

Mikael Hildén – Marja-Leena Kosola – Pauliina Jalonen

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi

Yhteenvedo kokemuksista Suomessa

HELSINKI 2004

• • • • •
Y M P Ä R I S T Ö M I N I S T E R I Ö

*Julkaisu on saatavana myös Internetistä:
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>*

*Suomen ympäristö 730
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto*

*Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Jonatan Hildén*

*ISSN 1238-7312
ISBN 952-11-1839-3 (nid.)
ISBN 952-11-1840-7 (PDF)*

Edita Prima Oy

Helsinki 2004

Esipuhe

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin tarkoitus on tukea suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua. Laki ympäristövaikutusten arviointimenetelmästä (YVA-laki) on vuodesta 1994 lukien edellyttänyt, että ympäristövaikutukset selvitetään ja arvioidaan riittävässä määrin viranomaisten valmistellessa sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ympäristöministeriö on antanut arviointien tekemisestä tarkemmat ohjeet vuonna 1998.

Selvityksessä tarkastellaan vuosina 1995- 2002 tehdyistä ympäristövaikutusten arvioinneista saatuja kokemuksia. Selvitys liittyy myös tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (ns. SEA-direktiivi) täytäntöönpanoon, mikä edellyttää nykyistä yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä arviointien tekemisestä ja niiden sisällöstä. Asiasta on valmisteltu hallituksen esitys tarvittavaksi lainsäädännöksi. Käytännön kokemusten kartoittaminen on tuottanut tärkeää tausta-aineistoa lainsäädännön valmistelulle.

Selvityksen perusteella verrattain pieni osa eri hallinnonaloilla valmisteltavista suunnitelmista näyttäisi edellyttävän direktiivin mukaista määrämuotoista arviointia. Kokemukset viittaavat myös siihen, ettei direktiivin toimeenpano edellyttäisi merkittäviä muutoksia suunnitelmien ja ohjelmien valmistelukäytäntöihin niissä organisaatioissa, jotka jo soveltavat ympäristöministeriön ohjeiden mukaista ympäristövaikutusten arviointia.

Selvityksen ovat laatineet Mikael Hildén, Marja-Leena Kosola ja Pauliina Jalonen Suomen ympäristökeskuksesta. Ympäristöministeriössä työtä on ohjannut ja valvonut neuvotteleva virkamies Ulla-Riitta Soveri.

Helsingissä 1.11.2004

Neuvotteleva virkamies

Ulla-Riitta Soveri

Sisältö

Esipuhe	3
1 Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi	5
2 Ympäristövaikutusten arviointi suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa	7
2.1 Valmisteluprosessin keskeiset vaiheet	7
2.2 Ympäristöarvioinnin tarve	8
2.3 Ympäristöarvioinnin ajoitus	10
2.4 Vaihtoehtojen muodostaminen	11
2.5 Vaikutusten arviointi ja arviointimenetelmät	12
2.6 Suunnitelman tai ohjelman vaikutusten seuranta	14
2.7 Yhteistyö ja osallistuminen	14
2.8 Ympäristöarvioinnin raportointi	16
2.9 Ympäristöarviointi päätöksenteossa	17
3 Yhteenveto kokemuksista	19
Lähdeluettelo	21
Liite I:	
Esimerkkejä eri alojen suunnitelmista ja ohjelmista	22
Kuvailulehdet	23

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin tarkoituksena on tukea julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua. Vaikutusten arvioinnin yhteydessä voidaan järjestelmällisesti tarkastella mahdollisia ympäristövaikutuksia sekä selvittää vaihtoehtoisten ratkaisujen seurauksia. Näin arviointi voi edistää julkista keskustelua ja neuvotteluja suunnitelman tai ohjelman sisällöstä tai toimeenpanosta.

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia kutsutaan usein strategiseksi ympäristöarvioinniksi (engl. strategic environmental assessment, SEA). Tällä on haluttu korostaa sitä, että arvioinnin erityisenä tehtävänä on tarkastella sellaisia linjauksia ja yleisiä kehityssuuntia, joihin ei ole mahdollista tai mielekäästä puuttua yksittäisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin tavoitteena on siten myös osaltaan tukea yksittäisiä hankkeita koskevaa suunnittelua ja päätöksentekoa.

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin merkitystä on korostettu useissa kansainvälisissä yhteyksissä. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, jäljempänä SEA-direktiivi, annettiin vuonna 2001. Tämän lisäksi YK:n Euroopan talouskomission (ECE) ns. Espoon sopimuksen¹ yhteydessä on valmisteltu strategista ympäristöarviointia koskeva pöytäkirja, jäljempänä SEA-pöytäkirja. EU:n jäsenvaltioissa sekä pöytäkirjaa ratifioivissa ECE:n jäsenmaissa edellytetään siten kansallista lainsäädäntöä suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnista. SEA-direktiivi on tullut panna täytäntöön EU:n jäsenvaltioissa 21.7.2004 mennessä. SEA-direktiivin ja -pöytäkirjan sisällöt ovat pitkälti samanlaiset.

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointia on toteutettu monissa maissa joko lakisääteisenä menettelynä tai osana yleistä suunnitelmien ja ohjelmien kehitystyötä (Therivel ja Minas 2002, Hilding-Rydevik 2003). Suomessa laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994), jäljempänä YVA-laki (YVAL), tuli voimaan vuonna 1994 ja se koskee ensisijaisesti konkreettisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia. YVA-laissa on kuitenkin myös asetettu yleisvelvoite suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioimiseksi. YVA-lain 24 §:n mukaan

‘Ympäristövaikutukset on selvitettävä ja arvioitava riittävässä määrin viranomaisen valmistellessa sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta joihin ei sovelleta (YVA-lain) 2 luvun säännöksiä arviointimenettelystä.

Valtioneuvosto voi antaa yleisiä ohjeita edellä 1 momentissa tarkoitettujen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista’.

YVAL 24 § 2 mom. mukaiset ohjeet annettiin vuonna 1998 (Ympäristöministeriö 1998). Vuoden 2000 alusta voimaan tulleessa maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), jäljempänä MRL, on omat säännöksensä kaavan vaikutusten arvioimisesta (MRL 9§) sekä osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta (62 §).

¹Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista, Espoo 1991.

SEA-direktiivin ja ECE:n SEA-pöytäkirjan toimeenpano Suomessa edellyttävät kansallista lainsäädäntöä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnista. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointityöryhmä (jäljempänä SOVA-työryhmä 2003) teki ehdotuksen tarvittavasta lainsäädännöstä kesällä 2003. Ehdotuksen pohjalta ympäristöministeriössä on valmisteltu hallituksen esitystä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointia koskevaksi lainsäädännöksi. Lainsäädäntötyössä on voitu käyttää hyväksi ympäristöministeriön YVAL 24 §:n perusteella vuonna 1998 antamia ohjeita suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista ja niiden soveltamisesta saadut kokemukset.

Tämän yhteenvedon tarkoituksena on kuvata kokemuksia ympäristövaikutusten arviointikäytännöstä suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa. Kokemukset ovat arvioinneista, joita tehtiin vuosina 1995 –2002. Yhteenvedossa tarkastellaan suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun keskeisiä osatehtäviä, jotka sisältyvät myös SEA-direktiiviin. Selvityksessä on erityisesti pyritty tunnistamaan toimivia käytäntöjä, joita voitaisiin hyödyntää laajemminkin suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnissa. Lisäksi on kiinnitetty huomiota seikkoihin, jotka ovat aiheuttaneet vaikeuksia arvioinnissa ja joihin tulevaisuudessa joudutaan erityisesti paneutumaan.

Käsillä oleva selvitys perustuu suurelta osin Suomen ympäristökeskuksessa vuonna 2003 valmistuneeseen tutkimukseen, jossa on tarkasteltu suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia eri aloilla (Hildén ja Jalonen 2003). Yksittäisistä suunnitelmista ja ohjelmista saatujen tietojen lisäksi selvityksessä on hyödynnetty ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskevia seurantatutkimuksia sekä alueellisten ympäristökeskusten kaavoittajien puhelinhaastatteluja syys-lokakuussa 2002. Selvityksessä tarkastellaan lähemmin ympäristöarvioinnin eri vaiheita, joita on yksityiskohdaisemmin pohdittu myös SOVA-työryhmässä.

Ympäristövaikutusten arviointi suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa

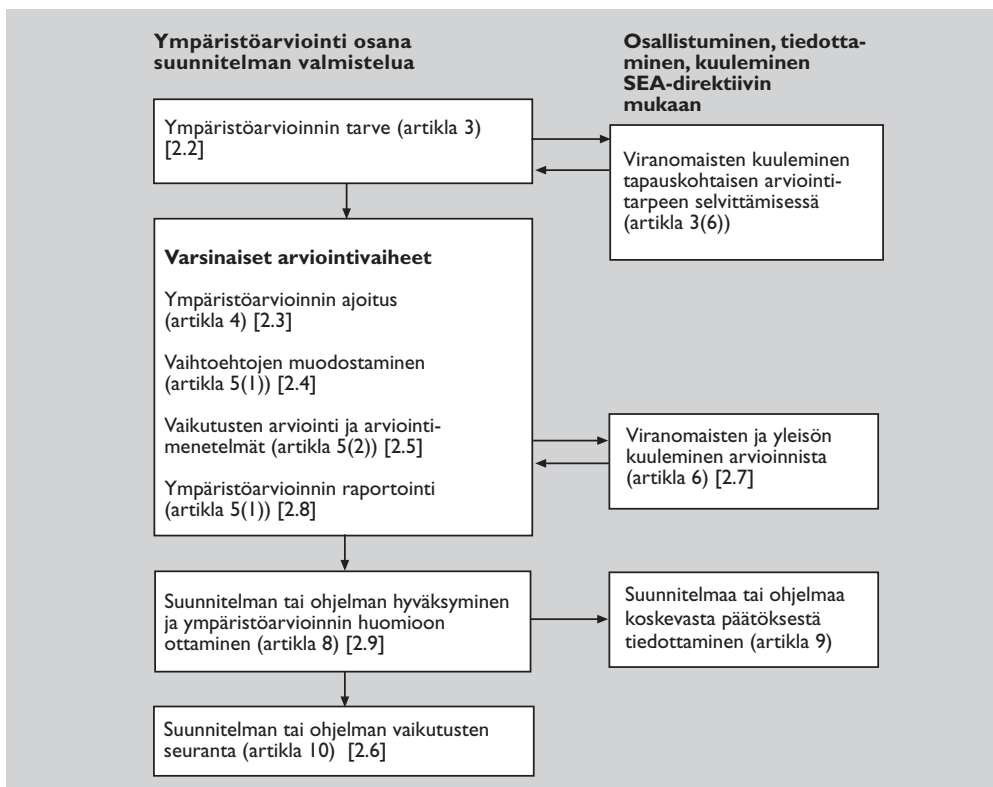
2

2.1 Valmisteluprosessin keskeiset vaiheet

Julkishallinto laatii suunnitelmia ja ohjelmia hyvin erilaisiin tarkoituksiin (ks. liite 1). Jokaisella suunnitelmalla ja ohjelmalla on oma yhteiskunnallinen ja historiallinen kehyksensä ja ne liittyvät yleensä laajempiin kokonaisuuksiin. Niiden merkityksen ja tehtävän vaihdellessa myös ympäristövaikutusten arvioinnin rooli voi valmistelussa vaihdella.

Seuraavassa tarkastellaan suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia osana suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua Suomessa saatujen arviointikokemusten valossa. Tarkasteltavat arviointivaiheet ovat suunnitelmia ja ohjelmia koskevan ympäristöarvioinnin soveltamisalan pohdinta, ympäristöarvioinnin valmistelu, toteutus ja raportointi sekä arvioinnin hyödyntäminen päätöksenteossa (kuva 1). Näistä vaiheista on myös säädetty SEA-direktiivissä. Tässä tarkastelun jäsentely noudattaa pääpiirteissään ympäristöministeriön ohjetta (1998).

Kokemukset Suomessa toteutetuista arvioinneista osoittavat, että ympäristöarvioinnin eri vaiheet menevät ajallisesti osittain päällekkäin. Suunnitelman tai ohjelman valmistelussa palataan myös säännöllisesti aikaisempaan vaiheeseen. Siten esimerkiksi vaihtoehdot täsmentyvät yleensä, kun vaikutuksista saadaan tarkempaa tietoa tai kun tavoitteista käydään uusia keskusteluja. Eri osa-alueisiin keskittyvät vaikutustarkastelut ovat myös monimuotoisessa vuorovaikutuksessa keskenään.



Kuva 1. Ympäristöarviointi suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa. Suluissa olevat numerot viittaavat SEA-direktiivin artiklaan, jossa asiaa käsitellään. Hakasaluissa olevat numerot viittaavat tämän selvityksen alalukuihin, joissa asiaa on käsitelty Suomesa saatujen kokemusten perusteella.

2.2 Ympäristöarvioinnin tarve

Suomessa arvioinnin tarve on tähän asti perustunut YVAL 24 § mukaiseen tapauskohtaiseen harkintaan ja ympäristöministeriön ohjeiden (1998) soveltamiseen tai maankäyttö- ja rakennuslain vaatimuksiin. SEA-direktiivi edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä määritellään tarkemmin ne suunnitelmat ja ohjelmat, joista aina vaaditaan ympäristöarviointi. Tämän lisäksi jäsenmailla tulee SEA-direktiivin artikla 3(5) mukaan olla mahdollisuus erikseen soveltaa ympäristöarviointia joko tapauskohtaisen harkinnan perusteella tai määrittelemällä suunnitelma- ja ohjelmatyyppejä, joihin arviointia on sovellettava.

YVAL 24 §:n mukaan suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset tulee selvittää ”riittävässä määrin”, jos suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta voi aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia. Arviointivelvoite koskee suunnitelmia ja ohjelmia riippumatta siitä, millä hallinnonalalla tai hallinnon tasolla valmistelu tapahtuu. SEA-direktiivin soveltamista on kohdennettu tarkemmin sulkemalla mm. yleinen politiikkataso pois arvioinnin piiristä ja siinä on pyritty tunnistamaan mahdollisimman tarkasti ne suunnitelmat ja ohjelmat, joihin direktiivin mukaista arviointia tulee soveltaa. Tällä on pyritty lisäämään lainsäädännön soveltamisen ennakoitavuutta. Syynä näihin rajauksiin on myös se, että SEA-direktiivi edellyttää arviointia, jossa on säädeltyjä hallinnollisia vaiheita. Lailla säännellyt arviointivaiheet, jotka puuttuvat kokonaan YVAL 24 §:n yleisestä arviointivelvoitteesta, voivat olla vaikeasti sovellettavissa erityisesti politiikkatason valmisteluprosesseissa.

SEA-direktiivin tarkoittaman ohjelman tai suunnitelman tulee perustua lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen. Suunnitelman ja ohjelman tulee myös olla sellainen, jonka viranomaisen valmistelee ja / tai hyväksyy. Suunnitelmalta tai ohjelmalta edellytetään lisäksi, että sitä valmistellaan yhtä tai useampaa alaa (maa-, metsä- ja kalatalous jne.) varten ja että se luo puitteet YVA-direktiivin (85/337/ETY, muutospäätös 97/11/EY) liitteissä I ja II lueteltujen hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

Tähänastiset kokemukset suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista Suomessa ovat perustuneet YVAL 24 §:n laajaan yleiseen soveltamisalaan ja vapaamuotoisiin arviointeihin². Esimerkkejä tällaisista arvioinneista on kertynyt hyvin erityyppisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa (taulukko 1). Yhteistä taulukossa 1 esitetyille suunnitelmille ja ohjelmille on, että niiden on katsottu aiheuttavan YVAL § 24:n mukaisia merkittäviä ympäristövaikutuksia, mistä syystä niitä valmisteltaessa on kyseisen säädöksen perusteella laadittu ympäristövaikutusten arviointi.

Taulukon esimerkit viittaavat siihen, että verrattain pieni osa Suomessa valmisteltavista suunnitelmista ja ohjelmista kuuluisi SEA-direktiivin soveltamisalaan. Tätä tukee myös SOVA-työryhmän tekemä laaja kartoitus eri alojen suunnitelmista ja ohjelmista. Työryhmä keräsi tietoa eri hallinnonalojen suunnitelmista ja ohjelmista kesällä ja syksyllä 2002. Koottu aineisto (SOVA-työryhmä, julkaisematon aineisto 14.10.2002; Paldanius ja Tallskog 2002) osoitti, että suunnitelmilla ja ohjelmilla on tärkeä sija hallinnonalojen politiikan valmistelussa ja toimeenpanossa. Tarkastelussa tunnistettiin noin 250 julkishallinnossa tehtyä tai tehtävää suunnitelmaa tai ohjelmaa (liite 1). Hieman alle kolmanneksen laadinta perustui lakiin tai asetukseen. Valtioneuvoston päätökseen perustuvia toimeksiantoja tai valtioneuvoston hyväksymiä suunnitelmia ja ohjelmia oli aineistossa vähän yli 10 prosenttia. SOVA-työryhmässä tehtyjen arviointien perusteella suurin osa jäisi kuitenkin SEA-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että ne eivät luo puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille tai eivät vastaa SEA-direktiivin määritelmää suunnitelmasta tai ohjelmasta, koska ne eivät perustu lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen.

² Poikkeuksena ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti laaditut ja arvioidut kaavat.

Taulukko 1. Selvityksessä erityisesti tarkastellut suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnit. Lisäksi on pyritty arvioimaan, olisiko suunnitelma tai ohjelma mahdollisesti kuulunut SEA-direktiivissä määriteltyyn soveltamisalaan, jos suunnitelma- tai ohjelma olisi laadittu SEA-direktiivin täytäntöönpanon jälkeen. Hallinnollisen määräyksen tulkinta on Hallituksen esityksen 28.9.2004 päivätyn ehdotuksen mukainen.

Suunnitelma tai ohjelma	Olisiko todennäköisesti kuulunut SEA-direktiivin mukaiseen soveltamisalaan, jos olisi laadittu direktiivin täytäntöönpanon jälkeen?
<p>Liikenne Pohjolan kolmio (liikenteen infrastruktuuri Suomen etelärannikolla)</p> <p>Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmä 1998</p> <p>Tienpidon linjaukset 2015</p> <p>Savo-Karjalan tiepiirin tienpidon pitkän tähtäyksen suunnitelma 2000-2010</p> <p>Rataverkko 2020 -suunnitelma</p>	<p>Ei: ei perustu lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen, (perustuu liikenne- ja viestintäministerion ministeriön päätökseen), eikä luo selvästi puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p> <p>Kyllä: perustuu lakiin ja luo puitteet hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p> <p>Ei: ei perustu lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen, eikä luo selvästi puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p> <p>Ei: ei perustu lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen, eikä luo selvästi puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p> <p>Ei: ei perustu lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen mutta luo puitteet hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p>
<p>Luonnonvarat Kansallinen metsäohjelma</p> <p>Uusiutuvien energialähteiden edistämishjelma</p> <p>Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia</p>	<p>Ei: perustuu valtioneuvoston päätökseen metsälainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä mutta ei luo selvästi puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p> <p>Ei: ei perustu lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen eikä luo selvästi puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p> <p>Ei: ei perustu lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen eikä luo selvästi puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p>
<p>Aluekehittäminen Rakennerahasto-ohjelmat: Länsi-Suomi 2000-2006, Etelä-Suomi 2000-2006 ja Keski-Suomi 2000-2006</p>	<p>Ei: rakennerahaston ohjelmat on rajattu kuluvalle ohjelmakaudella direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle³.</p>
<p>Ympäristön- ja luonnonsuojelu Energiansäästöohjelma</p> <p>Kansallinen ilmastostrategia</p> <p>Suomen Natura 2000-ohjelma</p>	<p>Ei: ei perustu lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen eikä luo selvästi puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p> <p>Kyllä todennäköisesti: perustuu valtioneuvoston päätökseen ja siihen sisältyy myös osia, jotka välittömästi voivat luoda puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p> <p>Ei: vaikka perustuu lakiin sitä ei pidetä varsinaisena suunnitelmana tai ohjelmana, koska sen tehtävänä on tunnistaa tiettyjä kriteerejä täyttäviä alueita, ei varsinaisesti ohjata kehitystä.</p>
<p>Maankäyttö Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet</p> <p>Uudenmaan maakuntakaava</p> <p>Kirkkojärven osayleiskaava, Kangasalan kunta</p>	<p>Kyllä: perustuu lakiin ja sisältää osia, jotka luovat puitteet hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p> <p>Kyllä: perustuu lakiin ja luo puitteita hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p> <p>Kyllä: perustuu lakiin ja luo puitteet hankkeiden hyväksymispäätöksille.</p>

³ Komissio selvittää ennen seuraavan ohjelmakauden alkua rakennerahaston ja SEA-direktiivin keskinäistä suhdetta.

Erityisesti hallinnollisen määräyksen tulkinta vaikuttaa SEA-direktiivin soveltamisalan laajuuteen. Hallituksen esityksen 28.9.2004 päivätyn ehdotuksen mukaan (4 § perustelut): *“[Hallinnollinen määräys] on viranomaisen toimivaltansa nojalla antama velvoittama määräys, jota ei anneta samassa menettelyssä kuin lait ja asetukset. Direktiivin tarkoittama hallinnollinen määräys ei myöskään ole perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeussääntö, joita viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan määräytyistä asioista. Perustuslain 65 §:n ja 68 §:n mukaisesti valtioneuvosto ja ministeriöt ohjaavat valtion hallintokoneistoa ja voivat antaa viranomaisen omaa toimintaa tai työnjakoa hallinnonalan sisällä koskevia hallinnollisia määräyksiä. Tällaiset määräykset ovat pääsääntöisesti yleisessä muodossa olevia määräyksiä eivätkä ne yleensä perusta velvoitetta suunnitelman tai ohjelman laatimiseen. Näin ollen esimerkiksi ylemmän viranomaisen alaiselle viranomaiselle osoittama kirje, jossa määrätään valmistelemaan suunnitelma tai ohjelma, ei ole ehdotetussa laissa tarkoitettu hallinnollinen määräys, kuten ei myöskään kirje, jolla asetetaan työryhmä valmistelemaan suunnitelmaa tai ohjelmaa. Valtioneuvoston yleisistunto voi yleistoimivaltansa nojalla antaa koko valtionhallintoa koskevia hallinnollisia määräyksiä, jotka voivat olla sen kaltaisia, että ne velvoittavat suunnitelman tai ohjelman laatimiseen. Tällaiset hallinnolliset määräykset on katsottava ehdotetussa laissa tarkoitetuiksi hallinnollisiksi määräyksiksi. Esimerkkinä tällaisesta on valtioneuvoston periaatepäätös toimista Itämeren suojelemiseksi, jossa annetaan ympäristöministeriölle tehtäväksi laatia ja hyväksyä toimenpideohjelma periaatepäätöksen toteuttamiseksi.”* Taulukossa 1 on sovellettu edellä olevaa tulkintaa.

Taulukko 1 osoittaa, että YVAL 24 §:n kaltaisella yleisvelvoitteella on merkitystä SEA-direktiivin täytäntöönpanon jälkeenkin. Vapaamuotoinen ympäristövaikutusten arviointi on monilla hallinnonaloilla tärkeä arvioinnin muoto. Tätä tukee myös ympäristöministeriön toimeksiannosta tehty selvitys (Paldanius ja Tallskog 2002) sekä SOVA-työryhmän toteuttama, eri hallinnonalojen yksityiskohtainen tarkastelu.

2.3 Ympäristöarvioinnin ajoitus

Ympäristöministeriön ohjeissa (1998) on korostettu ympäristöarvioinnin oikea-aikaisuutta. SEA-direktiivissä edellytetään arviointi tehtäväksi *“suunnitelman tai ohjelman valmistelun kuluessa”* (Artikla 4(1)). Kokemukset suomalaisista arvioinneista ovat osoittaneet, että arvioinnista on eniten hyötyä, kun arviointityö käynnistetään lähes samanaikaisesti muun valmistelutyön kanssa. Eräissä energiaohjelmissa, kansallinen ilmastostrategia mukaan lukien, on päästy lähelle tätä tavoitetta. Myös metsähallitus on sisällyttänyt ympäristöarvioinnin tärkeäksi osaksi suunnittelutoimintaansa. Liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö ovat tuoreimmassa suunnitelmassaan ja ohjelmissaan käynnistäneet arvioinnin valmistelun varhaisessa vaiheessa.

Maankäytön suunnittelussa on ympäristöarvioinnin ajoitusta ohjeistettu lainsäädännössä. Maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:n mukaan on kaavaa laadittaessa tehtävä riittävän aikaisessa vaiheessa kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta tarkoituksenmukainen osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön seuranta on osoittanut muun muassa sen, että osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta on hyötyä, kun osallistuminen ja vaikutusten arviointi sovitetaan kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen (Ympäristöministeriö 2002). Esimerkiksi Uudenmaan maakuntakaavasta tehtiin alustavia ympäristövaikutusten arviointia, joka tuotti lisäinformaatiota maakuntakaavan jatkosuunnitteluun. Kirkkojärven osayleiskaavassa sisällytettiin ympäristöarviointi osaksi kaavavaihtoehtojen muodostamista.

Kokemukset arvioinneista ovat osoittaneet, että ensimmäisissä laajemmissa ympäristövaikutusten arvioinneissa oltiin epätietoisia arvioinnin sopivasta aloitusajankohdasta. Eräissä tapauksissa valmistelijat lähtivät siitä, että ympäristö-

vaikutuksia voidaan arvioida vasta, kun suunnitelmasta tai ohjelmasta on käytävissä lähes valmis luonnos. Ympäristöarvioinnilla on kuitenkin toinen lähtökohta. Tarkoitus on liittää arviointi valmisteluun siten, että voidaan tarkastella myös suunnittelun kuluessa pohdittavia vaihtoehtoja ja niiden mahdollisia vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin lykkääminen suunnitelman tai ohjelman viimeistelyvaiheeseen vähentää arvioinnin merkitystä ja voi myös aiheuttaa aika- ja tuloongelmia. Näin kävi kansallista metsäohjelmaa valmisteltaessa, jolloin varsinaista arviointia ei tehty ohjelmaa valmisteltaessa. Oikeuskansleri määräsi YVAL 24 §:n edellyttämän arvioinnin tehtäväksi ennen metsäohjelman lopullista hyväksymistä. Tämä lykkäsi ohjelman hyväksymistä usealla kuukaudella. Arvioinnin myöhäinen aloitus voi myös heikentää suunnittelun uskottavuutta. Ne, jotka kokevat kärsivänsä haittaa suunnitelmasta tai ohjelmasta, voivat pitää arvioinnin myöhäistä käynnistämistä yrityksenä vähätellä ohjelman kielteisiä vaikutuksia. Tämän tyyppisiä reaktioita esiintyi mm. Natura 2000-ohjelman valmistelun yhteydessä.

2.4 Vaihtoehtojen muodostaminen

SEA-direktiivin mukaan arvioinneissa tulee tarkastella mahdollisia vaihtoehtoja (artikla 5.1). Myös SOVA-työryhmä on mietinnössään (2003, s. 29) todennut, että suunnittelun kuluessa olisi tarkasteltava erilaisia vaihtoehtoja, jotka voisivat koskea esimerkiksi suunnitelmalle tai ohjelmalle asetettuja tavoitteita ja vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa niitä. Kokemukset suomalaisista suunnitelmien ja ohjelmien arvioinneista tukevat vaihtoehtojen muodostamista. Vaihtoehdot heijastavat myös suunnitelman tai ohjelman yhteiskunnallista asiayhteyttä ja sen asemaa politiikan valmistelussa ja toimeenpanossa.

Vaihtoehdoista yksi on yleensä ollut ns. perusura tai 0-vaihtoehto, johon muita vaihtoehtoja verrataan. Tämä tarkoittaa tilannetta, missä nykyiseen kehitykseen ei pyritä vaikuttamaan uusilla toimenpiteillä. Muodostettujen vaihtoehtojen rooli ja merkitys on taulukossa 1 mainituissa suunnitelmissa ja ohjelmissa vaihdellut huomattavasti. Yleistäen voidaan sanoa, että kartoittavilla ja visionäärisillä vaihtoehdoilla on kuvattu erilaisia kehityssuuntia, 'mahdollisia maailmoja' ja vaihtoehtoisia tavoitteita koko suunnitelmalle tai ohjelmalle. Vaihtoehdoilla, jotka ovat poikenneet toisistaan vain vähän, on pyritty kompromissien löytämiseen. Erilaisilla "ääri vaihtoehdoilla" on tahdottu osoittaa, että toteutettavaksi valittu vaihtoehto on ainoa tai paras mahdollinen.

Toteutuneissa arvioinneissa vaihtoehdot ovat yhdistäneet näitä piirteitä eri tavoin. Esimerkiksi uusiutuvien energialähteiden edistämishojelman keskeisenä tavoitteena oli tukitoimien vähäinen kasvattaminen. Esitetyistä vaihtoehdoista yksi ääripää ei sisältänyt lainkaan taloudellisia tukitoimia, kun taas muissa vaihtoehdoissa säilytettiin tukitoimet ennallaan tai niitä lisättiin hieman. Ääri vaihtoehdolla voitiin tässä tapauksessa osoittaa, että kompromissi oli useimpien etujen mukainen.

Liikennesektorin suunnitelmissa ja ohjelmissa on yleensä esitetty useita vaihtoehtoja. Näiden muodostamista ei ole rajoittanut se, mikä olisi mahdollista tai realistista toteuttaa. Arviointivaiheessa on tarkasteltu lähemmin kuhunkin vaihtoehtoon liittyviä rajoituksia ja olosuhteita. Keskeisenä tehtävänä on ollut tunnistaa keinot, jotka ovat tarpeen suunnitelmalle tai ohjelmalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä soveltaa näitä keinoja koordinoitusti. Tavoite-keino -lähestymistapa onkin ollut ominaista tienpidon suunnittelulle.

Vaihtoehdot ovat liikennesuunnittelussa myös selkeästi heijastaneet eri käyttäjäryhmien tavoitteita ja ne on nimetty sen mukaisesti. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun liikennesuunnitelmassa tarkasteltiin perustasovaihtoehtoa, julkisen liikenteen vaihtoehtoa ja yksityisautoistumista suosivaa vaihtoehtoa. Sidosryh-

mälähtöistä vaihtoehtotarkastelua on sovellettu myös esimerkiksi Länsi-Suomen luonnonvarasuunnittelussa, jolloin tarkastelun kohteena olivat suojelupainotteinen sekä alueen metsävarojen hyödyntämiseen tähtäävä vaihtoehto.

Esimerkkeinä siitä, miten vaihtoehdot on muodostettu kompromisseina eri sidosryhmien intressien välillä voidaan mainita kansallinen metsäohjelma ja Natura 2000 -ohjelma. Näissä ohjelmissa toteutettavaksi valittu vaihtoehto edusti kompromissia erilaisten näkemysten välillä. Esitetyt toimintavaihtoehdot herättivät kritiikkiä sekä suojelijoiden että luonnonvarojen hyödyntämistä kannattavien taholta.

Kansallisessa ilmastostrategiassa esitettiin kaksi vaihtoehtoa sekä ns. perusura. Poliittisen keskustelun tuloksena syntyneet vaihtoehdot erosivat toisistaan vaan vähän. Sidoryhmät pitivät niitä kapea-alaisina lyhyen tähtäyksen vaihtoehtoina. Samaa kritiikkiä esitettiin myös kun ilmastostrategiasta keskusteltiin eduskunnassa.

Maankäytön suunnittelu on jatkuva prosessi, jossa uusia vaihtoehtoja muodostetaan samalla kun aiempia karsitaan. Varsinaisia vaihtoehtoisia kaavaehdotuksia ei yleensä laadita, vaan vaihtoehdot koskevat lähinnä erilaisia kehityssuuntia. Keskustelu kulloinkin esillä olevasta suunnitelmasta on samalla keskustelua tulevista kehityssuunnista. Suuri osa keskustelua koskee alueidenkäyttöön vaikuttavia tavoitteita, joiden toteuttamiseksi on usein laadittu omia ohjelmia. Tällaisia ovat esimerkiksi asuntorakentamista tai elinkeinoelämän kehittämistä koskevat ohjelmat.

2.5 Vaikutusten arviointi ja arviointimenetelmät

SEA-direktiivissä on lueteltu vaikutukset, joiden selvittämistä ympäristöarvioinnissa edellytetään. Tämän lisäksi edellytetään myös kuvausta siitä, miten arviointi on suoritettu. Suomalaiset kokemukset osoittavat, että arviointimenetelmät ovat vaihdelleet kulloisestakin tarkastelutilanteesta riippuen. Arviointimenetelmien täsmällinen määrittäminen lainsäädännössä ei ole perusteltua. Sen sijaan on lainsäädännön toimeenpanossa korostettava menetelmien tarkoituksenmukaista valintaa. Tähän vaikuttavat mm. arvioitavan ohjelman luonne sekä arvioinnissa tarkasteltavat kysymykset.

Tarkasteltujen suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnissa on tyyppillisesti käytetty useita eri menetelmiä (ks. myös Kosola 2002). Osaa vaikutuksista on mahdollista tarkastella kvantitatiivisesti kun taas osa on luontevimmin kuvattavissa laadullisesti. Aineistona on yleensä käytetty aikaisempia tutkimuksia ja selvityksiä. Arviointien yhteydessä ei ole juurikaan mahdollista kerätä täysin uutta perusaineistoa, ja eräät arviointimenetelmät, kuten elinkaarianalyysi, ovat niin suuritöisiä, että niitä ei ole mahdollista tehdä arvioinnin aikana. Laajempien analyysien tarve on kuitenkin todettu esimerkiksi uusiutuvia energiavaroja koskevaa ohjelmaa laadittaessa, mutta niiden toteuttaminen edellyttäisi monessa tapauksessa erillisiä tutkimushankkeita.

Esimerkit osoittivat, että arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota tarkasteltavien vaikutusten rajaukseen. Kuten YVA-laki, myös SEA-direktiivi edellyttää ihmisiin, luonto- ja rakennettuun ympäristöön sekä luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvien vaikutusten arviointia. Myös kysymys siitä, tulisiko taloudellisen arvioinnin kuulua tarkasteluun vai tulisiko se rajata ulkopuolelle on tärkeä. Kokemukset toteutuneista arvioinneista viittaavat siihen, että taloudellisilla näkökohdilla on ollut keskeinen rooli suunnitelmia ja ohjelmia valmisteltaessa sekä tehtäessä niitä koskevia päätöksiä.

SEA-direktiivissä ei ole otettu kantaa taloudellisten vaikutusten arvioimiseen. Kuitenkin esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyy taloudellista toimintaa, johon kohdistuvia vaikutuksia tulee tarkastella YVA-laissa esitetyin

ympäristövaikutuksen määritelmän mukaisesti. Myös SEA-direktiivissä on edellytetty, että vaikutukset mm. *“väestöön, ... , aineelliseen omaisuuteen, ... ja tekijöiden välisiin suhteisiin”* arvioidaan. Usein näihin liittyy myös taloudellisia vaikutuksia ja vaikutusmekanismeja.

Kaikilla tässä selvityksessä tarkastelluilla suunnitelmissa ja ohjelmilla (taulukko 1) oli selkeitä taloudellisia kytkentöjä. Natura-2000 ohjelmassa ja kansallisessa metsäohjelmassa taloudellinen analyysi oli osa vaikutusten arviointia. Näissä tapauksissa voitiin todeta, että tämä vaikutusten yhteistarkastelu teki arvioinnit kiinnostavimmiksi ja lisäsi arviointien vaikuttavuutta. Kansallisen ilmastostrategian yhteydessä taloudellinen arviointi ja ympäristövaikutusten arviointi tehtiin erillään toisistaan, mutta yhteistyössä. Arvioinneissa varmistuttiin siitä, että taustalla olleet oletukset mm. talouden ja energiatuotannon määrästä olivat samat. Taloudelliset laskelmat saivat paljon huomiota julkisuudessa, mutta esimerkiksi eri sidosryhmien näkemykset olisivat voineet tulla selkeämmin esiin, mikäli teknis-taloudellisia, muita yhteiskunnallisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia olisi tarkasteltu samassa kokonaisuudessa.

Epävarmuuden ja epätäydellisten lähtötietojen käsittely on keskeinen kysymys suunnitelmien ja ohjelmien laadinnassa ja se heijastuu myös arviointiin. Epävarmuuteen vedotaan usein ja siihen liittyy laajemminkin kysymys tietojen uskottavuudesta. Epävarmuutta ei voida vähentää pelkästään keräämällä lisää tai monipuolisempaa tietoa, vaan sen hallinta edellyttää määrämuotoisen arvioinnin lisäksi jäsentynyttä keskustelua mm. tehdyistä oletuksista ja vaihtoehtoisten ratkaisujen seurauksista. Eräissä arvioinneissa pyrittiin tarkastelemaan epävarmuutta systemaattisesti. Kokemukset viittaavat siihen, että tämä auttaa eri osapuolia paneutumaan tarkasteltaviin vaikutuksiin avoimemmin kuin jos epävarmuutta ei sisällytetä tarkasteluun.

Pohjolan Kolmiota koskevan suunnitelman ympäristövaikutusten arvioinnissa jaettiin liikenteen kehittämiseen vaikuttavat tekijät taustamuuttujiin sekä valinnanvaraisiin muuttujiin. Arvioinnin jaottelulla pyrittiin selventämään valintoja, joita suunnitelmaan sisältyy ja siten tarkastelemaan myös joitakin epävarmuuksia järjestelmällisesti (Valve 1999). Kansallisessa metsäohjelmassa, alueellisissa kehittämissuunnitelmissa ja kansallisessa ilmastostrategiassa käytettiin SWOT-analyysiä. SWOT-analyysi (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) on menetelmä, jota hyödynnetään esimerkiksi arvioinnissa, kehittämisessä sekä mahdollisten ongelmien tunnistamisessa. Ohjelmien arvioinnissa sen avulla voitiin tarkastella kehityspolkujen ääripäitä: parasta ja huonointa mahdollista skenaariota. Ohjelmien potentiaalisia ongelmakohtia oli näin mahdollista konkretisoida ja tukea siten keskustelua tavoitteista ja keinoista.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä on määritelty alueiden käytön suunnittelun tavoitteet, joiden mukaisesti suunnittelun tavoitteena on alue- ja yhdyskuntarakenne, joka tukee kestävästä kehityksestä mukaista maankäyttöä sekä liikenteen ja infrastruktuurin järjestämistä ekologisesti ja taloudellisesti kestävällä tavalla. Lisäksi kaavaselostuksia ja arvioitavia vaikutuksia sekä kaavojen sisältöä koskevat tietyt vaatimukset.

Paikkatietojärjestelmän (GIS) käyttöön otolla on ollut merkittäviä vaikutuksia aluesuunnittelun sisältöön. Paikkatieto on sijaintitietoon yhdistettyä ominaisuustietoa. Kuhunkin kartalla näkyvään kohteeseen voidaan liittää taulukkomuotoista ominaistietoa. Valmiiseen kartta-aineistoon voidaan liittää tutkimusaineistoa ja analysoida tietyn asian esiintymiseen vaikuttavia tekijöitä (esimerkiksi liikenneonnettomuuksien esiintyminen tietyllä alueella tai joissain risteyksissä). Paikkatietojärjestelmään perustuvia työkaluja voidaan käyttää apuna myös yhdisteltäessä ekologista ja sosioekonomista tietopohjaa. Tällainen on esimerkiksi Suunnittelijan Työkalupakki (the Planner's Toolbox, PTB), joka on reaaliaikainen, interaktiivinen verkkopohjainen työkalu ja joka ohjaa aluesuunnittelijoita maantieteellisten tietojärjestelmien käytössä (Ristimäki ja Oinonen 2001). Tä-

mäntyyppiset apuvälineet helpottavat myös eri sidosryhmien osallistumista suunnitteluun.

2.6 Suunnitelman tai ohjelman vaikutusten seuranta

Kaikissa tarkasteluissa suunnitelmissa ja ohjelmissa on viitattu vaikutusten seurantaan. Myös SEA-direktiivi edellyttää seurannan järjestämistä. Suomalaisten kokemusten perusteella vaatimus ei ole ongelmallinen, mutta suunnitelman tai ohjelman luonne ja tehtävä vaikuttavat luonnollisesti seurannan laajuuteen ja sen sisältöön (Paldanius ja Tallskog 2003).

Yksinkertaisimmallaan arvioinneissa on todettu, että tulevaisuudessakin on oltava selvillä vaikutuksista. Monissa ohjelmissa on esitetty myös yksityiskohtaisempia seurantaan liittyviä näkökohtia. Eräissä tapauksissa on esitetty seurantaryhmän perustamista, joka osallistuisi suunnitelman tai ohjelman toimeenpanon ja vaikutusten jälkiseurantaan. Näin esitettiin esimerkiksi uusiutuvia energiavaroja koskevan ohjelman sekä Pirkanmaan jätesuunnitelman yhteydessä. Joissain tapauksissa, kuten Länsi-Suomen luonnonvaraohjelmassa, seurantasuunnitelmaan on sisällytetty indikaattoreita ja asiakokonaisuuksia, joita koskevaa aineistoa on ryhdytty keräämään suunnittelun kuluessa.

Seurannan järjestäminen politiikkatasolla on vaikeampaa kuin suunnitelmien ja ohjelmien tasolla. Politiikkatasolla keskitytäänkin usein seuraamaan yleisellä tasolla asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Mahdollisten syy-seuraussuhteiden monimutkaisuus edellyttää tavoitetarkastelultakin yleensä tavanomaisista seuranta seikkaperäisempää jälkikäteisarviointia, jossa vaikuttavuus on vain yksi näkökulma (ks. kappale 2.9).

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää suunnitelmien pitämistä jatkuvasti ajan tasalla. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2 §:ssä on asetettu yleinen alueidenkäytön seurantavelvoite. Asemakaavan osalta on säädetty erityinen ajanmukaisuuden seurantavelvoite (MRL 60 §, 61 §).

2.7 Yhteistyö ja osallistuminen

YVA-lain tavoitteena on ollut lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen lisääminen on laajemminkin ollut eräs julkishallinnon keskeisiä tavoitteita. Suomen perustuslain (731/1999) 14 §:n 3 momentin mukaisesti julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999) edellyttää puolestaan, että viranomaiset tiedottavat paitsi päätöksistään myös päätöksenteon valmistelusta. Tämä koskee myös politiikkatason suunnitelmia ja ohjelmia ja antaa perustan osallistumiskäytäntöjen kehittämiseksi ympäristöarvioinneissa. Osallistumisen tavoitteet ja osallistumistavat vaihtelevat kuitenkin ohjelmien tai suunnitelmien luonteen ja tehtävän mukaan. Myös hallintolaililla (434/2003) pyritään edistämään yksilöiden mahdollisuuksia osallistua itseään koskeviin asioihin (Ympäristöministeriö 2003).

Yksi SEA-direktiivin tavoitteista on lisätä yhteistyötä eri viranomaisten kesken sekä parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia valmisteltaessa suunnitelmaa tai ohjelmaa sekä näihin liittyvää ympäristöarviointia (SEA-direktiivi, johdantokappale 15). Harkittaessa esimerkiksi sitä, tulisiko suunnitelmasta tai ohjelmasta laatia ympäristöarviointi tapauskohtaisesti, tulisi suunnitelmasta vastaavan viranomaisen olla yhteydessä alueelliseen ympäristökeskukseen, kunnan terveys- ja ympäristöviranomaisiin sekä muihin vaikutusalueella toimiviin viranomaisiin tarpeen mukaan. Näitä on kuultava myös ympäristöselostuksessa

annettavien tietojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta. Viranomaisilta on myös tarpeen mukaan pyydetty lausunnot ympäristöselostuksesta sekä suunnitelma- ja ohjelmaluonnoksesta, minkä lisäksi suunnitelmaa tai ohjelmaa koskevasta päätöksestä on tiedotettava keskeisille viranomaisille ja yleisölle.

Suunnitelmia ja ohjelmia valmisteltaessa on erilaisista osallistumiskäytännöistä saatu jo paljon kokemuksia. Rakennerahasto-ohjelmissa osallistuminen perustui kumppanuuden periaatteelle. Sillä tarkoitettiin laaja-alaista yhteistyötä, jossa esimerkiksi työmarkkina- ja elinkeinojärjestöjen edustajat ovat mukana. Käytännössä ohjelmien valmisteluun osallistui suuri asianosaisjoukko, mutta suoraan kansalaisosallistumista ei sen sijaan järjestetty. Monien muiden ohjelmien yhteydessä on edustuksellisuuteen liittyvä yhteistyö yhdistetty suoraan kansalaisosallistumiseen. Pohjanmaan luonnonvaroja koskevassa suunnitelmassa otettiin yhteyttä yli 1000 taustaryhmään paikallistason ryhmien keräämiseksi. Savo-Karjalan ratahankkeessa järjestettiin useita kuulemisia. Organisoitujen ryhmäkeskustelut ovat selkiinnyttäneet eri sidosryhmien näkemyksiä ja, luomalla puitteet yhteiselle työskentelylle, auttaneet ymmärtämään paremmin eri näkemyksiä.

Joissain arvioinneissa pyrittiin yleisö tavoittamaan sanomalehti-ilmoituksilla. Tähänastiset yritykset eivät kuitenkaan ole osoittautuneet kovin hedelmällisiksi. Palautetta saatiin vähän ja mielenkiinto esimerkiksi uusiutuvia energiavaroja koskevaa suunnitelmaa kohtaan jäi vähäiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on vaikuttanut paljon osallistumiskäytäntöön maankäytön suunnittelussa. Lain tarkoituksena on tehdä suunnittelukulttuurista osallistuva ja avoin. Lakia on myös kritisoitu liian kunnianhimoista osallistumistavoitteista. Ympäristöministeriön laatimassa selvityksessä lain toimeenpanosta ja toimivuudesta todettiin kuitenkin, että toimeenpanon suunta näyttää oikealta (Ympäristöministeriö 2002). Koska laki on ollut voimassa vasta suhteellisen lyhyen ajan, voidaan sen keskeisten tavoitteiden toteutumista arvioida tällä hetkellä rajoitetusti. Selvityksen mukaan osallistumismahdollisuudet ovat kuitenkin parantuneet ja osallistumishalukkuus näyttäisi kasvaneen. Osallistumiskäytäntöjen laajentamiselle on usein ollut esteenä pelko suunnitteluaiakatalun viivästyttämisestä.

Osallistuminen on kehittynyt hitaammin yleispiirteisessä kuin yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Tähän ovat vaikuttaneet mm. maakuntakaavoituksen yleispiirteisyys sekä osallistumistraditioiden puuttuminen. Esimerkiksi Uudenmaan maakuntakaavassa yleisöltä saadut kommentit koskivat lähinnä hanketason asioita eivätkä niinkään alueellista suunnitelmaa koko laajuudessaan.

Eräs maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämä muutos suunnittelukäytännöissä on ollut kaavan valmisteluvaiheessa laadittava osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa määritellään kyseisen kaavan valmistelussa noudatettavat osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyt sekä vaikutusten arviointi ja määritetään alustavasti kaavan kannalta keskeiset sidosryhmät. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa käsitellään myös alustavasti kaavan tavoitteet ja käsiteltävät vaihtoehdot.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on todettu hyödylliseksi työkaluksi haluttaessa selkiinnyttää suunnitteluprosessia, mutta sen merkitys yhteistyön järjestämisessä ja suunnitelmasta tiedottamisessa on vasta hahmottumassa. Pienet kunnat ovat pitäneet sitä yleensä hyödyllisempänä kuin suuret. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta on myös ollut enemmän hyötyä viranomaisille kuin muille suunnitteluun osallistuneille. Selvästi on myös suuri joukko kansalaisjärjestöjä, jotka eivät vielä tunne asiaa.

Vuosien 2000-2001 kokemukset osoittavat, että osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä ei ole kovin usein esitetty alueelliselle ympäristökeskukselle neuvottelun käymistä, vaikka laki sen mahdollistaakin (Ympäristöministeriö 2002). Täydentämisen tarvetta on havaittu osallistumisen järjestämisessä, taustatutkimuksissa ja suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutusten

arvioinnissa. Yksimielisyyteen on yleensä päästy osallistumisen järjestämisestä kun taas taustaselvitysten riittävyys ja vaikutusten arvioinnin laajuus ovat aiheuttaneet erimielisyyttä.

Kaavoituksen jatkuvuus ja sen pitkä aikajänne ovat jossain määrin rajoittaneet osallistumista. Osittain tämä johtunee siitä, että kansalaisilla saattaa olla vaikeuksia ymmärtää suunnitelman pitkällekin tulevaisuuteen ulottuvia tavoitteita. Maankäytön suunnitteluun on tavallaan mahdollista osallistua jatkuvasti. Kuitenkin se, mihin voi vaikuttaa, voi tietyn yksittäisen kaavan osalta olla hyvinkin rajattua. Maankäyttö- ja rakennuslain perusteella tehtyjä valituksia koskeneessa tutkimuksessa on todettu, että valtaosa kaavaa koskeneista valituksista on yksityishenkilöiden tekemiä, mutta niistä on eri valitusasteissa hyväksytty vain noin 20 % (Wähä 2004). Toisaalta mahdollisuus osallistua päätöksentekoon valittamalla on osoittautunut tärkeäksi MRL:n toimeenpanossa, sillä erityisesti kuntien tekemissä poikkeamispäätöksissä on usein ollut virheitä, joiden seurauksena noin puolet ovat muuttuneet valitusasteissa (Wähä 2004).

2.8 Ympäristöarvioinnin raportointi

Tarkasteltujen suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi on dokumentoitu kirjallisesti. Kaikissa tapauksissa ympäristöarvioinnin tulokset on sisällytetty politiikka-, ohjelma- tai suunnitteluasiakirjaan. Joissain tapauksissa oli arvioinneista tämän lisäksi laadittu erillinen asiakirja tai erillisiä asiakirjoja. SEA-direktiivi 2 artiklan c kohdassa ympäristöselostus määritellään suunnitelmaa tai ohjelmaa koskeviin asiakirjoihin kuuluvaksi osaksi, joka sisältää direktiivin edellyttämät tiedot. Direktiivin mukaan ympäristöselostus voi siten sisältyä itse suunnitelmaan tai ohjelmaan tai olla kokonaan erillinen asiakirja. Jos arviointi sisällytetään suunnitelmaan tai ohjelmaan, sen tulee olla selkeästi tunnistettavissa oleva itsenäinen osa, joka on helppo löytää (Euroopan komissio 2004).

Monissa arvioinneissa on tuotettu erillisiä raportteja. Esimerkiksi kansallinen metsäohjelma sisälsi lyhyen maininnan ympäristöarvioinnista. Ohjelman taustadokumentissa kuvattiin tiivistetysti myös vaikutusten arviointia, mutta sen lisäksi julkaistiin yksityiskohtainen arviointiraportti. Maankäytön suunnittelussa kaavaselostus toimii myös arviointiraporttina siitä huolimatta, että usein julkaistaan myös erillisiä arviointiraportteja.

Vaikka joissain tapauksissa raportoinnissa on käytetty sähköistä viestintää (Internet) sen kustannustehokkuuden vuoksi, on suunnitelmien ja ohjelmien aineisto useimmiten kuitenkin julkaistu painettuina raportteina. Internetiä on kuitenkin voitu käyttää suunnitelman tai ohjelman valmisteluvaiheessa. Laadittaessa esimerkiksi kansallista ilmastostrategiaa toimitettiin ohjelmaluonnos valmisteluun osallistuneille sähköisesti. Sähköistä viestintää käytettiin myös valtakunnallisista maankäyttötavoitteista informoitaessa. Sähköinen viestintä todettiin hyödylliseksi myös tiedotettaessa Uudenmaan maankuntakaavan luonnoksesta. Tässä tapauksessa saatiin noin 50 % kommentteista internetin välityksellä.

Arviointiraporttien sisältö on vaihdellut todennäköisten vaikutusten lyhyestä kuvauksesta vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten syvälliseen analyysiin. Erikoistapauksena voidaan mainita kansallinen metsäohjelma, joka sisälsi noin sivun mittaisen asiantuntijamielipiteen ohjelman vaikutuksista. Oikeuskansleri ei kuitenkaan pitänyt tätä riittävänä, mikä sittemmin johti ympäristö- sekä taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten perusteelliseen arviointiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaava esitetään karttapohjalla, johon on merkitty käytetyt symbolit selityksineen. Kaavaan liittyy aina myös kaavaselostus, jossa esitetään suunnitelman tavoitteet, selvitetty vaihtoehdot ja vaikutukset. Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa on tarkemmin säädetty kutakin kaavatasoa koskevista sisältövaatimuksista.

2.9 Ympäristöarviointi päätöksenteossa

SEA-direktiivin mukaan tulee suunnitelmaa tai ohjelmaa valmisteltaessa ottaa huomioon siihen liittyvä ympäristöselostus sekä sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot. Direktiivin mukaan on suunnitelmasta tai ohjelmasta käytävä ilmi, miten edellä mainitut seikat on otettu huomioon.

Kaikkiin taulukossa 1 tarkasteltuihin arviointeihin oli viitattu suunnitelmia ja ohjelmia koskevassa päätöksenteossa. Ympäristöarviointien tosiasiallisia vaikutuksia on kuitenkin vaikea selvittää. On todennäköistä, että arvioinnin tulokset heijastuvat suunnitelmien tai ohjelmien toimeenpanossa asteittain ja pidemmän ajan kuluessa. Vaikuttavuuden arviointi vaatisi siten erillisen jälkikäteis-tarkastelun siitä, miten arviointi on tosiasiallisesti muuttanut suunnitelmaa tai ohjelmaa ja sen toimeenpanoa joko suoraan tai välillisesti.

Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmää koskevasta ympäristövaikutusten arvioinnista tehdyn tutkimuksen mukaan arvioinnilla oli verrattain vähän vaikutusta silloiseen päätöksentekoon (Kaljonen 2000). Osittain tämä johtui ilmeisesti siitä, että arviointi tuotti tietoa laajemmista vaihtoehdoista ja linjauksista, kun taas liikennejärjestelyjä koskeva päätöksenteko keskittyi yksittäisiin hankkeisiin ja sopimiseen niistä. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että arvioinnilla ei olisi ollut vaikutusta suunnitteluun ja liikennejärjestelmien kehittämiseen, vaan että vaikutukset ilmenevät pitkän ajan kuluessa ja ovat luonteeltaan epäsuoria.

Arviointia on yhä enemmän alettu pitää osana suunnitelman tai ohjelman valmistelua, kun sitä aiemmin pidettiin ehkä enemmän välineenä lisäinformaation tuottamiseksi (Jansson 2000). Tämän tarkastelun kohteena olevissa arvioinneissa (taulukko 1) on piirteitä kummastakin. Uusiutuvien energialähteiden edistämishjelmassa arviointi tuotti informaatiota ohjelmaan sisältyvistä toimenpiteistä. Kansallisessa metsäohjelmassa ympäristövaikutusten arviointi oli lähinnä jälkiarviointia, jolla oli vähän vaikutusta itse ohjelmaan, mutta joka vaikutti jossain määrin ohjelman toimeenpanoon. Tienpidossa ja aluesuunnittelussa arvioinnit nostivat osaltaan keskusteluun ohjelmien tavoitteet ja ehdotetut toimenpiteet.

Suunnitelman ja ohjelman merkitys yhteiskunnallisen kehityksen näkökulmasta voi heijastua myös vaikutusarvioinnin hyödyntämiseen. Maankäytön suunnittelu on erikoistapaus, koska paikallisen tason maankäytön suunnittelussa voi suunnittelusta vastaava viranomaispäättäjä siitä, missä määrin suunnitelma vaikuttaa alueen tulevaan kehitykseen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yleiskaava voidaan laatia ja hyväksyä myös siten, ettei sillä koko yleiskaavan tai sen osan alueella ole kyseisessä laissa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia, jolloin kaava on lähinnä alueen kehittämissuunnitelma ja strateginen suunnitelma eikä se ohjaa esim. rakennuslupamenettelyä. Tällöin myös vaikutusarvioinnin rooli on erilainen kuin kaavassa, jolla on oikeusvaikutuksia. Oikeusvaikutteisessa kaavassa vaikutusarvioinnin tulisi olla tarkempi ja yksityiskohtaisempi tukeakseen päätöksentekoa.

Suunnitelmaa tai ohjelmaa koskeva päätöksentekomenettely ja siihen osallistuvat toimijat vaikuttavat ympäristöarvioinnin hyödyntämiseen ja hyödyntämisen edellytyksiin. Monet suunnitelmat ja ohjelmat laaditaan ja hyväksytään käytännössä virkamiestasolla. Maankäytön suunnittelussa päätöksenteko perustuu selkeästi edustukselliseen demokratiaan. Yleis- ja asemakaavoja koskevat päätökset tehdään kunnanvaltuustoissa sekä maakuntakaavoja koskevat päätökset maakunnan ylimmässä päättävässä toimielimessä, joka yleensä on maakuntavaltuusto. Osallistumisen merkitystä ei ole näissä tapauksissa lähemmin tutkittu. Edustuksellista demokratiaa sovelletaan myös maakuntaohjelmia valmisteltaessa. Ne laaditaan yhteistyössä kuntien ja valtion aluehallintoviranomaisten sekä alueiden kehittämisen kannalta merkittävien yhteisöjen ja järjestöjen kanssa. Maakuntaohjelman hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin.

Kaavaehdotuksesta muistutuksen tehneillä on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan oikeus saada kunnalta perusteltu kannanotto esittämänsä mielipiteeseen. Suunnitteluprosessi korostaa samalla osallistuvaa ja edustuksellista demokrati-aa. Tässä suhteessa maankäytön suunnittelu eroaa monista muista suunnitelmista ja ohjelmista, joissa edustuksellisen demokratian rooli on itse valmistelussa verrattain heikko ja epäsuora. Poikkeuksen tekevät poliittisella tasolla valmistellut hallituksen selonteot ja ohjelmat, jotka myös eduskunta arvioi.

Yhteenveto kokemuksista

Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin tavoitteena on tunnistaa etukäteen ne ympäristövaikutukset, joita erilaisilla suunnitelmilla ja ohjelmilla voi olla ja hyödyntää tätä tietoa siten, että tehdään tietoisia ja paremmin perusteltuja päätöksiä ja linjauksia. Tämä edellyttää, että ympäristövaikutusten arviointi on riittävän joustava palvellakseen usein monipolvisesti etenevää suunnitelman tai ohjelman valmisteluprosessia. Samalla arviointi tukee suunnittelun ja siinä käsiteltävien tietojen jäsentämistä siten, että myös muut kuin suunnitelman tai ohjelman valmistelijat voivat osallistua keskusteluun tavoitteista ja valittavista keinoista.

Arvioinnin oikea-aikaisuus on edellytys toimivalle suunnittelukäytännölle. Oikea-aikaisuus liittyy kiinteästi myös eri tahojen mahdollisuuksiin vaikuttaa suunnitelman tai ohjelman valmisteluun, mitä myös SEA-direktiivi pyrkii edistämään. Kokemusten perusteella osallistumiselle tulee varata riittävästi aikaa ja tämä onnistuu vain, jos arviointi käynnistetään samanaikaisesti muun valmistelun kanssa. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnissa korostuu muutenkin tarve sisällyttää arviointi osaksi suunnitelman tai ohjelman valmistelua, jolloin arviointi tuottaa tietoa valmistelun tueksi.

Ympäristöarviointiin liittyy sekä vaikutusten rajausta että arviointimenetelmien käyttöä koskevia kysymyksiä, jotka joudutaan ratkaisemaan tapauskohtaisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arvioinnin rooli ja asema ympäristöarvioinnissa sekä ihmisten terveyden, elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvien vaikutusten arvioinnin järjestäminen. Tähänastiset kokemukset viittaavat siihen, että laajat rajaukset ympäristöarvioinnissa palvelevat julkista keskustelua suunnitelmasta tai ohjelmasta paremmin kuin suppeat. Jos tehdään erillisiä arviointeja, joita ei soviteta hyvin yhteen, ne voivat lisätä epävarmuutta suunnitelman tai ohjelman vaikutuksista.

SEA-direktiivin tarkoittama tiedottaminen, kuuleminen ja osallistuminen pyrkivät lisäämään eri osapuolien mahdollisuuksia vaikuttaa suunnitelmiin ja ohjelmiin. Tähän liittyy laajoja periaatteellisia kysymyksiä, mutta myös käytännön ongelmia kuten viranomaisyhteistyön kehittäminen, toimivien yleisötilaisuuksien järjestäminen, hyvän viestinnän toteuttaminen ja edustuksellisten yhteistoimintaryhmien muodostaminen. Ympäristöarvioinneissa tulee siten hyödyntää niitä lähtökohtia ja pelisääntöjä kansalaisten kuulemiseksi, joita on kehitetty valtiovaraministeriön (2002) kehittämishankkeessa.

Tässä selvityksessä tarkasteltujen kokemusten perusteella olennaista on, että arvioinnissa valitaan sellaiset keinot, joilla on edellytyksiä tukea riittävän laajaa osallistumista. Selvästi kohdennetuissa suunnitelmissa ja ohjelmissa voi olla mahdollisuuksia järjestää kuulemista, johon myös yksittäiset kansalaiset voivat osallistua aktiivisesti. Laajat ja yleisemmällä tasolla tehtävät suunnitelmat ja ohjelmat eivät välttämättä kiinnosta yksittäisiä kansalaisia, vaan keskustelu käydään useimmiten järjestöjen ja muiden edustuksellisten ryhmien välillä. Tällöin tasapuolisen edustuksellisuuden aikaansaaminen on erityinen haaste.

Maankäyttö- ja rakennuslain osallistumis- ja arviointisuunnitelma on edustanut pyrkimystä kohti 'hyvää käytäntöä' osallistumisessa ja tiedottamisessa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa on pidetty käyttökelpoisena välineenä osallistumisen sovittamisessa kaavan tarpeisiin. Sen sisältöä ja käyttöä on kui-

tenkin tarpeen edelleen kehittää. Joissain tapauksissa on osallistumis- ja arviointisuunnitelma saattanut jäädä vielä vieraaksi eikä sen roolia yhteistyön järjestämisessä ole täysin oivallettu. Epävarmuutta on esiintynyt myös riittävästä osallistumisen ja vaikutusten selvittämisen tasosta.

Seuranta antaa palautetta siitä, missä määrin suunnitelmalle tai ohjelmalle asetetut tavoitteet ovat toteutumassa. Pitkälti ympäristöarvioinnissa ennakoitujen vaikutusten laadusta ja laajuudesta riippuu, tarvitaanko yksityiskohtainen seurantaohjelma vai riittääkö yleisluonteisempi seurannan kuvaus. Keskeinen kysymys seurantaohjelman laatimisessa on seurannan järjestäminen käytännössä: kuka seuraa ja mitä, millä menetelmillä ja millä aikataululla.

Suomalaiset kokemukset suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista viittaavat siihen, että SEA-direktiivin täytäntöönpano ei edellytä merkittäviä muutoksia suunnitelmien ja ohjelmien valmistelukäytännössä niissä organisaatioissa, jotka jo soveltavat ympäristöministeriön ohjeiden mukaista ympäristöarviointia. Haasteena on varmistaa, että arvioinnit tukevat valmistelua ja suunnitelmista ja ohjelmista käytävää julkista keskustelua. Tämä edellyttää, että ympäristöarvioinnista vastaavat viranomaiset ja arviointeja laativat asiantuntijat hyödyntävät kuulemista ja osallistumista siten, että kyetään tunnistamaan suunnitelmien ja ohjelmien avainkysymykset, joihin arviointityö kannattaa keskittää.

Lähdeluettelo

- Euroopan komissio 2004. Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY täytäntöönpano. Euroopan komissio, Ympäristöasioiden pääosasto. 64 s.
- Hildén, M. ja Jalonen, P. 2003. Key issues in strategic environmental impact assessments. Finnish experiences. Teoksessa Hilding-Rydevik, T. (toim) Environmental assessment of plans and programs. Nordregio R2003:4, s. 41-72.
- Hilding-Rydevik, T. (toim.) 2003. Environmental Assessment of Plans and Programs: Nordic experiences in relation to the implementation of the EU directive 2001/42/EC. Nordregio Report 2003:4. 200 s.
- Jansson, A. 2000. Strategic environmental assessment for transport in four Nordic Countries – Experience and Prospects. Nordregio R2000, 3. s. 81-96.
- Kaljonen, M. 2000. Vaikutusten arviointi liikennejärjestelmäsunnittelun tukena. Tapaustutkimus pääkaupunkiseudulta. Suomen ympäristö 410, Ympäristöpolitiikka. Helsinki: Oy Edita Ab. 68 s.
- Kosola, M-L. 2002. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen suunnitelmissa ja ohjelmissa. Ympäristö ja Terveys 4-5/2002, s. 80-90.
- Paldanius, J. ja Tallskog, L. 2003. Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien seuranta. Periaatteita ja toimintamalleja seurannan kehittämiseen. Suomen ympäristö 668. Alueiden käyttö. 60 s.
- Paldanius, J. ja Tallskog, L. 2002. Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien kartoitus. Diskurssi Oy.
- Ristimäki, M. ja Oinonen, K. 2001. Welcome to the planner's Toolbox. Helsinki, Finnish Environment Institute. 8 s.
- SOVA-työryhmä 2003. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointityöryhmän mietintö. Suomen ympäristö 643. 107 s.
- Therivel, R. ja P. Minas 2002. Ensuring effective sustainability appraisal of development plans. Impact Assessment and Project Appraisal, 20, s. 81-92.
- Valve, H. 1999. Frame conflicts and the formulation of alternatives: environmental assessment of an infrastructure plan. EIA Review, 19, s. 125-142.
- Valtiovarainministeriö 2002. Kuullaan kansalaisia – ihan oikeasti! Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki.
- Ympäristöministeriö 1998. Ohjeet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Helsinki. 37 s.
- Ympäristöministeriö 2002. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565. 126 s.
- Wähä, S. 2004. Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001-2003. Suomen ympäristö 693, Alueiden käyttö. 57 s.

Muu aineisto

- SOVA-työryhmä 2002. Arviointia edellyttävien suunnitelmien ja ohjelmien määrittely. Arviointityöryhmän selvitys 14.10.2002.

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisu-aika	Marraskuu 2004
Tekijä(t)	Mikael Hildén – Marja-Leena Kosola – Pauliina Jalonen		
Julkaisun nimi	Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi Yhteenveto kokemuksista Suomessa		
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Yksi keskeinen julkishallinnon ohjauskeino on erityyppisten suunnitelmien ja ohjelmien laatiminen, johon liittyy myös suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten ennakointi ja etukäteisarviointi. Tässä raportissa kuvataan kokemuksia ympäristövaikutusten arvioinnista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa Suomessa. Tarkastelussa on kiinnitetty huomiota suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin keskeisiin osatehtäviin, joita ovat vaihtoehtojen muodostaminen, vaikutusten arviointi, seurannan järjestäminen sekä osallistuminen ja yhteistyö. Tuloksia on myös tarkasteltu Euroopan parlamentin ja neuvoston tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (2001/42/EY) vaatimusten näkökulmasta.</p> <p>Tarkastelun perusteella verrattain pieni osa eri hallinnonalojen suunnitelmista ja ohjelmista näyttäisi edellyttävän direktiivin mukaista määrämutoista arviointia. Samalla kokemukset Suomessa toteutetuista suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinneista viittaavat siihen, että direktiivin täytäntöönpano ei edellytä merkittäviä muutoksia suunnitelmien ja ohjelmien valmistelukäytännössä niissä organisaatioissa, jotka jo soveltavat ympäristöministeriön ohjeiden (Ympäristöministeriö 1998) mukaista ympäristövaikutusten arviointia.</p>		
Asiasanat	suunnitelmat ja ohjelmat, ympäristövaikutukset, vaikutusten arviointi, ympäristöarviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 730		
Julkaisun teema	Alueiden käyttö		
Projektihankkeen nimi ja projektinumero			
Rahoittaja/toimeksiantaja			
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot			
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	ISBN 952-11-1839-3(nid.), 952-11-1840-7 (PDF)	
	Sivuja	Kieli	
	26	suomi	
	Luottamuksellisuus	Hinta	
	julkinen		
Julkaisun myynti/jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: http://www.edita.fi/netmarket		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2004		
Muut tiedot	Neuvotteleva virkamies Ulla-Riitta Soveri, puh. (09) 1603 9442		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum	November 2004
Författare	Mikael Hildén – Marja-Leena Kosola – Pauliina Jalonen		
Publikationens titel	Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi. Yhteenveto kokemuksista Suomessa (Bedömning av miljökonsekvenserna av planer och program. Sammandrag av erfarenheter i Finland)		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt			
Sammandrag	<p>Den offentliga förvaltningen gör upp olika slags planer och program för att påverka samhällsutvecklingen. Då myndigheter bereder planer och program är de även tvungna att identifiera konsekvenser och bedöma dessa. I denna rapport beskrivs de erfarenheter man fått av bedömning av miljökonsekvenserna i samband med beredningen av planer och program i Finland. Analysen har tagit fasta på bedömningens centrala skeden: utformandet av alternativ, bedömningen av konsekvenser, utformningen av uppföljningen samt organiserandet av deltagande och samarbete. Analysen också betraktar de finska erfarenheterna i skenet de krav som ställs av Europaparlamentets och rådets direktiv (2001/42/EG) om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.</p> <p>Enligt analysen berör direktivets krav på en formell bedömningsprocedur en relativt liten del av de planer och program olika förvaltningsgrenar gör upp. Erfarenheterna av de bedömningar som gjorts i Finland visar samtidigt, att införandet av direktivet inte kommer att kräva betydande förändringar i de organisationer, som redan genomfört bedömningar av planer och program enligt miljöministeriets anvisningar (Miljöministeriet 1998).</p>		
Nyckelord	planer och program, miljökonsekvenser, miljöpåverkan, miljökonsekvensbedömning, miljöbedömning, bedömning		
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 730		
Publikationens tema	Markanvändning		
Projektets namn och nummer			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet		
Organisationer i projektgruppen			
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	952-11-1839-3, 952-11-1840-7 (PDF)	
	Sidantal	Språk	
	26	finska	
	Offentlighet	Pris	
	offentlig		
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, Kundenservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/ tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2004		
Övriga uppgifter	Kontaktperson vid miljöministeriet Ulla-Riitta Soveri, tfn (09) 1603 9442		

Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment Land Use Department	Date	November 2004
Author(s)	Mikael Hildén – Marja-Leena Kosola – Pauliina Jalonen		
Title of publication	Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi. Yhteenveto kokemuksista Suomessa (Environmental assessment of policies, plans and programmes. Summary of the experiences in Finland)		
Parts of publication/ other project publications			
Abstract	<p>The public administration prepares different policies, plans and programmes in order to influence societal development. When preparing policies, plans and programmes, authorities have to identify and assess possible consequences. This report describes Finnish experiences in the assessment of policies, plans and programmes. The analysis focuses on the key phases in an assessment: the formulation of alternatives, assessment of consequences, monitoring, and the organization of participation and co-operation. The analysis also examines the experiences in the light of the 2001 Directive of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (2001/42/EC).</p> <p>The findings indicate that relatively few of all policies, plans and programmes will require an assessment in accordance with the Directive. At the same time, one can conclude that the implementation of the Directive will not require any major changes in those organizations that have carried out assessments in accordance with the guidelines for the environmental assessment of plans, programmes and policies published by the Ministry of the Environment (Ministry of the Environment 1998).</p>		
Keywords	policies, plans and programmes, environmental assessment, environmental impact assessment, impact assessment		
Publication series and number	The Finnish Environment 730		
Theme of publication	Land Use		
Project name and number, if any			
Financier/ commissioner	Ministry of the Environment		
Project organization			
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	952-11-1839-3, 952-11-1840-7 (PDF)	
	No. of pages	Language	
	26	Finnish	
	Restrictions	Price	
	for public use		
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket		
Financier of publication	Ministry of the Environment		
Printing place and year	Edita Ltd. Helsinki 2004		
Other information	Contact at the Ministry of the Environment, Ulla-Riitta Soveri, phone +358 9 1603 9442		

