 65 §:n mukaan lupa- tai valvontaviranomainen voi tarvittaessa muuttaa antamiaan tarkkailumääräyksiä tai tarkkailua koskevaa suunnitelmaa niiden voimassaolosta huolimatta.<sup>204</sup> Toiseksi YSL 89 §:ssä säädetään luvan

---

<sup>201</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1992, s. 733–736.

<sup>202</sup> Ks. myös esim. *KHO 2018:41*.

<sup>203</sup> Luvanvaraisesta ja ei-luvanvaraisesta muutoksesta vesilain piirissä ks. *Hollo 2021*, s. 202, jonka mukaan luvantarpeesta vapautuminen tulee kysymykseen lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa hankkeen rakennelmiin tai käyttötapaan tehdään muutoksia, joilla ei ole vaikutuksia vesistöoloihin eikä niistä riippuviin yleisiin ja yksityisiin etuihin. Esimerkkinä mainitaan laitoksen koneiston vaihtaminen tai ajanmukaistaminen.

<sup>204</sup> Ks. esim. ratkaisu *KHO 2019:72*, jossa KHO:n perusteluista käy ilmi, että tarkkailumääräysten ja -suunnitelman muuttamismahdollisuudella on tarkoitus mahdollistaa seurantatoimenpiteiden muuttaminen, täydentäminen ja lisääminen aina tarvittaessa.

muuttamisesta<sup>205</sup>, mikä kuitenkin edellyttää tiettyjen edellytysten täyttymistä, jos muuttamista hakee muu kuin luvanhaltija. Lupaviranomainen ei myöskään voi oma-aloitteisesti laittaa luvan muuttamisasiaa vireille, vaan viranomaisaloitteen on tultava valvontaviranomaiselta.

Hanketoiminnasta aiheutuviin haitallisiin ympäristömuutoksiin liittyvinä mukauttamisen edellytyksinä ovat YSL 89.2 §:n 1 ja 2 kohtien mukaan, että toiminnasta aiheutuva *pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta* tai toiminnasta voi aiheutua ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus. Luvan muuttaminen edellyttää ensinnäkin pilaantumista tai sen vaaraa sekä pilaantumisarvioinnin olennaista virheellisyyttä. Jo säännöksen sanamuodon perusteella on selvää, että lupaa ja sen määräyksiä ei voida muuttaa pelkästään ennakkolisten arviointien virheellisuuden perusteella. YSL 89 §:ää ei voida toisin sanoen soveltaa tilanteissa, jossa ennakkolliset arvioinnit osoittautuvat virheellisiksi tai määräykset muutoin puutteellisiksi, mutta joissa merkittävän haittavaikutuksen vaaraa ei vielä ole ilmennyt. Lupa- ja valvontaviranomaiskäytännössä on päätelty, ettei lainkohta sovellu ympäristöriskien hallintaan, sillä luvan muuttamiskynnys on tulkittu korkeaksi.<sup>206</sup>

YSL 89 §:n lisäksi YSL 90 §:ssä säädetään luvan muuttamisesta YSL 54 §:n mukaisen erityisen selvityksen perusteella. YSL 54 §:n mukaan ympäristöluvassa voidaan määrätä, että toiminnanharjoittajan on tehtävä erityinen selvitys toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran selvittämiseksi, jos lupaharkintaa varten ei ole voitu toimittaa yksityiskohtaisia tietoja päästöistä, jätteistä tai toiminnan vaikutuksista. YSL 90 §:n mukaan lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa erityisen selvityksen perusteella. YSL 90 §:n soveltamista kuitenkin rajoittaa erityisen selvityksen käyttöala. YSL:n esitöiden mukaan YSL 54 §:ää ei voida soveltaa, jos selvittävän tiedon on oltava lupaviranomaisen käytettävissä luvan myöntämisen edellytysten harkitsemiseksi tai keskeisten lupamääräysten antamiseksi.<sup>207</sup> YSL 90 §:n nojalla ei siten voida tehdä muutoksia sellaisiin lupamääräyksiin, joita ilman lupaa ei olisi voitu myöntää.

Aiemmin YSL:iin sisältyi toistaiseksi voimassa olevan luvan tarkistamismenettely<sup>208</sup>, jonka mukaan luvassa voitiin määrätä, että lupamääräykset tuli ko-

---

<sup>205</sup> Luvan muuttaminen YSL 89 §:n nojalla eroaa YSL 29 §:n mukaisesta luvan muuttamisesta toiminnan olennaisen muutoksen perusteella siten, että YSL 89 §:n mukainen muutos koskee luvan mukaista ennallaan pysyvää toimintaa, jossa ei ole kyse olennaisesta toiminnan muuttamisesta. Ks. *Hepola* 2007, s. 485–486.

<sup>206</sup> Ks. *Ympäristöministeriö* 2019, s. 19–21 ja 34–35.

<sup>207</sup> Ks. *HE 214/2013 vp*, s. 114.

<sup>208</sup> Nykyisessä hallitusohjelmassa todetaan, että ”Mahdollisuutta palauttaa lupamääräyksiin lupien tarkastamisen edellytyksiä tarkastellaan ja tarkastelun pohjalta tehdään tarpeelliset lainsäädäntömuutokset.” Ks. *Valtioneuvosto* 2023, s. 145.

konaisuudessaan tarkistaa määräajoin.<sup>209</sup> Tarkistamismenettely ilmensi sitä, että ympäristöluvanvaraisen toiminnan jälkikäteiseen mukauttamisen tarpeeseen voidaan varautua ennakkollisesti loukkaamatta luvan pysyvyyssuojaa.<sup>210</sup> Tarkistamismenettely oli kevyempi kuin normaali lupamenettely, vaikkakin tiettyjä menettelysäännöksiä, kuten asianosaisen oikeusturvaa varmistavia sääntöjä, tuli joka tapauksessa soveltaa.<sup>211</sup> Kumottuun YSL:iin (86/2000) sisältyi myös nykyistä YSL 89 §:ää vastaava luvan muuttamissäännös, jonka alakohdan mukaan lupaa oli muutettava, jos lupamääräyksen perusteiden havaitaan olevan virheelliset eikä määräyksen muuttamisesta aiheudu tarvetta harkita uudelleen luvan myöntämisen edellytyksiä.<sup>212</sup> Lainkohdan taustalla oli ajatus siitä, että jos toiminnasta saatujen tarkkailutietojen tai muutoin saatujen tietojen perusteella tulee esiin, että päästöille lupamääräyksissä annetut sitovat raja-arvot ovat riittämättömiä tai niitä ei ole annettu kaikille ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttaville päästöille, olisi lupamääräyksiä muutettava tosiasiallisia vaikutustietoja vastaaviksi.<sup>213</sup> Säännös mahdollisti tahattomien virhearviointien lähinnä teknisluonteiset oikaisut.<sup>214</sup>

Lupamääräysten tarkistamismenettely poistettiin YSL:stä, ja lainsäätäjän mukaan tarkistamismenettelyä koskeva pykälä ”korvattaisiin ehdotettavalla YSL 89 §:llä ja sillä, että valvontaviranomaisella on velvollisuus seurata luvan muuttamisen perusteiden esiintymistä osana säännöllistä ja muutakin valvontaa.”<sup>215</sup> Voimassa oleva YSL 89 § ei kuitenkaan sisällöllisesti vastaa tarkistamismenettelyä, sillä tarkistamismenettely oli määrättäessä ehdoton, kun taas luvan muuttaminen YSL 89 §:n mukaan edellyttää erityisten vaatimusten täyttymistä. YSL 89 § ei myöskään enää sisällä alakohtaa, jonka nojalla olisi mahdollista muuttaa lupamääräyksiä sen nojalla, että tarkkailussa saatujen tietojen tai muutoin aiemmasta opitun perusteella määräykset perustuvat virhearviointeihin tai ne ovat muutoin puutteellisia. Myös korkein hallinto-oikeus (KHO) on todennut ratkaisukäytännössään, ettei voimassa olevan YSL:n nojalla ole mahdollista laaja-alaisesti tarkistaa lupaa tai sen määräyksiä.

Ratkaisussa 2019:166 KHO totesi, että voimassa olevan YSL:n mukaan ympäristölupa on myönnettävissä vain määräaikaisena tai toistaiseksi voimassa

---

<sup>209</sup> Kumotun YSL 55.2 §:n mukaan toistaiseksi voimassa olevassa luvassa tuli määrätä, mihin mennessä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on tehtävä ja mitkä selvitykset on tuolloin esitettävä, jollei tällaista määräystä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

<sup>210</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2013, I 1. Ympäristöoikeuden periaatteista; *Puharinen* 2017, s. 187.

<sup>211</sup> Ks. *HE 84/1999 vp*, s. 75; *Kuusiniemi* 2015, s. 278.

<sup>212</sup> Ks. kumottu YSL 58.1 § 3 a) kohta.

<sup>213</sup> Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 199; *Kumpula* 2013, VII 1. Luvan voimassaolo ja pysyvyys.

<sup>214</sup> Ks. *HE 277/2009 vp*, s. 199.

<sup>215</sup> Ks. *HE 257/2014 vp*, s. 45.

olevana ilman luvan tarkistamismahdollisuutta. Ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin mukainen mahdollisuus muuttaa lupaa valvontaviranomaisen tai haitankärsijöiden vaatimuksista edellyttää pilaantumista tai sen vaaraa, jota ei ole voitu ennakoida lupaa myönnettäessä. Lisäksi poikkeamisen ennakoidusta on oltava olennaista.

KHO katsoi lisäksi, että ympäristönsuojelulain säännökset ovat osin puutteellisia EU:n vesipuitedirektiivin täytäntöönpanemiseksi siltä osin kuin luvan muuttamiselle on asetettu YSL 89 §:ssä erityisiä vaatimuksia, sillä vesipuitedirektiivissä edellytetään vesien tilaan vaikuttavien lupien määräaikaista tarkistamista.

YSL 54 §:n osalta KHO katsoi, että erityistä selvitystä koskevan määräyksen käyttöala ei ole yhtä laaja kuin aiemmin lainsäädännössä olleen lupamääräysten tarkistamismenettelyyn. Erityistä selvitystä koskevan määräyksen ei ole tarkoitus korvata aiemmin lainsäädännössä ollut lupamääräysten tarkistamisvelvollisuutta eikä se mahdollista laaja-alaista, koko toiminnan edellytyksiä koskevaa uudelleentarkastelua. Selvitysvelvollisuutta ei siis voida käyttää, jos selvitettävän tiedon on oltava lupaviranomaisen käytettävissä luvan myöntämisen edellytysten harkitsemiseksi tai keskeisten lupamääräysten antamiseksi. Tämän perusteella KHO totesi, että tapauksessa kyseessä olevan hankkeen haitallisiin ympäristövaikutuksiin liittyvää epävarmuutta ei voitu hallita asettamalla toiminnanharjoittajalle erityistä selvitysvelvollisuutta hankkeen vaikutusten ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen kannalta keskeisestä tiedosta.

Tarkkailuvelvoitetta voi siis jatkuvasti täydentää muuttamalla tarkkailusuunnitelmaa tai -määräyksiä, mutta sitä laajemmille luvan muutoksille ei ole automaattista mahdollisuutta. Voimassa olevan YSL:n mukaan luvan muuttamiselle ei ole edellytyksiä muutoin kuin silloin, kun vähintään vaara ympäristön pilaantumisesta on jo käsillä. Tällöin muutos tulisi ympäristönsuojelun näkökulmasta tehdä kiireellisesti, mikä taas edellyttäisi sellaista menettelyllisistä säännöksistä tinkimistä, mikä ei YSL:n puitteissa ole mahdollista.<sup>216</sup> YSL ei siten nykyisellään ilmennä sellaista mukautuvan hallinnan järjestelmää, joka mahdollistaa laaja-alaisen, joustavan ja nopean uudelleenarviointien ja ympäristönhallintatoimenpiteiden tekemisen aina kun muutoksille olisi ympäristönsuojelullisia perusteita,<sup>217</sup> eikä näin ollen täysin ilmennä seurannan kontrolloivan funktion toteutumista. Edellä esitetyn vuoksi on myös johdonmukaista, ettei laissa myöskään ohjata mukauttamisen suunnitteluun. Seurantasuunnitelmaa koskevassa YSL 64 §:ssä ei ole vaatimuksia suunnitelman sisällölle vaan se on jätetty tapauskohtaisesti määriteltäväksi.

---

<sup>216</sup> Ks. Hepola 2007, s. 496.

<sup>217</sup> Ks. myös Belinskij – Soininen 2020, s. 3–4.

### 4.3 Kontrolloituva funktio vesilaissa

#### 4.3.1 Vesitalousluvan seuranta- ja tarkkailumääräykset

VL 3:11.1:n mukaan luvassa on määrättävä luvanhaltija tarvittaessa tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia. Samassa lainkohdassa säädetään myös toiminnanharjoittajien yhteistarkkailusta ja tarkkailusuunnitelman esittämisestä. VL:n esitöiden mukaan tarkkailua koskeva VL 3:11 sisältää yleisen säännöksen vesitaloushankkeen ja sen vaikutusten tarkkailusta, ja säännös olisi pääosin samansisältöinen kuin kumotun YSL:n tarkkailuvelvoite, joka vastasi nykyistä YSL:n tarkkailuvelvoitetta.<sup>218</sup> VL 3:11:n mukainen tarkkailuvelvoite eroaa YSL:n vastaavasta siltä osin, ettei siinä määrätä tarkkailun täytäntöönpanon valvonnasta. Määräysten ja säännösten noudattamisen valvonnasta säädetään kuitenkin VL 14 luvussa, jossa muun ohella säädetään viranomaisen oikeudesta saada toiminnanharjoittajalta valvontaa varten tarvittavia tietoja (VL 14:3.1).

Kuten YSL:n, myös VL:n mukainen vaikutusten tarkkailu perustuu lupamääräyksin asetettuihin vaatimuksiin, kuten erilaisiin standardeihin.<sup>219</sup> Esimerkiksi vedenkorkeuteen vaikuttaville hankkeille asetetaan tarvittaessa määräyksiä veden enimmäis- tai vähimmäiskorkeudesta. Jos vesitaloushankkeesta voi aiheutua vesien muutoksien lisäksi vesien pilaantumisvaikutuksia, luvassa voidaan asettaa lupa- ja tarkkailumääräyksiä YSL:n nojalla (VL 3:10.3). Myös VL:n mukainen tarkkailu palautuu viime kädessä VL:n tavoitteiden ja vaatimusten täyttämiseen, eikä hankkeen toteuttajan vastuu tyhjenny ainoastaan sen varmentamiseen, että toiminta noudattaa tiettyjä lupamääräyksin asetettuja rajoja. Tämä perustuu VL 2:7:n yleiseen haittojen minimoinnin periaatteeseen, joka soveltuu lupatilanteita laajemmin kaikkeen vesienkäyttöön.<sup>220</sup> VL:n tarkkailusäännös vastaa siten lähtökohdiltaan YSL:n tarkkailusäännöstä. Vastaavasti VL:n mukainen tarkkailu mahdollistaa YVAL:n mukaisten ennakoarviointien varmentamisen ainoastaan lain soveltamisalaan kuuluvien vaikutusten osalta.

VL:n mukainen tarkkailuvelvoite eroaa YSL:n mukaisen tarkkailuvelvoitteen tapaan YVAL:iin sisältyvästä seurantasäännöksestä siten, että säännöksen nojalla viranomainen voi velvoittaa hankkeen toteuttajan toteuttamaan seurantaa, eikä seurantaa rajata merkittäviin haitallisiin vaikutuksiin. Kaikkia seurantasäännöksiä yhdistää kuitenkin se, ettei niissä nimenomaisesti ohjata tai velvoiteta yksilöimään tai muutoin ottamaan huomioon vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia.

---

<sup>218</sup> Ks. HE 277/2009 vp, s. 67 ja kumotun YSL:n 46 §.

<sup>219</sup> Vesilain mukaisella tarkkailulla tarkoitetaan luvansaajalle lain tai lupapäätöksen nojalla asetettua velvoitetta seurata hankkeen toteuttamista ja sen aiheuttamia vaikutuksia. *Hollo* 2021, s. 187–188.

<sup>220</sup> Ks. *Ekroos* 2013, V 2. Lupajärjestelmä.

### 4.3.2 Seurantaan linkittyvä vesitalouslupan muuttaminen

Ratkaisussa 2023:4 KHO otti pääkysymykseen vastaamiseksi kantaa siihen, mikä on tarkkailusuunnitelman merkitys osana vesilain mukaista lupaa. KHO:n mukaan ”vesilain nojalla myönnetyn vedenottoluvan tarkkailumääräyksillä seurataan hankkeen vaikutuksia ja valvotaan päätöksen lupamääräysten noudattamista sekä varmistetaan lupapäätöksen oikeellisuus ja riittävyys haittojen ehkäisemiseksi. Pohjavedenotto saattaa vaikuttaa vedenottamon lähiympäristössä pohjavedenpinnan korkeuksiin sekä toisinaan myös pohjaveden laatuun. Vaikutuksia voi olla myös yleisemmin vesistöjen vedenkorkeuteen, virtaamiin, veden laatuun tai ottamoalueen lähialueen kaivoihin. Tarkkailu mahdollistaa hankkeen vaikutusten seuraamisen sekä *lupamääräysten riittävyyden ja luvan muutostarpeiden arvioinnin.*”<sup>221</sup> (kurs. tässä)

Myös VL:ssä siis tunnistetaan ympäristössä tapahtuvien muutosten mahdollisuus ja niistä johtuvat muutostarpeet hanketoiminnassa.<sup>222</sup> Vesirakentamishankkeissa vesitalouslupan pysyvyys on kuitenkin ympäristöluvan pysyvyyssuojaa vahvempi, sillä vesitalouslupa mahdollistaa pysyväksi tarkoitetun rakennuksen tai rakennelman sijoittamisen tiettyyn paikkaan. Laillisesti rakennetun rakennuksen tai rakennelman määrääminen poistettavaksi ei yleensä ole mahdollista, minkä vuoksi lupapäätöksen peruuttamiseen ei ole laissa valtuutusta.<sup>223</sup> Ainoastaan luvanhaltija voi hakea luvan määräämistä raukeamaan (VL 3:24.1:n 3 kohta). Vesirakentamishankkeisiin kuuluu usein myös sellaisia muita kuin rakentamistoimintoja, jotka eivät samalla tavalla ole pysyviä.<sup>224</sup> Näitäkin toimintoja ohjataan lupamääräyksillä, joita voidaan tietyn edellytyksin VL:n nojalla muuttaa.

Valtuuksista vesitalouslupan lupamääräysten muuttamiseen säädetään VL:n 3 luvussa. Hankkeen toteuttaja voi VL 3:23:n nojalla hakea muutettavaksi lupamääräyksiä, jos muutos on merkitykseltään vähäinen eikä se sanottavasti koske toisen oikeutta tai etua. Lisäksi yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen tehnyt viranomainen voi aina muuttaa päätöstä luvan voimassaolosta huolimatta (VL 3:11.3). Toisin kuin YSL:ssä, VL:ssä on säilytetty luvan tarkistamismenettely (VL 3:20), jolla voidaan etukäteen varata oikeus luvan mukauttamiseen toiminnan aloittamisen jälkeen. Pykälää on tarkoitettu sovellettavan erityisesti hankkeissa, joiden haittavaikutuksiin liittyy epävarmuutta. Lain esitöissä todetaan myös, että jatkuvaluonteiset hankkeet

---

<sup>221</sup> Ks. KHO 2023:4, kohta 31.

<sup>222</sup> Olosuhteiden muutokset, ympäristön tilaa ja toimintaa koskevan tiedon lisääntyminen sekä muut syyt saattavat johtaa siihen, että vesitaloushankkeelle annettua lupaa on tarkistettava. HE 277/2009 vp, s. 72.

<sup>223</sup> Ks. Kuusiniemi 2001, s. 237; Hollo 2021, s. 205.

<sup>224</sup> Esimerkiksi veden säännöstelytoiminnot. Ks. Kuusiniemi 2001, s. 237.



edellyttävät yleensä dynaamisempaa ohjausta, johon ympäristössä tapahtuneiden muutosten tulisi vaikuttaa.<sup>225</sup> Tarkistamiseen voidaan määrätä vain, jos se on tarpeen hankkeesta aiheutuvien merkittävien haittojen välttämiseksi. Tarkistamismääräystä on näin ollen tarkoitettu sovellettavan vain hankkeissa, joista saattaa aiheutua merkittäviä haittavaikutuksia.

VL:ssä otetaan huomioon myös tilanteet, joissa hankkeen toteuttamisesta aiheutuu ennakoimattomia haitallisia vaikutuksia. VL 3:21:n 1 kohdan mukaan lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita *lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu* ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää. Ennakoimattomuudella tarkoitetaan sellaista vaikutusta, jota ei ole etukäteen arvioitu eikä sitä näin ollen ole edellytetty lupaharkinnassa, tai joka ilmenee olennaisessa osin laajempaan, kuin lupapäätöksessä on arvioitu.<sup>226</sup> Tarkistamisaloitteen on tultava VL 3:21.4:ssä nimetyiltä tahoilta, eikä lupaviranomainen voi oma-aloitteisesti tarkistaa lupamääräyksiä. VL 3:21.2:ssä säädetään lisäksi 10 vuoden aikarajoitteesta lupamääräysten muuttamiselle. VL 3:21:ää on tarkoitettu sovellettavan toissijaisesti VL 3:20:ään nähden eli tilanteissa, joissa haittavaikutukset ovat olleet täysin ennakoimattomia eikä luvassa ole sen vuoksi voitu määrätä tarkistamismenettelystä tai luvan määräaikaaisuudesta.<sup>227</sup>

Vaikka vesitalouslupaa ei voida haitallisten ympäristövaikutusten vuoksi peruuttaa, sen lupamääräyksiä on edellä mainitun mukaisesti mahdollista tarkistaa, toisin kuin voimassa olevan YSL:n nojalla. Tarkistamismenettelymääräyksen voi nähdäkseni hahmottaa eräänlaisena mukautuvuuden suunnittelumekanismina: mikäli hankkeen vaikutuksiin liittyy epävarmuutta, tarkistamismääräyksellä varataan oikeus määräysten jälkikäteiseen mukauttamiseen. Ne lupamääräykset, jotka on määrätty tarkistettavaksi, eivät näin ollen nauti pysyvyyssuojaa.<sup>228</sup> Näin ollen kontrolloiva funktio toteutuu VL:ssä YSL:iä selkeämmin siltä osin, että VL:iin sisältyy mahdollisuus etukäteen suunnitella lupamääräysten mukauttamista tarkistamismenettelyn keinoin. Toisaalta täysin ennakoimattomien vaikutusten tilanteissa VL:n mukaiselle määräysten muuttamiselle on YSL:iä tiukemmat edellytykset. Edelleen mukautuvan hallinnan lähtökohtana on, että muutokset voidaan tehdä heti, kun muutostarve havaitaan. Hallintomenettelyä soveltavassa lupajärjestelmässä tämä ei ole täysin mahdollista, vaikkakin luvan muuttaminen käsitellään kevennyksessä menettelyssä (VL 3:20.3 ja 3:21.4).

---

<sup>225</sup> Ks. HE 277/2009 vp, s. 72.

<sup>226</sup> Ks. esim. KHO 2020:164.

<sup>227</sup> Ks. HE 277/2009 vp, s. 73; Hollo 2021, s. 207.

<sup>228</sup> Ks. Hollo 2021, s. 205.

Luvan joustavaa muuttamista rajoittaa myös se, että lupapäätöksen tehnyt viranomainen ei voi oma-aloitteisesti laittaa luvan muuttamisasiaa vireille. Näin ollen mukauttavien toimenpiteiden tekeminen on lupajärjestelmään liittyvistä periaatteellisista syistä rajoitettua. Tämän vuoksi sekä siitä syystä, että VL:n seurantasäännöksessä ei nimenomaisesti määrätä tai ohjata tunnistamaan vaikutusten epävarmuuksia tai muutoin kattavasti suunnittelemaan vaikutusten seurantaan, VL:n seurantasääntely ei täysin ilmennä kontrolloivaa funktiota.

#### 4.4 Demokraattinen funktio ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa

YSL:ssä tai VL:ssä ei velvoiteta tiedottamaan seurantatuloksista. Seurantatiedot on annettava ainoastaan valvontaviranomaiselle valvontaa varten. Viranomaisen hallussa olevat seurantatiedot ja -tulokset ovat kuitenkin pääsääntöisesti julkista tietoa<sup>229</sup>, joten yleisöllä on oikeus saada tietoonsa kaikki seurantaan koskevat tiedot. YSL 223 §:ssä velvoitetaan valvontaviranomainen tallettamaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään hankkeiden seuranta- ja tarkkailutiedot sekä YSL 64 §:n mukainen tarkkailusuunnitelma, joten julkiset tiedot tulee olla saatavilla tietojärjestelmässä. Sen sijaan VL:iin ei sisälly vastaavaa säännöstä seuranta- ja tarkkailutietojen tallentamisesta, vaikkakin VL 18:1:n mukaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmään on tallennettava myös erinäiset VL:n nojalla tehdyt päätökset. Vesitalousasioista annetun valtioneuvoston asetuksen (1560/2011) 32 §:ssä luetellaan tietojärjestelmään merkittävät tiedot VL 18:1:n mukaisista päätöksistä. Käytännössä VL:n nojalla toteutetun tarkkailun tulokset tallennetaan erinäisiin viranomaisten ylläpitämiin tietorekistereihin, sillä viranomainen kerää tietoja valvontatehtäviään varten. Tarkkailutulosten raportointi kuitenkin määritellään tapauskohtaisesti, joten tietojen raportointi ja saatavuus vaihtelee hankkeittain.<sup>230</sup>

Tällä hetkellä tietojärjestelmänä käytetään YLVA-tietojärjestelmää<sup>231</sup>, joka YSL 223 §:ään perustuen toimii pääasiassa valvonnan työkaluna. Tietojärjestelmän tarkoitus on edistää lain täytäntöönpanoa, ja järjestelmä sisältää lain valvomiseksi tarpeellisia tietoja.<sup>232</sup> Vaikka tietojärjestelmään sisältyvät tiedot

---

<sup>229</sup> YSL:n soveltamisalaan kuuluvien tarkkailutietojen julkisuus perustuu nimenomaisesti YSL 210 §:ään, mutta viime kädessä myös Suomen perustuslain 12.2 §:n julkisuusperiaatteeseen, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu.

<sup>230</sup> Ks. *Rintala* 2019, s. 40–43 ja s. 77–80.

<sup>231</sup> Ks. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen YLVA-järjestelmän nettisivut. [<https://www.ely-keskus.fi/web/ylva>]

<sup>232</sup> Ks. *HE 84/1999 vp*, s. 55; Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen YLVA-järjestelmän nettisivut. [<https://www.ely-keskus.fi/web/ylva>]

ovat julkista tietoa, yleisöllä ei ole suoraa pääsyä niihin, sillä järjestelmä on tarkoitettu vain valvojen ja toiminnanharjoittajien käyttöön. Yleisö saa tiedot ainoastaan pyydettyä. Tietojen ei YSL:n nojalla edellytetä olevan yleistajuisia tai esittämismuodoltaan muutoinkaan yleisön saavutettavissa olevia. YLVA-järjestelmän kehittämiseksi asetettiin vuonna 2019 hanke, jonka kehittämistoimet liittyivät muun ohella järjestelmän tiedoista koostettavaan raportteihin sekä tietojen julkaisuun internetissä. Toisaalta hankkeen tavoite kiinnittyi YSL 223 §:n taustalla olevaan tarkoitukseen, eli valvonnan edistämiseen, eikä kehittämistoimia perusteltu yleisön tiedonsaannin näkökulmasta.<sup>233</sup> Yleisöllä ei näin ollen ole suoraa pääsyä seuranta- ja tarkkailutietoihin, eikä tietojen edellytetä olevan yleisölle ymmärrettävässä muodossa, kuten koosteena.

Asianosaisella on pääsääntöisesti aina oltava oikeus esittää näkemyksensä YSL:n ja VL:n mukaisissa lupamenettelyissä. Asianosaisella on siten oikeus esittää mielipiteensä seurantasuunnitelman vahvistamista koskevassa päätösmenettelyssä, tarkkailumääräyksistä lupamenettelyissä sekä mukauttamistoimenpiteistä luvan muuttamisen menettelyissä. Asianosaisen esittämät näkemykset on otettava huomioon siltä osin, kuin niillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta.

Toisin kuin YVAL:n osalta, YSL:iin ja VL:iin sisältyvät aineelliset velvoitteet turvaavat sitä, että asianosainen voi vaikuttavasti vedota lupaharkinnassa huomioon otettaviin ympäristöintresseihin. YSL:n ja VL:n mukaiset tarkkailumääräykset linkittyvät säädösten aineellisiin velvoitteisiin. Tarkkailua on tehtävä, jottei toiminnasta aiheudu YSL:n tai VL:n mukaan kiellettyä seurausta. Asianosaiset voivat siten vedota seurantaan koskien niihin vaikutuksiin, jotka ovat merkityksellisiä YSL:n ja VL:n aineellisten velvoitteiden kannalta. Toisin sanoen YSL:n soveltamisalan mukaisesti asianosaiset voivat vedota vaikuttavasti vain päästölähtöisten vaikutusten seurantaan, ja VL:n soveltamisalan mukaisesti vain vesistövaikutusten seurantaan. Demokraattisen funktion toteutumisen näkökulmasta voidaan pitää puutteena sitä, ettei yleisöllä ole mahdollisuutta esittää vaikuttavasti näkemyksiä kaikista YVAL:n ympäristövaikutus-käsitteen alaisista vaikutuksista ja vaikutustekijöistä.

Seurannan demokraattiseen funktioon kuuluu lisäksi mahdollisuus kuulla yleisöä aina tarvittaessa ja joustavasti, vaikkakin hallinto-oikeudellisen järjestelmän kontekstissa kuulemissäännöksiä on pidetty mukautuvan hallinnan näkökulmasta osin epäedullisina.<sup>234</sup> YSL tai VL eivät sisällä mekanismeja yleisön säännölliselle kuulemiselle muutoin kuin hallintomenettelyiden lähtökohtaisesti asianosaisia koskevien kuulemissäännösten muodossa. Laajempi yleisön

---

<sup>233</sup> Ks. *Ympäristöministeriö* 2018.

<sup>234</sup> Ks. edellä luku 2.5.

kuuleminen seurantaan koskien jää näin ollen lakiin perustumattomien järjestelyiden varaan.

YSL 186 §:n ja VL 14:14:n nojalla asianosaisilla ja paikallisilla ympäristöyhdistyksillä on vireillepano-oikeus tilanteissa, joissa hankkeen toteuttaja laiminlyö tai rikkoo lupamääräyksen noudattamista, mikä ilmentää demokraattiseen funktioon kuuluvaa yleisön oikeutta osallistua määräysten noudattamisen seurantaan. YSL 186 §:n ja VL 14:14:n mukaiset normit ovat osa hallintopakkosääntelyä ja niiden tarkoitus on toimia viimesijaisena haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiskeinoina ja lakisäätöiden velvoitteiden noudattamisen turvaajina.<sup>235</sup> Lait eivät sen sijaan sisällä mekanismeja, jotka tarvittaessa mahdollistaisivat yleisön aktiivisin toimin ja aloitteellisesti osallistumaan varsinaiseen toimintaan ja sen vaikutusten seurantaan, tai seurannan suunnitteluun. YSL ja VL eivät ylipäätään sisällä kommunikointia edistäviä yhteistoiminnallisia osallistumisjärjestelyjä, vaan kommunikaatio tapahtuu pääosin hallinto-oikeudellisissa kuulemismenettelyissä, jotka noudattavat kirjallisen menettelyn pääsääntöä. Nähdäkseni tämä ei ole ongelma suuressa osassa hankkeita, mutta tietyissä laajalle ulottuvissa ja pitkäkestoisissa hankkeissa, joissa korostuu pitkän aikavälin vaikutuksiin liittyvä epävarmuus, olisi demokraattista funktion näkökulmasta perusteltua edellyttää yleisön aktiivisen osallistumisen mahdollisuutta. Vesistövaikutusten osalta demokraattista funktiota toteuttaa kuitenkin se, että yleisöllä on mahdollisuus osallistua laajemman vesien ja meren tilan seurannan suunnitteluun VMJL:n nojalla laadittavien vesien- ja mertenhoitosuunnitelmien kautta, sekä kirjata havaintojaan vesien ja merten tilan seurantaohjelmiin sisältyvien raportointimekanismien kautta.<sup>236</sup> Tätä kautta yleisö voi osallistua myös yksittäisten hankkeiden vaikutusten seurantaan.

#### 4.5 Oppimiseen tähtäävä funktio ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa

Yleisön mahdollisuus hanketoiminnan aikaiseen palautteenantoon rajoittuu edellisessä luvussa kuvattuihin asianosaisia koskeviin kuulemissäännöksiin. Asianosaisilla on siten mahdollisuus lausua toiminnan aikaisissa luvan muutosmenettelyissä, jos sellainen laitetaan vireille. Muutoin YSL:iin tai VL:iin ei sisälly keinoja yleisölähtöiseen palautteenantoon.

Edellisessä luvussa tarkasteltu velvollisuus tiedon tallentamiseen toteuttaa osaltaan oppimisfunktioita, sillä sen nojalla seuranta- ja tarkkailutiedot on

---

<sup>235</sup> Ks. HE 63/1990 vp, s. 3. Ks. myös *Kumpula* 2013, VII 1. Valvonta ja hallintopakko.

<sup>236</sup> Ks. Ympäristöhallinnon nettisivut. [<https://www.ymparisto.fi/fi/luonto-vesistot-ja-meri/vedet-ja-vesistot/vesien-ja-merensuojelu/vesien-ja-merenhoidon-suunnitteluvaiheet-ja-toimijat>]

dokumentoitava tietojärjestelmään. Tältä kannalta puutteena voidaan pitää sitä, että VL:n nojalla kerättävää tarkkailutietoa ei velvoiteta tallennettavan samaan tietojärjestelmään muiden tietojen kanssa. Oppimisfunktioon kuuluu myös seurantatiedon hyödyntäminen tulevaisuudessa arvioinneissa ja eri seurantaprosessien integroiminen toisiinsa, mitkä edistävät paitsi aiemmasta oppimista, myös vaikutusten kokonaisvaltaista tarkastelua. Lupapäätöksentekijä ei ole sidottu YVAA 4.1 §:n 11 kohdan mukaiseen arviointiselostukseen liitettävään seurantajärjestelyehtotukseen, mutta se tulee ottaa huomioon ympäristölupaa tai vesitalouslupaa koskevassa päätösharkinnassa. Lupaharkinta tehdään kuitenkin oikeusharkintaisesti itsenäisten, YSL:ssä ja VL:ssä säädettyjen kriteerien nojalla (YSL 48.2 § ja VL 3:2.1). Lisäksi YSL:n ja VL:n ympäristövaikutuksen käsitteet ovat sisällöltään kapeampia kuin YVAL:n ympäristövaikutuksen käsite, joten YVAA 4.1 §:n 11 kohdan seurantajärjestelyehtotus vaikuttaa lupaharkinnassa vain siltä osin, kuin se sisältää YSL:n ja VL:n soveltamisalaan kuuluvia vaikutuksia. YVA-lainsäädännön ja sektorilainsäädännön seurantajärjestelmien välillä ainoa normatiivinen linkki on näin ollen se, että YVA-menettelyssä tehty seuranta-suunnitelma on soveltuvin osin otettava huomioon lupaharkinnassa.

Vesistövaikutukset ovat siltä osin erityisasemassa ympäristösääntelyn kokonaisuudessa, että niiden tarkkailu kiinnittyy osaksi laajempaa vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelua. Vesistövaikutusten koordinoitumpi seuranta johtuu etenkin EU:n vesipolitiikasta, jossa vesiekosysteemien suojelua pidetään erityisen tarpeellisena. Vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelu EU:n tasolla perustuu mukautuvan hallinnan lähtökohdille, jossa tunnistetaan ekosysteemien toiminnalle luontainen epävarmuus.<sup>237</sup> Vesistöjen seuranta ja tarkkailua ohjataan puitesääntelyllä, jonka tarkoituksena on suojella ja parantaa vesistöjä kokonaisvaltaisesti, suunnitelmallisesti ja koordinoimalla vesistöjä koskevia toimenpiteitä.<sup>238</sup> Vesienhoidon ja merenhoidon suunnitteluinstrumenttiin kuuluu vesien seurantaohjelma, jossa otetaan huomioon eri toimijoiden velvollisuutena oleva vesien tilan tarkkailu. Tällä viitataan YSL:n ja VL:n nojalla määrättäviin seuranta- ja tarkkailuvelvoitteisiin.<sup>239</sup> Vastaavasti YSL:n ja VL:n tarkkailusäännöksissä (YSL 62.4 § ja VL 3:11.4) säädetään, että toiminnan vesiin tai meriympäristöön kohdistuvien vaikutusten tarkkailumääräystä annettaessa on otettava huomioon,

---

<sup>237</sup> Ks. *Soininen – Platjouw*, s. 17–18.

<sup>238</sup> Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista, johdannon kohdat 18 ja 35. Direktiiviin perustuvan VMJL:n eräänä tarkoituksena on tehdä ja toimeenpanna vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelua yhteen sovittaen ja yhteinen tavoittein (1.1 §)

<sup>239</sup> Ks. *HE 120/2004 vp*, s. 22 ja 43. VMJL:ssä säädetään, että seurantaohjelmaa laadittaessa otetaan soveltuvin osin huomioon toiminnan harjoittajalle muun lain nojalla kuuluva tarkkailu (9.2 §).

mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettussa vesien tai meriympäristön tilaa koskevassa seurantaohjelmassa on pidetty tarpeellisenä seurannan järjestämiseksi. Toiminnan tarkkailun tietoja voidaan käyttää mainitun lain mukaisessa seurannassa ja vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman laadinnassa. Vesienhoidon ja merenhoidon sääntelykokonaisuudella on tarkoitus varmistaa, että vesistöjen tilan seurantatoimenpiteet integroidaan yhteen mahdollisimman kattavan seurannan järjestämiseksi ja että erillisten seurantaprosessien tiedot hyödyttävät toisiaan.<sup>240</sup> Muita YSL:n soveltamisalaan kuuluvia päästölähtöisiä vaikutuksia kuin vesistövaikutuksia ei koske samanlainen seurannan suunnitelmallinen integrointi. Muidenkin päästölähtöisen vaikutusten osalta hankekohtainen seuranta voidaan kuitenkin tarpeen mukaan kytkeä osaksi laajempaa alueellista seurantaa. Jo vuoden 2000 YSL:n valmistelussa todettiin, että YSL 46 §:n (nykyinen 63 §) mukainen vaikutusten yhteistarkkailu tarkoittaa sitä, että toiminnanharjoittajat voivat tarvittaessa sopia yhteisestä tarkkailusta tai kunnan seurantaan osallistumisesta.<sup>241</sup>

Suomen oikeusjärjestyksen malli tarkastella ympäristöä sektoreittain rajoittaa oppimiseen tähtäävän funktion toteutumista, mikäli sektoreita ei tarvittavilta osin linkitetä tai yhdistetä toisiinsa. Vaikka YVAA 4.1 §:n 11 kohdan mukainen ehdotus seurantajärjestelyksi on otettava huomioon lupapäätöksenteossa, sen vaikuttavuutta heikentää se, että YSL:n ja VL:n tarkkailumääräykset ja -suunnitelmat muotoillaan lakien itsenäisistä lähtökohdista käsin ilman vahvaa normatiivista linkitystä ennakoarviointeihin. Tämä ei varmistu hankkeiden vaikutusten seurannan kattavaa ja kokonaisvaltaista suunnittelua.

## 5 SEURANTA YHDYSVALTOJEN JA KANADAN YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

### 5.1 Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädännön taustaa

Ympäristövaikutusten arvioinnin puitteet ovat alun perin lähtöisin Yhdysvalloista, jossa vuonna 1970 säädettiin ympäristövaikutusten arviointiin velvoittava *National Environmental Policy Act* (NEPA). NEPA:ia on hyödynnetty

---

<sup>240</sup> *Seppälä* toteaa ajatuksena olleen, että seurantaa varten tietoja kerätään eri lähteistä ja tarvittaessa tehdään erillisiä viranomaisten itsensä kustantamia tutkimuksia riittävän kattavan seurannan järjestämiseksi. Ks. *Seppälä* 2004, s. 101. Vesienhoidossa ja merenhoidossa korostuu suunnitelmallisuus, jossa useat toimenpiteet yhdistyvät yhteen suunnittelukokonaisuuteen. Ks. *Hollo* 2001, s. 43.

<sup>241</sup> Ks. *HE 84/1999 vp s. 72*. Kunnan velvollisuutena olevasta ympäristön tilan seurannasta säädetään YSL 143 §:ssä.

maailmanlaajuisesti eri maiden, mukaan lukien EU:n, YVA-lainsäädännön pohjana.<sup>242</sup> NEPA itsessään ei sisällä nimenomaisia seurantasäännöksiä, vaan seurantasäännökset löytyvät NEPA:n täytäntöönpanosta vastaavan *Council on Environmental Quality* (CEQ) laatimista sitovista määräyksistä, Regulations for Implementing the Procedural Provisions of NEPA (CEQ:n määräykset).<sup>243</sup> Sen sijaan Kanadan (sittemmin kumottu) *Canadian Environmental Assessment Act* oli yksi maailman ensimmäisistä seuranta sääntelevistä YVA-säädöksistä.<sup>244</sup> Kanadan voimassa olevan *Impact Assessment Act:n* (IAA) mukaan seurantaohjelman laatiminen on pakollista hankkeille, joilla voi olla merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.<sup>245</sup>

Käsillä olevan luvun tarkoituksena on esittää ja analysoida Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädännön seurantasäntelymalli Suomen lainsäädännön kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien arvioinnin tueksi. Rajauksellisista syistä en tarkastele Yhdysvaltojen ja Kanadan lupalainsäädäntöön, tai osavaltio- ja provinssitasoon YVA-lainsäädäntöön sisältyviä seurantasäännöksiä, enkä siten tässä yhteydessä arvioi YVA- ja lupalainsäädännön väliseen suhteeseen liittyviä kysymyksiä. Mukautuvan hallinnan mielekäs tarkastelu edellyttää myös vaikutusten hallintaa ohjaavan sektorilainsäädännön tarkastelua, minkä vuoksi käsitelen mukautuvaa hallintaa ainoastaan siltä osin, kuin lainsäädännössä ohjataan mukauttamisen suunnitteluun.

Yhdysvalloissa ympäristövaikutusten arviointimenettely soveltuu liittovaltion toimiin, joista saattaa aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia. Liittovaltion toimen käsite on laaja, minkä myötä NEPA:n soveltamisalaan kuuluvat kaikki hankkeet, joihin liittyy jokin liittovaltion toimi. Kytköksenä pidetään esimerkiksi sitä, että liittovaltio rahoittaa hanketta tai myöntää hankkeelle luvan. Näin ollen NEPA:lla säännellään pääsääntöisesti liittovaltion toimintaa, mutta epäsuorasti myös niitä yksityisiä hankkeita, jotka edellyttävät liittovaltion toimia.<sup>246</sup> Kanadassa ympäristövaikutusten arviointimenettely soveltuu kaikkiin Kanadassa tai sen liittovaltion mailla toteutettaviin, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttaviin nimettyihin hanketyyppeihin (*designated*

---

<sup>242</sup> Ks. *Nita ym.* 2021, s. 2.

<sup>243</sup> Ks. Yhdysvaltojen ympäristönsuojeluviranomaisen nettisivut, kohta *What is the National Environmental Policy Act?* ja tapaus *Trustee for Alaska v. Hodel*, jossa tuomioistuin katsoi, että ”The CEQ regulations are binding on all federal agencies and provide formal guidance to the courts for interpreting NEPA requirements”. Ohjeistusten oikeuslähdeopillinen asema on käytännössä varsin merkittävä ja esimerkiksi Yhdysvaltojen tuomioistuimet ovat perusteluissaan tukeutuneet niihin. Ks. esim. tapaus *San Juan Citizens All v U.S. Bureau of Land Mgmt.*

<sup>244</sup> Ks. *Sadler* 1996, s. 126.

<sup>245</sup> Ks. *Physical Activities Regulations*, SOR/2019-285; IAA 64(4)(b).

<sup>246</sup> Ks. tarkemmin CEQ:n määräys § 1508.1(q)(3); *Lindstrom – West* 2022, s. 303.

projects), jotka listataan erillisessä säädöksessä tai jotka ministeri nimeää arvioitavaksi (IAA 109(b)).

Sekä NEPA:ssa että IAA:ssa säädetään ympäristövaikutusten arvioinnista tehtävästä päätöksestä. IAA:n mukaan päätös tehdään kuitenkin vain, jos hankkeen todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin liittyy julkinen intressi (IAA 60(1)). Käytännössä hankkeille tarvitaan lisäksi useita liittovaltion ja alemman tason lupia, minkä lisäksi osavaltioilla ja provinseilla on omia ympäristövaikutusten arviointia koskevia määräyksiä, jotka täydentävät liittovaltion YVA-sääntelyä. YVA-menettelyn luomisen taustalla olikin alkujaan ajatus siitä, että säätämällä kaiken kattava ympäristösäädös päästäisiin eroon liittovaltiolle omien kerroksittaisen ympäristöhallinnon kahleista.<sup>247</sup>

Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädäntöä yhdistää myös niiden vaiherikas historia, jota ovat leimanneet poliittiset käänneet. Vuonna 2020 Yhdysvaltojen silloisen hallituksen kritiikki koskien NEPA:n teollisuudelle luomaa taakkaa pitkine käsittelyaikoinen kulminoitui siihen, että CEQ:n määräykset uudistettiin ensimmäistä kertaa vuoden 1978 jälkeen. Uudistuksen tavoitteina oli muun muassa keventää YVA-prosessia ja virtaviivaistaa infrastruktuurihankkeiden kehittämistä.<sup>248</sup> Tämä poliittinen suunnanmuutos selittää lainsäädännön rikkonaista kehityskulkua.

Jo vuonna 2002 asetettiin NEPA:n kehittämistyöryhmä (NEPA Task Force), jonka oli määrä tutkia NEPA:n täytäntöönpanon kehittämistä muun ohella mukautuvan hallinnan näkökulmasta. Kehittämisyöryhmän raportin lopputuloksena oli perusteellinen analyysi mukautuvasta hallinnasta ja sen soveltamisesta. Työryhmä ehdotti, että mukautuva hallinta tulisi integroida CEQ:n sitoviin määräyksiin tai antaa sitä koskevia ohjeistuksia.<sup>249</sup> Vuonna 2011 CEQ laatikin virastoille ohjeistuksen lieventämistoimenpiteiden seuranta ja mukautuvaa hallintaa koskien. Vuonna 2020 uudistettuihin CEQ:n määräyksiin analyysit mukautuvasta hallinnasta eivät kuitenkaan vaikuttaneet. CEQ antoi vuonna 2021 väliaikaisen määräyksen, jossa todettiin, että CEQ on aloittanut vuonna 2020 uudistettujen määräysten uudelleentarkastelun, koska se on huomattavan huolestunut

---

<sup>247</sup> Ks. *Lindstrom – West* 2022, s. 307. Sääntelyn keskittäminen on toisaalta osoittautunut haastavaksi tehtäväksi. Lokakuussa 2023 Kanadan korkein-oikeus antoi merkittävän päätöksen, jossa se linjasi, että IAA on merkittävältä osin perustuslainvastainen siitä syystä, että se antaa liittovaltion ylittää toimivaltansa arvioitavaksi nimettyjen hankkeiden vaikutusten arvioinnin osalta. Ks. *Reference re Impact Assessment Act, 2023 SCC 23*.

<sup>248</sup> Ks. *Lindstrom – West* 2022, s. 312 ja 314.

<sup>249</sup> Työryhmä ehdotti esimerkiksi, että mukautuvan hallinnan määritelmä lisättäisiin CEQ:n määräyksiin. Samoin työryhmä kannatti, että virastojen olisi otettava käyttöön seurantajärjestelmä, jonka avulla voidaan tarkastella toimen ympäristövaikutuksia, jotta virasto voi määrittää, tarvitaanko muutoksia ennakoimattomien vaikutusten välttämiseksi. Ks. tarkemmin *NEPA Task Force* 2003, s. 45–56.



kyseisten sääntöjen ja niiden laatimisprosessin laillisuudesta.<sup>250</sup> Uudelleentarkastelun myötä CEQ antoi kesällä 2023 ehdotuksen määräysten kokonaisuvaltaiseksi uudistamiseksi, ja uudet määräykset tulivat voimaan vuonna 2024.<sup>251</sup>

Myös Kanadan IAA on mutkitellut tiensä nykyhetken poliittisten kiistojen saattelemana. Vuonna 2012 voimaan tulleen, alkuperäisen YVA-lain korvaavan *Canadian Environmental Assessment Actin* katsottiin heikentävän YVA:n ympäristönsuojelullista tasoa tavoitteinaan työllistymisen, kasvun ja Kanadan talouden ylläpitämisen tukeminen sekä nopean arviointimenettelyn varmistaminen ja esteiden poistaminen resurssien kehittämisyrityksiltä.<sup>252</sup> Uudistuksessa esimerkiksi kavennettiin arvioitavien ympäristövaikutusten ja osallistumiseen oikeutetun yleisön määritelmiä<sup>253</sup> sekä poistettiin alkuperäisessä YVA-laissa mukana ollut viittaus – jota tosin on luonnehdittu pintapuoliseksi ja epämääräiseksi<sup>254</sup> – mukautuvaan hallintaan.<sup>255</sup> Ympäristönäkökohdat nostettiin kuitenkin jälleen jalustalle vuonna 2019, kun Kanadan uuden hallituksen valinnan jälkimainingeissa säädettiin voimassa oleva IAA, jonka tavoitteiksi asetettiin muun ohella aiempaa kokonaisuvaltaisempi, kestävyuden periaatetta ilmentävä ympäristövaikutusten arviointi ja yleisön osallistumismahdollisuuksien parantaminen.<sup>256</sup>

## 5.2 Seurannan funktiot NEPA:ssa

Ympäristövaikutusten seurantaan ohjataan NEPA:n puitteissa, vaikka edellä mainitusti NEPA:iin ei sisälly nimenomaisia ympäristövaikutusten seurantaan koskevia säännöksiä. NEPA:ia täytäntöönpaneivissa CEQ:n määräyksissä ja eisitivissa ohjeistuksissa kuitenkin tunnustetaan seurannan tärkeys, ja ohjeistukset sisältävät seurantaan koskevia suosituksia.<sup>257</sup> Ohjeistusten oikeuslähdeopillinen asema on käytännössä varsin merkittävä ja esimerkiksi Yhdysvaltojen tuomiois-

---

<sup>250</sup> CEQ muun muassa katsoi, että vuoden 2020 määräykset aiheuttavat sekaannusta NEPA:n täytäntöönpanossa, poikkeavat NEPA:n lakisääteisiä vaatimuksia tulkitsevasta pitkäaikaisesta oikeuskäytännöstä ja saattavat rajoittaa tarkoituksellisesti tai epäasianmukaisesti ympäristövaikutusten arviointia, millä on kielteisiä vaikutuksia ilmastonmuutoksen ja ympäristöoikeudenmukaisuuden kaltaisilla kriittisillä aloilla. Ks. *CEQ* 2021, s. 34155.

<sup>251</sup> Ks. *CEQ* 2023.

<sup>252</sup> Ks. *Nishima-Miller* 2022, s. 336.

<sup>253</sup> Ks. *Nishima-Miller* 2022, s. 336–337.

<sup>254</sup> Ks. *Olszynski* 2021, s. 6.

<sup>255</sup> Alkuperäisessä YVA-laissa todettiin, että seurantaohjelmien tuloksia voidaan käyttää mukautuvan hallinnan toimenpiteiden toteuttamiseen tai tulevien ympäristöarviointien laadun parantamiseen. Ks. *Canadian Environmental Assessment Act*, 1992, kohta 38(5).

<sup>256</sup> Ks. *Nishima-Miller* 2022, s. 338–339.

<sup>257</sup> Ks. *CEQ* 1971; *CEQ* 2011. Ks. myös *Bjorkland* 2013, s. 130 ja 133.

tuimet ovat perusteluissaan tukeutuneet niihin.<sup>258</sup> Uusissa CEQ:n määräyksissä seurannalle on asetettu tiettyjä vaatimuksia, joita aiempiin määräyksiin ei sisällynyt.

### 5.2.1 Kontrolloituva funktio

Yhdysvaltojen YVA-lainsäädännössä ympäristövaikutusten seurannalla tarkoitetaan hankkeen haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteiden tehokkuuden seuranta. CEQ:n mukaan seuranta on olennaisen tärkeää lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon ja tehokkuuden varmistamiseksi, oikeudellisten velvoitteiden ja lupamääräysten noudattamisen valvomiseksi sekä mahdollisten muutostarpeiden tunnistamiseksi.<sup>259</sup> NEPA:iin perustuva seuranta koostuu kahdesta pääelementistä, a) lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon valvonnasta (*vaatimusten noudattaminen*) sekä b) sen varmistamisesta, että lieventämistoimenpiteillä saavutetaan odotetut tulokset (*ympäristöllinen tehokkuus*).<sup>260</sup>

Voimassa olevassa CEQ:n määräyksessä § 1505.2(3) todetaan, että – toisin kuin Suomen YVA-järjestelmässä – seuranta- ja täytäntöönpano-ohjelman laatiminen on viranomaisen vastuulla. Uusien määräysten myötä seurantaohjelman laatiminen on pakollista silloin, kun hankkeen vaikutusten arviointi tukeutuu vaikutusten lieventämistoimenpiteisiin, sillä määräyksessä § 1505.3(c) säädetään, että viranomaisen on laadittava seuranta- ja täytäntöönpanosuunnitelma, kun ” [...] ympäristövaikutusten arvioinnissa tukeudutaan lieventämistoimiin ehdotetun hankkeen osana, jotta voidaan analysoida kohtuullisesti ennakoitavissa olevia ympäristövaikutuksia, mukaan lukien näiden vaikutusten merkittävyyden määrittäminen, seuraavan mukaisesti:

- (1) Sisältö. Viraston olisi räätälöitävä suunnitelma sen mukaan, miten monimutkaisia lieventämistoimet ovat, ja sen olisi sisällettävä seuraavat tiedot:
  - (i) Peruskuvaus lieventämistoimenpiteestä tai -toimenpiteistä;

---

<sup>258</sup> Ks. esim. *San Juan Citizens All v U.S. Bureau of Land Mgmt.*

<sup>259</sup> Ks. *CEQ* 2011, s. 10.

<sup>260</sup> Ks. *CEQ* 2011, s. 11. Vastaavaa jaottelua täytäntöönpanon ja tehokkuuden seurantaan käytettiin jo esimerkiksi NEPA:n ja CEQ:n määräyksiä täytäntöönpanevassa, vuonna 1988 annetussa Yhdysvaltojen *Department of the Army*n säännössä, jossa vahvistettiin toimintaperiaatteet, menettelyt ja vastuualueet armeijan toimien ympäristövaikutusten arviointia varten. Sen mukaan seuranta koostuu täytäntöönpanon seurannasta (*enforcement monitoring*), jolla varmistetaan, että lieventämistoimet toteutetaan asiakirjassa kuvatulla tavalla, lieventämisvaatimukset kirjataan kaikkiin sopimuksiin, ja että näitä määräyksiä noudatetaan, sekä tehokkuuden seurannasta (*effectiveness monitoring*), jolla mitataan lieventämistoimien onnistumista ja/tai ympäristövaikutusten tilaa. Ks. *Department of the Army* 1988, s. 46322–46361.

- (ii) lieventämistoimenpiteiden seurannasta ja täytäntöönpanosta vastaavat osapuolet;
- (iii) tarvittaessa se, miten seurantatiedot saatetaan julkisesti saataville;
- (iv) ennakoitu aikataulu lieventämistoimien toteuttamiselle ja loppuun saattamiselle;
- (v) lieventämistoimien noudattamisen määrittämisstandardit ja niiden noudattamatta jättämisen seuraukset; [...]”

Säännöksestä ilmenee, että seurannan keskeinen tehtävä on seurata arvioinnissa vahvistettujen lieventämistoimenpiteiden toimivuutta, eli seurata ennakoituja vaikutuksia. Samassa säännöksessä säädetään myös ympäristövaikutusten arviointia koskevan päätöksen täytäntöönpanon seurannasta, jota on tehtävä vähintään tärkeiksi luokiteltujen hankkeiden osalta.<sup>261</sup>

CEQ:n mukaan seurantaohjelman sisältöä koskeva säännös edellyttäisi suunnitelmaa kaikista lieventämistoimista, joihin tukeudutaan ja jotka hyväksytään ehdotetun hankkeen kohtuullisesti ennakoitavissa olevien vaikutusten analysoinnin perustaksi. Suunnitelmien olisi oltava riittävän yksityiskohtaisia, jotta osallistuville virastoille ja yleisölle voidaan tiedottaa asiaankuuluvista seikoista, kuten lieventämisen kohteena olevien ympäristövaikutusten suuruudesta, siitä, missä määrin lieventäminen edustaa innovatiivista lähestymistapaa, lieventämisen tehokkuuteen liittyvästä epävarmuudesta ja muista asiaankuuluvista seikoista.<sup>262</sup> Suomen järjestelmään verrattuna CEQ:n määräyksissä ohjataan yhdenmukaisempaan seurannan suunnitteluun ja esimerkiksi epävarmuuksien yksilöimiseen seurantaa varten.

### 5.2.2 Demokraattinen funktio

NEPA:n demokraattinen funktio ilmenee ensinnäkin yleisön osallistumista koskevasta CEQ:n määräyksestä § 1501.9, jonka mukaan yleisön osallistumisen tarkoituksena on ”tiedottaa yleisölle viranomaisen ehdottamasta toimesta, mahdollistaa mielekäs osallistuminen NEPA-prosessin aikana ja varmistaa, että päätöksentekijät saavat tietoa yleisön näkemyksistä”. Huomattakoon, että CEQ:n uusissa määräyksissä aiempi otsikko ”public involvement” korvattiin otsikolla ”public engagement”, sillä kyseinen ilmaisu kuvastaa paremmin sitä, miten liittovaltion viranomaisten tulisi olla vuorovaikutuksessa yleisön kanssa. Sana

---

<sup>261</sup> CEQ listaa ohjeessaan esimerkkejä kriteereistä, joilla voidaan arvioida hankkeen tärkeys ja siten täytäntöönpanon seurannan tarpeellisuus. Kriteereitä ovat esimerkiksi lainsäädännön ja hanketta koskevien lupien vaatimukset, ihmisten terveys ja turvallisuus, hankkeen kohdistuminen suojeltuihin kohteisiin ja hanketta koskevan yleisen edun aste. Ks. *CEQ* 2011, s. 10.

<sup>262</sup> Ks. *CEQ* 2023, s. 49954.

'engagement' kuvastaa prosessia, joka on vuorovaikutteisempi ja yhteistoiminnallisempi kuin pelkkä yleisön mukaan ottaminen (involvement) tai toimenpiteistä tiedottaminen".<sup>263</sup>

Määräyksen § 1505.3(d)(3) mukaan seurantaohjelmassa tulisi tarvittaessa yksilöidä, miten seurantatiedot julkaistaan yleisölle. Lisäksi määräyksessä § 1501.9(d) säädetään yleisön osallistumisesta ympäristövaikutusten arvioinnin eri vaiheisiin. Sen mukaan viranomaisen tulee "järjestää julkisia kuulemistilaisuuksia, julkisia kokouksia tai muita yleisön osallistumismahdollisuuksia aina tarvittaessa tai lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi". Vaikka CEQ:n määräyksissä asetetaan NEPA:n säännöksiä tarkempia velvoitteita yleisön osallistumista koskien, niissä ei eksplisiittisesti määrätä ottamaan yleisöä mukaan ympäristövaikutusten seurantaan, sillä edelläkin todetusti YVA-sääntelyllä ohjataan lähtökohtaisesti vain hankkeiden suunnittelua. Toisaalta tarkoitusta ottaa yleisö mukaan myös vaikutusten seurantaan ilmentää CEQ:n ohjeistus, jonka mukaan yleisön osallistuminen on NEPA:n keskeinen menettelyvaatimus, ja siitä olisi huolehdittava täysimääräisesti lieventämis- ja seurantamenettelyitä kehitettäessä. Edelleen CEQ ohjeistaa, että viranomaisten olisi suositeltavaa harkita yleisön osallistumiskeinojen sisällyttämistä lieventämiskeinojen seurantaan, ja että yleisö voi avustaa varsinaisessa vaikutusten seurannassa erilaisten seurantaohjelmien välityksellä.<sup>264</sup>

CEQ:n tarkoitus huomioon ottaen yleisön osallistumista koskevat määräykset mahdollistavat yleisön osallistumisen seurantaan tiedonsaannin ja näkemysten esittämisen keinoin. Uusissa määräyksissä korostetaan aiempaan nähden yleisön aktiivisen osallistumisen tärkeyttä. Vaikka seurantaan osallistumista ei säännellä nimenomaisesti, määräyksiin sisältyy osallistumismekanismeja, jotka mahdollistavat vuorovaikutteisen osallistumisen myös seurantaa koskien erityisesti seurannan suunnitteluvaiheessa.

### 5.2.3 Oppimiseen tähtäävä funktio

CEQ:n mukaan NEPA:n alaisen lieventämistoimenpiteiden tehokkuuden seurannan eräänä tarkoituksena on antaa palautetta siitä, onko lieventämistoimenpiteillä sellaisia vaikutuksia ja hyötyjä, joita niillä on ympäristövaikutusten arvioinnissa arvioitu olevan.<sup>265</sup> Lieventämistoimenpiteiden toimivuutta seuraamalla hankkeen toteuttajat pystyvät jatkuvasti kehittämään toimintojaan.

---

<sup>263</sup> Ks. CEQ 2023, s. 49942.

<sup>264</sup> Ks. CEQ 2011, s. 13–14.

<sup>265</sup> Ks. CEQ 2011, s. 4.

CEQ:n määräyksiin tai NEPA:n puitteisiin muutoinkaan ei toisaalta sisälly kolmansille osapuolille suunnattuja mekanismeja hanketoiminnan aikaista palautteenantoa varten. CEQ:n uusissa määräyksissä korostetaan yleisön osallistumisen laajentamista, mutta itse määräyksiin ei sisälly sidosryhmien tai yleisön palautteenantomekanismeja. Oppimistehtävää konkretisoi lähinnä NEPA:iin lisätty kohta, jossa määrätään CEQ tekemään tutkimus sellaisten digitaalisten menetelmien kehittämisestä, joiden avulla voidaan muun ohella tehostaa arviointeja ja parantaa tiedon saatavuutta, avoimuutta ja keskittämistä. Tavoitteena olisi koota YVA-menettelyä koskevat tiedot samaan paikkaan ja helposti saavutettaviksi.<sup>266</sup>

### 5.3 Seurannan funktiot IAA:ssa

Kuten Yhdysvaltojen järjestelmässä, myös Kanadassa toimii YVA-säädösten sisältöä ja tarkoitusta täsmentävä liittovaltion virasto, *Canadian Environmental Assessment Agency* (Kanadan YVA-virasto), joka on laatinut ohjeistuksia IAA:n tulkintaa ja soveltamista koskien. Nämä toimintaohjeistukset (*operational policy statements* tai *policy documents*) eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne ohjeistavat viranomaisia esimerkiksi YVA-menettelyyn liittyvissä prosesseissa ja päätöksenteossa. Myöskään IAA:ssa tai sen edeltäjissä ei ole yksityiskohtaisia määräyksiä vaikutusten seurannasta, vaan seurannan nimetyt tavoitteet ja tehtävät selviävät suurelta osin ei-sitovista ohjeistuksista.

#### 5.3.1 Kontrolloituva funktio

Toisin kuin NEPA:n alaiseen seurantaan, IAA:n tarkoittamaan seurantaohjelmaan (*follow-up program*) ei kuulu lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon seuranta (*compliance monitoring*). Tällä Kanadan YVA-virasto tarkoittaa sitä, että pelkästään lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon seuranta ei täytä YVA-seurannan kriteereitä.<sup>267</sup> Tämä on linjassa myös ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa muodostetun määritelmän kanssa, sillä YVA-menettelyyn kuuluva seuranta ymmärretään laajana ”sateenvarjo-terminä”, jonka pääasiallisena tarkoituksena on ympäristövaikutusten seuraaminen, mutta joka voi ulottua myös ehtojen noudattamisen seurantaan.<sup>268</sup> Tästä huolimatta IAA sisältää säännökset myös lieventämistoimenpiteiden täytäntöönpanon valvonnasta, ne eivät vain kuulu seurantaohjelman piiriin.

---

<sup>266</sup> Ks. tarkemmin NEPA sec. 110; 42 U.S.C. § 4336d.

<sup>267</sup> *Canadian Environmental Assessment Agency* 2011, s. 1.

<sup>268</sup> Ks. *Morrison-Saunders – Arts* 2004, s. 2–4.

Kuten Yhdysvaltojen lainsäädännössä, myös IAA:iin sisältyvä seurantasäännös viittaa siihen, että lieventämistoimenpiteiden ympäristöllinen tehokkuus perustuu ennakkolisiin vaikutusarviointeihin. YVA-viraston mukaan lieventämistoimenpiteiden seuranta voidaan käyttää sen todentamiseksi, että lieventämistoimenpiteet ovat lieventäneet ennakoituja haitallisia ympäristövaikutuksia siten kuin hanketta koskevassa päätöksessä on ennakoitu.<sup>269</sup> Seurantaohjelman laatiminen on määrätty pakolliseksi merkittäville hankkeille, joihin liittyy julkinen intressi. IAA 22(1) §:n mukaan ”nimettyjen hankkeiden vaikutusten arvioinnissa [...] on otettava huomioon [...] (k) seurantaohjelman vaatimukset”. Lisäksi IAA 64(4) §:n mukaan nimettyä hanketta koskevassa päätöksessä on oltava ehto seurantaohjelman täytäntöönpanosta. Erona YVAL:iin on se, että IAA:ssa määrätään seurantaohjelman täytäntöönpanovelvollisuudesta, sillä seurannan toteuttamiseen määrätään YVA-menettelystä tehtävässä päätöksessä, jollaista Suomen järjestelmä ei tunne.

YVA-viraston mukaan seurannan tarkoituksena on myös epävarmuuksien huomioon ottaminen.<sup>270</sup> Sitä ilmentää IAA 64(4) §, jonka mukaan hanketta koskevaan päätökseen on tarpeen mukaan otettava ehto mukautuvaa hallintaa koskevan suunnitelman laatimisesta. Kyseinen säännös ohjaa suunnittelemaan vaikutuksiin liittyvään ennakoimattomuuteen varautumista. Laissa ei tarkemmin määritellä, mitä mukautuvan hallinnan suunnitelman tulee sisältää. YVA-viraston ohjeistuksen mukaan mukautuva hallinta on suunniteltu ja järjestelmällinen prosessi, jossa ympäristönhallintatoimintoja parannetaan jatkuvasti oppimalla niiden tuloksista. Mukautuva hallinta tarjoaa joustavuutta uusien lieventämistoimenpiteiden määrittämiseen ja toteuttamiseen tai olemassa olevien toimenpiteiden muuttamiseen hankkeen elinkaaren aikana. Mukautuvan hallinnan suunnittelu olisi aloitettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ympäristövaikutusten arviointiprosessia. Vaikka erityisiä mukautuvan hallinnan toimenpiteitä ei välttämättä olisi vielä määriteltävissä arviointivaiheessa, olisi laadittava suunnitelma, joka antaa viitekehyksen sille, milloin, miten ja missä mukautuvaa hallintaa voidaan käyttää. Päätökset erityisten mukautuvien hallintatoimenpiteiden toteuttamisesta voidaan tehdä myöhemmin hankkeen elinkaaren aikana, kun seurannan tuottamia tietoja analysoidaan. Mukautuvan hallinnan suunnitelmaa tulee käyttää lieventämistoimenpiteiden tukena, eikä suunnitelman laatiminen itsessään voi kompensoida lieventämistoimenpiteisiin liittyviä merkittäviä epävarmuuksia.<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2009, s. 2.

<sup>270</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2009, s. 2.

<sup>271</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2009, s. 3–4.

Vastaavasti *Olszynski* on tulkinnut, että termi mukautuvan hallinnan suunnitelma viittaa monivaiheiseen prosessiin, johon voi kuulua esimerkiksi epävarmuustekijöiden tunnistaminen, hypoteesien kehittäminen, indikaattorien valinta ja seurantaohjelmien suunnittelu. Hänen mukaansa mukautuvan hallinnan suunnitelma on ikään kuin erityinen seurantaohjelma, jossa tavoitteena ei ole pelkästään vaikutusten ennusteiden tai lieventämistoimien tehokkuuden tarkistaminen, vaan mukautumistarpeen määrittäminen.<sup>272</sup>

Lisäksi YVA-virasto ohjeistaa, että seurannasta saatujen tietojen perusteella olisi oltava valmis aloittamaan mukautuvan hallinnoinnin toimenpiteet, jos lieventämistoimet eivät riitä poistamaan, vähentämään tai hallitsemaan haitallisia ympäristövaikutuksia. Mukauttavia toimenpiteitä olisi suositeltavaa tehdä silloin, kun toiminta aiheuttaa vaikutuksia, jotka ylittävät ennalta määritellyn kynnyksarvon tai kun uusia ongelmia ilmenee.<sup>273</sup>

Edellä kuvatun perusteella myös IAA:n lähtökohtana on ennustettujen vaikutusten seuranta, mikä ilmenee seurantaohjelman määritelmästä. Kontrollointifunktiota vahvistaa merkittävillä hankkeilla kohdistuva seurantaohjelman laatimis- ja täytäntöönpanovetäisyys. IAA:iin perustuvan seurannan tarkoitusta kontrolloida vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia ilmentää lakiin sisällytetty viranomaisen valtuus määrätä tarvittaessa mukautuvan hallinnan suunnitelman laatimiseen. Seurannan ja mukautuvan hallinnan käsitteisiin liittyy myös epäselvyyttä. Seurantasäännöksessä ei tarkemmin määritellä, mitkä tekijät ja vaikutukset seurannan tulisi kattaa tai mitä osatekijöitä seurantaohjelman tulisi sisältää.<sup>274</sup> Myöskään mukautuvan hallinnan suunnitelmaa ei määritellä laissa, joten käsite on sisällöltään epäselvä eikä nimenomaisesti ohjaa suunnittelemaan vaikutusten epävarmuuksiin varautumista. Mukautuvan hallinnan määritelmää on kuitenkin avattu seikkaperäisesti YVA-viraston ei-sitovissa ohjeistuksissa, vaikkakaan se ei takaa mukautuvan hallinnan yhdenmukaista soveltamista.

### 5.3.2 Demokraattinen funktio

IAA 6(1) §:n mukaan säädöksen tavoitteena on ”[...] (h) varmistaa, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyn aikana tarjotaan mahdollisuuksia yleisön mielekkääseen osallistumiseen ja että [...] (j) arviointimenettelyssä otetaan huomioon tieteellinen tieto sekä alkuperäiskansojen ja yhteisöjen tietämys.”

---

<sup>272</sup> Ks. *Olszynski* 2021, s. 5–6.

<sup>273</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2011, s. 6.

<sup>274</sup> Ks. *Fitzpatrick – Williams* 2020, s. 2, jotka pitävät puutteena sitä, että IAA:n seurantasäännös ei täsmennä, mitä osatekijöitä seurantaohjelmaan tulisi kuulua, kuten vaikutusten merkittävyyden ja varmuuden asteiden seuranta.

IAA 105 ja 106 §:ssä säädetään YVA-viraston ylläpitämästä tietorekisteristä. IAA 105(2)(e) §:n mukaan YVA-viraston tulee varmistaa, että kuvaus nimetyn hankkeen osalta toteutetun seurantaohjelman tuloksista tai yhteenveto tuloksista ja ilmoitus siitä, miten tällainen kuvaus on saatavissa, on julkaistu internetissä. IAA 106(1) §:n mukaan viraston on ylläpidettävä kustakin hankkeesta hankekansiota (Project File) ja saman pykälän (3)(d):n mukaan hankekansion on sisällettävä kaikki seurantaohjelman suunnitteluun tai toteuttamiseen liittyvät asiakirjat.

YVA-viraston ohjeistuksessa tarkennetaan, että YVA-rekisterin tarkoituksena on helpottaa yleisön pääsyä tietoihin ja arkistoihin, jotka liittyvät lain nojalla suoritettuihin ympäristöarviointeihin, ja antaa arvioinneista tietoa oikea-aikaisesti. Rekisteri koostuu kahdesta toisiaan täydentävästä osasta, hankekansiosta ja internet-sivustosta.<sup>275</sup> Yleisön tiedonsaantia toisaalta rajoittavat hankekansion sisältämiä tietoja koskevat salassapitosäännöt, jotka tyypillisesti liittyvät kolmannen osapuolen, kuten ympäristökonsulttien omistamiin tietoihin. Toisaalta julkista intressiä olevien ympäristöä koskevien tietojen ei lähtökohtaisesti tulisi olla salassa pidettävää tietoa.<sup>276</sup> Joka tapauksessa yleisöllä on oikeus saada tietoonsa seurantaohjelman tulosten yhteenveto.

Yleisöllä on myös mahdollisuus esittää näkemyksensä ympäristövaikutusten arvioinnista, mukaan lukien siihen sisältyvästä seurantaohjelmasta. YVA-viraston on valmisteltava YVA-menettelyä koskeva raportti, jossa on esitettävä yhteenveto yleisöltä saaduista kommentteista sekä ympäristöviraston suositukset mahdollisista lieventämistoimenpiteistä ja seurantaohjelmasta. Niissä merkittävisissä tapauksissa, joissa seuranta on ehtona hankkeen toteuttamiselle, yleisö voi vaikuttavasti vedota seurantaohjelmaan ja sen täytäntöönpanovelvollisuuteen. Kuulemisen lisäksi yleisölle voidaan IAA 27 §:n nojalla tarvittaessa tarjota kattavampiakin osallistumiskeinoja.<sup>277</sup> YVA-viraston ohjeistuksessa täsmennetään, että asianomainen yleisö voidaan tarvittaessa ottaa mukaan seurantaohjelman suunnitteluun ja toteuttamiseen, ja seurantaohjelman tulokset olisi välitettävä heille. Tämä olisi erityisen tärkeää suurissa ja mahdollisesti kiistanalaisissa hankkeissa.<sup>278</sup> Yleisöllä on lisäksi oikeus IAA 141(1) §:n nojalla ilmoittaa todennäköisestä hankepäättökseen ehtojenvastaisuudesta, jonka myötä viranomainen voi

---

<sup>275</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2011, s. 2.

<sup>276</sup> Ks. Access to Information Act. R.S., 1985, c. A-1 [ATIA]. Ks. myös *Olzsynski* 2021, s. 4.

<sup>277</sup> IAA 27 §:n mukaan "The Agency must ensure that the public is provided with an opportunity to participate meaningfully, in a manner that the Agency considers appropriate, within the time period specified by the Agency, in the impact assessment of a designated project."

<sup>278</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2011, s. 6.



ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.<sup>279</sup> Tältä osin IAA ilmentää yleisön vireillepano-oikeutta eli mahdollisuutta reagoida seurantaan liittyvään ehtojenvastaisuuteen.

IAA 156(2)(e) § antaa YVA-virastolle valtuuden perustaa seurantakomiteoita seurantaohjelmien ja mukautuvan hallinnan suunnitelmien täytäntöönpanoon liittyviä asioita varten, myös Kanadan alkuperäiskansojen etujen ja huolenaiheiden osalta. YVA-viraston mukaan seurantakomiteat voivat olla tärkeä väline, jonka avulla voidaan valvoa ja ohjata hankkeiden toteuttajien seurantaohjelmassa asetettuja vaatimuksia. Seurantakomiteat voivat myös auttaa lisäämään luottamusta tieteeseen, alkuperäiskansojen tietämykseen ja muihin seurantaohjelmissa käytettäviin aineistoihin, mikä viime kädessä lisää yleisön luottamusta arviointiprosessiin. Yleisö voi ehdottaa seurantakomitean perustamista sekä osallistua seurantakomitean toimintaan.<sup>280</sup> Paikallisyhteisön jäsenten ottaminen mukaan seurantakomiteaan on yksi keino valvoa, että lieventämistoimet on toteutettu onnistuneesti ja että kaikki ennakoimattomat ympäristövaikutukset tunnistetaan ja niihin puututaan mukautuvan hallinnan toimenpiteillä.<sup>281</sup> YVA-viraston ohjeistuksessa määritetään kriteerit sen arvioimiseksi, milloin seurantakomitean perustaminen voi olla tarpeen.

Komitea voidaan perustaa esimerkiksi hankkeissa, joihin liittyy yleisön huolenaiheita merkittäviä vaikutuksia koskien, ristiriitaisuuksia alkuperäiskansojen oikeuksia koskien, suojeltavia tai muutoin ympäristöllisesti tai kulttuurillisesti herkkiä alueita, uutta teknologiaa tai toimenpiteitä, jotka edellyttävät erityistä tarkkailua, sekä epävarmuutta ympäristövaikutuksista, mukaan lukien alkuperäiskansoihin kohdistuvista vaikutuksista.<sup>282</sup>

IAA:n seurantakokonaisuuden tarkoituksena on mahdollistaa yleisön aloitteellinen ja aktiivinen osallistuminen erityisesti silloin, kun hankkeen luonteeseen nähden on tarkoituksenmukaista. Yleisöllä voi näin ollen olla mahdollisuus tuottaa aktiivisesti tietoa varsinaista seuranta varten osallistumalla seurantaohjelmien suunnitteluun ja seurantakomitean toimintaan. Yhdysvaltojen ja Suomen YVA-lainsäädäntöön verrattuna Kanadan IAA sisältää monimuotoisempia yleisön osallistumismahdollisuuksia ja näin ollen ilmentää selkeimmin seurannan demokraattista funktiota.

---

<sup>279</sup> YVA-viraston ohjeistuksen mukaan yleisö voi osallistua seurantaan muun muassa käyttämällä vapaaehtoista ilmoitusmekanismia. Ks. Kanadan YVA-viraston nettisivut. [<https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/policy-guidance/impact-assessment-process-overview/phase5.html>]

<sup>280</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2020; Kanadan YVA-viraston nettisivut. [<https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/policy-guidance/impact-assessment-process-overview/phase5.html>]

<sup>281</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2009, s. 7.

<sup>282</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2020.

### 5.3.3 Oppimiseen tähtäävä funktio

Oppimisen edistäminen seurantaohjelmien avulla mainitaan IAA:ssa lain nimenomaisena tavoitteena. YVA-viraston ohjeistuksen mukaan seurannan tarkoituksena on tuottaa ympäristövaikutuksia ja vaikutusten lieventämistä koskevia tietoja, ja näitä tietoja voitaisiin käyttää tulevien vaikutusten arviointien parantamiseen.<sup>283</sup> Lisäksi mukautuvaa hallintaa koskevassa ohjeistuksessa todetaan, että mukautuvan hallinnan toimenpiteiden avulla voidaan parantaa ympäristönhallintakäytäntöjä oppimalla niiden tuloksista.<sup>284</sup>

IAA 104–108 §:ssä säädetään YVA-viraston ylläpitämästä tietorekisteristä, johon YVA-menettelyä koskevat asiakirjat tulee dokumentoida. IAA 105(2) §:ssä säädetään, että viraston ylläpitämästä YVA-rekisteristä tulee löytyä muun muassa kaikki tieteelliset tiedot, jotka virasto saa ehdotuksen tekijältä tai liittoaikaviranomaiselta, tai tiivistelmä tieteellisistä tiedoista ja ilmoitus siitä, miten nämä tiedot voidaan saada, kuvaus sen seurantaohjelman tuloksista, joka toteutetaan kyseisen nimetyn hankkeen osalta, tai yhteenveto tuloksista ja maininta siitä, miten tällainen kuvaus on saatavissa, sekä kaikki muut viraston tarpeelliseksi katsomat tiedot, mukaan luettuna luettelo asiaankuuluvista asiakirjoista. Lisäksi IAA 106(3) §:ssä säädetään, että rekisterissä oleviin nimettyjä hankkeita koskeviin hankekansioihin on sisällytettävä kaikki asiakirjat, jotka on tuotettu, kerätty tai vastaanotettu liittyen viraston valmisteluihin nimetyn hankkeen mahdollisen vaikutustenarvioinnin osalta ja liittyen kyseisen nimetyn hankkeen vaikutustenarviointiin, kuten kaikki seurannan suunnitteluun tai toteuttamiseen liittyvät asiakirjat sekä kaikki tiedot, jotka liittyvät lieventämistoimenpiteiden toteuttamiseen. Rekisterin perustamista koskeva säännös tietojen asettamisesta yleisön saataville viittaa siihen, että rekisterin päällimmäinen tarkoitus on yleisön tiedonsaannin varmistaminen ja läpinäkyvyys (IAA 104(1–3) §). Samalla tietojen systemaattinen kokoaminen toteuttaa seurannan oppimistehtävää.

Myös edellä mainittu mahdollisuus perustaa hankekohtainen seurantakomitea toteuttaa oppimiseen tähtäävää funktiota. Seurantakomitean toimintaa ei säädellä laissa, mutta sen yleisenä tarkoituksena on mahdollistaa joustava palautteenanto ja tiedon lisääminen. Eräs seurantakomitean perustamisen kriteereistä on hanketta koskeva rajallinen tieteellinen tai alkuperäiskansoja koskeva tieto, mikä ei mahdollista vaikutusten täydellistä analysointia.<sup>285</sup> Seurantakomitean lisäksi myös mukautuvaan hallintaan ja sen suunnitteluun ohjaavat säännökset ilmentävät aiemmasta oppimisen ja toimenpiteiden kehittämisen merkitystä.

---

<sup>283</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2011, s. 2.

<sup>284</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2009, s. 1.

<sup>285</sup> Ks. *Canadian Environmental Assessment Agency* 2020.

## 6 LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTARPEIDEN JA -MAHDOLLISUUKSIEN ARVIOINTI

### 6.1 Kokonaisarvio funktioiden toteutumisesta Suomen YVA- ja lupalainsäädännössä

YVA-direktiivi muodostaa väljät kehykset seurannan toteuttamiselle, ja se sallii jäsenvaltioiden ottavan käyttöönsä direktiivissä säädettyä tiukempia sääntöjä ympäristön suojelemiseksi.<sup>286</sup> Direktiivin vähimmäisvaatimuksena on, että jäsenvaltiot määrittävät hankkeiden merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten seurantamenettelyt. YVA-direktiivin tarkoittama seuranta vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin teoriassa omaksuttua seurannan tarkoitusta, mutta samalla direktiivin tarkoituksena on jättää seurantamenettelyt kansallisesti tarkemmin määritettäväksi. Kansallisia ratkaisuja ohjaa YVA-muutosdirektiivin 8a(4) artiklassa todettu päällekkäisten seurantamenettelyiden välttämiskehotus, joka on perustana niin ikään Suomessa valitulle ratkaisulle määrittää hankekohtaiset seurantavelvoitteet. Koska lupalainsäädäntö sisältää jo ennestään seurantavelvoitteita, Suomessa päädyttiin olla lisäämättä YVAL:iin seurantavelvoitetta. YVAL 19 §:ään perustuva YVAA 4.1 §:n 11 kohta velvoittaa ainoastaan laatimaan ehdotuksen merkittävien haitallisten vaikutusten seurantajärjestelyiksi. Lainsäädännön muutostarpeiden- ja mahdollisuuksien analysoimiseksi on näin ollen arvioitava, miten seurantasäntely kokonaisuutena ilmentää seurannan funktioita.

Ennustettujen vaikutusten kontrollointitehtävä näkyy sektorilakien tarkkailusäännöksissä ensinnäkin viranomaisen tehtävänä valvoa tarkkailu- ja lupamääräysten täytäntöönpanoa, mitä varten YSL:ssä ja VL:ssä säädetään tietojen antamisesta valvontaa varten. Tarkkailusäännösten tarkoituksena on niin ikään varmistaa ja ylläpitää hanketoiminnan ympäristönsuojelullista tasoa, mikä perustuu etukäteen määriteltyille standardeille ja muille määräyksin asetetuille vaatimuksille. Ennakoitujen vaikutusten tarkkailun osalta on ongelmallista, että sektorilakien ja YVAL:iin perustuvan seurannan suunnittelun välillä ei ole vahvaa normatiivista linkkiä. Seurantaohjelman tiedot voidaan ottaa huomioon YSL:n ja VL:n mukaisten tarkkailumääräysten asettamisessa, mutta ainoastaan siltä osin, kuin ne kuuluvat lakien soveltamisalaan. YVAL:n mukaisen seurantasuunnitelman merkitys jää nykyisen sääntelyn puitteissa jokseenkin epäselväksi, kun sääntelyratkaisuksi on valittu YVAL:n mukaisesta seurantasuunnitelmasta irrallinen sektorilakeihin perustuva seurannan suunnittelu ja täytäntöönpano. Nykyinen malli mahdollistaa sen, että YVAL:n nojalla laaditussa

---

<sup>286</sup> Ks. YVA-direktiivin (2011/92/EU) johdannon kohta 3.

seurantaohjelmassa kuvataan ainoastaan suurpiirteisesti ja lyhyesti seurattavia vaikutuksia sekä todetaan, että seuranta ja sen suunnittelu järjestetään lupalainsäädännön puitteissa. Nykyisen mallin sijaan YVAL:ssa olisi perusteltua edellyttää kattavaa merkittävien vaikutusten seurantasuunnitelmaa, joka perustaisi raamit lupalakien nojalla täytäntöönpantavalle seurannalle.

Seurannan tehtävää kontrolloida ennakoimattomia vaikutuksia ilmentäisi paremmin se, että YVAL:n mukainen seurantavelvollisuus ulotettaisiin kaikkiin merkityksellisiksi arvioituihin vaikutuksiin, eikä ainoastaan todennäköisesti haitallisiin. Myöskään lupalainsäädäntöön sisältyviä seurantavelvoitteita ei ole rajattu vain todennäköisesti haitallisiin vaikutuksiin. Ympäristöluvan saaneiden hankkeiden osalta vain merkittävien haitallisten vaikutusten tarkkailu olisi epäloogista siitä syystä, että luvan saaneella hankkeella ei tulisi etukäteen arviotuna olla YSL:n mukaisia merkittäviä haittavaikutuksia. Ennakoimattomien vaikutusten kontrolloinnin ja seurannan kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta on myös puutteellista, että sektorilakeihin nojautuva seurantavelvollisuus kattaa ainoastaan päästö- ja vesistövaikutusten seurannan. Erityisesti pitkäaikaisilla ja laajalle ulottuvilla hankkeilla saattaa olla ennakoimattomia, ajan kuluessa kumuloituvia vaikutuksia, mikä perustelee seurannan ulottamista tarvittaessa myös muihin hanketoiminnasta aiheutuviin vaikutuksiin. Tällaisia vaikutuksia voivat olla esimerkiksi rakentamisesta muualle kuin vesistöihin aiheutuvat vaikutukset.

Kokonaisuudessaan tarkastelun kohteena oleva hanketason seurantasääntely on puutteellista hankekohtaisen seurannan suunnittelun osalta, eikä se ilmennä koordinoitua seurantaa ja sen suunnittelua. Seurannan kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta seurannan ja sen suunnittelun koordinointi on tärkeää ulottaa tarvittaessa myös laajempaan ympäristön tilan seurantaan. Koordinoitua seurantasääntelyä on esimerkiksi vesiensuojelusektorilla, jossa VMJL edellyttää integroimaan strategista vesien seurantaa velvoitetarkkailuun sekä laatimaan strategisen seurantaohjelman. Laissa viitataan nimenomaisesti lupalainsäädännön velvoitetarkkailuun ja kiinnitetään se osaksi viranomaisjohtoista vesistöjen seurantaa. Kaiken kaikkiaan seurantajärjestelyiden irrallisuus heikentää niin kontrolloivan kuin oppimiseen tähtäävän funktion toteutumista.

Funktioiden toteutumisen näkökulmasta puutteena voidaan pitää lisäksi sitä, että YVAL:iin tai sektorilakeihin perustuvat seurantasäännökset eivät selkeästi ohjaa tai velvoita epävarmuuksien yksilöimiseen ja tarkkailuun, mikä edistäisi ennakoimattomien vaikutusten kontrollointia ja auttaisi hahmottamaan luvan jälkikäteen tarkistamisen perusteet. Toisaalta myöskään voimassa oleva lupien tarkistamissääntely ei täysin vastaa seurannan tarkoitusta. Ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyssuojan lähtökohdat ovat osittain erilaiset, ja vesitalousluvan pysyvyys on siltä osin ympäristölupaa vahvempi, ettei vesitalouslupaa

voi muiden kuin luvanhaltijan aloitteesta peruuttaa. Myös YSL:n pääsääntönä on, että myönnetty lupa on pysyvä. Hanketoiminnasta aiheutuvien haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisy on näin ollen tarkoitus varmistaa ensisijaisesti lupamääräysten muuttamisen sääntelyllä. Seurantaan kytkeytyvän mukautuvan hallinnan ideana on mahdollistaa toiminnan mukauttaminen silloin, kun seurannan tulosten perusteella ilmenee muutostarpeita. Mukautuvassa hallinnassa tulisi näkyä mukauttamisen suunnittelu, ja mukauttamisen tulisi olla joustavaa ja nopeaa. Mukautuvaa hallintaa ei ole kuitenkaan systemaattisesti integroitu lupasääntelyyn muun muassa oikeusjärjestelmään liittyvistä periaatteellisista syistä. Vain VL:ssä säädetään luvan tarkistamismenettelystä, ja toisaalta täysin ennakoimattomien vaikutusten tilanteissa VL:n mukaiselle lupamääräysten muuttamiselle on YSL:iä tiukemmat edellytykset. Kummassakaan laissa luvan muuttaminen viranomaisen toimesta ei ole mahdollista ainoastaan virheelliseen tietoon perustuvien tai puutteellisten lupamääräysten perusteella. Vallitsevassa lupajärjestelmässä mukautuvan hallinnan soveltamista rajoittavat lupien pääsääntöisen pysyvyysuojan lisäksi tietyt menettelylliset säännöt, joita luvan tarkistamismenettelyssä tulee noudattaa. Viranomaisten mahdollisuutta laittaa luvan muuttamisasiaa vireille rajoittaa ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä, jossa päätöksenteko eriytetään lupa- ja valvontaviranomaisen kesken riippumattomuuden varmistamiseksi.<sup>287</sup> Lisäksi valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden, kuten oikeusturvan vuoksi kaikista menettelysäännöksistä ei ole mahdollista tinkiä.<sup>288</sup>

Näistä rajoitteista huolimatta mukautuvaa hallintaa olisi mahdollista soveltaa myös vallitsevassa järjestelmässä. Luvan mukauttamisessa on kyse tasapainon löytämisestä ennustettavuuden ja ympäristöarvojen suojaamisen välille. Luvan pysyvyyttä ei pidetä ehdottomana, sillä etenkin pitkän ajan kuluessa toiminnan ympäristössä saattaa tapahtua merkittäviä muutoksia, ja tekniikka, ympäristötutkimus ja ympäristöön liittyvät arvostukset saattavat kehittyä.<sup>289</sup> Ympäristönsuojelulliset intressit perustelevat ensinnäkin tarkistamismenettelymääräyksen palauttamista YSL:iin.<sup>290</sup> Mukautuvaa hallintaa edistäisi myös seurannan kokonaisvaltaisempi suunnittelu. YVAL:n, YSL:n ja VL:n nojalla laadittavat seuranta- ja tarkkailusuunnitelmat voisivat toimia myös mukauttamisen suunnittelun välineenä, jossa mukauttamistarve kohdistettaisiin erityisesti niihin seurattaviin tekijöihin ja vaikutuksiin, joihin liittyy epävarmuutta. Tällöin tarkistamismenettelyssä korostuisi suunnitelmallisuus, ja menettelyssä

---

<sup>287</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2013, I 2. Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä.

<sup>288</sup> Ks. *Mäenpää* 2023, s. 90–91; *Kuusiniemi* 2013, I 1. Ympäristöoikeuden periaatteista.

<sup>289</sup> Ks. *Kuusiniemi* 1992, s. 735–736.

<sup>290</sup> Tämän artikkelin viimeistelyn aikaan on annettu luonnos hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta, jolla palautettaisiin lupamääräysten tarkistamismenettely YSL:iin.

voitaisiin arvioida kokonaisvaltaisesti toimintaan liittyvät epävarmuudet, niiden kehittyminen ja lupamääräysten mukauttaminen. Tämä säilyttäisi myös luvan muuttamisen ennakoitavuutta, jolloin luvan pysyvyysuojia suhteellistuisi ympäristönsuojelullisiin intresseihin nähden.<sup>291</sup>

Niin YVA-lainsäädännössä kuin lupalainsäädännössäkin ei lähtökohtaisesti säännellä yleisön osallistumista hankkeen vaikutusten seurantaan. YVA-direktiivi velvoittaa Århusin yleissopimukseen perustuen varmistamaan yleisön osallistumisen hanketta koskevaan päätöksentekoon, johon kuuluvat pääasiassa yleisön kuulemis-, vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus. YVA-direktiiviin perustuen YVAL:ssa säädetään yleisön oikeudesta esittää näkemyksiä arviointiselostukseen sisältyvästä merkittävien haitallisten vaikutusten seurantaehdotuksesta. YVAL ei kuitenkaan sisällä aineellisia velvoitteita, joten viranomaisella ei ole velvollisuutta ottaa huomioon yleisön aineellisia vaatimuksia seuranta koskien muutoin kuin luvan myöntämisharkinnassa siltä osin, kuin ne kuuluvat YSL:n ja VL:n soveltamisalaan. YVA- tai lupalainsäädännössä ei myöskään velvoiteta tiedottamaan seurannan tuloksista yleisölle, eikä lainsäädäntö sisällä mekanismeja yleisön osallistumiselle vaikutusten tarkkailuun ja seuranta koskevaan palautteenantoon. YVAL 21 §:n nojalla lienee mahdollista järjestää seuranta käsitteleviä suunnittelutilaisuuksia, mutta YVAL:n tarkoitus huomioon ottaen se ei ohjaa määrittämään yleisön roolia vaikutusten seurannassa. Vesistövaikutusten osalta yleisöllä on myös mahdollisuus osallistua VMJL:n nojalla laadittavien vesien- ja merenhoitosuunnitelmien laadintaan, jossa yleisö voi ottaa kantaa vesien ja meren tilan seurannan suunnitteluun ja sitä kautta hankkeiden vesistövaikutusten seurantaan.

## 6.2 Kokoavat huomiot NEPA:n ja IAA:n seurantasäätelystä

Yhdysvaltojen ja Kanadan YVA-lainsäädännön ominaispiirteet eroavat Suomen YVA-lainsäädännöstä ensinnäkin siten, että NEPA:ssa ja IAA:ssa säädetään YVA-menettelystä tehtävästä päätöksestä, joten YVA-viranomaisella on Suomen järjestelmään verrattuna näkyvämpi rooli YVA-menettelyn toteuttamisessa. Suomessa YVA-menettelyä ei alisteta päätöksentekomenettelyyn, eikä YVA-menettelyssä aseteta vaikutusten arviointia ja hallintaa koskevia ehtoja. Suomessa YVA-menettely on hankkeen toteuttajan vastuulla, vaikka myös viranomaisella on joitakin arviointiin liittyviä velvollisuuksia. Hankkeen toteuttaminen, sen ehdot ja sallittavuus vahvistetaan kokonaisuudessaan vasta vaikutusten arviointiin nähden itsenäisessä lupapäätöksenteossa.

---

<sup>291</sup> Ks. Kuusiniemi 2013, I 1. Ympäristöoikeuden periaatteista; Hollo 2021, s. 205.

Osin edellä mainitusta syystä NEPA:n ja IAA:n seurannan keskeisenä tarkoituksena on seurata vaikutusten arvioinnissa ennustettuja vaikutuksia ja näiden pohjalta määriteltyjen vaikutusten lieventämistoimenpiteiden toimivuutta. Koska Suomessa YVA-direktiivin edellyttämä seurantajärjestely on päätetty implementoida kokonaisuudessaan lupasääntelyllä, seuranta ei linkity yhtä vahvasti ympäristövaikutusten arviointiin. Sekä IAA:ssa että CEQ:n määräyksissä säädetään (tietyin edellytyksin) pakollisesta seurannan toteuttamisesta, joka on ehtona hankkeen toteuttamiselle.

CEQ:n uudet määräykset ohjaavat aiempaa kattavampaan seurannan suunnittelun, sillä määräyksissä on täsmennetty seurantaohjelman sisältöä. CEQ:n mukaan seurantaohjelman eräänä tarkoituksena olisi yksilöidä arvioinnissa tunnistetut epävarmuudet ja määritellä seurattavien vaikutusten merkittävyyden aste. Uutena vaatimuksena olisi myös yksilöidä vastuunjako seurannassa. Kyseiset uudistukset selkeyttäisivät erityisesti seurannan suunnittelua.

Tarkastelun kohteena olevia oikeusjärjestyksiä yhdistää se, että vaikutuksiin liittyvän epävarmuuden huomioon ottamista ei ole systemaattisesti pyritty soveltamaan YVA-sääntelyyn. Seurantasääntelyssä näkyy edelleen varsin vahvasti tarkoitus kontrolloida ennustettuja vaikutuksia sen sijaan, että painopiste olisi epävarmuuden huomioon ottamisessa. Etenkin Kanadan YVA-lainsäädännön tavoitteistossa on kuitenkin nähtävissä epävarmuuksia korostavan näkökulman vahvistumista. Vuonna 2003 Kanadan YVA-lain seurantasäännöksen alle kirjattiin, että seurantaohjelmien tuloksia voidaan käyttää mukautuvan hallinnan toimenpiteiden toteuttamiseen tai tulevien ympäristöarviointien laadun parantamiseen. Viimeisimmässä, vuoden 2019 lainsäädäntömuutoksessa lain tavoitteeksi asetettiin muun muassa ympäristövaikutusten alan laajentaminen ja kestävämpi vaikutusten hallinta. Sen myötä IAA:iin lisättiin kohta, jonka mukaan hankkeen hyväksymistä koskevassa päätöksessä olisi tarpeen mukaan määrättävä mukautuvaa hallintaa koskevan suunnitelman tekemisestä. Mukautuva hallinta on näin ollen tunnistettu tärkeäksi lähestymistavaksi, mutta toistaiseksi sen oikeudellinen määritelmä ja soveltamiskehikko ovat epäselviä, eikä IAA:ssa tarkenneta, mitä mukautuvalla hallinnalla tarkoitetaan.

Kanadan IAA edistää edellä tarkastelluista YVA-säädöksistä ilmeisimmin myös demokraattisen funktion toteutumista. IAA:ssa säädetään nimenomaisesti yleisön oikeudesta saada tietoa seurannan tuloksista sekä tietojärjestelmästä, jonne kaikki arviointia koskevat tiedot on tallennettava tiedonsaannin edistämiseksi. Suomen YVA-järjestelmään verrattuna yleisön oikeus esittää näkemyksensä kaikkien ympäristövaikutusten arviointiin kuuluvien vaikutusten seurannasta on vaikuttavampaa, sillä seurannasta on määrättävä YVA-menettelyn lopuksi tehtävässä päätöksessä. Lisäksi IAA tarjoaa yleisölle mahdollisuuden olla mukana erityisissä seurantakomiteoissa sekä ehdottaa niiden perustamista.

### 6.3 Suomen seurantasäätelyn kehittämishdotukset YVA- ja lupasäätelyn kokonaisuudessa

#### 6.3.1 Seurannan perusteiden säätäminen YVAL:ssa

YVAL on luonteeltaan menettelyllinen säädös, eikä siihen sisälly aineellisia säännöksiä. Seurannan kannalta merkitykselliset aineelliset velvoitteet perustuvat vain lupalakeihin ja niiden nojalla annettuihin määräyksiin. YVAL:n mahdollista aineellista ulottuvuutta on pohdittu ja perusteltu aiemmissa tutkimuksissa,<sup>292</sup> mutta se ei ole tähän päivään asti saanut tukea oikeuskäytännössä<sup>293</sup> tai lainsäätäjältä. Vaikka YVAL:iin ei jatkossakaan sisällytetäisi aineellista elementtiä, lainsäädännön ympäristönsuojelullisten näkökohtien asemaa on mahdollista vahvistaa seurantasäännöstä uudelleen muotoilemalla ja täsmentämällä. Esimerkiksi Yhdysvaltojen NEPA:iin perustuvien, uusien CEQ:n määräysten mukaan viranomaisen tulisi laatia seurantaohjelma, jonka sisältö määräytyy tarkemmin lainkohdassa listattujen sisältövaatimusten mukaisesti jättäen toisaalta tilaa myös tapauskohtaisille ratkaisuille. Kehittämishdotuksena on näin ollen yleisen seurantavelvollisuuden säätäminen YVAL:ssa, jonka yhteydessä säädettäisiin nykyisenkaltaisesta seurantasuunnitelman tai -ehdotuksen laatimisesta. Koska Suomessa YVA-menettelyssä ei tehdä oikeusvaikutteisia ratkaisuja ehdotetuista lieventämistoimenpiteistä, seurantasuunnitelma ei olisi suoraan YVAL:n nojalla täytäntöön pantavissa. YVAL:ssa voitaisiin kuitenkin yksilöidä seurantasuunnitelman vähimmäisvaatimuksia, kuten epävarmuuksien yksilöiminen, seurattavien tekijöiden merkittävyyden aste sekä seurannasta vastaavat osapuolet. Seurantasäännös olisi lisäksi perusteltua muotoilla yhdenmukaiseksi lupalakien kanssa siten, että seurantavelvollisuutta ei rajattaisi ainoastaan merkittäviin haitallisiin vaikutuksiin.

Vallitsevan järjestelmän perustavanlaatuisena ongelmana on lupasäätelyn rajattu aineellinen ulottuvuus. Vaikka hankkeen toteuttajalla olisi velvollisuus seurata arvioituja vaikutuksia, hanketoimintaan liittyvät aineelliset määräykset koskevat vain päästö- ja vesistövaikutuksia. Lakien soveltamisalojen myötä lupaviranomaisilla ei näin ollen ole toimivaltaa asettaa muita kuin päästö- ja vesistövaikutuksiin liittyviä määräyksiä, eikä viranomaisvalvonta siten kohdistu muihin YVAL:n mukaisiin ympäristövaikutuksiin. Tätä ongelmaa voidaan paikata muu alueelle ulottuva ympäristön tilan seuranta. Eri seurantaprosessien linkkiä voisi vahvistaa vaatimuksella siitä, että eri lakeihin perustuvat

---

<sup>292</sup> Ks. esim. Holder 2004, s. 237 ja 270; Pölönen 2007, s. 288.

<sup>293</sup> Ks. EUTI:n oikeuskäytännöstä asia C-420/11, Leth, EU:C:2013:166, ja Suomen osalta KHO 2005:70 ja KHO 2005:27, joissa todetaan ympäristövaikutusten arvioinnin menettelyllinen luonne.



seurantajärjestelyt, kuten viranomaisjohtoinen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden tilan seuranta ja hankkeen toteuttajan suorittama vaikutusten tarkkailu tulisi koordinoita ja osoittaa hankkeiden seurantasuunnitelmissa. Tämä tarkoittaisi suunnitelmaa siitä, miltä osin alueelle ulottuva muu seuranta voi paikata hankkeen toteuttajan suorittamaa seurantaa. Tämän vuoksi jo seurantasuunnitelmassa olisi perusteltua täsmentää seurantaa koskeva vastuiden jako.

### 6.3.2 Mukautuva hallinta ja sen suunnittelu

EU:n tai Suomen YVA-lainsäädännössä ei velvoiteta ennakoimattomia haitta-vaikutuksia ehkäiseviin mukautuviin toimenpiteisiin, vaikka YVA-direktiivin tarkoittamaan seurantaan kuuluu asianmukaisten korjaavien toimenpiteiden tekeminen tarvittaessa. YVAL:ssa tai sen esitöissä ei viitata lainkaan mukautuvaan hallintaan. Tämä johtuu pääosin siitä, että YVA-sääntelyn perinteisenä tarkoituksena on ohjata hankkeiden suunnittelua ja valmistelua. Tähän nähden on ongelmallista, että sektorilakeihin sisältyvät mukautuvaa hallintaa ilmentävät säännökset ovat puutteellisia seurannan kontrolloivan funktion toteutumisen näkökulmasta.

Mukautuvan hallinnan lähtöpisteenä tulisi olla mukautuvuuden suunnittelu. Kuten edellä on esitetty, suunnitteluvaiheeseen katsotaan kuuluvan esimerkiksi mukautuvan hallinnan tarpeellisuuden ja tavoitteiden määrittely, keskeiset epävarmuudet ja toimenpidevaihtoehdot niiden hallitsemiseksi. Toisin kuin esimerkiksi Kanadan järjestelmässä, Suomen voimassa oleva YVA- tai lupalainsäädäntö ei nimenomaisesti velvoita tai ohjaa mukautuvuuden suunnitteluun. Vaikka Kanadan IAA sisältää pääosin varsin edistynyttä seurannan sääntelyä, mukautuvan hallinnan suunnitelman laatimisehtoa on kritisoitu sen epämääräisyyden vuoksi. Mikäli tavoitteena on integroida mukautuva hallinta ympäristölainsäädäntöön, sen merkityssisältö tulisi määritellä riittävän tarkasti lain tasolla.

YVAL:n mukaisen seurantasuunnitelman sisältövaatimuksiin voisi olla tarpeen lisätä myös mukautuvan hallinnan suunnittelu tarvittaessa, mikäli hankkeeseen liittyvät erityispiirteet, kuten hankkeen pitkäkestoisuudesta aiheutuvat epävarmuudet, sitä perustelevat. Ennen muutosta mukautuvan hallinnan käsite olisi kuitenkin määriteltävä riittävällä tarkkuudella, ja toimivaltaiset viranomaiset voisivat laatia ohjeistuksia mukautuvan hallinnan suunnitteluun. Lisäksi lupalainsäädäntöön sisältyvät luvan muuttamissäännökset tulisi tarkistaa. Kuten artikkelissa on todettu, kontrolloivan funktion toteutuminen edellyttäisi VL:iin jo sisältyvän, kevennettyjä menettelysäännöksiä noudattavan luvan tarkistamismenettelyn palauttamista myös YSL:iin. Pääsääntöisen luvan pysyvyyssuojan vuoksi nykyisessä lupajärjestelmässä mukautuvan hallinnan soveltaminen on

haastavaa, sillä mukauttavat toimenpiteet ovat poikkeuksellisia ja näin ollen tiettyjen edellytysten alaisia. Ympäristönsuojelullisten tavoitteiden toteutuminen toisaalta perustelee edellytysten suhteuttamista. Voimassa olevaan YSL:iin tai VL:iin ei sisälly luvan muuttamissäännöstä, jonka nojalla tahattomiin virhearviointeihin perustuvia lupamääräyksiä olisi mahdollista muuttaa. Tällaisen säännöksen lisäämistä olisi syytä harkita.

### 6.3.3 Yleisön osallistumismekanismien kehittäminen

Tarkastelun kohteena olevassa lainsäädännössä seurantaan liittyvää osallistumista säännellään lähinnä asianosaisten kuulemissäännöksin ja vireillepano-oikeuksin, jonka nojalla asianomainen yleisö voi raportoida havaitsemastaan säännösten tai määräysten rikkomisesta. Yksi seurannan keskeisistä elementeistä on kommunikointi, johon ensinnäkin kuuluu seurannasta tiedottaminen. Seurannan läpinäkyvän suunnittelun lisäksi demokraattiseen funktioon kuuluu seurantatulosten aktiivinen raportointi. *Demokraattista funktiota toteuttava ratkaisu olisi lisätä lainsäädäntöön velvollisuus seurantatulosten julkaisuun yleisöä varten.* Samoin tietojärjestelmien kehittämisessä ja keskittämisessä olisi syytä ottaa huomioon yleisön tiedonsaannin tarve. Esimerkiksi Kanadan IAA:ssa säädetään seurantatiedon tallentamisesta kootusti julkiseen rekisteriin, sekä erikseen seurantatulosten tiedottamisesta yleisöä varten. *Niin yleisön tiedonsaantia kuin oppimiseen tähtäävää funktiota edistäisi se, että seurantaa koskevat tiedot olisivat saatavilla samasta paikasta ja yleistajuisessa muodossa.*

Suomen lupajärjestelmässä yleisön aktiivinen osallistuminen toteutuu lähtökohtaisesti asianosaisten ja tarvittaessa muun yleisön kuulemisena lupamenetelyissä. Näin ollen yleisön osallistumisoikeus seurantaan rajautuu näkemysten esittämismahdollisuuteen päätöksenteon yhteydessä. Lupasääntelyn rakenteellisten seikkojen vuoksi demokraattisen funktion elementtejä ei ole mahdollista täysimääräisesti integroida lainsäädäntöön, joten laajimmat osallistumisen keinot jäänevät vapaaehtoisin järjestelyin toteutettavaksi. YVAL:iin perustuva yleinen seurantavelvollisuus voisi kuitenkin ohjata toteuttamaan seurannan yhteistoiminnallista suunnittelua YVAL 21 §:n nojalla. Demokraattisen funktion näkökulmasta pelkkä seurannan suunnitteluun osallistuminen ei toisaalta riitä, vaan yleisöllä tulisi olla tarvittaessa mahdollisuus aktiivisempaan vaikutusten tarkkailuun osallistumiseen. Tästä syystä olisi tarve selvittää yleisön kuulemismahdollisuuksien kehittämistä hanketoiminnan aikaista palautteenantoa varten sekä muuta yleisön mahdollisuutta osallistua ympäristövaikutuksen tarkkailuun. Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon myös laajemman ympäristön tilan seurannan merkitys. Osallistuminen kokonaisvaltaiseen ja integroituihin vaikutusten seurantaan edistää kattavamman kokonaiskuvan saamista. Suomen

seurantasääntelyyn voitaisiinkin ottaa mallia Kanadan IAA:iin perustuvasta eri osapuolista ja sidosryhmistä koostuvasta seurantakomiteasta, jonka tarkoituksena on järjestää seurantaa yhteistoiminnallisesti vaikutusten kannalta keskeisiä osapuolia kuullen.

#### 6.3.4 Seurannan yhteensovittaminen ja kokonaisvaltaisuus

Niin oppimiseen tähtäävän kuin myös kontrolloivan funktion näkökulmasta ongelmana voidaan pitää sitä, että eri lakisääteiset seurantamenettelyt ovat lähtökohtaisesti toisistaan irrallisia. Lupaviranomainen ei ole sidottu YVA-menettelyssä laadittavaan seurantaehdotukseen, joten YVA- ja lupalakien seurantajärjestelyillä ei ole vahvaa normatiivista linkkiä. Linkkiä heikentää se, että lupalakien mukaiset seuranta- ja tarkkailumääräykset laaditaan kyseisten lakien soveltamisalojen puitteissa, joiden aineellinen ulottuvuus eroaa YVAL:sta. Hankkeiden suunnittelua ohjaava lainsäädäntö ei näin ollen ohjaa seurannan perusteelliseen ja kokonaisvaltaiseen suunnitteluun. Kun seurantaan ja sen suunnitteluun määrätään vasta päätöksenteossa, YVAL:n mukaisen seurantasuunnitelman merkitys jää epämääräiseksi. *Oppimisfunktion näkökulmasta keskeinen kehityskohde on näin ollen YVAL:n ja lupalakien mukaisten seurantasäännösten yhteensovittaminen.*

Toiseksi oppimistehtävää tehostaisi se, että yksittäisen hankkeen seurannan suunnittelussa tulisi kartoittaa ja osoittaa alueella toimivat muut seurantajärjestelyt. Seurannasta vastaavien osapuolten erittelyllä voisi olla myös positiivista vaikutusta yleisön luottamuksen rakentamisessa. Mikäli hankkeiden seurantatiedot tulisi tallentaa samaan tietojärjestelmään, edistäisi se hankkeiden seurantatietojen hyödyntämistä muissa tulevilla arvioinneissa (salassapitosäännösten ja muiden yksinoikeuksien rajoissa).<sup>294</sup> Oppimisfunktion toteutumista edistäisivät myös edellä käsitellyt mukautuvan hallinnan soveltaminen sekä erilaiset toiminnan aikaiset yleisön palautteenantomekanismit. Esimerkiksi edellä mainitut seurantakomiteat voisivat myös sitoa tiiviimmin yhteen ympäristön tilan seurannan ja hankkeiden vaikutusten seurannan.

---

<sup>294</sup> Seurantatietojen yhteensovittamista ja hyödynnettävyyttä on pohdittu laajalti aikaisemminkin. Ks. *Ympäristöministeriö 2022*, s. 40.

## 7 LOPUKSI

Tässä artikkelissa olen lähestynyt hankkeiden ympäristövaikutusten seurantaan velvoittavan ympäristösäätelyn osana. Samaan aikaan kun YVA-tiedeyhteisössä peräänkuulutetaan seurannan ja sen säätelyn kehittämistä, käytännön toiminnasta löytyy jo esimerkkejä vapaaehtoisuuteen ja itsensäätelyyn perustuvista yhteistoiminnallisista seurantamenettelyistä. Vapaaehtoisilla seuranta-järjestelyillä on saavutettu lupaavia tuloksia esimerkiksi kiistanalaisten hankkeiden läpinäkyvyyden ja hyväksyttävyyden näkökulmasta.<sup>295</sup> Yhdenmukaisen ja ympäristötavoitteiden saavuttamista edistävän seurantakehikon luominen ei voi kuitenkaan perustua ainoastaan vapaaehtoisten järjestelyiden varaan, vaan lainsäädännöllä tulee varmistaa tietyt vähimmäisvaatimukset seurannan toteuttamiselle. Näitä reunaehtoja luodessa on tietysti pidettävä mielessä hankkeiden moninaisuuden ja erityispiirteiden edellyttämä tapauskohtaisuus sekä hankekohtaisen seurannan mahdollisuudet kytkeytyä osaksi viranomaisjohtoisista ympäristön tilan seurantaan, minkä vuoksi seuranta ei ole (sen laajimmassa muodossaan) tarpeen jokaisessa merkittävässä hankkeessa. Nähdäkseni hankekohtaisesta seurannasta hyötyvät lähtökohtaisesti eniten pitkäkestoiset ja laajalle ulottuvat hankkeet, kuten kaivoshankkeet, joiden pitkäaikaisvaikutuksiin liittyy usein epävarmuutta.

Seurantasäätelyä kehitettäessä ei voida myöskään sivuuttaa aineellisten normien merkitystä. Pelkät menettelysäännökset ja informaatio-ohjaus eivät takaa haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisyä tai eri osapuolten ympäristöintressien suojaamista. Seuranta ei tosiasiaassa johda ympäristön kannalta suotuisiin tuloksiin, jos sitä ei kiinnitetä aineelliseen säätelyyn. Tältä osin haasteita aiheuttaa ympäristösäätelyn hajanaisuus, joka synnyttää helposti katvealueita aineelliseen säätelyyn.

Todettakoon myös, että artikkelissa esitettyä lainsäädännön kehittämisanalyysiä ei ole mielekäästä ymmärtää irrallisena ympärillä tapahtuvasta vihreän siirtymän vauhdittamasta yhteiskunnallisesta muutoksesta. Kun vihreän siirtymän kannalta kriittisillä aloilla pyritään edistämään ilmastomuutosta ehkäisevien ja ympäristönsuojelua edistävien toimintatapojen ja teknologioiden käyttöönottoa, on valtion- ja ympäristöhallinnon rakenteisiin kohdistunut viime vuosina entistä voimakkaampia muospaineita. Paineet ovat johtaneet moniin lainsäädännöllisiin uudistuksiin ja edelleen huomioihin perustavanlaatuisempien

---

<sup>295</sup> Ks. *Luoma ym.* 2023, s. 27–28. Myös EU:n säätelyyn perustuvalla yritysten vapaaehtoisella EMAS-järjestelmällä (the Eco-Management and Audit Scheme) on pyritty edistämään hankkeiden vaikutusten hallintaa, mutta niiden tehokkuudesta on saatu vaihtelevia tuloksia. Ks. *Testa – Iraldo – Daddi* 2018, Discussion and conclusions; *García-Álvarez – Díaz de Junguitu* 2023, s. 9.

uudistusten tarpeesta. Seurantasäätelyyn liittyvä keskeinen meneillään oleva lainsäädännön kehittämishanke on yhden luukun lainsäädäntöhanke, jolla pyritään sujuvoittamaan lupamenettelyitä.<sup>296</sup> Menettelyiden sujuvoittamisen ja yhdenmukaistamisen yhteydessä on esitetty pohdintoja myös YVA- ja lupasäätelyn tiiviimmästä yhteensovittamisesta ja rakenteellisista uudistuksista.<sup>297</sup> Näkyvissä olevat, mahdollisesti laajatkin ympäristöhallinnon- ja säätelyn uudistukset määrittävät myös seurantasäätelyn kehittämisen suuntaa. Hankekoh- taisen seurannan ohella kehitetään myös ympäristön tilan seurantaa, jossa on vastaavasti tunnistettu puutteita eri seurantaprosessien integroinnissa ja tiedon hyödynnettävyydessä.<sup>298</sup> Ehdotukset ja aloitteet säätelyn uudistamiseksi enteilevät toivottua suuntaa myös artikkelissa sivutun ympäristösäätelyn hajanai- suuden problematiikan näkökulmasta.

Ympäristösäätelyn rakenteellisista lähtökohdista puhuttaessa on lopuksi nostettava esille artikkelin eräänä keskeisenä fokuksena oleva vaikutusten mu- kautuva hallinta, joka on hiljalleen vahvistunut tietyillä sektoreilla, etenkin EU:n ympäristöpolitiikassa. Mukautuva hallinta kiinnittyy keskeisesti esimerkiksi EU:n vesien- ja mertensuojelusektorin sääntelystrategiseen lähestymistapaan.<sup>299</sup> Mukautuva hallinta ei ole kuitenkaan vielä integroitunut systemaattisesti ympä- ristösäätelyyn ja eri sääntelysektoreiden rakenteisiin etenkin siitä syystä, että käsitteellä ei ole selkeää normatiivista merkitystä, vaan se ilmenee eri tavoin eri konteksteissa. Toisekseen mukautuvan hallinnan sovittaminen oikeusjärjes- telmään edellyttäneenä myös oikeuden syvärakenteisiin kuuluvien rakenteellisten seikkojen haastamista. Mukautuvan hallinnan periaatteelle tukeutuvien säänte- lyinstrumenttien tutkimisella ja kehittämisellä on kuitenkin olennaista merkitys- tä suunnattaessa kohti kestävämpää ympäristösäätelyä.

---

<sup>296</sup> Ks. Ympäristöministeriön nettisivut. [<https://ym.fi/yksiluukku>]

<sup>297</sup> Ks. Pölönen 2024.

<sup>298</sup> Ks. Ympäristöministeriö 2022, s. 40–43.

<sup>299</sup> Ks. esim. Soinen – Platjouw 2018, s. 18–19.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

- Andersson, Torbjörn*: Rättsskyddsprincipen. EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv. Skrifter från Juridiska Fakulteten i Uppsala 56. Göteborg 1997.
- Arts, Jos*: EIA-follow up: on the role of ex post evaluation in environmental impact assessment. Geo Press 1998.
- Arts, Jos – Caldwell, Paula – Morrison-Saunders, Angus*: Environmental impact assessment follow-up: good practice and future directions — findings from a workshop at the IAIA 2000 conference. Impact Assessment and Project Appraisal 19 2001, s. 175–185.
- Arts, Jos – Meijer, Johan*: Designing for EIA Follow-up: Experiences from the Netherlands. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up. Earthscan. London 2004.
- Arts, Jos – Morrison-Saunders, Angus*: Theoretical Perspectives on EIA and Follow-up. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up. London 2004.
- Au, Elvis – Hui, Simon*: Learning by Doing: EIA Follow-Up in Hong Kong. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up. Earthscan. London 2004.
- Belinskij, Antti – Soininen, Niko*: KHO:n Finnulp-päätös (KHO 2019:166) ohjaa sopeutuvampaan lupien muuttamiseen ja yhteisvaikutusten hallintaan. Edilex 2020.
- Biber, Eric*: Craig and Ruhl’s Model Adaptive Management Procedures Act: Proposed Amendments. Idaho Law Review 51(1) 2019.
- Bjorkland, Ronald*: Monitoring: The missing piece. A critique of NEPA monitoring. Environmental Impact Assessment Review 43 2013, s. 129–134.
- Braaksma, Lolke – Tolsma, Hanna*: Integrated Pollution Prevention and Control: A Critical Legal Perspective on All-inclusive Integration. Teoksessa Eliantonio, Mariolina (toim.): Research Handbook on EU Environmental Law. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK 2020.
- Carbon, Barry*: An EIA Overview. Australian Journal of Environmental Management 2(2) 1995, s. 62–64.
- De Cruz, Peter*: Comparative Law in a Changing World. Cavendish. London 1995.
- Devlin, John – Tubino, Isabel Denise*: Contention, participation, and mobilization in environmental assessment follow-up: the Itabira experience. Sustainability: Science, Practice and Policy 8(1) 2012, s. 106–115.
- Duinker, Peter*: Ecological effects monitoring in environmental impact assessment: what can it accomplish? Environmental Management 13(6) 1989, s. 797–805.
- Duvic-Paoli, Leslie-Anne*: The Prevention Principle in International Environmental Law. Cambridge University Press Cambridge. United Kingdom 2018.
- Ekroos, Ari*: Ympäristön muuttaminen. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOYpro. Helsinki 2013.

- Fitzpatrick, Patricia*: In it together: Organizational Learning Through Participation in Environmental Assessment. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 8(2) 2006, s. 157–182.
- Fitzpatrick, Patricia – Williams, Byron*: Building the System: Follow-Up, Monitoring and Adaptive Management. The University of Winnipeg. Winnipeg 2020.
- Fraser, Gail S. – Russell, Janet*: Following-Up on Uncertain Environmental Assessment Predictions: The Case of Offshore Oil Projects and Seabirds Off Newfoundland and Labrador. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 18(1) 2016, s. 1–33.
- Frohlich, Miguel – Jacobson, Chris – Fidelman, Pedro – F. Smith, Timothy*: 2018. The relationship between adaptive management of social-ecological systems and law: a systematic review. *Ecology and Society* 23(2) 2018. (Frohlich ym. 2018)
- García-Álvarez, María – Díaz de Junguitu, Alberto*: Shedding light on the motivations and performance of the eco-management and audit scheme (EMAS). *Environmental Impact Assessment Review* 99 2023.
- Geißler, Gesa – Köppel, Johann – Grimm, Marie*: The European Union Environmental Impact Assessment Directive. Strengths and weaknesses of current practice. Teoksessa Hanna, Kevin (toim.): *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*. Routledge 2022.
- Glicksman, Robert L. – Page, Jarryd*: Adaptive Management and NEPA: How to Reconcile Predictive Assessment in the Face of Uncertainty with Natural Resource Management Flexibility and Success. *Harvard Environmental Law Review* 46(1) 2021.
- Gunningham, Neil – Grabosky, Peter – Sinclair, Darren*: Smart regulation: designing environmental policy. Oxford University Press 1998.
- Hanna, Kevin – Arnold, Lauren*: An Introduction to Environmental Impact Assessment. Teoksessa Hanna, Kevin (toim.): *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*. Routledge 2022.
- Heinilä, Alekski – Pölönen, Ismo – Belinskij, Antti*: Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan- ja oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 49–116.
- Hepola, Matti*: Oikeusvoimaopin transformaatio – Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Edilex 2007.
- Holder, Jane*: Environmental Assessment. The Regulation of Decision Making. Oxford University Press. Oxford 2004.
- Hollick, Malcolm*: Report on environmental impact assessment procedures in Western Australia. Nedlands: Department of Civil Engineering. University of Western Australia 1981.
- Holling, C.S (toim.)*: Adaptive Environmental Assessment and Management. Wiley-Interscience 1978.
- Hollo, Erkki*: Yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivi ja Suomen oikeusjärjestys. Ympäristöjuridiikka 2–3/2001.
- Hollo, Erkki*: Vesioikeus. Toinen, Uudistettu painos. Edita Publishing Oy. Helsinki 2021.
- Husa, Jaakko*: Oikeusvertailu. Lakimiesliiton kustannus 2013.
- Joseph, Chris – Gunton, Thomas – Rutherford, Murray*: Good practices for environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 33(4) 2015, s. 1–17.

- Kokko, Kai*: Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita 2017.
- Kumpula, Anne*: Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2004.
- Kumpula, Anne*: Ympäristövaikutusten arviointi. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOYpro. Helsinki 2013.
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1992.
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristölupa. Toinen, Uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus 1995.
- Kuusiniemi, Kari*: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV:2001.
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOYpro. Helsinki 2013.
- Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika, Siitari, Eija*: Ympäristönsuojelulainsäädäntö (Uudistettu laitos). Edita. Helsinki 2015. (*Kuusiniemi ym.* 2015)
- Kwasniak, Arlene*: Use and abuse of adaptive management in environmental assessment law and practice: A Canadian example and general lessons. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 12(4) 2010, s. 425–468.
- Lawrence, David P.* Impact significance determination – Back to basics. *Environmental Impact Assessment Review* 27 2007.
- Lindstrom, Matt – West, Ben*: The United States National Environmental Policy Act. History, Process, and Politics. Teoksessa Hanna, Kevin (toim.): *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*. Routledge 2022.
- Luoma, Emma – Kotilainen, Juha – Kettunen, Anni – Turunen, Juha-Pekka*: Yhteistoinnallinen vesistövaikutusten seuranta Sodankylässä: Kokemuksia seurantar ryhmän ensimmäisen vuoden työskentelystä. Akordi Oy julkaisuja 2023. (*Luoma ym.* 2023)
- Mantel, Jessica*: Procedural Safeguards for Agency Guidance: A Source of Legitimacy for the Administrative State. *Administrative Law Review* 61 2009.
- Marshall, Ross – Arts, Jos – Morrison-Saunders, Angus*: International principles for best practice EIA follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 23(3) 2005, s. 175–181.
- Morrison-Saunders, Angus – Arts, Jos*: Introduction to EIA Follow-up. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: *Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up*. Earthscan. London 2004.
- Morrison-Saunders, Angus – Arts, Jos*: Learning from experience: emerging trends in environmental impact assessment follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 23(3) 2005, s. 170–174.
- Morrison-Saunders, Angus – Arts, Jos – Baker, Jill – Caldwell, Paula*: Roles and stakes in environmental impact assessment follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 19(4) 2001, s. 289–296. (*Morrison-Saunders ym.* 2001)
- Morrison-Saunders, Angus – Arts, Jos – Bond, Alan – Pope, Jenny – Retief, Francois*: Reflecting on, and revising, international best practice principles for EIA follow-up. *Environmental Impact Assessment Review* 89 2021, s. 1–10. (*Morrison-Saunders ym.* 2021)



- Morrison-Saunders, Angus – Arts, Jos – Pope, Jenny – Bond, Alan – Retief, Francois:* Distilling best practice principles for public participation in impact assessment follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 41(1) 2023, s. 48–58. (*Morrison-Saunders ym.* 2023)
- Morrison-Saunders, Angus – Bailey, John:* Exploring the EIA/Environmental Management Relationship. *Environmental Management* 24 1999, s. 281–295.
- Morrison-Saunders, Angus – Baker, Jill – Arts, Jos:* Lessons from practice: towards successful follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21(1) 2003, s. 43–56.
- Morrison-Saunders, Angus – Jenkins, Bryan – Bailey, John:* EIA Follow-up and Adaptive Management. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: *Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up*. Earthscan. London 2004.
- Morrison-Saunders, Angus – Pope, Jenny – Bond, Alan – Retief, Francois:* Towards sustainability assessment follow-up. *Environmental Impact Assessment Review* 45 2014, s. 38–45. (*Morrison-Saunders ym.* 2014)
- Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kolmas, Uudistettu painos. Talentum 2011.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Kolmas, Uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.
- Määttä, Tapio:* Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Edilex 2005.
- Nishima-Miller, Jeff:* Environmental Assessment Reform in Canada. Teoksessa Hanna, Kevin (toim.): *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*. Routledge 2022.
- Nita, Andreea:* Researchers' perspective on the main strengths and weaknesses of Environmental Impact Assessment (EIA) procedures. *Environmental Impact Assessment Review* 92 2022.
- Noble, Bram – Storey, Keith:* Towards increasing the utility of follow-up in Canadian EIA. *Environmental Impact Assessment Review* 24 2005, s. 163–180.
- Olszynski, Martin:* Monitoring, Follow-Up, Adaptive Management, and Compliance in the Post-Decision Phase. Teoksessa Doelle, Meinhard (toim.) – Sinclair John: *The next generation of impact assessment: a critical review of the Canadian Impact Assessment Act*. Irwin Law Inc 2020.
- Paloniitty, Tiina:* Law, ecology, and the management of complex systems: the case of water governance. Routledge 2023.
- Pinto, Elise – Morrison-Saunders, Angus – Bond, Alan – Pope, Jenny – Retief, Francois* 2019. Distilling and Applying Criteria for Best Practice EIA Follow-Up. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 21(2) 2019, s. 1–32. (*Pinto ym.* 2019)
- Puharinen, Suvi-Tuuli:* Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X* 2017, s. 151–226.
- Pölonen, Ismo:* Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalainen lakimiesyhdistys 2007.
- Pölonen, Ismo:* YVA-direktiivin uudistaminen – Euroopan komission muutosehdotuksen arviointi. Ympäristöministeriön raportteja 18/2013.
- Pölonen, Ismo:* Ympäristövaikutusten arvioinnin uudet EU-oikeudelliset raamit. *Ympäristöjuridiikka* 2–3/2016 s. 6–26.

- Pölönen, Ismo*: Vihreän siirtymän vauhti ja ympäristömenettelyjen laatu: miten sujuvoittaminen, hyväksyttävyyys ja ympäristönsuojelu yhdistetään? Akordi Oy julkaisuja 2024.
- Rintala, Jari*: Pohjavedenoton velvoitetarkkailu. Nykytila sekä suositukset tarkkailusuunnitelman laadintaan ja tarkkailun järjestämiseksi. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 42/2019.
- Ross, William*: The Independent Environmental Watchdog: A Canadian Experiment in EIA Follow-up. Teoksessa Morrison-Saunders, Angus (toim.) – Arts, Jos: Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up. Earthscan. London 2004.
- Ruhl, J.B.*: A Manifesto for the Radical Middle. 38 Idaho Law Review 2002.
- Ruhl, J.B.*: Regulation by Adaptive Management – Is It Possible? Minnesota Journal of Law 7(1) 2005.
- Ruhl, J.B.*: Adaptive Management for Natural Resources – Inevitable, Impossible, or Both? Rocky Mountain Mineral Law Institute Proceedings 54(343) 2008.
- Ruhl, J.B. – Cosens, Barbara – Soininen, Niko*: Resilience of Legal Systems: Toward Adaptive Governance. Teoksessa Ungar, Michael (toim.): Multisystemic Resilience. Adaptation and Transformation in Contexts of Change. Oxford University Press 2021.
- Ruhl, J. B. – Craig, Robin*: Designing administrative law for adaptive management. Vanderbilt Law Review 2014.
- Sadler, Barry*: International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report. Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. Minister of Supply and Services Canada 1996.
- Sánchez, Luis – Mitchell, Ross*: Conceptualizing impact assessment as a learning process. Environmental Impact Assessment Review 62 2017, s. 195–204.
- Scott, Colin*: Standard Setting in Regulatory Regimes. Teoksessa Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin (toim.): The Oxford Handbook of Regulation. Oxford University Press 2010.
- Seppälä, Mika*: Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Ympäristöjuridiikka 3–4/2004 s. 91–103.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.
- Similä, Jukka*: Regulating industrial pollution: the case of Finland. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2007.
- Soininen, Niko – Platjouw, Froukje*: Resilience and Adaptive Capacity of Aquatic Environmental Law in the EU: An Evaluation and Comparison of the WFD, MSFD, and MSPD. *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance* 87 2018, s. 17–79.
- Tala, Jyrki*: Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.) – Wikström, Kauko: Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2005.
- Tarlock, Dan*: The Nonequilibrium Paradigm in Ecology and the Partial Unraveling of Environmental Law. Loyola of Los Angeles Law Review 27(3) 1994.
- Testa, Francesco – Iraldo, Fabio – Daddi, Tiberio*: The Effectiveness of EMAS as a Management Tool: A Key Role for the Internalization of Environmental Practices. Organization & Environment 31(1) 2018, s. 48–69.

- Thrower, Julie*: Adaptive Management and NEPA: How a Nonequilibrium View of Ecosystems Mandates Flexible Regulation. *Ecology Law Quarterly* 33(3) 2006, s. 871–895.
- Tung, Odile Juliette Lim*: Rethinking the Regulation of Environment Impact Assessment and Precaution in Mauritius. *Journal of African Law* 61 2017, s. 227–251.
- Vihervuori, Pekka*: Ympäristövastuu. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOYpro. Helsinki 2013.
- Zamboni, Mauro*: Goals and Measures of Legislation: Evaluation. Teoksessa Karpen, Ulrich (toim.) – Xanthaki, Helen: Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners. Hart Publishing 2017, s. 97–108.
- Zweigert, Konrad – Kötz, Hein*: Introduction to Comparative Law. Third Revised Edition. Clarendon Press. Oxford 1998.

## Virallislähteet

- Alueiden komitea*: Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin muuttaminen”. 2013/C 218/07.
- Canadian Environmental Assessment Agency*: Operational policy statement – adaptive management measures under the Canadian Environmental Assessment Act. 2009.
- Canadian Environmental Assessment Agency*: Follow-up programs under the Canadian Environmental Assessment Act. 2011.
- Canadian Environmental Assessment Agency*: Operational Guidance: Framework for determining whether a Monitoring Committee is warranted for a Designated Project under the Canadian Environmental Assessment Act 2012 and under the Impact Assessment Act. 2020.
- Council on Environmental Quality*: Statements on proposed federal actions affecting the environment. Federal Register 36(79) 1971. (CEQ 1971)
- Council on Environmental Quality*: Appropriate Use of Mitigation and Monitoring and Clarifying the Appropriate Use of Mitigated Findings of No Significant Impact. 2011. (CEQ 2011)
- Council on Environmental Quality*: Update to the Regulations Implementing the Procedural Provisions of the National Environmental Policy Act. Federal Register 85(137) 2020. (CEQ 2020)
- Council on Environmental Quality*: Deadline for Agencies to Propose Updates to National Environmental Policy Act Procedures. Federal Register 86(122) 2021. (CEQ 2021)
- Council on Environmental Quality*: National Environmental Policy Act Implementing Regulations Revisions Phase 2. Federal Register 88(145) 2023. (CEQ 2023)
- Department of the Army*: Environmental Effects of Army Actions (Army Regulation 200–2). Headquarters, Department of the Army. Washington DC 1988.
- Euroopan parlamentti*: Euroopan parlamentin tarkistukset 9. lokakuuta 2013 ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta. 2016/C 181/30.

- Euroopan talous- ja sosiaalikomitea:* Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta”. 2013/C 133/07.
- European Commission:* Directive 85/337/EEC: Report 1997.
- European Commission:* Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Scoping (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). 2017.
- European Commission:* Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). 2017.
- European Commission:* Guidance on integrating climate change and biodiversity into environmental impact assessment. Directorate-General for Environment. Publications Office 2013.
- KOM (80) 313 lopullinen:* Proposal for a Council Directive concerning the assessment of the environmental effects of certain public and private projects.
- KOM (93) 28 lopullinen:* Report from the Commission of the implementation of Directive 85/337/EEC. Brussels 2.4.1993.
- KOM (2003) 334 lopullinen:* Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. YVA-direktiivin (direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY) soveltamisesta ja toimivuudesta. Bryssel 23.6.2003
- KOM (2009) 378 lopullinen:* Komission kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. YVA-direktiivin soveltamisesta ja tehokkuudesta (Direktiivi 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY ja direktiivillä 2003/35/EY). Bryssel 23.7.2009.
- KOM (2012) 628 lopullinen:* Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta. Bryssel 26.10.2012.
- KOM (2019) 640 lopullinen:* Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan Vihreän Kehityksen Ohjelma.
- NEPA Task Force:* Report to the Council on Environmental Quality. Modernizing NEPA Implementation. 2003.
- Valtioneuvosto:* Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023: Vahva ja välittävä Suomi. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58.
- Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys:* Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Helsinki 2011.
- Suomen ympäristökeskus:* Ympäristölupapäätösten valmistelu. Pienet ja keskiuuret toiminnot. Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2007.
- Ympäristöministeriö:* Ympäristön tilan seurannan strategia 2030. Ympäristöministeriön julkaisu 2022:28.
- Ympäristöministeriö:* Ympäristölupamääräysten tarkistamisesta luopumisen vaikutukset. Viranomaishaastattelujen tulokset. Ympäristöministeriön julkaisu 2019:10.
- Ympäristöministeriö:* Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään kuuluvia tietoja sisältävän YLVA-järjestelmän kehittämisen jatkohanke. Ympäristöministeriö 20.12.2018.

## Internetlähteet

- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen YLVA-järjestelmän nettisivut. [<https://www.ely-keskus.fi/web/ylva>] (23.3.2024)
- Hong Kongin ympäristönsuojeluviranomaisen nettisivut. [<https://www.epd.gov.hk/eia/>] (4.4.2024)
- Kanadan YVA-viraston nettisivut. Impact Assessment Process Overview. [<https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/policy-guidance/impact-assessment-process-overview/phase5.html>] (10.10.2023)
- Yhdysvaltojen ympäristönsuojeluviranomaisen nettisivut. What is the National Environmental Policy Act? [<https://www.epa.gov/nepa/what-national-environmental-policy-act>] (13.11.2023)
- Ympäristöhallinnon nettisivut. Vesien- ja merenhoidon suunnitteluvaiheet ja toimijat. [<https://www.ymparisto.fi/fi/luonto-vesistot-ja-meri/vedet-ja-vesistot/vesien-ja-merensuojelu/vesien-ja-merenhoidon-suunnitteluvaiheet-ja-toimijat>] (18.10.2024)
- Ympäristöministeriön nettisivut. Yhden luukun palvelut ja sujuvat lupamenettelyt. [<https://ym.fi/yksiluukku>] (5.4.2024)

## Oikeustapaukset

### Euroopan unionin tuomioistuin

- Asia C-106/89, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, EU:C:1990:395
- Asia C-418/04, *Euroopan yhteisöjen komissio v Irlanti*, EU:C:2007:780
- Asia C-404/09, *Euroopan komissio v Espanjan kuningaskunta*, EU:C:2011:768
- Asia C-420/11, *Jutta Leth v Itävallan tasavalta – Land Niederösterreich*, EU:C:2013:166

## Korkein hallinto-oikeus

- KHO 2005:27
- KHO 2005:70
- KHO 2018:41
- KHO 2019:72
- KHO 2019:166
- KHO 2020:164
- KHO 2022:38
- KHO 2023:4

### **Muut oikeustapaukset**

Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden ratkaisu *Trustee for Alaska v Hodel*, 806 D.2d 1378, 1382 (9th Cir. 1986)

Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden ratkaisu *San Juan Citizens All v U.S. Bureau of Land Mgmt.*, 326 F. Supp. 3d 1227, 1243 n.5 (D.N.M. 2018)

Kanadan korkeimman oikeuden ratkaisun yhteenvedo *Reference re Impact Assessment Act*, 2023 SCC 23

### **Muut lähteet**

IAP2 Spectrum of Public Participation. International Association for Public Participation [https://www.iap2.org/page/pillars] (13.11.2023)

OECD: Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policymaking. OECD Publishing, Paris 2001.

## LYHENTEET

CEQ	Council on Environmental Quality
CEQ:n määräykset	Regulations for Implementing the Procedural Provisions of NEPA
EU	Euroopan unioni
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	hallituksen esitys
IAA	Impact Assessment Act
Kanadan YVA-virasto	Canadian Environmental Assessment Agency
KHO	korkein hallinto-oikeus
NEPA	National Environmental Policy Act
Osallistumisdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta
Rion julistus	YK:n Rio de Janeiron huippukokouksen julistus 1992
VMJL	Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004)
VL	Vesilaki (587/2011)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YVA	Ympäristövaikutusten arviointimenettely
YVAA	Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017)
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017)
YVA-direktiivi	Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista
YVA-muutosdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta
Århusin yleissopimus	Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 122/2004)