

15.3.2021

SYKE/2021/724

Tarkastusvaliokunta

Asiakirjan julkisuus

Julkinen asiakirja

trv@eduskunta.fi

Viite: Tarkastusvaliokunta ti 16.3.2021 klo 12.30 Asiantuntijapyyntö

Asia: Säädoskehdotusten vaikutusarvioinnit - ympäristövaikutukset

Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijalausunto Tarkastusvaliokunnalle

Suomen ympäristökeskus kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksissä esitettyjen vaikutusarviointien laadusta ja kattavuudesta liittyen erityisesti ympäristövaikutusten arviointiin sekä siitä, mitä tulisi tehdä vaikutusten arviointien laadun parantamiseksi. Lausunto liittyy tarkastusvaliokunnan teettämään ja Anssi Keinäsen ja Jussi Pajuojan tekemään selvitykseen 'Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020'. Kommentoimme lausunnossamme Keinäsen ja Pajuojan selvityksessä esiin nostamia asioita, mutta tuomme esiin myös omiin kokemuksiimme ja selvityksiin liittyviä näkemyksiä. Suomen ympäristökeskuksen ja lausunnon laatijoiden rooli ympäristövaikutusten arvioinnissa on kahdenlainen: teemme säädoskehdotusten ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointeja sekä toteutamme arviointeihin liittyvää tutkimusta ja kehittämistä. Lisäksi osallistumme tieteelliseen keskusteluun.

Anssi Keinäsen ja Jussi Pajuojan laatimassa julkaisussa nostetaan esiin monia keskeisiä näkökohtia ja havaintoja vaikutusarviointien ja vaikutusarviointikäytäntöjen puutteista. Vaikka näemmekin julkaisun yhtenä tärkeänä puheenvuorona keskusteluun, jota käydään suomalaisen lainsäädännön vaikutusten arvioinnista, tunnistamme siinä myös puutteita, emmekä kaikilta osin jaa siinä esitettyjä tulkintoja ja kehittämisehdotuksia. Seuraavassa nostamme esiin keskeisimmiksi kokiamme huomioita.

Vaikka vaikutusten arviointia onkin tutkittu ja kehitetty paljon viimeisen kymmenen vuoden aikana Suomessa, **meillä ei tällä hetkellä ole ajantasaista tutkimustietoa ympäristövaikutusten arvioinnin määrästä ja laadusta hallituksen esityksissä, eikä siitä, miten usein ympäristövaikutuksia olisi tullut arvioida.** Käsityksemme on kuitenkin samansuuntainen kuin Keinäsellä ja Pajuojaalla julkaisussaan:

15.3.2021

SYKE/2021/724

ympäristövaikutusten arvioinnin määrä ja laatu ovat hieman parantuneet viime vuosina. Ympäristövaikutusten arviointi on kuitenkin hyvin laaja kenttä, joka pitää sisällään muun muassa vesistö-, maaperä-, ilmanlaatu-, ilmasto- ja monimuotoisuusvaikutukset sekä vaikutukset luonnonvarojen ja energian käyttöön, ihmisten terveyteen ja viihtyvyyteen sekä rakennettuun ympäristöön ja yhdyskuntarakenteen toimivuuteen. Tästä näkökulmasta katsottuna oma havaintomme on, että ympäristövaikutuksia on yleisesti ottaen arvioitu säädösehdotuksissa melko suppeasti. Useimmista hallituksen esityksistä, joiden voisi ajatella synnyttävän ympäristövaikutuksia, näyttäisi löytyvän jonkinlainen ympäristövaikutusten arviointi, joskin usein suppea sellainen. Tosin poikkeuksiakin on. Arvioinnit näyttäisivät usein painottuvan taloudellisten vaikutusten pohtimiseen, mikä on ymmärrettävää myös Helo-ohjeiden perusteella. **Säädösehdotusten ympäristövaikutukset eivät ole aina välittömiä, vaan ne syntyvät usein välillisinä pitkienkin vaikutusketjujen kautta. Vaikutusketjujen hahmottaminen auttaa löytämään välillisiä vaikutuksia, jotka voivat olla merkittävämpiä kuin lakiesitysten suorat vaikutukset.**

Olemme samaa mieltä Keinäsen ja Pajuojan kanssa, että lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen on ollut merkittävä kehitysaskel vaikutusarvioinnin kehittämisessä. Osaltaan se on tuonut ryhtiä vaikutusten arviointeihin kaikissa ministeriöissä ja kaikkiin vaikutusalueisiin liittyen. Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämistä koskevan suosituksen tulisi näkemyksemme mukaan pitää sisällään myös suosituksen **arviointineuvoston toimintakentän laajentamiseksi niin, että myös ympäristö- ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi olisi aiempaa useammin arviointineuvoston huomion kohteena.** Tämä vaatisi arviointineuvoston asiantuntijapohjan laajentamista niin, että mukana olisi myös yhteiskunta-, ympäristö- ja luonnontieteellistä osaamista. Niitä kaikkia tarvitaan ympäristövaikutusten ymmärtämiseen. Neuvoston toimintakentän laajentaminen, mahdollisesti yhdistettynä arviointineuvoston neuvontarooliin vahvistamiseen ja **ministeriöiden vaikutusten arvioinnin koordinaation ja osaamisen kehittämiseen** voisi edesauttaa vaikutusarviointien parempaa suunnittelua, kohdentamista ja ajoitusta suhteessa lakihankkeen muuhun valmisteluun.

Keinänen ja Pajuoja ovat tunnistaneeet aiheellisesti, että vaikutusten välisiä vuorovaikutussuhteita tai kielteisiä vaikutuksia tarkastellaan harvoin. Niissä hallituksen esityksissä, joissa ympäristövaikutuksia on arvioitu, korostuvat etenkin myönteiset vaikutukset. Myönteisten vaikutusten lisäksi olisi tärkeää avata perustellusti myös säädösehdotuksen todennäköiset kielteiset ympäristövaikutukset, joita voi seurata säädösehdotuksesta yksin tai yhdessä muiden ohjauskeinojen kanssa. Kokemuksemme on, että poliittisista syistä arvioinnissa voi toisinaan olla haastavaa nostaa esiin merkittäviä kielteisiä vaikutuksia. Vaikka itse vaikutusten arvioinnissa niitä olisi tunnistettu ja tarkasteltukin, kielteiset vaikutukset eivät välttämättä päädy hallituksen esitykseen saakka.

Vaikutusten arvioinnin perusteluja ei aina tuoda selkeästi esille (esimerkiksi [HE 9/2021 vp \(eduskunta.fi\)](#)), mikä herättää kysymyksiä arvioinnin menetelmistä. Ympäristövaikutusten arvioinnin perustelujen tai epävarmuuksien esiin tuominen hallituksen esityksissä on harvinaista.

15.3.2021

SYKE/2021/724

Säädösehdotuksessa esitetty vaikutusten arviointi saattaa usein olla merkittävästi tiivistetty viesti kattavasta asiantuntija-arviosta ilman viittausta varsinaiseen arviointiin tai menetelmän tarkempaa kuvausta. Hallituksen esityksistä ei siis selviä, onko ympäristövaikutusten arvioimiseksi esimerkiksi järjestetty asiantuntijakonsultaatioita tai laajamittainen kysely, vai perustuuko se lainvalmistelijan omaan arvioon. Menetelmiä ei riittävästi avata muidenkaan vaikutuslajien arvioinneissa, ja yleisesti ottaen **menetelmien kuvaus voisi parantaa laatua ja lisätä läpinäkyvyyttä. Säädösehdotuksessa olisi myös hyvä mainita ne vaikutuslajit, joita valmistelun aikana on tarkasteltu, mutta joita ei arvioitu tarkemmin koska ne eivät olleet merkittäviä.** Tällainen selkeä ilmaisu voisi lisätä säädösehdotusten valmistelun läpinäkyvyyttä.

Keinänen ja Pajuoja esittävät useita kehittämissuosituksia vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseksi. Olemme monesta niistä samaa mieltä yleisellä tasolla. Yksi keskeinen suositus on vaikutusarviointiohjeiden päivittäminen. Emme näe tarvetta tai realistista mahdollisuutta, että asetettaisiin kynnys tai raja sille, milloin vaikutuksia on tarpeen arvioida. Jotta sellainen kynnys voitaisiin asettaa, tulisi mahdolliset vaikutukset olla kohtalaisen hyvin jo pohdittu. Keskeisten ja ensisijaisten vaikutusten kuvaamisen korostaminen ohjeistuksessa sen sijaan on kannatettavaa, jotta lukijalle syntyy käsitys merkittävistä ja vähemmän merkittävistä vaikutuksista. **Kokemuksemme mukaan yksi keskeinen vaikutusten arvioinnin puute on, ettei sitä sidota osaksi lainvalmisteluprosessia, vaan se toteutetaan liian myöhään ja irrallisena, jotta sillä olisi vaikutusta hallituksen esityksen muotoiluun. Aihetta käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa on jo pitkään korostettu, että huolellisella suunnittelulla ja kohdentamisella vaikutusten arviointi voi tukea säädösvalmistelua esivalmistelusta päätöksentekoon ja seurantaan.** Tällaisesta on myös hyviä kokemuksia esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisprosessissa, jossa toteutimme alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän alustavien vaihtoehtojen vuorovaikutteisen vaikutusten arvioinnin kaksi vuotta sitten tilanteessa, jossa vaihtoehdot olivat aidosti auki.

Keinänen ja Pajuoja nostavat esiin, että ympäristövaikutusten arviointi toteutetaan usein laadullisena asiantuntija-arviontina hyödyntäen menetelminä erilaisia tarkistuslistoja ja matriiseja. Tämä on perusteltua monien ympäristövaikutusten kohdalla, koska ne auttavat arvioinnin tekijää tai tilaajaa kiinnittämään systemaattisesti huomiota eri näkökulmiin. **Ympäristövaikutusten arviointi on tyypillisesti juuri laadullista asiantuntija-arviontia, jossa parhaimmillaan hyödynnetään monialaista ymmärrystä sääntelyn kohteesta ja kontekstista, tutkittua tietoa laaja-alaisesti, vuorovaikutteisia menetelmiä sekä iteroiden kehittyvää ymmärrystä vaikutusketjuista ja mahdollisista vaikutuksista.** Näin toteutettuna, sekä uskottavasti perusteltuna ja raportoituna, laadullinen ympäristövaikutusten arviointi antaa monipuolisen *arvion* usein pitkienkin vaikutusketjujen tuloksena mahdollisesti syntyvien ympäristövaikutusten laadusta (myönteinen tai kielteinen) ja merkittävydestä. Vaikutusten määrällistäminen on usein hankalaa, mutta yhä enemmän ympäristövaikutusten arvioinnissa käytetään myös laskentamenetelmiä esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen ja ilmansaasteiden kehityksen arvioimiseksi. Tarvitsemme kuitenkin edelleen menetelmäkehitystä sekä määrällisten että laadullisten menetelmien suhteen. **Menetelmäkehitykseen kuuluu näkemyksemme mukaan myös**

15.3.2021

SYKE/2021/724

vuorovaikutteisen arvioinnin ja arvioinnin tulosten tulkinnan osaamisen kehittäminen sekä arviointeja toteuttavien ja hyödyntäjien keskuudessa. Meidän tulee aikaisempaa paremmin ottaa arvioinnissa huomioon myös yhteiskunnan eri toimijoiden näkemykset ja tulkinnat. Tässä voitaisiin aiempaa enemmän hyödyntää esimerkiksi tiedepaneelien asiantuntemusta.

Lopuksi haluamme tuoda esiin tarpeen laajentaa vaikutusten arvioinnin kohdennusta ja hyödyntämistä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Ymmärryksemme ympäristöhaasteiden luonteesta ja niihin vaikuttavista tekijöistä on muuttunut merkittävästi tiedon lisääntymisen myötä. Ymmärrämme, että useimmat ympäristövaikutukset syntyvät monimutkaisten sosio-ekologisten yhteisvaikutusketjujen tuloksena. Monet vaikutukset ovat jo niin vakavia, että ympäristön kantokyky alkaa tulla tai on jo tullut vastaan. Tästä syystä **meidän tulisi pystyä nykyistä paremmin arvioimaan – ja tulkitsemaan ja ottamaan huomioon arvioinnin tuloksia – sekä yksittäisten säädösehdotusten ympäristövaikutuksia että useiden säädösehdotusten yhteisvaikutuksia. Keskeistä on suunnata arviointeja kohti kokonaisvaltaisempaa ja systeemistä kestävyys tarkastelua, jotta ymmärrämme, miten käsillä olevat säädösehdotukset linkittyvät ja vaikuttavat kestävyysmurrokseen.** Tämä on merkittävä ja haastavin, mutta välttämätön muutos vaikutusten arvioinnissa. Samoja periaatteita tulee soveltaa myös arvioitaessa alemman asteista lainsäädäntöä ja muita ohjauskeinoja.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet Sanna-Riikka Saarela (SYKE/Ympäristöpolitiikkakeskus), Tiina Piironen (SYKE/Ympäristöpolitiikkakeskus), Petrus Kautto (SYKE/Kestävän kiertotalouden ohjelma) ja Jorma Jantunen (SYKE/Johdon tuki).

Ryhmäpäällikkö

Sanna-Riikka Saarela

Jakelu
Tiedoksi

Vastaanottajat, SYKE Kirjaamo
Kopionsaajat