

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 14.9.2009
KOM(2009) 469 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin (direktiivi 2001/42/EY)
soveltamisesta ja toimivuudesta**

**KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin (direktiivi 2001/42/EY)
soveltamisesta ja toimivuudesta**

1. JOHDANTO

Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (strateginen ympäristöarviointi) annetussa direktiivissä 2001/42/EY¹, jäljempänä 'SYA-direktiivi', vaaditaan, että tiettyjen julkisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset on arvioitava, ennen kuin suunnitelma tai ohjelma hyväksytään.

Direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa säädetään, että komissio lähettää ensimmäisen kertomuksen direktiivin soveltamisesta ja toimivuudesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle ennen 21. heinäkuuta 2006. Jotta ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset voidaan ottaa entistä paremmin huomioon, kertomukseen liitetään tarvittaessa ehdotuksia direktiivin muuttamiseksi. Erityisesti on tarkasteltava mahdollisuutta laajentaa direktiivin soveltamisalaa muille alueille tai aloille ja muuntotyypisiin suunnitelmiin tai ohjelmiin.

Koska direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on viivästynyt useissa jäsenvaltioissa eikä direktiivin soveltamisesta ole kovinkaan paljon kokemusta, 21. heinäkuuta 2006 käytettävissä olleet tiedot eivät riittäneet kertomuksen laatimiseen suunnitelman mukaisesti. (Lisäksi ensimmäisessä raportissa oli tarkoitus ottaa huomioon vuonna 2004 ja 2007 EU:hun liittyneiden uusien jäsenvaltioiden kokemukset.)

Tärkeimmät kertomuksessa käytetyt lähteet esitetään liitteessä.

2. SYA-DIREKTIIVIN SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Jäsenvaltioiden oli saatettava SYA-direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään ennen 21. heinäkuuta 2004. Kyseisenä päivänä ainoastaan yhdeksän jäsenvaltiota 25:stä oli pannut direktiivin täytäntöön.

Joulukuussa 2004 komissio käynnisti täytäntöönpanotoimien ilmoittamatta jättämisen takia yhteensä 15 rikkomusmenettelyä tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät olleet antaneet SYA-direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarvittavaa lainsäädäntöä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin tuomitsi viisi jäsenvaltiota, jotka

¹ EYVL L 197, 21.7.2001, s. 30. Sana "strateginen" ei esiinny direktiivissä. Sitä käytetään tässä kertomuksessa vain käytännöllisyyden vuoksi.

eivät olleet saattaneet direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Toistaiseksi asiasta ei ole olemassa muuta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Vuoteen 2009 mennessä kaikki jäsenvaltiot olivat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Komissio on käynnistänyt tutkimuksen selvittääkseen, vastaako direktiivin täytäntöönpano jäsenvaltioissa vaatimuksia. Tarvittaessa on käynnistetty tai käynnistetään rikkomusmenettelyjä, jotta voidaan puuttua tapauksiin, joissa direktiivi on pantu täytäntöön puutteellisesti tai virheellisesti.

3. SYA-MENETTELYN KESKEISET KYSYMYKSET

3.1. Peruseriaatteet

Direktiivin soveltamisalaan kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset on arvioitava suunnitteluvaiheessa ja ennen hyväksymistä. Samalla on laadittava ympäristöselostus, jossa esitetään todennäköiset merkittävät ympäristövaikutukset ja kohtuulliset vaihtoehdot, ja kuultava muita osapuolia (yleisöä, ympäristöviranomaisia sekä muita jäsenvaltioita, jos on kyse rajat ylittävistä vaikutuksista). Ympäristöselostus ja kuulemisen tulokset otetaan huomioon ennen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä. Kun suunnitelma tai ohjelma on hyväksytty, ympäristöviranomaisille ja yleisölle ilmoitetaan asiasta ja annetaan tarvittavat tiedot. Jotta mahdolliset haittavaikutukset voidaan havaita varhaisessa vaiheessa, on suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutuksia seurattava.

Seuraavat suunnitelmat ja ohjelmat sekä niihin tehdyt muutokset kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, jos viranomaisen² on ne valmistellut ja/tai hyväksynyt ja jos niistä säädetään laissa, asetuksessa tai hallinnollisessa määräyksessä:

- (1) suunnitelmat ja ohjelmat, joita valmistellaan tietyillä aloilla³ ja joissa vahvistetaan puitteet ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa direktiivissä (YVA-direktiivi)⁴ lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille,
- (2) suunnitelmat ja ohjelmat, jotka edellyttävät luontodirektiivin (92/43/ETY⁵) mukaista arviointia,
- (3) sellaiset suunnitelmat ja ohjelmat, joissa vahvistetaan puitteet hankkeiden (myös muiden kuin YVA-direktiivissä lueteltujen hankkeiden; ks. 1 kohta

² ”Viranomaisen” käsite on ymmärretty laajasti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Se kattaa julkiset viranomaiset, osittain julkiset elimet ja yksityistetyt yleishyödylliset laitokset, jotka ovat velvollisia tarjoamaan yleisen edun mukaisia palveluja valtion valvonnan alaisuudessa ja joilla on sen vuoksi erityisiä toimivaltuuksia. Lisätietoja on SYA-direktiivin täytäntöönpanosta annettujen komission suuntaviivojen 3.12 ja 3.13 kohdassa.

³ Maa-, metsä- ja kalatalous, energia, teollisuus, liikenne, jätehuolto, vesitalous, televiestintä, matkailu, kaavoitus tai maankäyttö.

⁴ Direktiivi 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (EYVL L 175, 5.7.1985, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna.

⁵ Direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7).

edellä) lupa- ja hyväksymispäätöksille ja joilla on seulonnan⁶ perusteella todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia,

- (4) suunnitelmien ja ohjelmien vähäiset muutokset ja sellaiset suunnitelmat ja ohjelmat, jotka laaditaan paikallisella tasolla pieniä alueita varten, vain jos niillä seulonnan perusteella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.
- (5) Direktiiviä ei sovelleta seuraavia aloja koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin: maanpuolustus, siviilivalmius, rahoitus ja talousarvio.

3.2. Direktiivin soveltamisalan määrittäminen

Yleisesti ottaen useimmilla jäsenvaltioilla ei ole ollut ongelmia SYA-direktiivin soveltamisalan määrittämisessä. Useimmat niistä ilmoittivat soveltavansa yhdistettyä lähestymistapaa eli ne täydentävät arvioitavien suunnitelmien ja ohjelmien luetteloja tapauskohtaisesti päättääkseen, milloin arviointia tarvitaan.

3.3. Ympäristöselostuksen laajuuden määrittäminen (5 artiklan 4 kohta)

Ympäristöselostuksessa annettavien tietojen laajuus ja yksityiskohtaisuus määritetään yhteistyössä ympäristöviranomaisten kanssa. Tässä menettelyssä on kyse ympäristöarvioinnin rajauksesta ("scoping").

SYA-direktiivissä asetetaan vain muutamia vaatimuksia ympäristöselostuksen laajuudelle. Sen vuoksi jäsenvaltiot käyttävät erilaisia menetelmiä arvioinnin rajaamisessa ja viranomaisten kuulemisessa. Arvioinnin rajauksesta päätetään yleensä tapauskohtaisesti, sillä useimmat jäsenvaltiot eivät esitä tarkkoja menetelmiä.

Jäsenvaltioiden välillä on eroja siinä, mikä viranomaisen on vastuussa arvioinnin rajauksesta. Usein siitä vastaa suunnitteluviranomainen, jonka on ensin kuultava ympäristöviranomaisesta. Toisinaan arvioinnin rajaus on ympäristöviranomaisen tehtävä.

Joissakin jäsenvaltioissa arvioinnin rajaus edellyttää yleisön kuulemista, vaikka direktiivissä ei aseteta tällaista velvoitetta.

3.4. Ympäristöselostus (5 artikla ja liite I)

Ympäristöselostuksessa osoitetaan, kuvataan ja arvioidaan suunnitelman tai ohjelman toteuttamisen todennäköiset merkittävät ympäristövaikutukset sekä kohtuulliset vaihtoehdot, ottaen huomioon suunnitelman tai ohjelman tavoitteet ja maantieteellinen ulottuvuus.

Kaikissa kansallisissa täytäntöönpanosäännöksissä edellytetään lähtötilanteen kuvausta. Jäsenvaltioiden mukaan keskeisiä ongelmia ovat tietojen riittävän tarkkuuden ja arvioinnin yksityiskohtaisuuden määrittäminen.

⁶ Seulonnessa hankkeita tarkastellaan tapauskohtaisesti tai määritellään tietyt suunnitelma- ja ohjelmatyypit, tai yhdistetään nämä lähestymistavat.

Muita ongelmia ovat laadukkaiden tietojen puute, tietojen keruuseen kuluva aika, lähtötilanteen kuvauksen laajuutta ja sisältöä koskevien yhtenäisten kriteerien puute sekä suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnissa tarvittavien ympäristöä ja kestävyyttä koskevien kriteerien puute.

3.5. Kohtuullisten vaihtoehtojen määrittely (5 artiklan 1 kohta)

Vaihtoehtojen tarkastelu ja määrittäminen ympäristöselostuksessa on aiheuttanut ongelmia jäsenvaltioissa. Eräät jäsenvaltiot ovat antaneet laajat kansalliset suuntaviivat helpottaakseen kohtuullisten vaihtoehtojen määrittelyä ja valintaa. Useimmat jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole antaneet asiasta sääntöjä.

Useimmissa kansallisissa lainsäädännöissä ei määritellä erikseen 'kohtuullisia vaihtoehtoja' tai niiden lukumäärää. Kohtuulliset vaihtoehdot määritellään tapauskohtaisen arvioinnin ja päätöksenteon pohjalta. Kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat, että ympäristöselostukseen on sisällytettävä yhtenä vaihtoehtona "toimia ei toteuteta".

3.6. Kuuleminen (yleisö ja ympäristöviranomaiset) (6 artikla)

Koska SYA-direktiivissä ei säädetä yksityiskohtaisesti siitä, miten julkinen kuuleminen on järjestettävä, jäsenvaltiot käyttävät monenlaisia menetelmiä: julkisia ilmoituksia, tiedottamista virallisen lehden tai lehdistön välityksellä, julkisia kokouksia, internetissä toteutettavia tutkimuksia ja kyselylomakkeita. Ainoastaan muutama jäsenvaltio on määritellyt tarkasti julkisen kuulemisen keston. Useimmissa jäsenvaltioissa kuuleminen kestää vähintään kuukauden, kun taas joissakin jäsenvaltioissa kuulemisen kestosta päätetään tapauskohtaisesti.

Kokemusten mukaan julkinen kuuleminen lisää suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymistä, varsinkin jos se järjestetään suunnittelun varhaisvaiheessa ja nähdään jatkuvana prosessina. Lisäksi julkisella kuulemisella edistetään ristiriitojen varhaista havaitsemista ja ratkaisemista.

3.7. Valtioiden väliset neuvottelut (7 artikla)

Komissio sai useita ilmoituksia valtioiden välisistä neuvotteluista. Jäsenvaltiot vaikuttivat yleisesti ottaen tyytyväisiltä, lukuun ottamatta kielikysymystä.

Suurimpia ongelmia olivat asiakirjojen kääntämisestä aiheutuvat kustannukset sekä se, että asiakirjoja ei käännetä järjestelmällisesti. Valtiosta riippumattomien järjestöjen mukaan neuvotteluja ei käytännössä aina toteuteta varhaisvaiheessa, vaan vasta silloin kun suunnitelman tai ohjelman kehittäminen on jo pitkällä.

3.8. Merkittävien ympäristövaikutusten seuranta

Direktiivin 10 artiklassa säädetään, että suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen merkittäviä ympäristövaikutuksia on seurattava, jotta voidaan aikaisessa vaiheessa osoittaa odottamattomat haitalliset vaikutukset ja ryhtyä tarpeellisiin parannustoimiin.

Vain harva jäsenvaltio on ilmoittanut ottaneensa käyttöön seurantamenetelmiä tai laatineensa kansalliset suuntaviivat seurannassa käytettävien indikaattorien

määrittämistä varten. Asianmukaisten kansallisten suuntaviivojen puuttuessa saattaa herätä epäilyjä siitä, ovatko kaikki jäsenvaltiot panneet seurantaa koskevan säännöksen tehokkaasti täytäntöön.

4. DIREKTIIVIN SUHDE MUUHUN EU:N LAINSÄÄDÄNTÖÖN JA POLITIIKKAAN

SYA-direktiivi liittyy muodollisesti nimenomaan luontodirektiiviin ja YVA-direktiiviin, mutta sillä on yhteyksiä myös muihin direktiiveihin (vesi-, nitraatti-, jäte-, ympäristömelu- ja ilmanlaatudirektiivit⁷), joissa asetetaan vaatimuksia SYA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla aloilla laadittavien suunnitelmien ja ohjelmien kehittelylle ja arvioinnille. Lisäksi direktiivi liittyy strategista ympäristöarviointia koskevaan pöytäkirjaan⁸.

SYA-direktiivin 11 artiklassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat säätää yhteensovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jos velvoite tehdä arviointeja ympäristövaikutuksista johtuu samanaikaisesti sekä SYA-direktiivistä että muusta yhteisön lainsäädännöstä.

Vain muutama jäsenvaltio on ilmoittanut laatineensa ohjeet yhteisten menettelyjen yhteensovittamista varten täyttääkseen muissa direktiiveissä säädettyjä arviointeja koskevat vaatimukset.

4.1. YVA-direktiivi

Nämä kaksi direktiiviä täydentävät toisiaan suuressa määrin: SYA-direktiiviä sovelletaan parhaiden vaihtoehtojen määrittämiseen suunnittelun alkuvaiheessa, kun taas YVA-direktiiviä sovelletaan myöhemmin toteutettaviin varsinaisiin hankkeisiin. Teoriassa on epätodennäköistä, että nämä kaksi menettelyä osuisivat päällekkäin. Direktiivien soveltamisesta on kuitenkin löydetty tiettyjä osa-alueita, joilla saattaa esiintyä päällekkäisyyksiä.⁹

Suunnitelman, ohjelman tai hankkeen rajojen määrittely ei aina ole selkeää, ja saattaa olla vaikea sanoa, onko arvioinnin kohde jommankumman tai kummankin direktiivin kriteereiden mukainen. Tältä osin joidenkin YVA-direktiivin liitteessä II lueteltujen hankeluokkien määrittely ei ole selkeää maankäyttöä koskevien muutosten osalta, ja siitä saattaa aiheutua sekaannusta SYA-direktiivin kanssa.

⁷ Direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1); direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1); direktiivi 2006/12/EY jätteistä (EUVL L 114, 27.4.2006, s. 9); direktiivi 2002/49/EY ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta (EYVL L 189, 18.7.2002, s. 12); direktiivi 2008/50/EY ilmanlaadusta ja sen parantamisesta (EUVL L 152, 11.6.2008, s. 1).

⁸ Rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehtyyn YK:n Euroopan talouskomission yleissopimukseen liittyvä strategista ympäristöarviointia koskeva pöytäkirja (Kiova 2003). Pöytäkirja hyväksyttiin päätöksellä 2008/871/EY (EUVL L 308, 19.11.2008, s. 33).

⁹ – Kun on kyse suurista hankkeista, jotka koostuvat alihankkeista, tai kun hankkeella on paikallisen tason ylittäviä vaikutuksia. – Kun hankkeet edellyttävät muutoksia maankäyttösuunnitelmiin (joille on suoritettava strateginen ympäristöarviointi), ennen kuin rakennuttaja voi hakea lupaa ja suorittaa ympäristövaikutusten arvioinnin. – Suunnitelmat ja ohjelmat, joissa asetetaan sitovat kriteerit myöhemmin toteutettavien hankkeiden luvulle. – SYA:n ja YVA:n hierarkkinen suhde (luokittelu).

Jäsenvaltiot ovat päätyneet erilaisiin keinoihin ratkaista päällekkäisistä menettelyistä mahdollisesti aiheutuvia ongelmia. Ne vaihtelevat yksittäisissä tapauksissa sovellettavista yhteisistä menettelyistä kilpailuviranomaisten väliseen epäviralliseen koordinointiin. Useat jäsenvaltiot katsovat kuitenkin monesti, ettei niillä ole riittävästi kokemusta, jotta ne voisivat asianmukaisesti tunnistaa päällekkäiset kysymykset ja arvioida niitä.

Koska SYA-direktiivin täytäntöönpanosta ei ole kokemuksia, moni jäsenvaltio korostaa tarvetta koordinoida kumpaakin menettelyä. Käytännössä mekanismeja ja työkaluja ei kuitenkaan ole aina kehitetty ja testattu asianmukaisesti. Komissio voi laatia koordinoinnin helpottamiseksi ohjeet yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

Olisi harkittava mahdollisuutta *yhdistää YVA-direktiivi ja SYA-direktiivi*, jotta voitaisiin selkeyttää niiden keskinäistä suhdetta ja tehostaa niiden täydentävyyttä ja toimivuutta ottamalla käyttöön kokonaisvaltainen ympäristövaikutusten arviointi. Vaikka tämä vaihtoehto vaikuttaa lupaavalta, vain harva jäsenvaltio suositteli direktiivien yhdistämistä. Päinvastoin, jäsenvaltiot korostivat sitä, että SYA:n ja YVA:n pitäisi olla täysin itsenäisiä, sillä direktiivit täydentävät toisiaan ja liittyvät eri vaiheisiin ja prosesseihin.

Ottaen huomioon edellä esitetyt näkemykset sekä SYA-direktiivin soveltamisesta saadut vähäiset kokemukset näyttää siltä, että tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista yhdistää menettelyjä. Sen sijaan koordinaatiota ja yhdenmukaisuutta voitaisiin parantaa puuttamalla direktiivien säännösten välillä esiintyviin epäjohdonmukaisuuksiin ja selventämällä YVA-direktiivissä olevien ongelmallisten hankeluokkien määritelmää muuttamalla kyseistä direktiiviä ja/tai laatimalla ohjeet, kuten edellä on esitetty.

4.2. Luontodirektiivi ja biologista monimuotoisuutta koskeva toimintasuunnitelma¹⁰

Kommenteissaan **luontodirektiivistä** ja erityisesti sen 6 artiklan 3 kohdasta, jossa säädetään tietyissä tapauksissa toteutettavasta erityisestä arvioinnista, jäsenvaltiot toteavat, ettei niillä ole ollut mainittavia ongelmia kyseisen säännöksen yhteensovittamisessa SYA-direktiivin 11 artiklan 2 kohdan kanssa, jossa säädetään yhteensovitetuista tai yhteisistä arviointimenettelyistä. Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet ryhtyneensä toimiin välttääkseen kaksinkertaisen ja päällekkäisen toiminnan ensisijaisesti noudattamalla koordinoitua lähestymistapaa, jonka ne katsovat yhteistä lähestymistapaa paremmaksi.¹¹

Olisi kuitenkin huomattava, että valtiosta riippumattomat järjestöt ovat ilmaisseet huolensa tästä kysymyksestä.

Moni jäsenvaltio katsoo **biologista monimuotoisuutta koskevan toimintasuunnitelman** osalta, että SYA-direktiivin säännökset ovat riittävät ja että niissä otetaan huomioon toimintasuunnitelmat pääkohdat.

¹⁰ KOM(2006) 216.

¹¹ SYA-prosessin koordinointi muiden arviointimenettelyjen kanssa tai yhteinen menettely, jossa yksi ainoa arviointi näyttää kummankin direktiivin vaatimukset.

Vuonna 2008 laaditussa väliarvioinnissa biologista monimuotoisuutta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta¹² todetaan, että EU ei todennäköisesti kykene saavuttamaan tavoitettua pysäyttää biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen vuoteen 2010 mennessä. Väliarvioinnissa korostetaan tarvetta edistystä edelleen sen varmistamisessa, että SYA ja YVA suoritetaan järjestelmällisesti jäsenvaltioiden ja EY:n rahoittamissa ympäristön kannalta herkissä avustustoimissa.

4.3. Pöytäkirja strategisesta ympäristöarvioinnista

Rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehtyä Espoon yleissopimusta, johon Euroopan yhteisö on liittynyt, on täydennetty pöytäkirjalla strategisesta ympäristöarvioinnista. Pöytäkirja hyväksyttiin Kiovassa 21. toukokuuta 2003, ja sen ovat allekirjoittaneet 36 valtiota ja Euroopan yhteisö. Jotta pöytäkirja tulisi voimaan, 16 allekirjoittajan on ratifioitava se (toistaiseksi sen on ratifioinut 10 allekirjoittajaa).

Strategisesta ympäristöarvioinnista tehty pöytäkirja ei rajoitu suunnitelmien ja ohjelmien *rajat ylittäviin* vaikutuksiin, vaan se koskee myös niiden vaikutuksia sopimusvaltion rajojen sisällä. Sen jälkeen kun pöytäkirja on tullut voimaan, sopimuspuolten on arvioitava tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksia. Pöytäkirja, toisin kuin SYA-direktiivi, koskee myös politiikkoja ja lainsäädäntöä.

4.4. Ilmastonmuutos

Useat jäsenvaltiot ovat maininneet suurimmaksi ongelmaksi sen, ettei ympäristövaikutusten määrittämistä varten ole laadittu selkeitä menetelmiä. SYA-direktiivissä käsitellään ilmastonmuutokseen liittyviä kysymyksiä tapauskohtaisesti lähinnä sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä, joilla on mahdollisesti merkittävä vaikutus ilmastoon (esim. energia- tai liikennealan suunnitelmat ja ohjelmat). On kuitenkin ennakoitavissa, että ilmastonmuutokseen liittyvät kysymykset otetaan tulevaisuudessa paremmin huomioon myös muiden suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä.

Eräät jäsenvaltiot kehittelevät erityisiä menetelmiä, joilla mitataan tietystä suunnitelmasta tai ohjelmasta mahdollisesti aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Joissakin jäsenvaltioissa on asetettu tavoitteeksi hiilineutraalius (eli suunnitelman tai ohjelman täytäntöönpano ei saisi lisätä kasvihuonekaasupäästöjä), tai niissä määritellään suunnitelman tai ohjelman vaikutukset ilmastonmuutokseen sen mukaan, paljonko kasvihuonekaasupäästöjä saadaan oletettavasti vähennettyä.

Koska SYA-direktiivissä ei ole varsinaisia ohjeita ilmastonmuutokseen liittyvien kysymysten huomioimisesta, olisi pyrittävä kehittämään erityiset suuntaviivat.

¹² KOM(2008) 864.

5. EY:N YHTEISRAHOITAMAT HANKKEET VUOSINA 2007–2013¹³

SYA-direktiivin 3 artiklan 9 kohdan mukaan direktiiviä ei sovellettu ohjelmakauden 2000–2006 suunnitelmiin ja ohjelmiin. Kaudella 2007–2013 SYA-direktiiviä sovelletaan täysimääräisesti direktiivin 2 artiklan a alakohdan sekä koheesiorahastoa, maaseudun kehittämistä ja kalastusalaan koskevien asetusten mukaisesti, joissa viitataan nimenomaan strategisten ympäristöarviointien suorittamiseen.

Käytännössä useimpien vuosiksi 2007–2013 hyväksytyjen toimenpideohjelmien osalta oli suoritettava strateginen ympäristöarviointi direktiivin säännösten mukaisesti. Strategista ympäristöarviointia ei siis ole suoritettu sellaisille toimenpideohjelmille, joissa ei vahvisteta puitteita tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, eli lähinnä Euroopan sosiaalirahaston ohjelmille. Ohjelmien oli vastattava SYA-direktiivissä asetettuja vaatimuksia, ennen kuin komissio hyväksyi ne.

Koheesiopolitiikan toimenpideohjelmien osalta SYA-direktiivin soveltamisesta on saatu seuraavanlaisia kokemuksia:

- SYA-prosessi vaikutti selvästi ohjelmien sisältöön, sillä ympäristövaatimukset oli otettava huomioon jo suunnitteluvaiheessa. Tosin on vaikea määrittellä, missä määrin näin tapahtui käytännössä.
- Yleisön osallistuminen ei ollut eräissä jäsenvaltioissa niin laajaa kuin se olisi voinut olla. Itse asiassa ohjelmien hyväksymisen tiukan aikataulun takia useat suunnitteluviranomaiset panivat SYA-prosessin täytäntöön hyvin lyhyessä ajassa. Toisaalta on huomattava, että asetuksen (EY) N:o 1083/2006 11 artiklassa (kumppanuus) säädetään kansalaisyhteiskuntaa edustavien elinten osallistumisesta ohjelmien valmisteluun.
- Ympäristöviranomaisia kuultiin ja heidät otettiin mukaan päätöksentekoprosessiin, vaikka eräissä tapauksissa oli vaikea huomioida kaikki viranomaisten esittämät suositukset.
- Ympäristöselostukset olivat laadultaan epätasaisia ja joissakin tapauksissa jopa melko huonolaatuisia.

Maaseudun kehittämisohjelmien strategisesta ympäristöarvioinnista voidaan esittää seuraavat huomiot:

- Strategisen ympäristöarvioinnin laatu vaihteli huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen.

¹³ Asetus (EY) N:o 1083/2006 Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR), Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25); asetus (EY) N:o 1698/2005 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1); asetus (EY) N:o 2371/2002 elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa (EYVL L 358, 31.12.2002, s. 59).

– Useimmissa tapauksissa julkiseen kuulemiseen osallistui useita sidosryhmiä, vaikka toisinaan yleisölle ei annettu riittävästi mahdollisuuksia osallistua puutteellisten kuulemismenetelmien takia.

Vastaavia huomioita esitettiin Euroopan kalatalousrahastosta rahoitettujen toimenpideohjelmien osalta.

Kaikkiaan on tärkeä korostaa niitä myönteisiä vaikutuksia, joita SYA-direktiivin soveltamisella on ollut yhteisön osarahoittamiin ohjelmiin, siitä huolimatta että strategisen ympäristöarvioinnin vaikutusta ohjelmien sisältöön ei ole mahdollista määrittää tarkasti. Vaikka kehittämisen varaa on edelleen, SYA-direktiivin täytäntöönpano on lisännyt ympäristökysymysten huomioon ottamista ohjelmien sisällössä. Ympäristöviranomaiset otetaan nykyään paremmin mukaan päätöksentekoprosessin kaikkiin vaiheisiin.

6. DIREKTIIVIN TOIMIVUUS

SYA-direktiivin toimivuutta on arvioitu sen perusteella, miten ympäristökysymykset on otettu huomioon suunnittelussa, ohjelmien laadinnassa ja päätöksenteossa ja miten paljon suunnitelmia ja ohjelmia on muutettu SYA-menettelyn soveltamisen johdosta.

6.1. SYA-direktiivin vaikutus suunnitteluvaiheeseen

Useimmat jäsenvaltiot mainitsivat erikseen SYA-direktiivin parantaneen koko suunnitteluvaiheen organisointia ja rakennetta ja pitivät tätä myönteisenä asiana. Erityisesti vaatimus ympäristöviranomaisten ja yleisön kuulemisesta on lisännyt suunnitteluprosessien avoimuutta.

6.2. SYA-direktiivin vaikutus suunnitelmien ja ohjelmien sisältöön

Useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että SYA-direktiivi on useissa tapauksissa vaikuttanut suunnitelmien ja ohjelmien sisältöön. Niiden kokemukset kuitenkin vaihtelevat. Jäsenvaltiot ilmoittivat yleisesti, että SYA-direktiivi ei vaikuttanut keskeisiin tavoitteisiin tai rahoituksen jakautumiseen tavoitteiden kesken. Sen sijaan se vaikutti eräisiin rahoituksen tavoitteisiin, suunnitelmiin tai kriteereihin. Joidenkin kokemusten mukaan näyttää kuitenkin siltä, että SYA-direktiivillä oli suuri vaikutus laajojen kansallisten suunnitelmien sisältöön, esimerkiksi vaihtoehtojen valintaan tai SYA-direktiivissä esitettyjen keskeisten ehdotusten sisällyttämiseen.

Useimmat jäsenvaltiot myös ilmoittivat, että suunnitelmia ja ohjelmia muutetaan niiden valmisteluvaiheessa asteittain, toistuvan SYA-prosessin pohjalta. Ne mainitsivat erityisesti, että aiemmin käytetyt kalliit lieventämistoimet saattavat olla nykyään tarpeettomia, koska ympäristökysymykset otetaan huomioon jo suunnitelmia ja ohjelmia valmisteltaessa.

6.3. Jäsenvaltioiden havaitsemat SYA:n edut

Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet SYA:n eduiksi muun muassa seuraavat:

- Ympäristönäkökohdat otetaan huomioon päätöksenteossa ja suunnitelmien ja ohjelmien laadinnassa.
- Viranomaiset on otettu mukaan prosessiin ja heitä kuullaan. Tämä helpottaa ja vahvistaa (suunnittelu-, ympäristö- ja terveys-) viranomaisten välistä yhteistyötä.
- Päätöksenteko on entistä avoimempaa, kun yhteiskunnan eri lohkot osallistuvat toimintaan.
- SYA on edistänyt ympäristöpolitiikan vaatimusten noudattamista.

7. DIREKTIIVIN PARANTAMISMAHDOLLISUUDET

Pitkällä aikavälillä voitaisiin harkita direktiivin muuttamista esimerkiksi siten, että otetaan huomioon strategista ympäristöarviointia koskevan pöytäkirjan voimaantulo. Lisäksi SYA-direktiivin soveltamisalaa voitaisiin laajentaa (kattamaan laajemmin esimerkiksi ilmastonmuutos, biodiversiteetti ja riskit) ja samalla vahvistaa synergiaa muiden ympäristölainsäädännön säännösten kanssa. Tältä osin voitaisiin antaa seuraavat suositukset:

- *Strategista ympäristöarviointia koskevan pöytäkirjan* voimaantulo saattaa aiheuttaa muutoksia SYA-direktiivissä. Direktiiviin voitaisiin tehdä myös muita muutoksia. Osa muutoksista voitaisiin tehdä YVA-direktiivin uudelleentarkastelun yhteydessä, esimerkiksi tekemällä muutoksia sen liitteisiin.
- Strategista ympäristöarviointia koskeva pöytäkirja on kattavampi kuin SYA-direktiivi, sillä siinä kehoitetaan soveltamaan arviointia myös eräisiin *politiikkoihin ja säädösehdotuksiin*. Koska SYA-direktiiviä ei sovelleta sellaisiin politiikkoihin, joilla luodaan puitteet suunnitelmille ja ohjelmille, on harkittava mahdollisuutta sisällyttää politiikat ja säädösehdotukset tulevaisuudessa direktiivin soveltamisalaan.
- Jäsenvaltioiden on *kehitettävä valmiuksiaan*, jotta voidaan varmistaa SYA-direktiivin tehokas täytäntöönpano. Tämä edellyttää voimakasta tukea toimintavalmiuksien kehittämiseksi erityisesti toteuttamalla kohdennettuja kampanjoita, joiden tavoitteena on rekrytoida ja kouluttaa SYA-asiiantuntijoita, sekä laatimalla ohjeita.
- Eräät jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet tarvitsevansa *lisää ohjeita* erityisesti joidenkin direktiivin keskeisten käsitteiden tulkintaa varten (seulontakriteerit, vaihtoehtojen määrittäminen, koordinoitimekanismit ja/tai yhteiset menettelyt, jotka koskevat muissa direktiiveissä arvioinnille asetettujen vaatimusten täyttämistä, sekä erityiset ohjeet, jotka koskevat SYA:n ja YVA:n keskinäistä suhdetta). Komissio voisi kehittää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa koko EU:ta varten ohjeet siitä, miten ilmastonmuutokseen ja biodiversiteettiin liittyvät kysymykset voitaisiin sisällyttää paremmin SYA:han.

8. PÄATELMÄT

SYA-direktiivin täytäntöönpano ja toimivuus jäsenvaltioissa vaihtelee riippuen SYA-menettelyn institutionaalista ja oikeudellisista järjestelyistä ja siitä, miten kukin jäsenvaltio näkee oman roolinsa. Käytäntöjen moninaisuus vaikuttaa myös siihen, millaisia etuja ja haittoja jäsenvaltio näkee SYA:lla olevan ja millaisilla toimenpiteillä direktiivin täytäntöönpanoa ja toimivuutta voitaisiin todennäköisesti parantaa.

Tässä kertomuksessa esitettyjen yleisten havaintojen pohjalta vaikuttaa siltä, että SYA-direktiivin soveltaminen jäsenvaltioissa on vielä alkutekijöissään ja että tarvitaan lisää kokemuksia, ennen kuin voidaan päättää, olisiko direktiiviä muutettava ja jos olisi, miten. Jäsenvaltiot näyttävät asettavan etusijalle lainsäädännön vaatimusten pysyvyyden ja kannattavat SYA-järjestelmän ja -menettelyjen vakiinnuttamista ja sellaisten keinojen kehittämistä, joiden avulla SYA-prosessia voidaan hyödyntää suunnitteluprosessin parantamiseen. Seuraava arviointikertomus olisi laadittava vuonna 2013.

Kaikkiaan voidaan todeta, että SYA-direktiivi edistää ympäristökysymysten järjestelmällistä ja organisoitua huomioon ottamista suunnitteluprosessissa ja vahvistaa ympäristönäkökohtien sisällyttämistä prosessiin jo varhaisvaiheessa. Lisäksi direktiivissä asetettujen vaatimusten ansiosta (ympäristöselostukset, viranomaisten ja yleisön kuuleminen, tiedottaminen jne.) varmistetaan tehokkaat ja yhdenmukaiset suunnitteluprosessit ja edistetään avointa ja osallistuvaa päätöksentekoprosessia.

Liite

Tärkeimmät tietolähteet

- Komission tilaama tutkimus SYA-direktiivin soveltamisesta ja toimivuudesta:
<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>.
- Jäsenvaltioiden vastaukset SYA-direktiivin soveltamista ja toimivuutta koskevaan komission kyselyyn.
- Komission tilaama asiaa koskeva tutkimus ”*The Relationship between the EIA and the SEA Directives*” (2005)
http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf.
- Handbook on SEA for Cohesion Policy 2007–2013 (2007, GRDP).
- Komission ohjeet direktiivin 2001/42/EY täytäntöönpanosta (2003):
<http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>.
- Komission kokemukset SYA-direktiivin täytäntöönpanosta ja sen soveltamisesta EU:n osarahoittamiin kauden 2007–2013 ohjelmiin.