YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 23 | 2018

Kokemuksia maakuntaohjelmien ympäristöarvioinneista

Jari Paldanius

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

Ympäristöministeriön raportteja 23/2018

Kokemuksia maakuntaohjelmien ympäristöarvioinneista

Jari Paldanius

Ympäristöministeriö, Helsinki 2018

Ympäristöministeriö

ISBN PDF: 978-952-11-4822-4 (PDF)

Kansikuva: Ympäristöministeriön kuvapankki. Näkymä Oulusta. Kuvaaja Mikko Törmänen.

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto / Erja Kankala

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö		2018
Tekijät	Jari Paldanius		
Julkaisun nimi	Kokemuksia maakuntaohjelmien ympäristöarvioinneista		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 23/2018		
Diaari/hankenumero		**Teema**	Ympäristönsuojelu
ISBN PDF	972-952-11-4822-4	**ISSN PDF**	1796-170X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4822-4		
Sivumäärä	46	**Kieli**	suomi
Asiasanat	maakuntaohjelma, SOVA, ympäristövaikutusten arviointi, ympäristöarviointi, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ELY-keskus		

Tiivistelmä

Vuonna 2017-2018 toteutetussa ympäristöministeriön hankkeessa tuettiin SOVA-lainsäädännön mukaisten lausunnonantotehtävien hoitamista ELY-keskuksissa. Konkreettisena suunnitteluesimerkkinä hyödynnettiin vuoden 2017 aikana toteutettuja maakuntaohjelmaprosesseja, joihin sisältyi SOVA-lainsäädännön mukainen ympäristöarviointi.

Tässä raportissa analysoidaan edellä mainitun hankkeen aineistojen pohjalta maakuntaohjelmien ympäristöarviointien toteuttamista ja SOVA-lausunnonantotehtävien hoitamista ELY-keskuksissa. Työssä nostetaan esiin ongelmia ja haasteita sekä hyviä käytäntöjä ja kehittämisnäkökohtia. Tuloksia voidaan hyödyntää sekä kehitettäessä maakuntaohjelmien ympäristöarviointeja että SOVA-lausunnonantotehtävien hoitamista.

Työssä käsiteltävät keskeiset asiakokonaisuudet ovat:

- maakuntaohjelmien ja niiden valmistelun erityispiirteet ympäristöarvioinnin näkökulmasta
- ympäristöarvioinnin prosessi ja organisointi
- ympäristöarvioinnin keskeiset tehtävät
- ympäristöselostuksen sisällön osatekijät
- SOVA-lausunnonantotehtävät ja niiden organisointi
- ympäristöselostuksessa annettavia tietoja koskeva lausunto tai neuvottelu
- ohjelma- tai suunnitelmaluonnosta ja ympäristöselostusta koskeva lausunto.

Kustantaja	Ympäristöministeriö
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet		2018
Författare	Jari Paldanius		
Publikationens titel	Erfarenheter av landskapsprogrammens miljöbedömningar		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets rapporter 23/2018		
Diarie-/ projektnummer		**Tema**	Miljövård
ISBN PDF	978-952-11-4822-4	**ISSN PDF**	1796-170X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4822-4		
Sidantal	46	**Språk**	finska
Nyckelord	landskapsprogrammet, miljöbedömning, SMB, bedömning av miljökonsekvenser, närings-, trafik- och miljöcentralen, NTM-centralen		

Referat

Miljöministeriets projekt som genomfördes 2017–2018 stödde NTM-centralernas givande av utlåtanden i enlighet med SMB-lagstiftningen. Som konkret planeringsexempel utnyttjades de processer inom landskapsprogrammen som omfattade miljöbedömningar i enlighet med SMB-lagstiftningen och genomfördes under 2017.

I denna rapport analyseras genomförandet av landskapsprogrammens miljöbedömningar och NTM-centralernas givande av utlåtanden i enlighet med SMB på basis av data från det förutnämnda projektet. Arbetet lyfter fram problem och utmaningar samt god praxis och utvecklingssynpunkter. Resultaten kan utnyttjas både för utveckling av landskapsprogrammens miljöbedömningar och vid givande av utlåtanden i enlighet med SMB.

De centrala sakområden som behandlas i arbetet är:

- särdragen hos landskapsprogrammen och deras beredning ur miljöbedömningens synpunkt
- miljöbedömningens process och organisering
- miljöbedömningens centrala uppgifter
- delfaktorerna för miljörapporternas innehåll
- givande av SMB-utlåtanden och deras organisering
- utlåtande eller förhandlingar om de uppgifter som miljörapporterna innehåller
- utlåtande om program- eller planutkast och miljörapporter.

Förläggare	Miljöministeriet
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment		2018
Authors	Jari Paldanius		
Title of publication	Experiences from environmental assessments of regional development programmes		
Series and publication number	Reports of the Ministry of the Environment 23/2018		
Register number		**Subject**	Environmental protection
ISBN PDF	978-952-11-4822-4	**ISSN (PDF)**	1796-170X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4822-4-		
Pages	46	**Language**	Finnish
Keywords	regional development programme, SEA, environmental impact assessment of plans and programmes, environmental assessment, centre for economic development, transport and the environment		

Abstract

The purpose of the project of the Ministry of the Environment implemented in 2017–2018 is to support the management of tasks relating to giving statements at the Centres for Economic Development, Transport and the Environment under the legislation on the SEA . The regional development programme processes implemented during 2017 that included a statutory environmental assessment were used as concrete examples of the planning process.

Based on the materials of the project, this report analyses the implementation of the environmental assessments and management of tasks relating to giving statements at the Centres for Economic Development, Transport and the Environment under the legislation on the SEA. The topics raised include the problems and challenges and good practices and development considerations involved. The results can be utilised both in the development environmental assessments of regional development programmes and management of tasks relating to giving statements on environmental impact assessments of plans and programmes.

The key themes in the work are:

- special characteristics of regional development programmes and their preparation from the perspective of environmental assessment
- process and organisation of environmental assessment
- key tasks in environmental assessment
- sub-factors in the content of environmental reports
- tasks relating to giving statements under the legislation on the SEAenvironmental and programmes and their organisation
- statement or negotiation concerning information to be given in the environmental report
- statement concerning a draft programme or plan and environmental report.

Publisher	Ministry of the Environment
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Sisältö

ESIPUHE 9

Keskeiset johtopäätökset 11
Maakuntaohjelmien ympäristöarvioinnit 11
ELY-keskusten SOVA-lausunnonantotehtävät 13

1 Johdanto 17

2 Maakuntaohjelmien ympäristöarvioinnit 20
2.1 Maakuntaohjelmat ympäristöarvioinnin kohteena 20
2.2 Ympäristöarvioinnin prosessi ja organisointi 21
2.3 Ympäristöarvioinnin tehtävät 27
2.4 Ympäristöselostus 32

3 ELY-keskusten SOVA-lausunnonantotehtävät 38
3.1 Tehtävät ja niiden organisointi 38
3.2 Ympäristöselostuksessa annettavia tietoja koskeva lausunto tai neuvottelu 41
3.3 Ohjelmaluonnosta ja ympäristöselostusta koskeva lausunto 43

ESIPUHE

Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain (200/2005) tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä, parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia sekä edistää kestävää kehitystä.

Ympäristöministeriö on edistänyt SOVA-lainsäädännön toimeenpanoa aluetasolla tuottamalla SOVA-tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen käytännön työkaluja, malleja ja työtapoja. Tähän liittyen on julkaistu suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointien tekemisestä vastaaville viranomaisille tarkoitettu SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin opas (2017) sekä ELY-keskusten ympäristöarviointeihin liittyviä lausunnonantotehtäviä käsittelevä ohje (2017).

Nyt käsillä olevassa ympäristöministeriön toimeksiannosta laaditussa selvityksessä analysoidaan maakuntaohjelmien ympäristöarviointien toteuttamista ja SOVA-lausunnonantotehtävien hoitamista ELY-keskuksissa. Työssä nostetaan esiin ongelmia ja haasteita sekä hyviä käytäntöjä ja kehittämisnäkökohtia. Selvityksen tuloksia voidaan hyödyntää sekä kehitettäessä maakuntaohjelmien ympäristöarviointeja että SOVA-lausunnonantotehtävien hoitamista.

Selvityksen on laatinut Jari Paldanius Diskurssi Oy:stä. Työtä on ohjannut neuvotteleva virkamies Lasse Tallskog ympäristöministeriöstä. Tekijä vastaa kuitenkin itsenäisesti selvityksen sisällöstä ja johtopäätöksistä.

Ympäristöministeriö kannustaa maakuntaohjelmien ympäristöarvioinneista vastaavia ja ELY-keskusten SOVA-lausunnonantotehtäviä hoitavia hyödyntämään selvitystä työssään.

Tarja Haaranen
Biotalousyksikön päällikkö
Luontoympäristöosasto, ympäristöministeriö

Keskeiset johtopäätökset

Maakuntaohjelmien ympäristöarvioinnit

Kokemus ja hyvät käytännöt hyötykäyttöön. Ympäristöarviointeja on nyt tehty jo usealla maakuntaohjelmakierroksella ja kaikissa maakuntaliitoissa. Arvioinneista on kertynyt paljon kokemuksia. Hyviä ja innovatiivisia käytäntöjä on kehitetty ja sovellettu. Kaikki tämä osaaminen on hyvä lähtökohta pyrittäessä kehittämään ympäristöarvioinneista entistä laadukkaampia, vaikuttavampia, resurssitehokkaampia ja ohjelmatyön kannalta hyödyllisempiä. Eri maakuntaliitoissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä kannattaa edelleen kehittää ja levittää hyödynnettäväksi myös muissa maakuntaliitoissa.

Monet ympäristöselostukset laadittu varsin laadukkaasti. Niissä vaikutuksia on arvioitu perusteellisesti. Ohjelman ja sen keskeisten osien merkittävät vaikutukset on saatu hyvin esiin. Nämä selostukset täyttävät varsin hyvin SOVA-asetuksen 4 §:n selostuksen sisältövaatimukset.

Erityisesti laadultaan heikompien selostusten kehittäminen. Laadultaan heikoimmissa ympäristöselostuksissa vaikutuksia käsitellään hyvin yleisellä tasolla. Merkittäviä, ja usein myös kielteisiä, vaikutuksia ei saada arvioinnissa esiin. Selostuksista puuttuu useita selostuksen sisältövaatimuksissa mainittuja asiakokonaisuuksia. Näiden ympäristöarviointien osalta keskeinen kehittämishaaste on selostusten sisällön kehittäminen: esimerkiksi vaikutustarkastelun syventäminen ja kaikkien keskeisten asiakokonaisuuksien käsitteleminen selostuksessa.

Useimmat arviointiprosessit täyttävät SOVA-lainsäädännön minimivaatimukset. Molemmat kuulemisvaiheet on pääsääntöisesti toteutettu lainsäädännön mukaisesti ja oikeissa suunnitteluvaiheissa.

Ympäristöselostuksessa annettavia tietoja koskeva viranomaiskuuleminen riittävän aikaiseen suunnitteluvaiheeseen. Muutamassa tapauksessa ympäristöselostuksessa annettavia tietoja koskeva viranomaiskuuleminen on järjestetty niin myöhäisessä vaiheessa,

että sen rooli arvioinnin tukijana on jäänyt varsin vähäiseksi. Jatkossa on syytä varmistaa, että viranomaiskuuleminen järjestetään riittävän varhaisessa vaiheessa suunnittelun ohjelmoinnin ja arvioinnin suunnittelun yhteydessä.

Ympäristöarviointi tuottamaan tietoa ohjelman työstön tueksi. Systemaattinen vaikutusten arviointi tehtiin useimmiten vasta kuultavaksi asetettavasta ohjelmaluonnoksesta. Tällöin arvioinnin tuloksia ei päästy hyödyntämään ohjelman työstövaiheessa, jolloin ohjelmaa koskevat keskeiset ratkaisut tehtiin. Tämän vuoksi ympäristöarvioinnin vaikuttavuus ja hyödynnettävyys jäi vähäiseksi.

Jatkossa kannattaisi kaikissa maakuntaohjelmaprosesseissa pyrkiä kehittämään vaikutusten systemaattista arviointia jo ohjelmaa työstettäessä. Arvioinnin kehittämiseen on tarjolla erityisesti kaksi keinoa, joita sovellettiin muutamassa ohjelmaprosessissa. Toinen on alustavien ohjelmaa tai sen osia koskevien luonnosten laatiminen, ja niiden vaikutusten arviointi. Toinen on työskentelyn systematisointi suunnittelutiimin ja esimerkiksi erilaisten työryhmien arvioidessa vaikutuksia. Molempia työtapoja sovellettaessa on tärkeää, että tuloksia todella hyödynnetään ohjelmaa työstettäessä, ja että arviointi dokumentoidaan ympäristöselostuksessa. Erityisesti työstövaiheen arviointi on syytä suunnitella huolellisesti jo ohjelmatyön alkuvaiheessa.

Ohjelmaa koskevat keskeiset valintatilanteet ja niihin liittyvien vaihtoehtojen vaikutukset esiin. Varsinaisia koko ohjelmaa koskevia vaihtoehtoja ei tarkasteltu yhdessäkään ympäristöarvioinnissa. Tämä on perusteltua, kun ottaa huomioon maakuntaohjelmien luonteenpiirteet, erityisesti ohjelmien laajuus ja monialaisuus.

Myöskään ohjelman osia koskevien vaihtoehtojen vaikutuksia ei arvioitu, tai jos joissain tilanteissa arvioitiin, arviointia ei raportoitu. Jo ohjelman työstövaiheessa olisi hyvä pyrkiä tunnistamaan ohjelmaa koskevia keskeisiä valintatilanteita ja niihin liittyviä vaihtoehtoja, ja arvioimaan niiden vaikutuksia. Tällaisen arvioinnin tuloksia voidaan hyödyntää suoraan sekä ohjelmaa koskevia ratkaisuja tehtäessä että niitä perusteltaessa.

Ympäristöarviointi tuottamaan tietoa myös ohjelman toteutuksen ja seurannan tueksi. Useimmat ympäristöselostukset sisältävät vain varsin vähän ohjelman toteutuksessa ja seurannassa hyödynnettävää informaatiota. Muutamissa selostuksissa on tosin käsitelty varsin konkreettisestikin haitallisten vaikutusten lieventämistä. Selostukset hyvin harvoin sisältävät konkreettisia ehdotuksia arvioinnissa esiin nousseiden merkittävien vaikutusten tai mahdollisesti merkittävien epävarmojen vaikutusten seurannaksi. Ympäristöselostuksen hyödynnettävyyden ja vaikuttavuuden parantamiseksi olisi tärkeä kehittää ohjelman toteutusta, esimerkiksi haittojen lieventämistä ja vaikutusten seurantaa koskevia konkreettisia ehdotuksia.

Tukea ympäristöarviointien toteutukseen. Ympäristöarvioinnit toteutettiin hyvin monenlaisilla tavoilla. Jatkossa kannattaisi pyrkiä luomaan yhtenäisiä työtapoja ja menetelmiä sovellettaviksi tilannekohtaisesti eri ohjelmaprosesseissa. Yhtenäiset työtavat auttaisivat tehostamaan työskentelyä ja toteuttamaan arvioinnit laadukkaasti. Tällaisia työtapoja ja menetelmiä ovat esimerkiksi vaikutuslistat, vaikutusten koostetaulukkomallit, arviointisuunnitelman ja ympäristöselostuksen sisältörakenteet sekä ohjelman työstövaiheen vaikutusten arvioinnin organisointitavat.

Maakuntaohjelmien tehtyjä ympäristöarviointeja koskevat aineistot, hyvät käytännöt ja yhteiset työtavat ja menetelmät kannattaa koota kaikkien hyödynnettäväksi. Eri liitoissa ympäristöarvioinneista vastaavien ja niihin keskeisesti osallistuvien keskinäistä yhteistyötä kannattaisi kehittää. Ympäristöarviointia koskeva tiivis, konkreettisesti maakuntaohjelmatyöhön sovellettu valmennus saattaisi olla hyvä tapa kehittää ympäristöarviointeja resurssitehokkaammiksi, hyödyllisemmiksi ja vaikuttavammiksi.

ELY-keskusten SOVA-lausunnonantotehtävät

Resurssit ja tehtäviä hoitavien toimenkuvat. ELY-keskuksissa SOVA-lausunnonantotehtäviä hoitavat kokivat tehtäviin käytettävissä olevan työajan vähäisyyden keskeiseksi ongelmaksi. Sen katsottiin heikentävän edellytyksiä syventyä riittävästi ympäristöarviointeihin, olla riittävästi yhteistyössä ympäristöarvioinnista vastaavien kanssa sekä laatia riittävän perusteltuja ja laadukkaita ympäristöselostuslausuntoja. Myös SOVA-lausunnonantotehtävien vähäisyys koettiin ongelmaksi, koska tällöin on haastavaa ja jossain määrin myös epämotivoivaa kehittää omaa osaamistaan ja tehtävien hoidon rutiineja.

Resurssien riittävyys on tärkeä turvata, myös siten, että lausunnonantotehtäviä hoitavilla on edellytykset aidosti tukea ympäristöarviointien toteuttamista.

Lausunnonantotehtäviä olisi hyvä keskittää siten, ne muodostaisivat suhteellisen merkittävän osan kunkin työtehtävistä. Keskittämisen parantaisi tehtävistä vastaavien edellytyksiä ja todennäköisesti myös motivaatiota kehittää omaa ammattitaitoaan, työtapojaan ja rutiinejaan.

Yhteistyö ja organisointi. ELY-keskuksissa tehtiin monenlaista yhteistyötä erityisesti ympäristöselostusta koskevan lausunnon valmistelun yhteydessä. Muutamassa keskuksessa oli sisäisten kommenttien kokoamisessa ongelmia esimerkiksi puutteellisen koordinoinnin takia. Muutamassa keskuksessa on ollut ongelmia myös ympäristöarviointien kuulemisia koskevan tiedon välittymisessä lausunnonantotehtäviä hoitaville.

On tärkeä luoda toimivat yhteistyön ja tiedonkulun käytännöt, jotka takaavat mm. sen, että tieto ympäristöarviointia edellyttävien suunnitelmien käynnistymisestä sekä ensimmäisen ja toisen vaiheen kuulemisista välittyy viiveettä tehtäviä hoitaville.

Ympäristöarvioinnin tukeminen. Kaikki lausunnonantotehtäviä hoitavat tuntuivat kokevan laadun ja lainmukaisuuden arvioinnin rinnalla myös ympäristöarvioinnin tukemisen tärkeäksi. Tuki koettiin tärkeäksi kaikissa suunnitteluvaiheissa. Erityisen hyödylliseksi tuki koettiin arvioinnin suunnitteluvaiheessa ja ohjelman työstövaiheessa.

Lausunnonantotehtäviä hoitavien edellytyksiä tukea ympäristöarviointien toteuttamista kannattaa kehittää. Tämä edellyttää riittävää resurssointia. Mikäli tehtäviä keskistetään nykyisestä, haasteena on lausunnonantotehtäviä hoitavien ja ympäristöarvioinneista vastaavien yhteistyön järjestäminen toimivasti ja samalla resurssitehokkaasti.

Puolueettomuus. Useimmat eivät tuntuneet kokevan arvioinnin puolueettomuutta kovin ongelmallisena asiana, etenkään maakuntaohjelman kaltaisessa tilanteessa, jossa suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaa jokin muu kuin ELY-keskus. Toisaalta puolueettomuus tuntui myös pohdituttavan etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa lausunnonantotehtäviä hoitava oli tiiviissä yhteistyössä ympäristöarvioinnista ja mahdollisesti myös ohjelman valmistelusta vastaavien kanssa.

Olisi tärkeä asettaa mahdollisimman selkeät pelisäännöt sille, mikä on puolueettomuuden näkökulmasta hyväksyttävää ja toimintaa ja mikä ei. Erityisen tärkeää tämä on tilanteissa, joissa lausunnonantotehtäviä hoitava on tiiviissä yhteistyössä ympäristöarviointien tekijöiden kanssa.

Ympäristöselostuksessa annettavia tietoja koskeva lausunto tai neuvottelu. Kaikki lausunnonantotehtäviä hoitavat pitivät osallistumista ja vaikuttamista ympäristöarvioinnin suunnitteluun erittäin tärkeänä, koska silloin on mahdollista vaikuttaa tehokkaasti arvioinnin toteuttamiseen. Ensimmäisen kuulemisvaiheen tärkeys korostuu entisestään silloin, kun pyritään liittämään arviointi tehokkaasti jo ohjelman työstövaiheeseen tai kun ympäristöarvioinnista vastaavan kanssa ei todennäköisesti tulla olemaan juurikaan yhteydessä ennen ympäristöselostuksen valmistumista.

Useimmat pitivät neuvottelua lausuntomenettelyä parempana tapana hoitaa kuuleminen. Neuvottelun koettiin mahdollistavan lausuntoa paremmin rakentavan keskustelun arvioinnista ja sen kehittämisestä.

Moni tuntui pitävän hyödyllisenä olla yhteydessä ympäristöarvioinnin suunnitteluvaiheessa suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavaan tarvittaessa kahteen tai useampaankin ottee-

seen. Erityisesti tätä pidettiin hyödyllisenä tilanteissa, joissa ensimmäisessä yhteydenottotilanteessa arvioinnin suunnittelu on hyvin alkutekijöissään.

Mikäli suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaava ei ota riittävän varhaisessa vaiheessa yhteyttä lausunnonantotehtäviä hoitavaan, tämän kannattaa olla aktiivisesti yhteydessä suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavaan ja muistuttaa kuulemisen järjestämisestä.

Yhteistyö ohjelman työstövaiheessa. Lausunnonantotehtäviä hoitava oli useissa maakuntaohjelmaprosesseista yhteistyössä ympäristöarvioinnista vastaavien kanssa lainsäädännön edellyttämää laajemmin. Yhteistyö kanavoitui esimerkiksi työryhmätyön, ympäristöselostusta koskevien luonnosten kommentoinnin ja epävirallisempien keskustelujen kautta.

Lausunnonantotehtäviä hoitavat kokivat yhteistyön ohjelman työstövaiheessa pääsääntöisesti hyödyllisenä. He katsoivat, että he pystyivät työstövaiheessa usein vaikuttamaan arvioinnin toteutukseen ja edelleen arvioinnin laatuun. Tämän puolestaan koettiin helpottavan ympäristöselostusta koskevan lausunnon valmistelua.

SOVA-työryhmiä pidettiin hyvänä yhteistyömuotona. Niiden katsottiin tuoneen jatkuvuutta yhteistyöhön suunnittelun aikana, tuoneen yhteen erilaista asiantuntemusta, ja tarjonneen hyvät puitteet ohjelman ja sen ympäristöarvioinnin käsittelylle.

Suunnitelma- tai ohjelmaluonnosta ja ympäristöselostusta koskeva lausunto. Lausunnossa olisi tärkeä olla yhteenvedonomainen kannanotto ympäristöarvioinnin laadusta ja lainmukaisuudesta. Lainmukaisuus ilmaistiin lausunnoissa kovin erilaisilla, ja osin tulkinnanvaraisillakin tavoilla. Olisi hyvä vaikkapa esimerkkien avulla havainnollistaa sitä, miten lainmukaisuuteen voisi lausunnoissa ottaa selkeästi kantaan.

Vaikuttaa myös siltä, että lausunnonantotehtäviä hoitavat kokevat haastavaksi sen, milloin ja miten tulisi edellyttää ja ehdottaa ympäristöselostuksen muokkaamista, ja milloin tulisi vain tyytyä kirjaamaan arvioinnin puutteet.

Vain muutamassa lausunnossa otettiin kantaa seurantaan ja haittojen lieventämiseen ja tehtiin niitä koskevia ehdotuksia. Seurantaa ja haittojen lieventämistä on hyvä käsitellä lausunnoissa, koska seurannan ja usein myös haittojen lieventämisen käsittely on selostuksissa tyypillisesti kovin puutteellista. Koska lausunnolla ei useinkaan ole enää juurikaan mahdollista vaikuttaa ohjelman valmisteluun eikä selostuksen laadintaan, seurantaa ja haittojen lieventämistä koskevilla kannanotoilla on mahdollista lisätä lausunnon vaikuttavuutta.

Useassa lausunnossa keskeiset johtopäätökset oli nostettu selkeästi esiin, muutamassa tapauksessa oman otsikkonsa alle. Toisaalta muutamassa lausunnossa näin ei oltu tehty,

vaan olennaiset asiat ja keskeiset johtopäätökset hukkuivat, parissa tapauksessa aika laajankin lausunnon perustekstiin. Lausuntojen hyödynnettävyyden kannalta on hyvä kiinnittää huomiota keskeisten johtopäätösten selkeään esittämiseen.

1 Johdanto

Tausta, tavoitteet ja tehtävä. Diskurssi Oy toteutti vuosina 2017-2018 ympäristöministeriön hankkeen, jossa tuettiin SOVA-lainsäädännön mukaisten lausunnonantotehtävien hoitamista ELY-keskuksissa sekä vesienhoitosuunnitelmien ympäristöarvioinnin suunnittelua, ohjeistusta ja käynnistämistä. Hankkeen SOVA-lausunnonantotehtävien hoitamista koskevassa osiossa konkreettisena suunnitteluesimerkkinä hyödynnettiin vuoden 2017 aikana toteutettuja maakuntaohjelmaprosesseja, joihin sisältyi SOVA-lainsäädännön mukainen ympäristöarviointi.

Tässä raportissa analysoidaan erityisesti edellä mainitun hankkeen aineistojen pohjalta maakuntaohjelmien ympäristöarviointien toteuttamista ja SOVA-lausunnonantotehtävien hoitamista ELY-keskuksissa. Työssä nostetaan esiin ongelmia ja haasteita sekä hyviä käytäntöjä ja kehittämisnäkökohtia. Tuloksia voidaan hyödyntää sekä kehitettäessä maakuntaohjelmien ympäristöarviointeja että SOVA-lausunnonantotehtävien hoitamista.

Työssä käytetty aineisto on esitetty kuvassa 1. Raportin käsitteistö on SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin oppaan ja Ympäristöviranomaisen SOVA-ohjeen mukainen[1].

Maakuntaohjelmien ympäristöarviointien käsittely (luku 2) on jäsennetty neljään osaan:

- 2.1 Maakuntaohjelmien ja niiden valmistelun erityispiirteet, ja miten ne vaikuttavat ympäristöarviointien toteutukseen.
- 2.2 Ympäristöarvioinnin prosessi ja organisointi, myös arviointisuunnitelma ympäristöarvioinnin suunnittelun yhteydessä.
- 2.3 Keskeiset ympäristöarvioinnin tehtävät. Niitä koskeva raportointi muodostaa ympäristöselostuksen keskeisen sisällön.
- 2.4 Muut, kuin luvussa 2.3 käsitellyt selostuksen sisällön osatekijät. Lisäksi lukuun on koottu yhteenveto selostuksen sisältövaatimusten täyttymisestä.

1 SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin opas. Jari Paldanius. Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2017. 63 s. Ympäristöviranomaisen SOVA-ohje. SOVA-lainsäädännön mukaiset lausunnonantotehtävät. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2017. 40 s.

Aineisto päättyy ELY-keskusten ohjelmaluonnosta ja ympäristöselostusta koskevaan lausuntoon. Tämän vuoksi ei ole ollut mahdollista tarkastella lausunnon jälkeisiä ympäristöarvioinnin vaiheita, esimerkiksi ympäristöselostuksen mahdollista täydentämistä eikä huomioon ottamista ohjelman viimeistelyssä.

Kunkin alaluvun loppuun on koottu tiivistetysti ensisijaisia kehittämishaasteita, muita kehittämisnäkökohtia sekä maakuntaohjelmien ympäristöarvioinneista poimittuja esimerkkejä hyvistä käytännöistä. Koska ympäristöarvioinnit on tehty monin osin laadukkaasti, kaikki kehittämisnäkökohdat eivät koske kaikkia maakuntien liittojen ympäristöarviointeja.

ELY-keskusten SOVA-lainsäädännön mukaisten lausunnonantotehtävien tarkastelu (luku 3) koostuu kolmesta osasta:

- 3.1 Kokemuksia lausunnonantotehtävistä ja niiden organisoinnista (ympäristöarvioinnin tukeminen ja arviointi, yhteistyö ohjelman työstövaiheessa, puolueettomuus, resurssit ja organisointi).
- 3.2 Hyviä käytäntöjä ja kehittämisnäkökohtia koskien ympäristöselostuksessa annettavia tietoja koskevaa lausuntoa tai neuvottelua.
- 3.3 Hyviä käytäntöjä ja kehittämisnäkökohtia koskien ohjelmaluonnosta ja ympäristöselostusta koskevaa lausuntoa.

VUODEN 2017 MAAKUNTAOHJELMAPROSESSEJA KOSKEVA AINEISTO:

- Maakuntaohjelmatyön yhteydessä laaditut arviointisuunnitelmat ja muut arvioinnin suunnittelua koskevat aineistot, ympäristöselostukset ja niiden luonnokset sekä maakuntaohjelmien muistiot.
- ELY-keskusten maakuntaohjelmaluonnoksia ja ympäristöselostuksia koskevat lausunnot sekä viranomaisneuvottelujen muistiot.
- ELY-keskuksissa keväällä 2017 järjestettyjen sparraustilaisuuksien keskustelut. Tilaisuuksiin osallistui ELY-keskuksista erityisesti SOVA-lausunnonantotehtäviä hoitavia ja kaikista maakuntaliitoista ympäristöarvioinnin laadintaan osallistuvia henkilöitä. Heidän lisäkseen tilaisuuteen osallistui myös muita henkilöitä ELY-keskuksista, maakuntaliitoista ja muista organisaatioista.
- ELY-keskuksissa SOVA-lausunnonantotehtäviä hoitaville järjestetyn help-desk -tyyppisen neuvontapalvelun yhteydessä esiin nousseet asiat.
- Vuoden 2017 syksyllä SOVA-lausunnonantotehtäviä hoitaville järjestetyn sähköpostikyselyn tulokset.

Lisäksi hyödynnettiin SOVA-lausunnonantotehtäviä hoitavien haastatteluja, jotka tehtiin vuosina 2016-2017 toteutetun Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin (SOVA) työkalut ELY-keskuksissa -kehittämishankkeen yhteydessä.

Kuva 1. Työssä käytetty aineisto

2 Maakuntaohjelmien ympäristöarvioinnit

2.1 Maakuntaohjelmat ympäristöarvioinnin kohteena

Monet seuraavat ympäristöarvioinnin toteutuksen kannalta keskeiset maakuntaohjelmatyön luonteenpiirteet ovat tunnusomaisia myös useille muille hankesuunnittelua laa- ja-alaisemmille suunnitelmille ja ohjelmille.

Maakuntaohjelmia on laadittu ja ympäristöarviointeja on toteutettu usealla suunnittelukierroksella. Tämän ansiosta ympäristöarvioinnin sisällöt, prosessit ja työtavat ovat useille tekijöille tuttuja. Ympäristöarviointien toteutukseen on myös muodostunut vakiintuneita käytäntöjä.

Ohjelmien valmisteluprosessit ja sisällöt vaihtelevat varsin paljon. Tämä vaikeuttaa yhtenäisten arviointitapojen kehittämistä ja soveltamista.

Ohjelmat ovat usein varsin yleispiirteisiä, niiden toteutumiseen liittyy epävarmuustekijöitä, ja ohjelmien vaikutuksia on hankala erottaa muiden tekijöiden vaikutuksista. Näiden tekijöiden takia vaikutuksia on ylipäätään vaikea tunnistaa, tieto vaikutuksista jää usein kovin yleispiirteiseksi, ja vaikutuksiin liittyy usein paljon epävarmuustekijöitä.

Maakuntaohjelmatyössä ei useinkaan tehdä kovin selkeästi ja näkyvästi valintoja vaihtoehtoisten ratkaisujen välillä. Osaltaan syynä on se, että osa valinnoista tehdään jo maakuntaohjelmatyötä puitteistavan suunnittelun yhteydessä (esim. maakuntasuunnitelmat) ja myöhemmin ohjelman toteutusvaiheessa (esimerkiksi toteutussuunnitelmat). Toisaalta syynä on se, että ohjelmaa valmisteltaessa valintatilanteita ei useinkaan nosteta kovin selkeästi esiin. Siksi vaikutusten arvioinnin kohteeksi on vaikea tunnistaa olennaisia valintatilanteita ja varsinkin niihin liittyviä vaihtoehtoja.

Ohjelman valmistelu on tyypillisesti varsin iteratiivista. Tällöin asioita käsitellään paloittain, ja esimerkiksi toimenpiteitä ja niihin liittyviä ideoita nostetaan esiin, kehitellään ja hylätään usean toimijan ja työryhmän toimesta. Ennen kuultavaksi asetettavaa ohjelmaluonnosta ei useinkaan laadita alustavia ohjelmaluonnoksia. Ohjelman työstövaiheessa onkin usein vaikea löytää tilanteita, joihin systemaattista ohjelmaa tai sen osia tarkastelevaa vaikutusten arviointia voisi sijoittaa.

2.2 Ympäristöarvioinnin prosessi ja organisointi

Arvioinnin suunnittelu sekä ohjelman ja ympäristöselostuksen valmistelusta tiedottaminen ja kuuleminen

Ohjelman ja ympäristöselostuksen valmistelusta tiedottaminen ja kuuleminen. Lähes kaikissa maakunnissa järjestettiin yleisön kuuleminen. Pääsääntöisesti yleisön kuuleminen järjestettiin ohjelman valmistelun varhaisessa vaiheessa, mikä mahdollisti ainakin periaatteessa ohjelman valmisteluun ja ympäristöarvioinnin toteutustapaan vaikuttamisen. Usein arviointisuunnitelma oli osa kuulemisaineistoa.

Useimmissa maakunnissa järjestettiin myös viranomaisten kuuleminen. Vain yksi niistä toteutettiin lausuntomenettelyä. Kaikissa muissa järjestettiin viranomaisneuvottelu.

Pääsääntöisesti viranomaisten kuuleminen järjestettiin samaan tai lähes samaan aikaan yleisön kuulemisen kanssa, ja riittävän ajoissa arvioinnin suunnittelun kannalta. Esimerkiksi Etelä-Savossa viranomaisneuvottelu järjestettiin ennen, kuin maakuntahallitus hyväksyi osallistumis- ja arviointisuunnitelman ja suunnittelun työohjelman ohjelmatyön alkuvaiheessa. Muutamassa tapauksessa viranomaiskuuleminen järjestettiin vaiheessa, jossa ohjelman valmistelu oli jo hyvin pitkällä. Yhdessä tapauksessa viranomaisneuvottelu järjestettiin vasta pari päivää ennen ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta kuulemisen alkamista.

Neuvotteluihin osallistui ELY-keskuksista yleensä SOVA-viranomaistehtäviä hoitavan tai hoitavien lisäksi myös muita. Esimerkiksi Keski-Suomessa ELY-keskuksesta osallistuivat Y- ja L-vastuualueiden johtajat sekä yksiköiden päälliköt. Myös maakuntien liitoista osallistui yleensä useita henkilöitä. Joissakin tapauksissa neuvotteluihin osallistui myös muiden tahojen edustajia. Muutamassa tapauksessa viranomaisneuvottelu hoidettiin SOVA-ryhmän tai muun viranomaistyöryhmän kokouksena.

Tässä työssä oli käytettävissä ainoastaan muutama neuvottelumuistio. Ne olivat hyvin tiiviitä, ja niihin oli kirjattu muutamia keskeisiä asioita. Useissa neuvotteluissa oli käytettävissä arviointisuunnitelma.

Arviointisuunnitelma. Useimmissa maakunnissa laadittiin arviointisuunnitelma, joko suunnittelun työohjelmasta erillisenä tai siihen sisällytettynä. Useimmiten sitä kutsuttiin osallistumis- ja arviointisuunnitelmaksi. Arviointisuunnitelman laajuus vaihteli muutamasta tekstikappaleesta yli kymmensivuisiin muistioihin.

Arviointisuunnitelmien sisältö vaihteli erittäin paljon. Parhaimmat arviointisuunnitelmat olivat varsin monipuolisia ja nimenomaan asianomaiseen tilanteeseen sovitettuja. Suppeimmillaan ne sisälsivät lainauksia SOVA-lainsäädännöstä, yleispiirteisen vaikutuslistan ja/tai lyhyen maininnan kuulemisista. Muutamassa arviointisuunnitelmassa käsiteltiin lähinnä tai ainoastaan arvioinnin prosessia ja osallistumisen järjestämistä.

Ensisijaisia kehittämishaasteita

- Yleisön ja viranomaisten kuulemisen järjestäminen, mikäli sellaisia ei nyt järjestetty.
- Viranomaiskuulemisen järjestäminen riittävän varhain, kun suunnittelua ohjelmoidaan ja vaikutusten arviointia suunnitellaan.
- Arviointisuunnitelman laatiminen, mikäli sellaista ei nyt tehty.

Muita kehittämisnäkökohtia

- Varsinaisen lakisääteisen kuulemisen täydentäminen tarvittaessa vapaaehtoisella yhteistyöllä. Esimerkiksi, jos viranomaisneuvottelun pohjana on ollut kovin yleisluontoinen arviointisuunnitelma, saattaa olla hyödyllistä järjestää toinen epävirallinen tapaaminen tai muulla tapaa jatkaa keskustelua arvioinnin kehittämiseksi.
- Sekä arvioinnin sisältöjen että prosessin suunnittelu, nimenomaan soveltaen asianomaiseen ohjelmaprosessiin.
- Arvioinnin vaiheiden kytkeminen selkeästi ohjelmaprosessiin.
- Ohjelman työstövaiheessa tehtävien vaikutustarkastelujen etukäteissuunnittelu.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

- Pohjois-Karjala: Laadittiin perusteellinen, monipuolisesti arvioinnin toteutusta käsittelevä osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Sen sisällysluettelo on esitetty kuvassa 2.

SISÄLTÖ

1 Osallistumis- ja arviointisuunnitelman tarkoitus

2 Suunnittelun lähtökohdat ja tavoitteet

2.1 Suunnittelutilanne

2.2 Maakunnan suunnittelujärjestelmä

2.3 Maakuntaohjelman sisältö ja tavoitteet

3 Vaikutusten arviointi

3.1 Säädösperusta

3.2 Tavoite

3.3 Organisointi

3.4 Arvioitavat vaikutukset ja tunnusluvut

3.5 Ohjelman laadinnan ja vaikutusten arvioinnin vaiheet

4 Tiedottaminen ja vuorovaikutus

4.2 Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

4.3 Maakuntaohjelmaluonnos ja ympäristöselostus

4.4 Viranomaisyhteistyö

4.5 Päätöksenteko ja siitä tiedottaminen

5 Liitteet

Kuva 2. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisällysluettelo (POKAT 2021 -maakuntaohjelman osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, 4.1.2017).

Arviointi ohjelman työstövaiheessa

Kaikissa maakunnissa vaikutuksia arvioitiin ainakin jollakin tavalla jo ennen kuultavaksi asetettavan ohjelmaluonnoksen valmistumista. Vaikutuksia arvioitiin ohjelman laatijoiden toimesta sekä esimerkiksi työryhmissä, työpajoissa ja SOVA-ryhmissä. Muutamassa tapauksessa laadittiin alustava ohjelmaluonnos, jonka vaikutukset arvioitiin. Alustavan ohjelmaluonnoksen arvioinnin tuloksia hyödynnettiin kuultavaksi asetettavan ohjelmaluonnoksen ja ympäristöselostuksen valmistelussa.

Työstövaiheen vaikutusten arviointia ei useimmissa selostuksissa mainita lainkaan, tai siihen viitataan vain yleisluontoisesti. Näissä tapauksissa ei ole mahdollista arvioida, miten arviointi käytännössä toteutettiin, ja miten sitä hyödynnettiin ohjelman valmistelussa ja

ympäristöselostuksen laadinnassa. Vaikuttaa kuitenkin todennäköiseltä, että useinkaan vaikutuksia ei arvioitu kovin systemaattisesti, ja että arvioinnin tuloksia ei kovinkaan tehokkaasti hyödynnetty ympäristöselostusta laadittaessa.

Ensisijainen kehittämishaaste

- Työstövaiheessa tehtävän vaikutusten arvioinnin kehittäminen osana ympäristöarviointia. Työstövaiheen vaikutusten arvioinnin tulosten tehokas hyödyntäminen työstettäessä ohjelmaa, arvioitaessa kuultavaksi asetettavan ohjelmaluonnoksen vaikutuksia ja laadittaessa ympäristöselostusta.

Muita kehittämisnäkökohtia

- Alustavien ohjelmaluonnosten vaikutusten arviointi ohjelman työstövaiheessa.
- Erilaisten vaikutusten arviointia tehostavien ja systematisoivien työtapojen ja työkalujen kehittäminen ja soveltaminen esimerkiksi työryhmien ja työpajojen työskentelyssä.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

- Uusimaa: Uusimaa-ohjelman vaikutusten arviointi toteutettiin ajoittaen arviointi ohjelmatyön keskeisiin vaiheisiin. Vaikutuksia arvioitiin kahdessa luonnosvaiheessa ennen kuin ohjelmaluonnos asetettiin kuultavaksi. Vaikutuksia arvioitiin asiantuntijatyöpajoissa. Niissä kolme teemaryhmää arvioi omien osa-alueidensa vaikutuksia. SOVA-ryhmä osallistui alusta asti asiantuntijatyöpajoihin ja seurasi ryhmien töiden etenemistä pyrkien tuomaan arvioinnin näkökulmaa osaksi työpajojen työskentelyä.
- Pohjois-Karjala: Ohjelman valmistelutyöryhmillä teetettiin itsearviointi omaan aihealueensa kehittämistoimenpiteiden vaikutuksista. Ohjelman alustavan luonnoksen sekä selostusluonnoksen käsittelyn pohjalta työstettiin kuultavaksi asetettu ohjelmaluonnos ja ympäristöselostus.

Ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta kuuleminen

Kaikissa maakuntaprosesseissa järjestettiin ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta kuuleminen. Kuulemisaikaa oli pääsääntöisesti kuukausi tai vähän yli. Yhdessä tapauksessa, jossa kuuleminen alkoi heinäkuun alussa, kuuleminen päättyi vasta elokuun lopussa. Aikaa kuulemisen päättymisestä ohjelmaa koskevaan päätöksentekoon jäi reilusta kuukaudesta yli kolmeen kuukauteen.

Kaikissa tapauksissa kuultavana ollut ohjelmaluonnos oli jo hyvin pitkälle valmisteltu. Useimmat kuultavaksi asetetut ympäristöselostukset olivat viimeisteltyjä. Yksi selostus ei ollut täysin valmis. Sitä oli tarkoitus kuulemisen jälkeen täydentää. Yksi selostus oli hyvin keskeneräinen. Siitä puuttui olennaisia osia, ja sen sisältö oli jakaantunut useampaan asiakirjaan.

Muutamaan arviointisuunnitelmaan ja ympäristöselostukseen sisältyvään arvioinnin kuvaukseen oli kirjattu vaihe, jossa kuulemisvaiheen jälkeen tarkastellaan selostuksen muokkaustarvetta – esimerkiksi jopa osoittaen SOVA-ryhmän kokous asian käsittelemiseksi. Valmiutta tarvittaessa muokata selostusta ilmensi mitä ilmeisemmin myös se, että kuultavana ollut sinänsä viimeistelty selostus oli saatettu nimetä luonnokseksi.

Ensisijainen kehittämishaaste

- Kuultavaksi asetettavan ympäristöselostuksen laatiminen ja viimeisteleminen valmiiksi, mikäli nyt ei niin tehty. Tämä on tärkeää silloinkin, kun selostusta ollaan valmiita kuulemisen tulosten pohjalta tarvittaessa muokkaamaan ja täydentämään.

Arvioinnin organisointi

Keski-Pohjanmaalla arvioinnin toteutti konsultti. Muissa maakunnissa arvioinnin toteutti liiton oma henkilöstö. Arvioinnista vastasi liitossa useimmiten joko ympäristö- tai muu erityisasiantuntija tai ohjelmaprosessista vastaava. Useassa tapauksessa arvioinnista vastannut oli ollut vastuussa ympäristöarvioinnista myös aiemmilla suunnittelukierroksilla. Lähes kaikissa liitoissa arviointiin osallistui useita henkilöitä.

Monessa maakuntaprosessissa arviointiin osallistui joko pysyvä tai maakuntaohjelmatyötä varten perustettu SOVA-ryhmä tai muu vaikutusten arvioinnin yhteistyöryhmä. Esimerkiksi Satakunnassa maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) toimi vaikutusten arvioinnin SOVA-ryhmänä. Ryhmissä oli yleensä edustajia maakuntaliiton ja ELY-keskuksen ohella myös muilta tahoilta.

Vaikutusten arvioinnin yhteistyöryhmissä arvioitiin vaikutuksia, käsiteltiin selostusta koskevia luonnoksia, käsiteltiin ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta saatua palautetta ja muutoinkin keskusteltiin arvioinnin kysymyksistä. Parissa tapauksessa ympäristöselostuksessa annettavia tietoja koskeva viranomaisneuvottelu järjestettiin ryhmän kokouksena.

Vaikuttaa siltä, että sekä liitoissa arvioinnista vastaavat ja siihen osallistuvat että ELY-keskusten edustajat kokivat ryhmien toiminnan pääosin hyödylliseksi. Ryhmien katsottiin tarjoavan luontevat puitteet käsitellä yhdessä asioita arvioinnin eri vaiheissa. Pysyvien ryhmien koettiin tukevan tiedon kulkua liiton ja ELY-keskuksen välillä, myös ohjelmatyön alkuvaiheessa koskien suunnittelun käynnistymistä ja ensimmäisen vaiheen tiedottamista ja kuulemista.

Liitot eivät ilmeisesti olleet kovinkaan paljon keskenään yhteistyössä ympäristöarviointeja tehdessään.

Useimmissa liitoissa arviointiin käytettävissä olevien resurssien vähäisyys mitä ilmeisimmin hankaloitti ympäristöarvioinnin toteutusta. Useissa liitoissa ylipäätään koko ohjelmaprosessi toteutettiin varsin vähäisin resurssein.

Ensisijainen kehittämishaaste

- Ympäristöarvioinnin yhteisten työtapojen ja menetelmien kehittäminen, sovellettavaksi tarvittaessa tilannekohtaisesti eri ohjelmaprosesseissa. Tällaisia työtapoja ja menetelmiä ovat esimerkiksi vaikutuslistat, vaikutusten koostetaulukkomallit, arviointisuunnitelman ja ympäristöselostuksen sisältörakenteet sekä ohjelman työstövaiheen vaikutusten arvioinnin organisointitavat.

Muita kehittämisnäkökohtia

- Hyvien käytäntöjen, maakuntaohjelmien tehtyjä ympäristöarviointeja koskevien aineistojen sekä mahdollisten yhteisten työtapojen ja menetelmien kokoaminen kaikkien hyödynnettäväksi.
- Eri liitoissa ympäristöarvioinneista vastaavien ja niihin keskeisesti osallistuvien valmennus ja keskinäisen yhteistyön kehittäminen.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

- Keski-Suomi: Maakunnallinen ympäristö- ja tasa-arvovaikutusten työryhmä (yva-ryhmä) osallistui tiivisti ympäristöarvioinnin toteuttamiseen (kuva 3).

Maakunnallinen ympäristö- ja tasa-arvovaikutusten työryhmä (ns. yva-ryhmä) on antanut palautetta osallistumis- ja arviointisuunnitelman ja ohjelman sisällöstä toimiston valmisteluryhmälle, käsitellyt viranomaisilta ja yleisöltä saatua palautetta, arvioinut vaikutusten merkittävyyttä sekä tukenut asiantuntijuudellaan ympäristövaikutusten arviointia. Lisäksi yva-ryhmä ohjasi ympäristöselostuksen laadintaa. Yva-ryhmä käsitteli ohjelmaa ja/tai ympäristöselostusta viidessä kokouksessaan. Ryhmän on tarkoitus osallistua myös ohjelman ja sen vaikutusten seurantaan.

Kuva 3. Maakunnallinen ympäristö- ja tasa-arvovaikutusten työryhmä Keski-Suomen maakuntaohjelman ympäristöarvioinnissa.

2.3 Ympäristöarvioinnin tehtävät

Ympäristön tilan ja ympäristötavoitteiden kuvaus

Ympäristön tila. Ympäristön tilan kuvaus sisältyy useimpiin ympäristöselostuksiin. Kolmessa selostuksessa ei kuvausta ole. Näistä yhdessä viitataan maakuntakaavaselostukseen sisältyvään ympäristön tilan kuvaukseen ja yhdessä edellisen maakuntaohjelman yhteydessä esitettyyn kuvaukseen.

Useissa tapauksissa ympäristöselostus ja varsinainen ohjelma sisältävät erilliset ympäristön tilan kuvaukset. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa ohjelman ja selostuksen laajat ympäristön tilan kuvaukset keskittyvät varsin selkeästi eri tyyppisiin asioihin ja täydentävät näin toisiaan.

Muutamassa tapauksessa ympäristön tilan kuvauksen yhteydessä myös tarkastellaan tulevaa kehitystä, mikäli uutta suunnitelma ei tehdä.

Pääsääntöisesti ympäristön tilan kuvaus on koottu selostuksessa selkeästi yhteen kohtaan. Muutamassa tapauksessa luettavuutta vaikeuttaa kuvauksen jakaantuminen kahteen tai useampaankin kohtaan selostuksessa.

Ympäristön tilan kuvaukset ovat pituudeltaan 1-32 sivua. Pääsääntöisesti kuvausten laajuus ja yksityiskohtaisuus on varsin sopiva selostukseen suhteutettuna. Yhdessä selostuksessa ympäristön tilan kuvaus on varsinaiseen vaikutusten käsittelyyn suhteutettuna huomattavan laaja ja tarpeettoman yksityiskohtainen. Useimmat kuvaukset ovat selkeitä ja hyvin väliotsikoin jäsennetty.

Varsin monessa ympäristön tilan kuvauksessa käsitellään ohjelman valmistelun ja vaikutusten kannalta olennaisia asioita. Toisaalta muutama kuvaus on rutiininomaista ympäristön tilan osatekijöiden esittelyä, jota ei juurikaan suhteuteta vaikutusten arvioinnin eikä aina edes ohjelman valmistelun kannalta olennaisiin asioihin.

Vaikka useimmiten ympäristöarvioinneissa arvioitiin kaikkia vaikutuksia, vain muutamassa ympäristön tilan kuvauksessa käsitellään laajemmin sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia kysymyksiä.

Osassa selostuksissa keskitytään lähes yksinomaan ympäristön tilan neutraaliin kuvaukseen, osassa tuodaan esiin myös erilaisia haasteita ja ongelmia otettavaksi huomioon ohjelmatyössä ja ympäristöarvioinnissa. Muutamassa selostuksessa keskeiset ympäristöongelmat ja haasteet on myös koottu yhteen.

Ympäristötavoitteet. Ohjelman kannalta merkityksellisiä kansainvälisiä ja kansallisia ympäristötavoitteita esitellään muutamassa selostuksessa, lähinnä luetellen ao. tavoitteita sisältäviä asiakirjoja.

Ensisijaisia kehittämishaasteita

- Ympäristön tilan kuvauksen laatiminen, mikäli sitä ei nyt tehty.
- Ympäristön tilan kuvauksen kohdentaminen ohjelman valmistelun ja vaikutusten arvioinnin kannalta olennaisiin asioihin, myös keskeisiin ongelmiin ja haasteisiin. Keskeisten asioiden nostaminen selkeästi esiin.

Muita kehittämisnäkökohtia

- Mikäli sekä itse ohjelmaan että ympäristöselostukseen liitetään ympäristön tilan kuvaukset, niiden yhteensovittaminen.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

- Etelä-Karjala: Ympäristön tilan kuvaus on tiivis ja hyvin jäsennelty. Olennaiset asiat, myös ongelmat ja haasteet nousevat varsin hyvin esiin. Kuvauksessa käsitellään myös esimerkiksi asuinympäristöä ja kulttuurisia teemoja.
- Pohjois-Savo: Käsitellään kootusti ympäristöä ja luonnonvaroja koskevan toimintaympäristön muutoksia edellisen ohjelman laadinnan jälkeen.
- Kainuu: Maakuntaohjelman kannalta keskeiset ympäristöongelmat ja haasteet on koottu selkeästi yhteen.
- Keski-Pohjanmaa: Luetellaan seikkaperäisesti ohjelman kannalta merkityksellisiä kansainvälisiä, kansallisia ja alueellisia ympäristötavoitteita sisältävät asiakirjat, ja myös esitellään niiden sisältämiä ympäristötavoitteita.
- Pohjois-Pohjanmaa: Esitetään kootusti taulukossa, miten ohjelman eri osiot tukevat valtakunnallisissa ja alueellisissa suunnitelmissa ja ohjelmissa asetettujen ympäristötavoitteiden saavuttamista.

Arvioinnin kohteen ja vaihtoehtojen määrittäminen

Suunnitelma ja sitä koskevat ratkaisut. Useimmissa tapauksissa arvioitiin sekä koko ohjelman yhteisvaikutukset että ohjelman osien vaikutukset. Varsin tyypillisesti arviotiin ohjelman pääosien, esimerkiksi toimintalinjojen tai painopistealueiden vaikutuksia. Muutamassa tapauksessa arvioitiin systemaattisesti myös pienempien toimenpidekokonaisuuksien ja yksittäisten toimenpiteidenkin vaikutuksia. Yleensä ohjelman pienempien osien arviointien tulokset esitetään taulukkomuotoisena.

Muutamassa tapauksessa arvioitiin vain osa ohjelman pääosista. Tämä on perusteltua vain mikäli voidaan perustellusti olettaa, että tarkastelusta pois rajatuilla ohjelman osilla ei ole merkittäviä vaikutuksia, ja että yhteisvaikutuksia arvioitaessa otetaan huomioon ohjelman osien ei merkittävien vaikutusten mahdollinen kumuloituminen merkittäviksi. Muussa tapauksissa on syytä arvioida kaikki ohjelman osat, luonnollisesti keskittyen enemmän niihin, joihin liittyy merkittäviä tai mahdollisesti merkittäviä vaikutuksia.

Muutamassa selostuksessa ei arvioida lainkaan koko ohjelman yhteisvaikutuksia. Toisaalta parissa yleispiirteisessä selostuksissa arvioidaan vain niitä.

Vaihtoehdot ja perusvertailutilanne. Varsinaisia koko ohjelmaa käsitteleviä suunnittelu-vaihtoehtoja ei tarkasteltu yhdessäkään arvioinnissa. Tämä on perusteltua, kun ottaa huomioon maakuntaohjelmien laajuuden ja monialaisuuden.

Myöskään ohjelman osia, esimerkiksi toimintalinjoja tai toimenpiteitä ja toimenpidejoukkoja koskevia vaihtoehtoja ei selostuksissa käsitellä. Tosin muutamassa tapauksessa viitataan vaihtoehtojen tarkasteluun ohjelmaa laadittaessa. Tätä ei kuitenkaan millään tavalla dokumentoida.

Parissa tapauksessa selostuksessa viitataan ennen ohjelman valmistelua tehtyihin ohjelmaa koskeviin vaihtoehtotarkasteluihin. Tämä ei korvaa ohjelman valmistelun yhteydessä tehtyjä vaihtoehtotarkasteluja, mutta välittää hyödyllistä tietoa ohjelmaan liittyvistä vaihtoehtoasetelmista.

Useimmiten julkilausuttuna perusvertailutilanteena on tuleva kehitys ilman uutta ohjelmaa. Muutamassa tapauksessa vertailutilanteeksi on esitetty nykytilanne. Tosin itse vaikutusten käsittelyssä vaikutuksia verrataan yleensä molempiin.

Muutamassa tapauksessa kehitys ilman uutta ohjelmaa (0-vaihtoehtona) esitetään kootusti. Tämä onkin suositeltavaa erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa varsinaisia suunnittelua koskevia vaihtoehtoja ei tarkastella. Tällainen tilannehan oli kaikkien maakuntaohjelmien kohdalla.

Ensisijaisia kehittämishaasteita

- Koko ohjelman yhteisvaikutusten arviointi, mikäli sellaista ei nyt tehty.
- Keskeisiä suunnitteluratkaisuja koskevien vaihtoehtojen arviointi jo ohjelman työstövaiheessa, ja tämän arvioinnin dokumentointi ympäristöselostuksessa.

Muita kehittämisnäkökohtia

- Arvioitaessa ohjelmaa osakokonaisuuksittain, kaikkien kokonaisuuksien arviointi keskittyen niihin, joista aiheutuu tai saattaa aiheutua merkittäviä vaikutuksia.
- Arvioinnin kohdentaminen tarvittaessa myös sellaisiin yksittäisiin toimenpiteisiin tai toimenpidejoukkoihin, joista aiheutuu tai mahdollisesti aiheutuu erityisen merkittäviä vaikutuksia.
- 0-vaihtoehdon esittäminen kootusti erityisesti silloin, kun ei käsitellä varsinaisia suunnitteluvaihtoehtoja.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

- Lappi: Varsinaisten strategisten valintojen vaikutusten lisäksi on arvioitu karttana esitetyn Lapin tavoitellun aluerakenteen ja siihen liittyvien kehitysvyöhykkeiden vaikutuksia.
- Päijät-Häme: Vaikutustarkastelu on jäsennetty siten, että kunkin vaikutusluokan kohdalla käsitellään ensin koko suunnitelman yhteisvaikutukset ja sen jälkeen päätavoitteiden ja niihin sisältyvien toimintalinjojen vaikutukset.

- Etelä-Pohjanmaa: Neljään toimintalinjaan sisältyvien kahdentoista painopisteen ja kärjen vaikutukset on arvioitu tekstimuotoisena varsin seikkaperäisesti.
- Uusimaa: Selostuksessa kuvataan aluetalouden skenaariovaihtoehtojen tarkastelua ja kehitysvaihtoehtoja sisältänyttä raporttia Tulevaisuustarkastelu 2050. Molempien esittely taustoittaa ohjelmaa valmisteltaessa tehtyjä ratkaisuja.

Vaikutusten tunnistaminen, selvittäminen ja merkittävyyden arviointi

Useimmissa tapauksissa arvioitiin ainakin periaatteessa kaikki vaikutukset: ympäristöön kohdistuvat sekä taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset. Parissa tapauksessa arviointi rajattiin SOVA-lain 2 §:n mukaisiin ympäristövaikutuksiin.

Arvioinneissa sovellettiin hyvin monenlaisia vaikutuslistoja. Ne koostuivat enimmillään lähemmäs kymmenestä vaikutusluokasta. Yleisimmin vaikutuslistat olivat erilaisia ympäristöön kohdistuvien sekä sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuristen vaikutusten perusjäsennyksen muunnelmia. Kahdessa tapauksessa sovellettiin suoraan SOVA-lain 2 §:ssä esitettyä vaikutuslistaa. Vaikutuslistat olivat pääsääntöisesti sisäisesti varsin johdonmukaisia. Muutamissa arvioinneissa arvioitiin omana kokonaisuutenaan maaseutuvaikutuksia ja tasa-arvovaikutuksia. Erityisesti maaseutuvaikutukset olivat monin osin päällekkäisiä muiden vaikutusten kanssa.

Varsin monessa selostuksessa päävaikutusluokkiin sisältyviä vaikutuksia avataan joko vaikutuslistan esittelyn yhteydessä, tai vaikutukset tulevat esiin arviointimatriiseissa tai vaikutuksia käsittelevän tekstin jäsennyksissä. Muutamassa tapauksessa vaikutusluokkia ei avata, mikä vaikeuttaa arvioitujen vaikutusten hahmottamista.

Kielteisiä tai mahdollisesti kielteisiä vaikutuksia esitetään muutamassa selostuksessa selkeästi. Useissa selostuksissa kielteisiä vaikutuksia ei kuitenkaan esitetä tai niiden tulkitaan olevan hyvin vähämerkityksellisiä. Varsin tyypillisesti kielteisiä vaikutuksia käsitellään vaikutusten perustarkastelussa, mutta niitä ei juurikaan nosteta esiin koostetaulukoihin tai yhteenvetoihin. Parissa selostuksessa puhutaan kielteisten vaikutusten tai haittavaikutusten sijaan ristiriitaisista vaikutuksista. Arvioinneissa, joissa tuodaan selkeästi esiin merkittäviäkin kielteisiä tai mahdollisesti kielteisiä vaikutuksia, käsitellään usein myös niihin liittyvien haittojen lieventämistä.

Yleisesti ottaen vaikutuksia kuvaillaan varsin vähän ominaisuuksien suhteen. Esimerkiksi vaikutusten kohdentumista, kumuloitumista, ajallista kestoa ja vaikutukseen liittyviä epävarmuustekijöitä tarkastellaan varsin vähän. Tämä korostuu yleispiirteisissä selostuksessa. Tosin vaikutusten kohdentumista käsiteltiin maaseutuvaikutusten arvioinnissa.

Vaikutusten merkittävyyteen otetaan kantaa ++/-- merkinnöillä, taulukon solujen värikoodeilla sekä vaikutuksia käsittelevässä tekstissä. Joissakin tapauksissa taulukkoesityksessä ++/-- merkinnällä tai värikoodilla merkittäviksi arvioitujen vaikutusten merkittävyyttä ei millään tavalla avata tekstissä. Muutamassa selostuksessa vaikutusten merkittävyyteen ei oteta juurikaan kantaa, vaan kaikki vaikutukset esitetään ikään kuin saman arvioisina.

Ensisijainen kehittämishaaste

- Vaikutusten tarkastelun syventäminen ja konkretisointi niiden maakuntaohjelmien osalta, joiden ympäristöarvioinnissa vaikutusten tarkastelu oli nyt hyvin yleispiirteistä. Tämä koskee myös sellaisia arviointeja, joissa vaikutusten tarkastelu pelkistyy ++/--taulukoksi.

Muita kehittämisnäkökohtia

- Vaikutuslistan päävaikutusluokkiin sisältyvien vaikutusten selkeä avaus.
- Maaseutuvaikutusten tarkastelu eräänlaisena erityisnäkökulmana muiden vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Tarvittaessa keskeisimmät maaseutuvaikutukset voidaan vielä yhteenvedonomaisesti koota yhteen.
- Kielteisten ja mahdollisesti kielteisten vaikutusten nostaminen selkeästi esiin, vaikutusten perustarkastelun lisäksi myös yhteenvetotaulukoissa ja vaikutusyhteenvedoissa.
- Vaikutusten merkittävyyden arviointi, jos sitä ei nyt tehty. Taulukoissa ++/-- merkinnöillä tai muilla koodeilla merkittäväksi arvioitujen vaikutusten avaaminen tekstissä, joko taulukossa ja/tai varsinaisessa tekstiosuudessa.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

- Kainuu: Arvioinnissa sovellettu vaikutuslista koostui viidestä päävaikutusluokasta, joihin sisältyvät osavaikutukset oli eritelty monipuolisesti.
- Pirkanmaa: Arvioitiin kootusti myös vaikutusten alueellista kohdentumista.
- Keski-Suomi: Selostuksessa nostettiin esiin selkeästi haitallisia vaikutuksia sekä erilaisia ohjelmaan ja sen vaikutuksiin liittyviä haasteita ja riskejä.
- Kymenlaakso: Selkeässä taulukossa kuvataan, miten ohjelman eri osissa on huomioitu keskeiset ympäristönäkökohdat. Tarkastelu täydentää varsinaista vaikutusten arviointia.

Haittojen lieventämistä ja seurantaa koskevien ehdotusten tekeminen

Haittojen lieventäminen. Useimmissa selostuksissa haittojen lieventämistä käsitellään kootusti omana kohtanaan, tosin pääsääntöisesti varsin yleisluontoisesti. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tarkastelu ei kohdistu nimettyihin haitallisiin vaikutuksiin. Parissa tapauksessa käsitellään yleisesti alueen ongelmien vähentämiseen liittyviä keinoja kytkemättä tarkastelua suoraan edes ohjelman sisältöön. Muutamassa selostuksessa haittojen lieventämiseen viitataan vain parilla yleisellä lauseella.

Varsin monessa selostuksessa haittojen lieventämistä käsitellään myös kunkin haitallisen vaikutuksen käsittelyn yhteydessä, muutamassa tapauksessa varsin konkreettisestikin.

Seuranta. Paria poikkeusta lukuun ottamatta seurantaa käsitellään ympäristöselostuksessa ja/tai ohjelmassa. Useimmiten seurannan käsittely on varsin yleisluontoista.

Usein käsitellään maakuntaohjelman seurantaindikaattoreita tai yleisiä, esimerkiksi ekotehokkuutta kuvaavia indikaattoreita. Vain harvoin seurantaa koskevia ehdotuksia kohdennetaan ohjelman tiettyihin osatekijöihin tai vaikutuksiin. Joissain tapauksessa esitetään seurattavaksi yleisiä laajoja teemoja.

Ensisijaiset kehittämishaasteet

- Haittojen lieventämistä koskevien ehdotusten konkretisointi ja kohdentaminen merkittäviin haitallisiin tai mahdollisesti haitallisiin vaikutuksiin.
- Seurantaa koskevien ehdotusten konkretisointi ja kohdentaminen merkittäviin vaikutuksiin tai sellaisiin mahdollisesti merkittäviin vaikutuksiin, joihin liittyy epävarmuutta.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

- Pirkanmaa: Haittojen lieventämistä käsitellään sekä vaikutustarkastelun yhteydessä että erillisessä lyhyessä koosteessa. Jälkimmäisessä nostetaan esiin kaksi keskeistä mahdollista haitallista vaikutusta ja tehdään ehdotuksia koskien niiden ehkäisemistä ja lieventämistä.
- Hyviä seurantaa koskevia ideoita (joita ei tosin ole juurikaan konkretisoitu):
  - Keski-Pohjanmaa: Indikaattoreihin perustuvan seurannan täydentäminen laadullisella arvioinnilla, esimerkiksi mahdollisten kielteisten vaikutusten seuraaminen (ja tarvittaessa niiden haittojen lieventäminen).
  - Lappi: Toteutussuunnitelman tarkistusten yhteydessä seurataan vaikutuksia ja peilataan niitä arvioituihin vaikutuksiin.
  - Etelä-Karjala: Vaikutuksia seurataan vaikutusten arviointikehikon mukaisesti.
  - Kymenlaakso: Ohjelman toimeenpanoa ja siihen liittyvää suunnittelua, seurantaa ja haitallisten vaikutusten ehkäisemistä koskevat ehdotukset on koottu selostuksessa selkeästi yhteen lukuun.

2.4 Ympäristöselostus

Selostuksista 14 on omana erillisenä raporttinaan tai muistionaan ja loput neljä ohjelman omana lukunaan. Tyypillinen selostuksen pituus on 20-35 sivua. Lyhin selostus on 3-sivuinen ja pisin 65-sivuinen. Kaksi selostusta oli selkeästi keskeneräisiä kuulemisvaiheessa, mutta ne täydennettiin myöhemmin

Selostuksen sisällön osatekijöitä

Luvussa 2.3 käsitellään ympäristöarvioinnin keskeisiä tehtäviä: ympäristön tilan ja ympäristötavoitteiden kuvausta, arvioinnin kohteen ja vaihtoehtojen määrittämistä, vaikutusten tarkastelua sekä seurantaa ja haittojen lieventämistä koskevien ehdotusten tekemistä. Niiden käsittely on ympäristöselostuksen keskeistä sisältöä. Seuraavassa käsitellään muita ympäristöselostuksen sisällön osatekijöitä. Kuvaan 4 on koottu tiivistelmä selostusten sisällöistä SOVA-asetuksen 4 §:ssä esitettyjen selostuksen sisältövaatimusten näkökulmasta.

Yleistajuinen yhteenveto. Useimmissa selostuksissa on yleistajuinen yhteenveto, laajuudeltaan vajaasta sivusta yli neljään sivuun. Parissa tapauksessa yhteenvetolukua täydennetään liitteenä olevalla vaikutusten koostetaulukolla. Vain muutamissa tapauksissa varsinaisessa ohjelmassa on yhteenveto, kun selostus on erillisenä raporttina tai muistiona

Muutamassa tapauksessa yhteenvetoa ei ole selostuksessa eikä ohjelmassa. Tosin muutama selostus on niin lyhyt, että se käy laajahkosta yhteenvedosta.

Kovin lyhyissä, selkeästi alle sivun yhteenvedoissa, asioiden käsittely jää luonnollisesti kovin yleispiirteiseksi. Tosin muutamassa lyhyessäkin yhteenvedoissa onnistutaan saamaan olennaisia asioita suhteellisen hyvin esille.

Yhteenvedoissa lähinnä kuvataan arvioinnin toteutusta ja esitellään vaikutusten arvioinnin keskeisiä tuloksia. Muutamissa yhteenvedoissa käsitellään näistä vain toista.

Keskeisiä vaikutuksia esitellään tekstissä, koostetaulukoissa ja näiden yhdistelmänä. Muutamassa yhteenvedossa eivät merkittävät vaikutukset tai arvioinnin muut keskeiset tulokset nouse kovinkaan hyvin esiin. Muutamassa tapauksessa yhteenvetona on tiivistelmätaulukko vaikutuksista.

Ohjelman sisältö ja suhde muihin suunnitelmiin. Ohjelman sisältöä on esitelty useimmissa selostuksissa. Parissa tapauksessa esittely sisältyy vain varsinaiseen ohjelmaan. Parissa tapauksessa ohjelman sisällön esittelyä ei löydy selostuksesta eikä tiivistettynä edes itse ohjelmasta. Useat ohjelmien esittelyt ovat tiiviitä ja antavat selkeän kuvan arvioinnin kohteena olevasta ohjelmasta ja sen keskeisistä osatekijöistä. Muutamat esittelyt jäävät kovin yleisiksi, ja muutaman perusteella on vaikea saada selkeää kokonaiskuvaa monitahoisesta ohjelmasta.

Ohjelman suhdetta muihin ohjelmiin ja suunnitelmiin on esitelty useimmissa selostuksissa, muutamassa hyvinkin perusteellisesti.

Ympäristöarvioinnin toteutuksen kuvaus. Paria poikkeusta lukuun ottamatta arvioinnin toteutusta kuvataan ainakin jollakin tavalla. Yhdessä selostuksessa kuvaus kuitataan parin tekstikappaleen lainauksella SOVA-lainsäädännöstä.

Arvioinnin prosessia kuvataan useimmissa selostuksissa ainakin jollakin tavalla. Usein arvioinnin vaiheet kuvataan osana ohjelmaprosessia. Joissakin tapauksissa ohjelmaprosessi esitellään ilman viittauksia ympäristöarviointiin ohjelmatyön esittelyn yhteydessä, ja arvioinnin vaiheet kuvataan erikseen ympäristöselostuksessa. Muutamassa selostuksessa arvioinnin prosessi eri vaiheineen kuvataan hyvin selkeästi ja parissa tapauksessa varsin seikkaperäisestikin. Toisaalta muutamassa selostuksessa kuvaus on hyvin yleispiirteinen.

Arvioinnin työtapoja ja menetelmiä kuvattiin useimmissa selostuksissa. Suppeimmillaan kuvaus oli lähinnä arvioitujen vaikutusten yleistä esittelyä. Parhaimmillaan kuvattiin perusteellisesti esimerkiksi arvioituja vaikutuksia, vaikutustaulukoissa sovellettuja merkittävyyttä ja muita asioita ilmaisevia merkintöjä, vertailutilannetta ja epävarmuustekijöitä.

Varsin monessa selostuksessa arvioinnin toteutuksen kuvaus on hajaantunut kahteen tai useampaankin selostuksen kohtaan.

Ensisijaiset kehittämishaasteet

- Yleistajuisen yhteenvedon laatiminen, mikäli sellaista ei nyt laadittu.
- Ohjelman sisällön esittely, mikäli sitä ei erilliseksi raportiksi tai muistioksi laaditussa selostuksessa nyt tehty.
- Arvioinnin prosessin sekä työtapojen ja menetelmien kuvaus, mikäli sellaista ei nyt tehty.

Muita kehittämisnäkökohtia

- Ohjelman keskeisten tulosten (vaikutukset, keskeiset johtopäätökset ja ehdotukset) kokoaminen tiivistetysti yhteenvetoon. Mikäli käytetään ++-- taulukkoa, on suositeltavaa avata merkittäviä vaikutuksia sanallisesti. On myös suositeltavaa kuvata miten arviointi on suoritettu.
- Yhteenvedon liittäminen ympäristöselostuksen ohella myös ohjelmaan, mikäli selostus on liitteenä tai varsinkin erillisenä raporttina tai muistiona.
- Arvioinnin vaiheiden kuvaaminen osana ohjelmaprosessia.
- Arvioinnin työtapoja ja menetelmiä koskevien keskeisten ratkaisujen esittely: esimerkiksi päävaikutusluokkiin sisältyvien vaikutusten esittely.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

- Keski-Pohjanmaa: Arvioinnin työtapoja ja menetelmiä sekä prosessia varsinkin osallistumisen osalta kuvataan monipuolisesti.
- Pohjanmaa: Ohjelmaan sisällytetyssä yhteenvedossa kuvataan sanallisesti arvioinnin toteutus ja merkittävät vaikutukset. Lisäksi ohjelman liitteenä on vaikutusten ++-- koostetaulukko.
- Keski-Suomi: Yhteenvedossa kuvataan arvioinnin toteutus, merkittävimmät vaikutukset kehittämisalueittain ja tiivistelmä yhteisvaikutuksista.

YLEISTAJUINEN YHTEENVETO

- On useimmissa selostuksissa ja muutamassa ohjelmassa. Parissa tapauksessa yhteenveto puuttuu, mutta selostus on niin lyhyt, että se käy laajahkosta yhteenvedosta.

OHJELMAN SISÄLTÖ JA SUHDE MUIHIN SUUNNITELMIIN

- Ohjelman sisältöä ja suhdetta muihin suunnitelmiin esitellään useimmissa selostuksissa. Parissa sellaisessa tapauksessa, joissa selostus on erillinen raportti, esittely sisältyy vain varsinaiseen ohjelmaan. Parissa tapauksessa ohjelman tiivistettyä esittelyä ei löydy varsinaisesta ohjelmasta eikä selostuksesta.

YMPÄRISTÖARVIOINNIN TOTEUTUS

- Paria poikkeusta lukuun ottamatta arvioinnin toteutusta kuvataan ainakin jollakin tavalla. Useimmissa selostuksissa esitellään sekä arvioinnin prosessia että työtapoja ja menetelmiä. Yhdessä selostuksessa kuvaus kuitataan parin tekstikappaleen lainauksella SOVA-lainsäädännöstä.

YMPÄRISTÖN TILA JA YMPÄRISTÖTAVOITTEET

- Ympäristön tilan kuvaus sisältyy useimpiin ympäristöselostuksiin. Kolmessa selostuksessa ei kuvausta ole. Näistä yhdessä viitataan maakuntakaavaselostukseen sisältyvään ympäristön tilan kuvaukseen ja yhdessä edellisen maakuntaohjelman yhteydessä esitettyyn kuvaukseen.

SUUNNITELMAN YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET

- Useimmiten arvioidaan sekä koko ohjelman yhteisvaikutukset, että ohjelman osien vaikutuksia. Muutamissa selostuksessa ei arvioida lainkaan ohjelman yhteisvaikutuksia, ja muutamassa tapauksessa ei arvioida eritellen ohjelman osien vaikutuksia.
- Varsinaisia koko ohjelmaa käsitteleviä suunnitteluvaihtoehtoja ei tarkastella yhdessäkään selostuksessa. Myöskään ohjelman osia koskevia vaihtoehtoja ei käsitellä selostuksissa. Muutamassa tapauksessa kehitys ilman uutta suunnitelmaa (0-vaihtoehto) esitetään kootusti.
- Useimmissa selostuksissa arvioidaan ainakin periaatteessa kaikki vaikutukset: ympäristöön kohdistuvat sekä taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset. Parissa tapauksessa arviointi rajataan SOVA-asetuksen 2 §:n mukaisiin vaikutuksiin.
- Yleisesti ottaen vaikutuksia kuvaillaan varsin vähän ominaisuuksien suhteen. Esimerkiksi vaikutusten kohdentumista, kumuloitumista, ajallista kestoa ja vaikutukseen liittyviä epävarmuustekijöitä tarkastellaan harvoin.
- Vaikutusten merkittävyyteen otetaan kantaa ++/-- -merkinnöillä, värikoodeilla ja tekstissä. Muutamassa selostuksessa vaikutusten merkittävyyteen ei oteta juurikaan kantaa, vaan kaikki vaikutukset esitetään ikään kuin saman arvioisina.

SEURANTAA JA HAITTOJEN LIEVENTÄMISTÄ KOSKEVAT EHDOTUKSET

- Useimmissa selostuksissa haittojen lieventämistä käsitellään kootusti omana kohtanaan. Niissä tarkastelu on pääsääntöisesti hyvin yleisluontoisia. Useassa selostuksessa haittojen lieventämistä käsitellään myös vaikutustarkasteluissa kunkin haitallisen vaikutuksen käsittelyn yhteydessä. Muutamassa selostuksessa haittojen lieventämiseen viitataan vain parilla yleisellä lauseella.
- Paria poikkeusta lukuun ottamatta seurantaa käsitellään ympäristöselostuksessa ja/tai ohjelmassa. Useimmiten seurantaa käsitellään varsin yleisluontoisesti. Vain hyvin harvoissa tapauksissa seurantaa koskevia ehdotuksia kohdennetaan ohjelman tiettyihin osatekijöihin ja vaikutuksiin.

Kuva 4. Maakuntaohjelmien ympäristöselostusten sisältövaatimusten täyttyminen.

Selostuksen selkeys, johdonmukaisuus ja havainnollisuus

Useimmat ympäristöselostukset ovat varsin selkeitä ja rakenteeltaan johdonmukaisia. Selostusten pääosat jäsentyvät yleensä johdonmukaisiksi asiakokonaisuuksiksi.

Parissa ohjelmassa ei lainkaan viitata erilliseen ympäristöselostukseen. Muutamista laajemmistakin selostuksista puuttuu sisällysluettelo. Yhdessä laajassa selostuksessa ei ollut lainkaan sivunumeroita. Kaikki nämä asiat hankaloittavat selostuksen ja sen sisältämien asioiden löydettävyyttä.

Muutamassa laajasti vaikutuksia käsittelevässä selostuksessa luettavuutta vaikeuttaa se, että tekstiä ei jäsennetä riittävästi alaotsikoin, esimerkiksi vaikutusluokkiin sisältyvien vaikutusten mukaisesti.

Vaikutuksia tiivistävät taulukot, varsinaiset tekstiosuudet ja yhteenvedot ovat pääosin keskenään johdonmukaisia. Useassa selostuksessa tekstiosuudet avaavat ja tarkentavat hyvin tiiviimpää taulukkomuotoista esitystä. Muutamassa selostuksessa kulloinkin tarkasteltavana oleva ohjelman osa-alue kuvataan ennen varsinaista vaikutustarkastelua.

Useimmissa selostuksissa käytetään johdonmukaisesti samaa vaikutuslistaa läpi koko selostuksen. Muutamassa selostuksessa sovelletaan rinnakkain kahta vaikutusjäsennystä, ja parissa vaikutusjäsennys on hieman erilainen selostuksen eri kohdissa.

Muutamissa selostuksissa arvioinnin selkeyttä ja hyödynnettävyyttä vaikeuttaa se, että vaikutusten käsittely sekoittuu tekstissä muuhun ainekseen, erityisesti ohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden esittelyyn.

Muutamissa selostuksissa nostetaan keskeisiä asioita varsin hyvin esiin, esimerkiksi osoittamalla selkeästi merkittävät vaikutukset ja nostamalla keskeisiä asioita yhteenvetoon ja joissain tapauksissa myös väliyhteenvetoihin. Toisaalta parissa sinänsä monipuolisesti ja laajasti vaikutuksia käsitelleessä selostuksessa olennaiset asiat eivät nouse kovin hyvin tekstimassasta esiin.

Ensisijainen kehittämishaaste

- Jos vaikutusten tarkastelun yhteydessä viitataan ohjelman tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, ne on erotettava selkeästi vaikutuksista.

Muita kehittämisnäkökohtia

- Muutamaa sivua laajempiin selostuksiin on tärkeä liittää sisällysluettelo.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

- Pohjois-Pohjanmaa: Ympäristöselostus on selkeästi jäsennetty ja sisältää olennaiset asiakokonaisuudet (ks. kuva 5).

- Pohjanmaa: Kunkin kärkiteeman vaikutusten arvioinnin alussa on kuvattu selkeästi teeman tavoitteet ja toimenpiteet.
- Etelä-Savo: Maakuntaohjelman sisältöteemojen vaikutuksia käsittelevässä yhteenvetotaulukossa on selkeästi eritelty sisältöteemoihin sisältyvät toimenpiteet sekä päävaikutusluokkiin sisältyvät osavaikutukset. Kutakin vaikutusta ja sen aiheuttajaa luonnehditaan lyhyesti tekstinä, ja vaikutuksen merkittävyys ilmaistaan ++/-- tunnuksella ja värillä.

SISÄLTÖ

1 Johdanto
2 Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelma
2.1 Ohjelman sisältö ja päätavoitteet
2.2 Suhde muihin suunnitelmiin ja ohjelmiin
3 Ympäristön ominaispiirteet, nykytila ja ongelmat
4 Ohjelman kannalta merkitykselliset ympäristötavoitteet
4.1 Valtakunnalliset ympäristötavoitteet
4.2 Keskeiset alueelliset ympäristötavoitteet
5 Vaikutusten arvioinnin lähtökohdat
5.1 Ohjelma ja sen vaihtoehdot
5.2 Arvioitavat vaikutukset ja menetelmä
5.3 SOVA-prosessin vaiheet
6 Vaikutusten arviointi
6.1 Kehittämisteemojen arviointi
6.1.1 Menestyvä yritystoiminta ja kasvava kansainvälinen kilpailukyky
6.1.2 Hyvinvoinnin ja hyvän ympäristön Pohjois-Pohjanmaa
6.1.3 Saavutettava Pohjois-Pohjanmaa
6.2 Kokonaisvaikutusten arviointi
6.3 Vaihtoehtojen vertailu
7 Ohjelman suhde ympäristötavoitteisiin
8 Haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteet
9 Arvioinnin epävarmuustekijät
10 Suunnitelma ympäristövaikutusten seurannasta
11 Yhteenveto

Kuva 5. Esimerkki selkeästi jäsennetyn ja olennaiset asiakokonaisuudet sisältävän ympäristöselostuksen sisällysluettelosta (Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2018-2021, ympäristöselostus. Pohjois-Pohjanmaan liitto).

3 ELY-keskusten SOVA-lausunnonantotehtävät

3.1 Tehtävät ja niiden organisointi

Ympäristöarvioinnin tukeminen ja arviointi. Vaikuttaa siltä, että kaikki lausunnonantotehtäviä hoitavat kokevat tukemisen arvioinnin rinnalla tärkeäksi osaksi lausunnonantotehtäviä. Ympäristöarvioinnin suunnitteluvaiheessa ja ohjelman työstövaiheessa tukiroolin koetaan korostuvan. Ympäristöselostuksesta lausuntoa annettaessa puolestaan arvioinnin rooli nostettiin korostuneesti esiin. Vaikuttaa myös siltä, että toiset mieltävät jo lähtökohtaisesti roolinsa enemmän arvioitsijana ja toiset puolestaan enemmän aktiivisena tukijana. Tämä näkyi myös ympäristöselostusta koskevissa lausunnoissa. Toisissa keskityttiin arvioimaan ympäristöarvioinnin ja selostuksen puutteita ja hyviä puolia. Toisissa lausunnoissa haettiin tämän rinnalla aktiivisemmin kehittämisehdotuksia hyödynnettäväksi selostusta mahdollisesti muokattaessa, ohjelmaa toteutettaessa ja myös toteutettaessa ympäristöarviointeja tulevissa ohjelmaprosesseissa.

Lainsäädännön edellyttämää laajempi yhteistyö ympäristöarvioinnin tekijöiden kanssa. Useissa ohjelmaprosesseissa lausunnonantotehtäviä hoitava oli yhteistyössä lainsäädännön edellyttämää laajemmin ympäristöarvioinnin tekijöiden kanssa. Yhteistyö kanavoitui esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- Lausunnonantotehtäviä hoitavat osallistuivat ohjelman valmistelu- ja arviointiprosessiin jonkin ryhmän jäsenenä. Useassa tapauksessa ryhmä oli pysyvä maakunnallinen SOVA-ryhmä tai ohjelmatyötä varten perustettu muu arvioinnin asiantuntijaryhmä. Ainakin yhdessä tapauksessa lausunnonantotehtäviä hoitava osallistui varsinaista suunnittelutyötä varten perustetun yhteistyöryhmän toimintaan.
- Muutamassa tapauksessa lausunnonantotehtäviä hoitava kommentoi ympäristöselostusta koskevaa luonnosta tai luonnosaineistoa.

- Usein lausunnonantotehtäviä hoitavat kävivät myös epävirallisemmin keskusteluja ympäristöarvioinnista vastaavien kanssa.

Lausunnonantotehtäviä hoitavat tuntuivat kokevan ohjelman työstövaiheen osallistumisen pääsääntöisesti myönteisenä ja hyödyllisenä. He katsoivat usein pystyneensä vaikuttamaan arvioinnin toteutustapaan ja edelleen arvioinnin laatuun. Tämän puolestaan koettiin helpottavan ympäristöselostusta koskevan lausunnon valmistelua, sillä hyvin tehtyä arviointia ja selostusta on helpompi tarkastella.

Lisäksi korostettiin sitä, että ympäristöarvioinnista sekä suunnitelmasta tai ohjelmasta on myöhemmin lausuntovaiheessa vaikea saada riittävän syvällistä tietoa, varsinkin kun resursseja lausunnon laatimiseen on yleensä kovin rajallinen määrä. Etenkin ohjelman työstövaiheen yhteistyö auttoi pääsemään sisälle suunnitteluun ja arviointiin, ja vähensi näin lausuntovaiheessa työmäärää ja paransi edellytyksiä paneutua syvällisemmin aiheeseen.

SOVA-ryhmiä pidettiin hyvänä yhteistyömuotona. Niiden katsottiin tuoneen jatkuvuutta yhteistyöhön suunnittelun aikana, saattaneet yhteen erilaista asiantuntemusta sekä tarjonneen hyvät puitteet ohjelman ja sen ympäristöarvioinnin käsittelyyn.

Toisaalta resurssien vähäisyyden koettiin heikentäneen lakisääteisiä lausunnonantotehtäviä laajemman yhteystyön edellytyksiä. Muutamat kokivat, että resurssien vähäisyys käytännössä esti lakisääteistä laajemman yhteystyön lähes kokonaan.

Puolueettomuus. Useimmat eivät tuntuneet kokevan arvioinnin puolueettomuutta kovin ongelmallisena asiana, etenkään maakuntaohjelman kaltaisessa tilanteessa, jossa suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaa jokin muu kuin ELY-keskus. Syyksi tähän mainittiin mm. se, että SOVA-lainsäädäntö ei sääntele ympäristöarviointia kovin tiukasti, ympäristöarvioinnin rooli suunnitelman tai ohjelman valmistelussa ei ole kovin vahva, ja suunnitelma- tai ohjelmaluonnosta ja ympäristöselostusta koskevan lausunnon rooli on varsin pieni.

Toisaalta puolueettomuus tuntui myös mietityttävän etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa lausunnonantotehtäviä hoitava oli tiiviissä yhteistyössä ympäristöarvioinnista ja mahdollisesti myös itse ohjelman valmistelusta vastaavien kanssa. Etenkin sellaiset tilanteet saatettiin kokea puolueettomuuden kannalta mahdollisesti ongelmallisiksi, joissa lausunnonantotehtäviä hoitava osallistui vaikutusten arviointiin esimerkiksi suunnittelun teemaryhmän jäsenenä. Sen sijaan osallistumista SOVA-ryhmän työskentelyyn ei yleensä koettu ongelmalliseksi, ei vaikka ryhmän kokouksissa olisikin arvioitu vaikutuksia.

Lausunnonantotehtäviä hoitavilla tuntui olevan jonkin verran erilaisia näkemyksiä siitä, millaisen toiminnan koettiin vaarantavan puolueettomuutta. Toiset kokivat ongelmattomaksi suhteellisen tiiviinkin yhteistyön, toiset halusivat pitää enemmän etäisyyttä suunnit-

teluun ja vaikutusten arviointiin. Vaikuttaa siltä, että roolinsa enemmän arvioijaksi mieltäneet halusivat usein myös pitää enemmän etäisyyttä suunnitteluun ja ympäristöarviointiin. Vastaavasti roolinsa vahvemmin tukijana mieltäneet eivät useinkaan kokeneet kovin tiiviinkään yhteistyön vaarantavan puolueettomuuttaan.

Ainakin yhdessä tapauksessa ympäristöselostusta koskevaa lausuntoa ei allekirjoittanut SOVA-lausunnonantotehtäviä hoitava. Syynä oli se, että hän oli osallistunut varsin tiiviisti ympäristöarviointiin.

Resurssit. ELY-keskusten SOVA-lausunnonantotehtävien hoidon yksi keskeisimmistä ongelmista on resurssien vähäisyys.

SOVA-tehtäviin käytettävissä olevan työajan vähyys on useimpien mielestä erityisen vakava ongelma. Se heikentää edellytyksiä syventyä ympäristöarviointeihin ja myös suunnittelun sisältöihin. Aikapula heikentää edellytyksiä hoitaa lakisääteisiä tehtäviä sekä olla yhteistyössä lakisääteistä laajemmin.

Myös SOVA-lausunnonantotehtävien vähyys koettiin ongelmalliseksi. Kun tehtäviä on harvoin, niitä hoitaville on haastavaa ja joissakin tapauksissa mahdollisesti myös epämotivoivaa kehittää omaa osaamistaan ja tehtävien hoidon rutiineja.

Varsin monet kokivat, että heillä on varsin hyvät tiedolliset ja taidolliset edellytykset hoitaa tehtäviä. Yleensä näin kokivat erityisesti ne, jotka ovat tehneet paljon YVA:aan liittyvää työtä sekä ne, jotka ovat hoitaneen SOVA-lausunnonantotehtäviä jo pidemmän aikaa.

Henkilöstön vaihtuvuus on ollut muutamassa ELY-keskuksessa ongelma. Tällöin lausunnonantotehtäviä hoitavilla ei ole ollut mahdollista päästä kehittämään osaamistaan pitkäjänteisesti. Lisäksi uudet tehtävistä vastaavat eivät ole välttämättä tunteneet kovinkaan hyvin ympäristöarviointia. Heidän perehdyttäminen on vähien resurssien varassa ollut haastavaa.

Useimmat kokivat alueellisen asiantuntemuksen tärkeäksi, koska se auttaa ymmärtämään suunnittelun erityispiirteitä sekä kohdistamaan huomio ympäristöarvioinnissa nimenomaan asianomaisen suunnitelman tai ohjelman kannalta olennaisiin kysymyksiin.

Maakuntaohjelmien valmistelun aikana valmisteltiin aluehallintouudistusta, joka toteutuessaan lakkauttaisi ELY-keskukset ja siirtäisi SOVA-lausunnonantotehtävät Valtion lupa- ja valvontavirastoon (LUOVA). Tämän takia SOVA-lausunnonantotehtäviä hoitaville oli epävarmaa, tulevatko he jatkossa hoitamaan näitä tehtäviä, ja jos tulevat, niin missä organisaatiossa. Tämä on saattanut osaltaan vaikuttaa myös tehtävien hoitoon ja motivaatioon kehittää sitä.

Organisointi. Useimmissa ELY-keskuksissa SOVA-lausunnonantotehtäviä hoitava tai hoitavat sekä heidän tehtävänsä on varsin selkeästi määritelty. Muutamissa ELY-keskuksissa tehtävien määrittelyyn on liittynyt epäselvyyttä. On ollut esimerkiksi epätietoisuutta, kuka missäkin tilanteessa tehtävät hoitaa.

ELY-keskuksissa tehtiin monenlaista yhteistyötä erityisesti ympäristöselostusta koskevan lausunnon valmistelun yhteydessä. Lausunnon valmisteluun osallistuivat esimerkiksi eri alojen asiantuntijat varsinkin ympäristö- ja joissain tapauksissa myös liikennevastuualueelta. Toisaalta joissain tapauksissa keskuksen sisäisessä yhteistyössä ja kommenttien kokoamisessa oli ongelmia esimerkiksi puutteellisen koordinoinnin takia.

Muutamassa ELY-keskuksessa on ollut ongelmia ympäristöarviointien molempia kuulemisia koskevan tiedon välittymisestä lausunnonantotehtävistä vastaaville.

3.2 Ympäristöselostuksessa annettavia tietoja koskeva lausunto tai neuvottelu

Useimmissa ympäristöarvioinneissa järjestettiin ympäristöselostuksessa annettavia tietoja koskeva viranomaisten kuuleminen. Useimmiten ne järjestettiin neuvotteluna. Kuulemisjärjestelyitä ja niiden yhteydessä käytettävissä olleita arviointisuunnitelmia on käsitelty luvun 2.2 alaluvussa ”Arvioinnin suunnittelu sekä ohjelman ja ympäristöselostuksen valmistelusta tiedottaminen ja kuuleminen”.

Hyviä käytäntöjä ja kehittämisnäkökohtia

Ympäristöarvioinnin suunnitteluvaiheen kuulemisen tärkeys. Lausunnonantotehtäviä hoitavat kokivat ensimmäisen kuulemisvaiheen erittäin tärkeänä, koska silloin on mahdollista vaikuttaa arvioinnin toteuttamiseen jo arviointia suunniteltaessa ja mahdollisesti myös suunnittelua ohjelmoitaessa. Ensimmäisen kuulemisvaiheen tärkeys korostuu entisestään silloin, kun pyritään liittämään arviointi tehokkaasti jo ohjelman työstövaiheeseen, tai kun ympäristöarvioinnista vastaavan kanssa ei todennäköisesti olla juurikaan yhteydessä ennen ympäristöselostuksen valmistumista.

Neuvottelu vai lausunto. Useimmat pitivät neuvottelua lausuntomenettelyä parempana tapana hoitaa kuuleminen. Katsottiin, että neuvottelu mahdollistaa lausuntoa paremmin rakentavan keskustelun ympäristöarvioinnista ja sen kehittämisestä sekä arvioinnin kytkeytymisestä ohjelmaprosessiin. Lisäksi neuvotteluihin osallistuu usein useita henkilöitä ELY-keskuksista, suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavasta organisaatioista sekä usein

myös muista organisaatioista. Näin keskusteluun saadaan mukaan monenlaista asiantuntemusta ja erilaisia näkökulmia.

Lausuntomenettelyssä lausunnonantotehtäviä hoitava on monessa tapauksessa riippuvainen pitkälti saamastaan kirjallisesta aineistosta. Tällöin varsin usein ongelmaksi muodostuu se, että arviointisuunnitelmat ovat usein niin yleispiirteisiä, että niistä on vaikeaa tai jopa mahdotontakin esittää lausunnossa kovin konkreettisia kommentteja ja kehittämisehdotuksia. Tällainen tilannehan oli varsin tyypillinen maakuntaohjelmien arviointisuunnitelmien kohdalla. Neuvottelussa on sen sijaan mahdollista saada tarvittaessa lisätietoa suunnittelusta ja myös siitä, miten ympäristöarviointi on ajateltu toteuttaa.

Monivaiheinen "interventio". Moni tuntui pitävän hyödyllisenä olla yhteydessä ympäristöarvioinnin suunnitteluvaiheessa suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavaan kahteen tai useampaankin otteeseen. Erityisesti tätä pidettiin hyödyllisenä silloin, kun ensimmäisessä vaiheessa arvioinnin suunnittelu on hyvin alkutekijöissään. Tällöin voidaan ensin käsitellä arviointisuunnitelman täydentämis- ja tarkentamistarpeita, tarvittaessa myös aivan perusasioiden suhteen. Myöhemmin voidaan sitten jo käsitellä seikkaperäisempää arviointisuunnitelmaa. Tällöin lausunnonantotehtäviä hoitavalla on paremmat edellytykset ottaa konkreettisesti kantaa tehtyihin ratkaisuihin.

Kaksi- tai useampivaiheinen interventio voidaan tilannekohtaisesti rakentaa monella tavalla. Esimerkiksi lakisääteistä neuvottelua tai lausuntoa voidaan täydentää myöhemmin epävirallisella neuvottelulla tai muunlaisella yhteydenpidolla.

Viranomaiskuuleminen riittävän aikaisessa suunnitteluvaiheessa. Muutamassa maakuntaohjelmaprosessissa viranomaiskuuleminen järjestettiin varsin myöhäisessä suunnitteluvaiheessa. Tällaisissa tilanteissa lausunnonantotehtäviä hoitavan mahdollisuudet edesauttaa ympäristöarvioinnin liittämistä mielekkäästi jo ohjelman työstövaiheeseen ovat varsin pienet. Jos kuuleminen järjestetään kovin myöhään, saattaa myös selostuksen valmistelu olla niin pitkällä, että siihen on hankala enää vaikuttaa.

Mikäli suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaava ei ota riittävän varhaisessa vaiheessa yhteyttä lausunnonantotehtäviä hoitavaan, tämän olisi hyödyllistä olla aktiivisesti yhteydessä suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavaan ja muistuttaa kuulemisen järjestämisestä.

Tukea ympäristöarvioinnin tekijöille. Lausunnonantotehtäviä hoitavan kannattaa esittää mahdollisimman konkreettisia ympäristöarvioinnin kehittämisehdotuksia, ja sovittaa ne mahdollisimman hyvin nimenomaan asianomaiseen suunnittelutilanteeseen. Tässäkin suhteessa auttaa, jos on mahdollista työstää kehittämisajatuksia yhdessä arvioinnista vastaavan kanssa.

Ympäristöarvioinnin kehittämistä koskevat näkemykset kannattaa myös kirjata selkeästi ja mahdollisimman konkreettisesti esimerkiksi neuvottelumuistioon tai lausuntoon. Tällöin ne sekä tukevat arvioinnin toteuttamista että toimivat eräänlaisena referenssinä ympäristöselostusta koskevaa lausuntoa valmisteltaessa.

Moni koki tärkeäksi konkreettisten kehittämisehdotusten tuottamisen ohella myös arvioinnista vastaavien kannustaminen ja rohkaiseminen, mm. nostamalla esiin näiden tekemiä hyviä ratkaisuja ja arviointisuunnitelman vahvuuksia.

3.3 Ohjelmaluonnosta ja ympäristöselostusta koskeva lausunto

Yhteenvetoa annetuista lausunnoista

Erillinen lausunto ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta
- Pohjois-Karjala, Uusimaa

Erillinen lausunto, ohjelmaluonnoksesta palaute muulla tavalla
- Pirkanmaa (ohjelmapalaute nettikyselyn kautta), Etelä-Karjala (kommentteja ohjelmatekstiluonnokseen)

Erillinen lausunto, ei lausuntoa ohjelmaluonnoksesta
- Etelä-Savo, Kymenlaakso

Erillinen lausunto, ei tietoa ohjelmaluonnoslausunnosta
- Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Päijät-Häme

Yhteinen lausunto
- Kainuu, Pohjanmaa, Lappi, Häme

Palaute muutoin kuin lausuntona
- Keski-Suomi (palaute sähköiselle palautepohjalle)

Ei lausuntoa
- Pohjois-Savo, Pohjois-Pohjanmaa, Varsinais-Suomi, Satakunta

Neljässä tapauksessa ELY-keskus ei antanut lausuntoa lainkaan. Kahden osalta tätä perusteltiin sillä, että ELY-keskus on ollut tiiviisti mukana ohjelman valmistelussa ja myös sillä, että ELY-keskuksen edustaja on osallistunut SOVA-ryhmään.

Ohjelmaluonnosta koskevien lausuntojen vähäisyyteen vaikutti todennäköisesti se, että monessa maakunnassa ohjelmat valmisteltiin tiiviissä yhteistyössä maakuntaliiton ja ELY-keskuksen kanssa. Tiiviiseen yhteistyöhön ilmeisesti vaikutti osaltaan se, että ELY-keskusten monet tehtävät siirtyvät mahdollisesti perustettaviin uusiin maakuntiin.

Useimmissa lausunnoissa käsiteltiin ympäristöselostuksen ohella arviointiprosessia. Muutamassa lausunnossa keskityttiin yksinomaan selostuksen sisältöön. Yhdessä lausunnossa vain kuvailtiin tehtyä arviointia, mutta ei millään tavalla arvioitu selostusta eikä arviointiprosessia.

Lähes kaikissa lausunnoissa käsiteltiin erilaisten vaikutusten arviointia, usein varsin laajasti ja seikkaperäisesti. Tällöin mm. tarkasteltiin sitä, onko

- arvioitu kaikki merkittävät vaikutukset
- onko arvioitu vaikutusten merkittävyyttä ja jos on, niin miten
- onko arvioitu myös kielteisiä vaikutuksia.

Varsin monessa lausunnossa otettiin kantaa yksittäisiin vaikutuksiin ja niiden arviointiin.

Myös ympäristön tilan kuvausta ja arvioinnin toteutuksen kuvausta käsiteltiin varsin usein. Muita tarkasteltuja teemoja olivat esimerkiksi selostuksen yleistajuinen yhteenveto, arvioinnin epävarmuustekijät ja yleisluontoisuus, seuranta ja haittojen lieventäminen.

Hyviä käytäntöjä ja kehittämisnäkökohtia

Kokonaisarvio ympäristöarvioinnin ja ympäristöselostuksen laadusta ja lainmukaisuudesta. Lausunnossa olisi tärkeä olla yhteenvedonomainen kannanotto sekä arvioinnin laadusta että lainmukaisuudesta. Useimmissa lausunnoissa olikin joko molemmat tai toinen niistä. Lainmukaisuus ilmaistiin kovin erilaisilla ja osin monitulkintaisillakin tavoilla. Esimerkiksi saatettiin viitata arvioinnin ja selostuksen ongelmiin, ja todeta, että muutoin ympäristöarviointi ja ympäristöselostus täyttävät SOVA-lainsäädännön vaatimukset. Jatkossa olisi hyvä vaikkapa esimerkkien avulla havainnollistaa sitä, miten lainmukaisuuteen voisi lausunnoissa ottaa selkeästi kantaan.

Ympäristöselostuksen muokkaaminen. Muutamassa lausunnossa edellytettiin selkeästi ympäristöselostuksen muokkaamista. Varsin monessa lausunnossa osoitettiin muutostarpeita, ja niiden pohjalta ehdotettiin, ei siis edellytetty, selostuksen muokkaamista. Joissakin tilanteissa saattoi jäädä epäselväksi, edellytetäänkö vai ehdotetaanko muokkaamista. Lisäksi lausunnossa saatettiin nostaa esiin vakaviakin puutteita, mutta selostuksen muokkaamista ei edes ehdotettu. Vaikuttaa siltä, että lausunnoissa ei kovin herkästi edellytetä eikä usein edes ehdoteta selostuksen muokkaamista – ei aina silloinkaan, kun lausunnonantaja suhtautuu ympäristöarviointiin hyvinkin kriittisesti. Vaikuttaa siltä, että haastavaksi koettiin myös se, milloin ja miten tulisi edellyttää muokkaamista, milloin tulisi ehdottaa muokkaamista, ja milloin vain tyytyä kirjaamaan arvioinnin puutteet.

Puutteista kehittämisehdotuksiin. Useissa lausunnoissa ei tyydytty vain puutteiden osoittamiseen, vaan esitettiin myös korjausehdotuksia, välillä varsin konkreettisestikin. Korjausehdotuksiin tukeutuen saatettiin ehdottaa tai edellyttää selostuksen muuttamista. Silloin kuin ei näin ei tehty, varsin tyypillisesti ehdotus ilmaistiin ikään kuin ehdollisena menneessä aikamuodossa: "Ympäristöselostuksessa olisi ollut tärkeä dokumentoida työstövaiheen keskeiset vaihtoehtotarkastelut". Tällaiset ehdolliset ehdotukset voidaan mieltää myös eräänlaisena opastuksena, joka on tarkoitettu arvioinnin tekijöille hyödynnettäväksi myöhemmissä ympäristöarvioinneissa. Toisaalta muutamassa selostuksessa keskityttiin pitkälti vain puutteiden ja ongelmien kirjaamiseen.

Muutamassa lausunnossa tehtiin seurantaa ja haittojen lieventämistä koskevia ehdotuksia. Niitä olisi hyvä sisällyttää yleisemminkin lausuntoihin, koska seurannan ja haittojen lieventämisen käsittely on selostuksissa usein kovin puutteellista. Konkreettisten ehdotusten kautta lausunnonantaja voi ainakin periaatteessa myös vaikuttaa siihen, miten ohjelman toteutusvaiheessa vaikutuksia seurataan ja mahdollisia haittavaikutuksia lievennetään.

Myös myönteiset asiat esiin. Osassa lausunnoista ympäristöarvioinnin ja selostuksen hyviä puolia nostettiin esiin, muutamassa lausunnossa varsin vahvastikin. Toisaalta muutamassa lausunnossa keskityttiin lähinnä puutteisiin. Myönteisiä asioita kannattaa nostaa esiin lausunnoissa useastakin syystä. Ympäristöarvioinnin tekeminen on erittäin haastava tehtävä, varsinkin sellaiselle, joka ei ole arvioinnin ammattilainen. Myönteinen palaute palkitsee ja motivoi tekemään hyvin myös jatkossa. Lisäksi myönteinen palaute saattaa osaltaan edesauttaa kriittisen palautteen vastaanottamista.

Ympäristöselostuksesta ja suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta lausuminen yhteen lausuntoon. Vain muutamassa tapauksessa ohjelmaluonnoksesta ja ympäristöselostuksesta lausuttiin yhdessä lausunnossa. On kuitenkin suositeltavaa, että ELY-keskus antaa vain yhden lausunnon, jossa ympäristöselostusta käsitellään selkeästi omana kokonaisuutenaan.

Ohjelmaluonnoksen sisällöllisten kysymysten käsittely. Useimmissa ympäristöselostusta koskevissa lausunnon osissa ja erillisissä lausunnoissa keskityttiin ympäristöarviointiin ja ympäristöselostukseen, ja korkeintaan sivuttiin ohjelmaluonnokseen liittyviä kysymyksiä, esimerkiksi ympäristötavoitteita ja toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Muutamassa erillisessä ympäristöselostusta koskevassa lausunnossa käsiteltiin ohjelmaluonnokseen sisältyviä sisällöllisiä kysymyksiä laajemmin, yhdessä lausunnossa yli kaksi sivua. Se miten tässä suhteessa pitäisi toimia, tuntuu mietityttävän monia. Pääsääntöisesti lienee selkeämpää, että ympäristöselostusta koskevassa lausunnon osassa keskitytään ympäristöarviointiin ja ympäristöselostukseen, ja suunnitelma- tai ohjelmaluonnosta koskevassa lausunnon osassa suunnitelman tai ohjelman ympäristöön liittyviin muihin kysymyksiin.

Yhtä ainoaa, kaikkiin tilanteisin sopivaa toimintatapaa ei kuitenkaan ole. Esimerkiksi ohjelman sisällöllisten kysymysten käsittely saattaa tuntua tarpeelliselta tilanteissa, joissa ei anneta ohjelmaa koskevaa lausuntoa, tai joissa koetaan, että ohjelmalausunnossa ei käsitellä riittävästi ympäristöön liittyviä kysymyksiä.

Muistutus lainsäädännön edellyttämistä jatkotoimista. Kuulemisen jälkeen suunnitelmasta tai ohjelmasta tai sitä koskevasta päätöksestä on käytävä ilmi, miten ympäristöarvioinnin tulokset on otettu huomioon, sekä esitettävä selvitys seurannasta. Suunnitelmaa tai ohjelmaa koskevasta päätöksestä on tiedotettava ja suunnitelma ja päätös on asetettava nähtäville. Lisäksi on hyvä muistuttaa, että selostuksen, kuulemisen sekä mahdollisten kansainvälisten neuvottelujen tulokset on otettava huomioon. Yhdessä lausunnossa muistutettiin näistä toimista, jotka SOVA-lainsäädäntö edellyttää suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavalta kuulemisen jälkeen. Tämän käytännön soisi laajenevan, koska vaikuttaa siltä, että jatkotoimet eivät välttämättä ole kaikille suunnitelmista ja ohjelmista vastaaville kovin hyvin selvillä.

Selkeyttä ja luettavuutta. Useassa lausunnossa keskeiset johtopäätökset oli nostettu selkeästi esiin, muutamassa tapauksessa oman otsikkonsa alle. Toisaalta muutamassa lausunnossa näin ei oltu tehty, vaan olennaisimmat asiat ja keskeisimmät johtopäätökset hukkuivat aika laajankin lausunnon tekstimassaan. Hyvin lyhyet ja tiiviit lausunnot olivat jo itsessään eräänlaisia johtopäätösyhteenvetoja.

Useat lausunnot oli jäsennetty selkein väliotsikoin. Lausunnon selkeys ja luettavuus kärsi huomattavasti sellaisissa useamman sivun mittaisissa lausunnoissa, joissa näin ei oltu tehty.

Vuonna 2017-2018 toteutetussa ympäristöministeriön hankkeessa tuettiin SOVA-lainsäädännön mukaisten lausunnonantotehtävien hoitamista ELY-keskuksissa. Konkreettisena suunnitteluesimerkkinä hyödynnettiin vuoden 2017 aikana toteutettuja maakuntaohjelmaprosesseja, joihin sisältyi SOVA-lainsäädännön mukainen ympäristöarviointi.

Tässä raportissa analysoidaan edellä mainitun hankkeen aineistojen pohjalta maakuntaohjelmien ympäristöarviointien toteuttamista ja SOVA-lausunnonantotehtävien hoitamista ELY-keskuksissa. Työssä nostetaan esiin ongelmia ja haasteita sekä hyviä käytäntöjä ja kehittämisnäkökohtia. Tuloksia voidaan hyödyntää sekä kehitettäessä maakuntaohjelmien ympäristöarviointeja että SOVA-lausunnonantotehtävien hoitamista.

KOKEMUKSIA MAAKUNTAOHJELMIEN YMPÄRISTÖARVIOINNEISTA

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

ISBN 978-952-11-4822-4 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)