

Tulvariskien hallintasuunnitelmaehdotusten kuulemisen palautekooste

*Kuuleminen ehdotuksista tulvariskien hallintasuunnitelmaksi vuosille 2016–2021 ja
ehdotuksen liitteenä esitetystä ympäristöselostuksesta 1.10.2014 - 31.3.2015*

Suomen ympäristökeskus, ELY-keskukset



© Pertti Sevola

Sisällys

Johdanto.....	2
Toimenpiteiden arviointi	3
Yhteensovittaminen vesienhoidon kanssa ja veden laatu.....	4
Hallintasuunnitelman suhde muuhun lainsäädäntöön	5
Ympäristöselostus.....	5
Tavoitteet.....	6
Toimenpiteet.....	7
Suunnitelman ja toimenpiteiden toimeenpano sekä seuranta.....	9
Suunnitelmien rakenne, tarkkuustaso ja ulkoasu	9
Tiedottaminen ja osallistuminen	10
Muut kannanotot	10

Johdanto

Ehdotukset tulvariskien hallintasuunnitelmiksi sekä niihin sisältyvät ympäristöselostukset olivat nähtävillä 1.10.2014–31.3.2015 välisenä aikana, jolloin kaikilla oli mahdollisuus esittää niistä mielipiteensä. Kuuleminen toteutettiin samanaikaisesti vesienhoitosuunnitelmien ja osittain merenhoitosuunnitelman kanssa. Kuulemismateriaalit olivat esillä sähköisesti internetissä sekä paperiversioina kaikissa kuulemisen kohteena olevien vesistö- tai rannikkoalueiden kunnissa sekä suunnitelmien valmistelusta vastaavissa ELY-keskuksissa. Lisäksi ELY-keskukset pyysivät asiaan liittyviltä tahoilta tarvittaessa lausunnot tulvariskien hallintasuunnitelmaehdotuksesta sekä ehdotuksen liitteenä esitystä ympäristöselostuksesta.

Kuulemisprosessissa mielipiteitä toivottiin erityisesti siitä, saavutetaanko esitetyillä toimenpiteillä valitut tulvariskien hallinnan tavoitteet ja onko toimenpiteiden etusijajärjestys, toteutettavuus sekä vaikutukset vesienhoidon tavoitteisiin arvioitu riittävästi. Varsinaisen kuulemisen ohella tavoitteena oli välittää tietoa ja parantaa tietoisuutta tulvariskien hallinnasta.

Palautteenantoa helpottamaan käytössä oli sähköinen palautelomake, joka ohjautui suoraan ELY-keskuksen kirjaamoon. Palautetta pystyi lähettämään myös sähköpostilla tai kirjepostilla. Lisäksi Otakantaa.fi -sivuille luotiin kullekin tulvariskien hallintasuunnitelmalle oma sivu, jossa aiheesta pystyi keskustelemaan ja johon tulleet palautteet koottiin muiden palautteiden kanssa yhteen.

Koko Suomessa saatiin yhteensä 185 lausuntoa ja 670 eri kanavien kautta tullutta palautetta (Taulukko 1). Tähän valtakunnalliseen palautekoosteeseen on pyritty kokoamaan kaikki merkittävimmät palautteet sekä lyhyt kuvaus siitä miten palautteet on tarkoitettu ottaa huomioon suunnitelmien viimeistelyssä ja kansallisella tasolla. Yksittäisistä toimenpiteistä saatua palautetta ei ole sisällytetty yhteenvedon. Kunkin vesistö- tai rannikkoalueen tulvaryhmä on käsitteletty alueella kuultavana olleesta suunnitelmasta saadut lausunnot ja kannanotot sekä tehnyt niistä yhteenvedon ja laatinut tarvittaessa vastineet. Tarkempiin alueellisiin yhteenvedoihin voi tutustua hallintasuunnitelmakohtaisilla sivuilla osoitteessa www.ymparisto.fi/vaikutavesiin. Kyseiseltä sivulta löytyy myös ajankohtaisin tieto tulvariskien hallinnan suunnittelusta.

ELY-keskukset ja tulvaryhmät viimeistelevät suunnitelmat, jotka maa- ja metsätalousministeriö hyväksyy 22.12.2015 mennessä. Suunnitelmien hyväksymisestä tiedotetaan valtakunnallisesti ja alueellisesti. Suunnitelmat julkaistaan yllä mainitulla internet-sivulla.

Taulukko 1. Palaute- ja lausuntomäärät hallintasuunnitelmittain.

Suunnitelma	Palautemäärä	lausunnot	palaute
Kemijoki	80	27	53
Kokemäenjoki	28	21	7
Kyrönjoki	37	19	18
Vantaanjoki	14	9	5
Kymijoki	4	3	1
Lapuanjoki	23	17	6
Helsinki-Espoo	18	16	2
Kalajoki	563*	12	551
Laihianjoki	21	9	16
Iijoki	9	7	2
Tornionjoki	11	11	
Turku-Raisio-Naantali-Rauma	8	8	
Hamina-Kotka	10	10	
Ivalo	9	7	2
Uskelanjoki	10	8	2
Loviisa	6	6	
Yhteensä	855**	185**	670

* Kalajoella ELY-keskus lähetti yhteistyössä Suomen Ympäristökeskuksen kanssa kyselyn merkittävän tulvariskialueen asukkaille (1322 kotitalouteen), jossa kysyttiin mielipiteitä mm. tulvariskien hallintasuunnitelman toimenpiteistä. Vastauksia kyselyyn saatiin 548 henkilöltä.

** Osa saaduista lausunnoista on osoitettu samanlaisena useammalle tai kaikille suunnitelmille, joten saatujen lausuntojen yhteismäärä on todellisuudessa hieman pienempi.

Toimenpiteiden arviointi

Suurimmassa osassa toimenpiteiden arviointiin liittyvästä yleisestä palautteesta arviointimenetelmää ja sen kuvausta suunnitelmassa pidettiin riittävinä. Hyvänä pidettiin arviointiprosessin läpinäkyvyyttä, mutta toisaalta kritisoitiin sen sekavuutta. Muutamissa palautteissa ympäristö- ja luontovaikutuksia olisi toivottu arvioitavan tarkemmin (esim. LAP-ELYn, EPO-ELYn ja VAR-ELYn ympäristösuojeluyksikkö tai SOVA-viranomainen). Samoin ns. SOVA-lain (laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, 2005/200) mukainen ympäristövaikutusten arviointi olisi tullut integroida paremmin osaksi toimenpiteiden arviointia.

Vaikutusten arviointimenetelmä

Monitavoitearviointiprosessia pidettiin kokonaisuutena hyvänä. Muun muassa Kemijoelta ja Kokemäenjoelta saatujen palautteiden mukaan useiden suunnitelmien valmistelussa hyödynnetty monitavoitearviointimenetelmä aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta tai se on voinut johtaa epätasapuoliseen toimenpiteiden arviointiin. Esimerkiksi monitavoitearviointivaiheessa on voitu menetelmästä johtuen käyttää eri arviointiasteikkoa, kuin missä vaikutukset on toimenpiteen kuvauksen yhteydessä esitetty. Suunnitelman rakennetta toivottiin myös selkeyttävän siten, että monitavoitearviointi olisi selkeämmin oma kokonaisuutensa. Lisäksi yhdessä palautteessa todettiin, että ympäristövaikutuksia ei ole tarkasteltu joka kohdassa samalla tavalla erityisesti välillisten vaikutusten osalta. Välillisten vaikutusten arviointi tulisi yhdenmukaistaa.

Vastine: Arviointiprosessia ja erityisesti prosessin eri vaiheessa mahdollisesti olevia eroja sekä syitä eroihin on tarpeen kuvata nykyistä selvemmin. Toisella tulvariskien hallinnan suunnittelukierroksella SOVA-arviointi pyritään ottamaan paremmin osaksi varsinaista suunnittelutyötä sekä esittämään prosessikuvaukset selkeämmin omana kokonaisuutenaan.

Arvioitavat vaikutukset

LAP-ELYn ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen lausunnoissa toivottiin arvioitavan suunnitelman toteuttamisen vaikutuksia suhteessa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (miten niitä edistetään). Palautteen mukaan valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista tulisi tunnistaa myös muut kuin suoraan tulvien ehkäisyä koskevat tavoitteet, joihin suunnitelmalla voi olla vaikutusta. Maankäyttö- ja rakennuslain (659/2010) 7§:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon ja niiden toteuttamista on edistettävä valtion viranomaisten toiminnassa, jollaiseksi myös tulvariskien hallintasuunnitelma voidaan laskea. Palautteessa ehdotetaan suunnitelmissa kuvattavan miten suunnitelman toimeenpano edistää tulvariskien hallintaan liittyvien alueidenkäyttötavoitteiden saavuttamista.

Vastine: Tulvariskilaki (620/2010) tai SOVA-laki eivät edellytä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkastelua erikseen. Alueiden käytöllä ja rakentamisen ohjauksella on keskeinen rooli tulvariskien hallinnan vähentämisessä, joten asiaa on kyllä muuten käsitelty varsin kattavasti tulvaryhmissä.

Luontovaikutukset

Palautteissa toivottiin kaikkien suunnitelma-alueella sijaitsevien vesienhoidossa erityisalueiksi nimettyjen Natura-alueiden luettelemista ja esittämistä kartalla. Tämä auttaisi toimenpiteiden jatkosuunnittelun reunaehto- ja hahmottamisessa.

Pari palautetta saatiin myös luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n mukaisesta Natura-arvioinnista ja ns. Natura-esiarvioinnin puuttumisesta. Esiarvioinnin tarkoituksena olisi selvittää voiko suunnitelmalla olla jatkosuunnittelussa Natura-arviointia edellyttäviä vaikutuksia

Vastine: Vesienhoidossa erityisalueiksi nimetyt Natura-alueet on otettu suunnitelmissa huomioon ja tarkentamistarve käydään lävitse suunnitelmakohtaisesti. Luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n mukaisesta Natura-arviointitarpeeseen liittyen tulvariskien hallintasuunnitelmaa ei ole tarkoitettu sillä tavalla yksityiskohtaiseksi, että siinä esitettyjen toimenpiteiden yhteys Natura-alueen suojeluarvoihin kohdistuviin vaikutuksiin olisi selvä ja suora. Natura-arviointi voidaan tehdä myöhemmin suunnitelmassa ehdotettujen toimenpiteiden edetessä. Hallintasuunnitelmissa toimenpiteiden ympäristövaikutuksia on tarkasteltu erityisesti suunnitelman ympäristöselostuksessa.

Ilmastonmuutoksen huomioon ottaminen

Ainakin kolmella alueella palautteessa toivottiin parempaa varautumista ilmastonmuutoksen aiheuttaman sään ääri-ilmiöiden lisääntymiseen ja virtaamien mahdolliseen kasvuun ilmastoskenaarioiden epävarmuudet huomioiden. Tarkennusta kaivattiin muun muassa siitä, miten ilmastonmuutoskestävyys on otettu huomioon yhtenä arviointitekijänä sekä miten ilmastonmuutoskenaariot on sisällytetty tarkasteluun.

Vastine: Ilmastonmuutokseen liittyy paljon epävarmuutta, eikä varmoja tieteellisiä arviointimenetelmiä ole olemassa. Ennakoituja pieneneviä tulvia ei voida vielä ottaa suunnittelun lähtökohdaksi, vaikka tulvat monissa osissa Suomea pienenevätkin useimmilla ilmastoskenaarioilla lumen määrän ja kevättulvien pienetessä. Vuonna 2021 tarkistettavissa hallintasuunnitelmissa tulee tulvariskiasetuksen (659/2010) mukaan ottaa huomioon ilmastonmuutoksen vaikutus tulvien esiintymiseen nykyisiä suunnitelmia kattavammin. Ilmastonmuutoksen epävarmuuksien lisäksi myös havaintoihin perustuvien virtaamatoistuvuuksien epävarmuudet voitaisiin avata seuraavalla suunnittelukierroksella. Valtakunnallisissa ohjeissa on suositeltu toimenpiteiden ilmastonmuutoskestävyyden huomioon ottamista toimenpiteiden etusijajärjestykseen asettamisessa. Priorisointitekijät ovat kuitenkin olleet kunkin alueen päätettävissä.

Yhteensovittaminen vesienhoidon kanssa ja veden laatu

Varsinkin Kemijoella ja Kokemäenjoella monet palautteen antajista totesivat, että vesienhoidon ja tulvariskien hallinnan yhteensovittaminen on huomioitu puutteellisesti suunnitelmassa eikä vesienhoidon

ympäristötavoitteita ole huomioitu riittävästi mm. toimenpiteiden valinnassa ja tärkeysjärjestykseen asettamisessa.

Palautteessa todettiin muun muassa että vesienhoidosta olisi suunnitelmassa voinut olla oma lukunsa, jossa olisi toimenpiteiden yhteensopivuuden lisäksi kuvattu suurimmat vastakkaiset tavoitteet. Yhdessä palautteessa esitettiin, että hallintasuunnitelmassa tulisi kuvata selkeämmin vesienhoidon ja tulvariskien hallinnan yhteys toimenpiteen elinkaari ja elinkaaren aikainen kehitys huomioiden. Toisessa palautteessa huomautettiin siitä, että vesienhoidon tavoitteena on hyvän ekologisen tilan lisäksi hyvä kemiallinen tila, jota ei oltu otettu suunnitelmassa riittävästi huomioon.

Vastine: Molemmissa suunnitteluprosesseissa yhtenä toimenpiteiden valinta- ja etusijajärjestykseen asettamisen kriteerinä on ollut se, että toimenpiteet eivät saa vaarantaa merkittävästi toisessa prosessissa suunniteltujen ja toteutettujen toimenpiteiden tavoitteita ja vaikutuksia. Tarvittaessa suunnitelmatekstin kuvausta täsmennetään tältä osin ja kuvataan tarkemmin toimenpiteet jotka voivat toteutuessaan vaarantaa vesienhoidon tavoitteet. Lisäksi toimenpidekohtaiset tarkastelut pyritään konkretisoimaan yhteensovittamisen osalta. Esille tuodut asiat otetaan myös huomioon toisen suunnittelukauden ohjeistuksessa.

Hallintasuunnitelman suhde muuhun lainsäädäntöön

Hämeen ELY-keskus toimivaltaisena patoturvallisuusviranomaisena totesi lausunnossaan, että kaikkiin hallintasuunnitelmiin sisältyvän kappaleen ”Tulvariskien ja niiden hallinnan huomioonottaminen säädösten mukaisissa menettelyissä” tekstiä patoturvallisuuslakiin tulisi hieman täydentää tulvapenkereen ja padon omistajan velvollisuuksien osalta. Hämeen ELY-keskus toimitti lausuntonsa yhteydessä tekstin täydennysehdotuksen, joka on toimitettu tarvittavia muutoksia varten kaikille suunnitelmista vastaaville ELY-keskuksille.

Maankäytön suunnittelusta saadun palautteen perusteella on hyvä varmistaa, että tulvariskien hallinnan suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä siihen liittyviin alueidenkäyttötavoitteisiin on kuvattu suunnitelmissa kattavasti mutta selkeästi. Tämä on tärkeää, koska hallintasuunnitelmissa on esitetty useita maankäytön suunnitteluun liittyviä toimenpiteitä. Hallintasuunnitelmien ja SOVA-lain osittain päällekkäiset velvoitteet ja niiden esittäminen suunnitelmissa selkeästi aiheuttivat paljon palautetta. Tärkeimmät palautteet näiltä osin on kuvattu seuraavassa luvussa.

Vastine: Patoturvallisuuslain kuvausta täydennetään kaikkiin suunnitelmiin täydennysehdotuksen mukaisesti. Maankäytön nykytilaa pyritään kuvaamaan toimenpide-ehdotusten yhteydessä tarkemmin niiltä osin kuin se ko. toimenpiteen kannalta on tarpeellista.

Ympäristöselostus

Useilta alueilta saaduissa palautteissa huomautettiin, että ympäristönäkökohtia (kuten ympäristön nykytilaa) ja niiden perusteluja olisi voinut tarkastella tarkemmin ympäristöselostuksessa. Samalla todettiin kuitenkin myös, että arviointi täyttää pääosin SOVA-lain (200/2005) ja asetuksen (347/2005) sisältövaatimukset, ja asiakirjat ovat pääsääntöisesti selkeitä ja ymmärrettäviä. ELY-keskusten SOVA-viranomaisilta saadun palautteen perusteella SOVA-arviointi olisi pitänyt integroida paremmin suunnitteluun ja ympäristöselostuksen luettavuutta olisi voinut parantaa johdonmukaisempi rakenne sekä kunkin asiakokonaisuuden esittäminen vain yhdessä paikassa. Toisaalta kertaalleen jo varsinaisissa suunnitelmissa esitettyjen tietojen toistamista erillisessä ympäristöselostuksessa ei pidetty välttämättömänä. Parissa palautteessa toivottiin kuitenkin myös varsinaisessa suunnitelmassa esitettyjen asioiden kuvaamista myös ympäristöselostuksessa (suunnitelma-alueelta laaditut tulvariskien hallintaan liittyvät selvitykset ja ohjelmat, vesienhoidon tavoitteet).

Useissa palautteissa puututtiin siihen, ympäristöselostus on SOVA-lain hengen vastainen koska siinä on vertailtu vain kahta vaihtoehtoa (VE0 toimenpiteitä ei toteuteta, ja VE1 kaikki toimenpiteet toteutetaan) ja arviointia ei ole tehty osana toimenpiteiden tarkastelua. Palautteissa haluttiin lisätietoa myös siitä, miten ympäristönäkökohdat ovat vaikuttaneet toimenpiteiden valintaan ja etusijajärjestykseen.

Parissa palautteessa toivottiin vaikutusten arviointiasteikon ja vaikutusten toteutumisen aikajänteen tarkempaa kuvausta ympäristöselostuksessa. Suunnitelman vaikutuksia olisi voinut arvioida sen

mukaan, millaisessa tulvatilanteessa myönteiset vaikutukset saavutetaan tai kielteiset vaikutukset tulevat esiin. Lisäksi todettiin, että arvioinnista tulisi käydä selkeästi ilmi myös ne vaikutusmekanismit, joilla arvioinnin lopputulokseen on päädytty. Palautteen perusteella vaikutusten erilainen kohdentuminen suunnitelman sisällä tulisi esittää paremmin. Joiltakin osin vaikutusarvioiden ymmärrettävyyttä heikentää se, että samalla toimenpiteellä voi olla eri alueilla joko myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia, vaikka niiden yhteisvaikutusta on kuvattu arvolla 0.

Palautteissa toivottiin, että mikäli suunnitelmassa on ehdotettu toimenpiteitä jotka saattavat haitata vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista tai Natura-alueen suojelua, tulisi poikkeamisen edellytykset käydä ilmi ympäristöselostuksesta. Palautteen perusteella kansainvälisiin, EU:n yhteisiin ja kansallisiin ympäristösuojelutavoitteisiin tulisi lisätä maailman laajuinen kosteikkoja suojeleva Ramsar-sopimus ja eurooppalainen maisemayleissopimus, valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet ja perinnebiotoopit sekä kansainvälisesti (IBA) ja kansallisesti (FINIBA) arvokkaat lintualueet.

Palautteissa todettiin myös, että SOVA-lain 12 §:n mukaista kuvausta merkittävien ympäristövaikutusten (todennäköisesti merkittävät toissijaiset ja kertyvät vaikutukset, yhteisvaikutukset sekä lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät tai tilapäiset sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset) seurannasta ei ole varsinaisesti esitetty ympäristöselostuksessa. Vuonna 2021 tehtävässä tulvariskien hallintasuunnitelmien uudelleen arvioinnissa tulee arvioida uudelleen myös ympäristön nykytila ja onko suunnitelman toteuttamisesta aiheutunut ympäristövaikutuksia, jotka pitäisi mahdollisesti huomioida päivitettävässä suunnitelmassa. Lisäksi useissa palautteissa haluttiin tarkennusta, miten hallintasuunnitelmaehdotuksessa on huomioitu SOVA-lain 11 §, jossa säädetään lausuntojen huomioon ottamisesta ja tiedottamisesta.

Vastine: Hallintasuunnitelmien osana esitettävän ympäristöselostuksen sisältöä pyritään kehittämään saadun palautteen perusteella siten, että se sisältäisi kaikki SOVA:n kannalta tarpeelliset asiat kuitenkin tarpeetonta päällekkäisyyttä varsinaisen suunnitelmatekstin kanssa välttämällä. SOVA-arvioinnin osalta yleissuunnitelmatasoisessa tulvariskien hallintasuunnitelmassa on perusteltua jättää useamman vaihtoehdon tarkastelut esittämättä ympäristöselostuksessa, eikä tämä menettely riko SOVA-lakia. Hallintasuunnitelmia tarkastettaessa 2021 arviointiin pyritään sisällyttämään välivaihtoehtoja VE0:n ja VE1:n väliltä. Vastineena ympäristönäkökohtien vaikutuksesta toimenpiteiden valintaan ja etusijajärjestykseen todetaan, että suunnitelmaa varten arvioidun toimenpiteiden ympäristövaikutuksia on arvioitu saatavilla olevien tietojen perusteella. Ympäristövaikutuksiltaan ja kustannuksiltaan tulvasuojeluhyötyihin nähden merkittävät toimenpiteet on jätetty suunnitelman ulkopuolelle. Tämä käytäntö on pääsääntöisesti kuvattu varsinaisten suunnitelmien teksteissä, mutta se voidaan esittää myös suunnitelmien liitteenä olevissa ympäristöselostuksissa.

Vastineena ympäristövaikutusten arvioinnin tarkkuuteen todetaan, että vaikutusten arviointi ja tehtyjen arvioiden esittäminen pyritään ottamaan ohjeistuksessa paremmin huomioon suunnitelmia tarkistettaessa. Nyt viimeisteltävien suunnitelmien osalta palautteen huomioon ottaminen on tulvaryhmien päätettävissä. Tarvittaessa ympäristöselostukseen lisätään maininnat poikkeamisedellytyksistä ja palautteissa mainituista ympäristönsuojelutavoitteista.

Vastineena SOVA-lain 12 §:n seurantavelvoitteeseen todetaan, että koko suunnitelman toimeenpanon ja vaikutusten seuranta on kuvattu varsinaisessa suunnitelmassa. Lisäksi SOVA-lain edellyttämä seuranta on kuvattu erillisessä valtakunnallisessa seurantaohjeistuksessa. Tarvittaessa ympäristöselostukseen lisätään viittaukset näihin. SOVA-lain 11 §:n vaatimukset lausuntojen huomioon ottamisesta ja tiedottamisesta ovat jo sisäänrakennettu hallintasuunnitelmaprosessiin, jossa edellytetään suunnittelun tiedottamista ja kuulemistä. Osallistumis- ja kuulemisprosessia ei ole tarpeen kuvata erikseen ympäristöselostuksessa, sillä se on kuvattu jo osana varsinaista hallintasuunnitelmaa (tulvariskiasetuksen 659/2010 perusteella).

Tavoitteet

Tulvariskien hallinnan tavoitteista ei saatu paljoa palautetta Kemijoen aluetta lukuun ottamatta. Palautetta tavoitteista on voinut antaa aikaisemmin hallintasuunnitelman ja ympäristöselostuksen lähtökohdista, tavoitteista ja valmistelusta pidetyssä kuulemisessa 2.5.-2.8.2013.

Tavoitteiden asettaminen

Palautetta tavoitteista ja niiden asettamisesta saatiin erityisesti Kemijoen vesistöalueelta. Kemijoella tulvaryhmä on asettanut tulvariskien hallinnan tavoitetasoksi 1/250a suuruisen tulvan kun muilla suunnitelma-alueilla taso on 1/100a. Kemijoen alueelta saaduissa palautteissa haluttiin perustelu Rovaniemen ja Kemijärven muista tulvariskialueista erottuviin tavoitteisiin. Palautteissa ehdotettiin myös maanviljelyn huomioon ottamista tavoitteissa koska tulvan nousu peltoalueelle johtaa maatalousvahinkojen lisäksi heikentyneeseen vesien tilaan.

Vastine: Tulvariskien hallinnan yleisenä tavoitteena on mahdollisimman hyvä varautuminen tulvariskeihin. Laki tulvariskien hallinnasta ei edellytä saman varautumistason määrittelyä kaikilla tulvariskialueilla, vaan tavoitteiden määrittelyssä on otettava huomioon alueelliset ja paikalliset olosuhteet. Seuraavassa tulvariskien hallintasuunnitelman päivittämisessä vuonna 2021 tavoitetasoja voidaan tarvittaessa tarkistaa. Tulvariskilain mukaan tulvariskien hallinnassa pääpaino on ihmisten terveyden ja turvallisuuden takaamisessa. Tavoitteita jatkossa tarkistettaessa voidaan tarvittaessa ottaa huomioon maatalousvaikutukset juuri vesien hoidon tavoitteiden yhteensovittamisen edistämiseksi.

Toimenpiteiden vastaaminen tavoitteisiin

Ainakin yhdessä palautteessa puututtiin siihen, että tavoitteiden ja toimenpiteiden välinen yhteys on suunnitelmassa epäselvä. Palautteenantajan mielestä on vaikea ymmärtää millä toimenpiteillä päästään asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi on epäselvää mitkä toimenpiteet aiotaan toteuttaa ja mitkä pitäisi toteuttaa. Parissa palautteessa todettiin, että asetetut tavoitteet eivät toteudu ehdotetuilla toimenpiteillä.

Vastine: Vaikka tavoitteiden tulisi olla realistisia, ei niiden saavuttamiseksi välttämättä ole olemassa teknistaloudelliselta kannalta riittäviä toimenpiteitä. Tärkeintä on, että ehdotetuilla toimenpiteillä voidaan edistää tavoitteiden saavuttamista.

Toimenpiteet

Tulvariskien hallinnalle esitettyjä toimenpiteitä pidettiin pääosin riittävinä ja toteuttamiskelpoisina. Hyvinä pidettiin toimenpiteiden asettamista etusijajärjestykseen sekä tulvariskiä ennaltaehkäisevien ja muiden ei-rakenteellisten menetelmien kattavaa sisällyttämistä suunnitelmiin. Tarkemmin tiettyihin toimenpiteisiin liittyvä palautetta on käsitelty kultakin suunnitelma-alueelta laadituissa, hallintasuunnitelmakohtaisilta – internetsivuilta (www.ymparisto.fi/vaikutavesiin) löytyvissä palautekoosteissa. Tähän yhteenvetoon on poimittu lähinnä vain valtakunnallisia toimia edellyttäviä, tai suurinta osaa suunnitelmista koskevia, palautteita.

Maankäytön suunnittelu

Maankäytön suunnittelun osalta palaute oli osin ristiriitaista: ehdotettiin tulvavaara-alueelle rakentamisen sallimista tietyillä rajaehdoilla ja toisaalta tulvariskialueille esitettiin ehdotonta rakennuskieltoa. Lisäksi ehdotettiin että tulva-alttiit alueet joilla on rakennuksia tai joille sellaisia suunnitellaan, tulisi aina yleiskaavoittaa. Toimenpiteiden nykytilan kuvausta toivottiin täydennettävän analyysillä siitä, miten maakuntakaavojen laadinnassa on otettu huomioon valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyvä ilmastonmuutokseen sopeutumisen tavoite tulvariskien hallinnan näkökulmasta. Lisäksi palautteessa todettiin, että tulvien huomioon ottamisen seurannassa pääpaino maankäytön suunnittelun osalta tulisi olla yleis- ja asemakaavojen kattavuuden ja ajantasaisuuden arvioinnissa.

Vastine: Tulva-alueiden kaavoituksessa tai niille rakentamisessa voi olla eroja koska kunta päättää alueensa kaavoituksesta ja alimmista rakentamiskorkeuksista. Lopullinen vastuu on lähtökohtaisesti rakennushankkeeseen ryhtyvällä. Tulvavaara-alueiden ja tulvariskien huomioon ottaminen on kuitenkin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista. Alueidenkäytön suunnittelussa ja rakentamisessa tulee noudattaa maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä, jolloin myös tapauskohtaisesti punnitaan rakentamispaikan soveltuvuus ja arvioidaan rakentamisen vaikutukset ympäröivälle maankäytölle ja ympäristölle. Maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden nykytilan kuvausta pyritään tarvittaessa täydentämään.

Valmiustoimet ja viranomaisten yhteistyö

Parissa eri palautteessa toivottiin viranomaisten yhteistyön kehittämistä sekä tiedon viiveettömän kulunparantamista kansalaisille ja toimijoiden kesken. Palautteen mukaan operatiivisten toimijoiden, pelastuslaitoksen ja ELY-keskuksen tulisi kehittää harjoitusjärjestelmä, jolla aktivoidaan riittävästi eri hallinnonalat niin kunnissa kuin aluehallinnossakin. Valmiussuunnitelmia toivottiin kehitettävän siten, että niihin tulisi maininta ELY-keskuksen asiantuntijaroolista erityistilanteissa, vesistöistä joissa ELY-keskus toimii luvan tai vesirakenteen haltijana sekä tulvatilanteessa tarvittavasta kalustosta yhteystietoineen.

Vastine: Viranomaisten toimintaa tulvatilanteessa pyritään kehittämään jatkuvasti. Valtakunnan tasolla selvitetään saatavilla olevan tulvantorjuntakaluston sijainti ja mahdolliset lisätarpeet. Nykyinen tulvariskien hallinnan organisaatio ja vastuut on kuvattu suunnitelmissa omana lukunaan.

Säännöstely

Useissa suunnitelmissa on ehdotettu toimenpiteeksi ”padotus- ja juoksutus selvityksen laatiminen”. Yhdessä palautteessa todettiin, että vaikka toimenpiteenä ehdotetaan selvityksen laatimista, olisi jo suunnitelmassa hyvä käsitellä mahdollisten uusien säännöstelykäytäntöjen vaikutuksia ja rajoituksia. Lisäksi joissakin palautteissa toivottiin säännöstelyiden nykytilan tarkempaa kuvaamista tulvatilanteissa. Kalajoen asukaskyselyssä useat tahot esittivät, että säännöstelyn merkitystä vähäteltiin työssä ja sen kriittistä tarkastelua toivottiin.

Yksittäisistä toimenpiteistä määrällisesti eniten mielipiteitä (10 lausuntoa ja ainakin 13 kansalaispalautetta) herätti Kemijoelle esitetty uusi säännöstelyallas. Saadut palautteet eivät kuitenkaan tulvaryhmän käsittelyn jälkeen aiheuta muutoksia toimenpiteeseen tai toimenpiteen priorisointiin.

Vastine: Luonteeltaan yleistasoissa hallintasuunnitelmissa ei voida käsitellä yksittäisiä toimenpide-ehdotuksia yksityiskohtaisesti. Kunkin toimenpiteen vaikutukset ja mahdolliset toteutusrajoitukset tulee kuitenkin kuvata päätöksenteon ja etusijajärjestykseen asettamisen kannalta riittävällä tasolla. Vesistöistä riippuen säännöstelykäytännön muuttaminen voi olla yksi merkittävimpiä tulvariskien hallinnan toimenpiteitä. Näissä tapauksissa säännöstelyn nykytilan ja vaihtoehtojen tarkastelu on tärkeää. Tarkemmat selvitykset voidaan kuitenkin laatia osana jatkotyötä.

Veden tilapäinen pidättäminen valuma-alueella

Useissa suunnitelmissa ehdotettu toimenpide vesien tilapäinen pidättäminen valuma-alueella sai paljon kannatusta palautteenantajien keskuudessa. Toimenpidettä toivottiin painotettavan nykyistä enemmän tai sellaista toivottiin lisättäväksi jossakin muodossa suunnitelmaan jos se ei vielä ollut ehdotettujen toimenpiteiden joukossa. Palautteen perusteella suunnitelmissa tulisi korostaa, että veden tilapäisellä pidättämisellä valuma-alueella (luonnonmukaisin tai pienimuotoisin menetelmin) ei tarkoiteta vesien pidättämistä säännöstelyissä järvissä, ja että säännöstelyiden muuttamista käsitellään omana toimenpiteenään.

Vastine: Pienimuotoisilla toimenpiteillä, kuten vedenpidätysalueilla, laskeutusaltailla ja putkipadoilla, ei yleensä arvioida olevan merkittävää vaikutusta suunnittelun pohjana olevassa harvinaisen tulvan tilanteessa. Yleisemmin esiintyvillä tulvilla kaikilla valuma-alueella tehtävillä pienimuotoisilla vedenpidätyskykyä parantavilla toimenpiteillä on vaikutusta tulvimiseen, mutta merkittävä vaikutus vaatii runsaasti toimenpiteitä. Hyvin suunniteltuna esimerkiksi metsäojien ennallistaminen voi olla sekä tulvariskien hallintaa että vesienhoitoa edistävä toimenpide. Vesiensuojelun kannalta ratkaisu ei yleensä ole toimiva suurien virtaamien aikaan, jolloin vesistöihin huuhtoutuu eniten kiintoaineita ja ravinteita. Tulvariskien hallinnan kannalta merkitys on usein hyvin vähäinen pienen varastokapasiteetin ja yläpuolisen valuma-alueen vuoksi.

Penkereet ja kohteiden paikallissuojaus

Penkereiden rakentaminen herättää asukkaissa palautteen perusteella pääasiassa vastustusta. Toisaalta esimerkiksi Kalajoen asukaskyselyssä yli puolet vastaajista piti penkereitä ja säännöstelyä tärkeimpinä toimenpiteinä. Palautteenantajien mielestä penkereiden mahdollisia vaikutuksia rantakasvillisuuteen tulisi selvittää jatkossa toimenpiteitä koskevissa tarkemmissa suunnitelmissa ja ottaa huomioon riittävällä tavalla luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Myös vaikutukset rantavyöhykkeen kasvillisuuteen, maisemaan ja luonnon virkistyskäyttöön tulisi ottaa huomioon seurannassa.

Joissakin palautteissa kohdekohtaisia tulvasuojelurakenteita pidettiin taloudellisempänä keinona kuin penkereitä ja niiden edistämistä toivottiin.

Vastine: Toimenpiteen vaikutuksia selvitetään osana yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Toimenpiteiden toteutuksessa ja sen jälkeen saatua tarkempaa tietoa toimenpiteistä voidaan hyödyntää seuraavien tulvariskien hallintasuunnitelmien laatimisessa. Kohdekohtainen suojaaminen on kiinteistön omistajan vastuulla, usein myös kustannusten osalta. Lisäksi suunnitelmassa pyritään edistämään muita kuin rakenteellisia toimenpiteitä.

Omatoiminen varautuminen

Omatoimista varautumista toivottiin palautteessa korostettavan entisestään. Valtakunnan tasolla toivottiin muun muassa laadittavan kaksikielinen ohjekirja, jossa kuvataan tulvaa ehkäiseviä toimia ja tulvan aiheuttamia jälkitoimia. Kunnat voisivat jakaa ja markkinoida ohjekirjaa.

Vastine: ELY-keskukset ja pelastuslaitokset ovat entistä aktiivisemmin keskittyneet tulvatiedottamiseen ja omatoimisen varautumisen edistämiseen laatimalla muun muassa pientalon tulvaturvallisuusoppaita. Omatoimiseen varautumiseen liittyvät toimenpiteet ovat suosittuja kaikissa hallintasuunnitelmissa, joten asiaa edistetään tulevilla suunnittelukaudella.

Suunnitelman ja toimenpiteiden toimeenpano sekä seuranta

Saadun palautteen mukaan hallintasuunnitelmien uudelleenarvioinnin yhteydessä tulisi arvioida ympäristön tila ja arvioida onko suunnitelman toteuttamisesta aiheutunut suunnitelmassa huomioon otettavia ympäristövaikutuksia. Osana toimenpiteiden seurantaa tulisi tarkastella vesienhoitosuunnitelmien ja hallintasuunnitelmien yhteensovittamisen onnistumista. Samoin tulisi tarkastella hallintasuunnitelmien vaikutusta Natura-alueisiin.

Vastine: Yllä mainitut asiat on sisällytetty valtakunnalliseen suunnitelmien seurantaohjeistukseen ja ne otetaan huomioon suunnitelmia viimeisteltäessä sekä tietysti seurannassa.

Suunnitelmien rakenne, tarkkuustaso ja ulkoasu

Useissa palautteissa suunnitelmien rakennetta pidettiin raskaana tai liitteiden määrää lukemista haittaavina. Suunnitelman katsottiin sisältävän turhan yksityiskohtaisia tietoja. Toisaalta joissakin palautteissa toivottiin useiden uusien asioiden esittämistä suunnitelmassa.

Saadun palautteen perusteella suunnitelmien pitäisi olla tiiviitä ja prosessien kuvaukset tulisi esittää taustaraporteissa. Suunnitelmien tiivistelmää pidettiin hyvänä ratkaisuna. Tiivistelmässä tulisi esittää selkeästi valitut toimenpiteet ja vastuulliset toteuttajat. Toisena ratkaisuna ehdotettiin toimenpiteiden ja niiden perusteluiden esittämistä heti suunnitelman alussa ja taustatietojen siirtämistä raportin loppuun tai sen liitteeksi. Yhtenä ehdotuksena esitettiin Suomen kaikille tulvariskialueille ja hallintasuunnitelmille yhtenevien tietojen kokoamista omaksi erilliseksi liitteeksi tai dokumentiksi johon alueellisissa hallintasuunnitelmissa voitaisiin viitata.

Pääsääntöisesti suunnitelmaehdotusten ulkoasua pidettiin selkeänä. Parissa palautteessa toivottiin toimenpiteiden vaikutusten ja perusteluiden informatiivisempaa esitystapaa yhteenvetotaulukossa. Eri suunnittelualueiden karttoja toivottiin samansisältöisiksi. Varsinkin laajoja alueita käsittelevien suunnitelmien osalta toivottiin eri viranomaisten päätehtävien kuvaamista ja toiminta-alueiden esittämistä kartalla.

Vastine: Suunnitelmat saattavat olla raskaita, koska laki tulvariskien hallinnasta 620/2010 ja sitä täydentävä asetus 659/2010 edellyttävät suunnitelmassa esitettäväksi lukuisia eri kokonaisuuksia perusteluineen. Eri alueiden suunnitelmien yhteensovittamiseksi ja keskinäisen vertailun parantamiseksi on laadittu valtakunnallinen hallintasuunnitelmapohja joka saattaa lisätä tuntemusta raskaasta suunnitelmasta. Suunnitelmien laatimisprosessi ja toimenpiteiden valinta on pyritty kuvaamaan suunnitelmissa tarkasti osallistumisen läpinäkyvyyden parantamiseksi. Tulvariskien hallintasuunnitelman tarkoituksena yleistasoisena koko alueen kattavana suunnitelmana on antaa kuva alueen nykyisestä ja tulevasta tulvariskistä sekä perustella siinä ehdotetut toimenpiteet. Kattava suunnitelma palvelee tätä tarkoitusta. Varsinaiset toimenpiteiden hankesuunnitelmat voivat siten olla rakenteeltaan kevyempiä. Vuoteen 2021 mennessä tarkistettavissa hallintasuunnitelmissa pyritään selkeyttämään rakennetta ja

esittämään toimenpide-ehdotukset nykyistä paremmin. Kuultavan olleiden suunnitelmien lopullinen ulkoasu viimeistellään ennen julkaisua. Ulkoasusta saadut kommentit otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Tiedottaminen ja osallistuminen

Osallistumismahdollisuuksia pidettiin pääsääntöisesti monipuolisina. Joissakin palautteissa vaikutusmahdollisuuksia pidettiin kuitenkin heikkoina. Alueelliset ja suunnitelmakohtaiset erot olivat suuria. Hallintasuunnitelmakohtaisten ja tulvaryhmien internet-sivujen todettiin tukevan hyvin pitkää suunnitteluprosessia sekä seurantaa ja osallistumista.

Vastine: Asukkaille ja sidostahoille on annettu kommentointimahdollisuudet prosessin aikana kolmessa eri vaiheessa. Tulvariskien hallinnan suunnitteluprosessin tiedottamista valtakunnallisesti ja alueellisesti pyritään kehittämään ensimmäisellä suunnittelukierroksella saadun palautteen pohjalta.

Muut kannanotot

Muutamissa palautteissa esitettiin muutoksia tulvaryhmään tai palautteissa kommentoitiin tulvaryhmän kokoonpanon olevan tulvalain vastainen ja tarkoituksenhakuinen.

Vastine: Kaikki tulvaryhmät ovat nimetty tulvariskilain (620/2010) 5 §:n mukaan sisältäen vain edustettuina olevat tahot ja henkilöjäsenet on nimetty erikseen kullekin tulvaryhmälle ELY-keskuksen tekemän pyynnön jälkeen. Tulvaryhmät nimetään uudelleen vuoden 2015 lopussa.

Tornionjoella, joka on Suomessa ainoa rajavesistö jolle hallintasuunnitelma laaditaan, saatiin joitakin palautteita yhteistyön kehittämisestä ja vahvistamisesta Ruotsin viranomaisten kanssa. Palautteen mukaan hallintasuunnitelmassa tulisi esittää erikseen rajajokisopimuksen tulvariskien hallintaan liittyvää sisältöä, sekä miten yhteistyötä Ruotsin kanssa toteutetaan ja suunnitellaan toteutettavaksi. Lisäksi Tornionjoen tulvaryhmään toivottiin ruotsalaista edustajaa

Vastine: Lapin ELY-keskus on kokoontunut kuulemisen jälkeen Ruotsin tulvariskien hallinnan suunnittelijoiden kanssa ja keskustellut Tornionjoen-Muonionjoen ja Haaparannan tulvariskien hallintasuunnitelmien yhteensovittamisesta. Hallintasuunnitelmien yhteensovittaminen on parhaillaan käynnissä. Tulvaryhmä päätti kokouksessaan 19.5.2015 kutsua ryhmään ruotsalaisen edustajan.

Pari palautetta saatiin koskien merkittävien tulvariskialueiden nimeämistä. Yhdessä palautteessa pidettiin merkittävän tulvariskialueen rajausta liian laajana. Toisessa palautteessa kiinnitettiin huomiota siihen, että kaikissa suunnitelmissa esitetyn tulvariskien merkittävyyden arviointiprosessikaavion mukaan tulvariskiä ei pidetä merkittävänä, jos sille ei ole kustannustehokasta riskienhallintasuunnitelmaa. Palautteen mukaan alue pitäisi voida kuitenkin nimetä merkittäväksi. Tällöin tulvariskeistä tiedottaminen ja niiden huomioon ottaminen esimerkiksi kaavoituksessa korostuisivat. Tulvariskikarttoja pidettiin informatiivisina ja hyödyllisinä. Joiltakin kohteilta toivottiin tarkempaa kartoitusta.

Vastine: Palautteet otetaan tarpeellisin osin huomioon merkittävien alueiden tarkistamisen yhteydessä vuonna 2018.

Vaikka suunnitelmia pidettiin useissa palautteissa liian raskaina ja pitkinä, toivottiin myös joidenkin asioiden tarkempaa käsittelyä suunnitelmatekstissä. Parissa palautteessa toivottiin, että vesistö- ja hulevesitulvien yhteisvaikutusta voisi käsitellä suunnitelmissa tarkemmin, koska merkittävät tulvariskialueet ovat taajamia joilla on paljon hulevesien imeytymistä heikentäviä päällystettyjä pintoja. Parissa palautteessa toivottiin myös tulvariskien hallintaan liittyvien muiden asiakirjojen ja suunnitelmien tarkempaa kuvausta osana suunnitelmaa. Lisäksi alueen kuvauksen yhteydessä toivottiin rakennusperintökohteiden ohella käsiteltävän suunnitelman vaikutuksia nimettyihin valtakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin sekä ottamaan kulttuuriperintö muutenkin paremmin huomioon.

Vastine: Saadut palautteet otetaan tarvittaessa tulvaryhmien päätösten mukaan huomioon suunnitelmia viimeisteltäessä. Samalla on kuitenkin otettava huomioon suunnitelmien raskaasta rakenteesta ja pituudesta saatu palaute, joten mahdolliset täydennykset on tehtävä harkiten.