



Bryssel 15.5.2017
COM(2017) 234 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille direktiivin 2001/42/EY 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista

1. Johdanto

Tässä tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY, jäljempänä 'strategista ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi'¹, toisessa täytäntöönpanokertomuksessa² käsitellään direktiivin soveltamisesta vuosien 2007 ja 2014 välisenä aikana saatuja kokemuksia. Kertomus perustuu strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 12 artiklan 3 kohtaan, ja siinä arvioidaan direktiivin täytäntöönpanoa mainitulla ajanjaksolla³. Tähän kertomukseen sisältyviä havaintoja voidaan hyödyntää myös strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin arvioinnissa, joka tehdään osana komission sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa ohjelmaa (REFIT)⁴.

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevalla direktiivillä pannaan täytäntöön Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 11 ja 191 artiklassa määrätty ympäristönäkökohtien integroinnin ja ympäristönsuojelun periaate. Siinä säädetään ympäristönsuojelun korkeasta tasosta ja edistetään ympäristönäkökohtien huomioimista tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun ja hyväksymisen yhteydessä. Tätä tarkoitusta varten direktiivissä edellytetään ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä sellaisista suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä ei vahvisteta mitattavissa olevia ympäristönormeja. Se on ensi sijassa menettelytapadirektiivi, jossa vahvistetaan tietyt vaiheet, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon yksilöidessään ja arvioidessaan ympäristövaikutuksia. Strateginen ympäristöarviointiprosessi (SYA) auttaa poliittisia päättäjiä tekemään objektiiviseen tietoon sekä suuren yleisön, sidosryhmien ja asianomaisten viranomaisten kuulemisten tuloksiin perustuvia päätöksiä. Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin keskeisten vaatimusten soveltamista ja sen suhdetta muihin direktiiveihin käsitellään 2 ja 3 jaksossa.

2. Täytäntöönpanon edistyminen

2.1 Oikeudelliset ja hallinnolliset järjestelyt jäsenvaltioissa

Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Oikeudellinen kehys, jolla strategista ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi pannaan täytäntöön, vaihtelee eri jäsenvaltioissa niiden hallintorakenteen ja hallinnollisten menettelyjen mukaan. Eräissä jäsenvaltioissa strategista ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi on pantu täytäntöön erityisen kansallisen lainsäädännön avulla, ja toiset jäsenvaltiot puolestaan ovat

¹ EYVL L 197, 21.7.2001, s. 30. Termi 'strateginen' ei esiinny itse direktiivissä, mutta se on yleisin ja vakiintunein termi viitattaessa siihen.

² Ensimmäinen kertomus esitettiin 14.9.2009 (KOM(2009) 469).

³ Lisätietoja arviointia tukevassa selvityksessä [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf].

⁴ http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en.

sisällyttäneet sen vaatimukset olemassa oleviin säännöksiin, kuten säännöksiin, joilla ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi, jäljempänä ”YVA-direktiivi”⁵, on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Vuoden 2007 jälkeen yli puolet jäsenvaltioista on muuttanut kansallista lainsäädäntöään, jolla strategista ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi on pantu täytäntöön, sen varmistamiseksi, että niiden kansalliset säännökset ovat direktiivin mukaisia, ja sellaisten tapausten ratkaisemiseksi, joissa kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan virheellisesti.

Eri jäsenvaltioiden hallintorakenteen erityispiirteet ovat vaikuttaneet niiden toteuttamiin hallinnollisiin järjestelyihin direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamiseksi. Tavallisesti viranomainen, joka laatii ja hyväksyy suunnitelmat ja ohjelmat, on sama, joka vastaa myös strategisesta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Useimmissa jäsenvaltioissa ympäristöministeriö tai ympäristövirasto katsotaan ”viranomaiseksi, joka vastaa erityisesti ympäristöasioista” (strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 6 artiklan 3 kohta). Eräissä jäsenvaltioissa ympäristöviranomaisilla on enemmän tehtäviä, ja ne vastaavat myös strategisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn johtamisesta. Jotkut jäsenvaltiot ovat nimenneet elimen, joka valvoo ja tarkastaa strategisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn dokumentoinnin ja tulosten laadun.

Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta päätöksenteossa (8 artikla) ja päätöksistä tiedottamiseen liittyvissä järjestelyissä siinä vaiheessa, kun strateginen ympäristövaikutusten arviointimenettely on valmis (9 artikla). Eräissä jäsenvaltioissa ympäristöviranomaisilla on oikeus antaa hallinnollisia määräyksiä (esimerkiksi päätöksiä). Päätös voi olla suunnitelmien ja ohjelmien sisällön suhteen joko sitova, tai se voidaan antaa yksinomaan määräyksenä, joka ei ole sitova.

2.2 Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin soveltamisala

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot ovat saattaneet osaksi kansallista lainsäädäntöään ja panneet täytäntöön strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin sen tavoitteiden ja vaatimusten mukaisesti ilman direktiivin soveltamisalan määrittelyä liittyviä haasteita. Euroopan unionin tuomioistuin on kehittänyt strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevaan direktiiviin liittyvän laajan oikeuskäytännön ja helpottanut siten direktiivin soveltamista. Tuomioistuin on vahvistanut direktiivin käsitteiden ja säännösten laajan tulkinnan⁶. Esimerkiksi:

- *Suunnitelmat ja ohjelmat, joille on tehtävä strateginen ympäristöarviointi (2 artikla)*

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä ei määritellä käsitteitä ’suunnitelmat ja ohjelmat’ vaan pikemminkin siihen liitetään määre. Ensimmäisessä tuomiossa⁷, jossa tarkasteltiin strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin soveltamisalaa, tuomioistuin selvensi, että pelkästään se tosiseikka, että suunnitelmat ja

⁵ EUVL L 26, 28.1.2012, s. 1.

⁶ C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, s. 37, ja C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, s. 50.

⁷ C-105/09 ja C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355.

ohjelmat hyväksytään lain muodossa, ei sulje niitä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle⁸. Sen lisäksi suunnitelmat ja ohjelmat, joita edellytetään toimivaltaisten viranomaisten ja menettelytavan määrittämisestä koskevista kansallisissa määräyksissä tai säännöksissä mutta joiden hyväksyminen ei ole pakollista, voivat silti kuulua strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin soveltamisalaan, jos ne täyttävät kyseisessä direktiivissä vahvistetut kriteerit⁹. Jos on olemassa pienikin epäily, suunnitelmat ja ohjelmat olisi erotettava kaikista muista toimenpiteistä viittaamalla strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 1 artiklassa säädettyyn erityistavoitteeseen eli siihen, että suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi¹⁰.

Siltä osin kuin on kyse suunnitelmien ja ohjelmien määrittelemisestä, lähes puolet jäsenvaltioista on pannut täytäntöön strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan sanatakkasti. Useimmat jäsenvaltiot ovat sopeuttaneet alakohtaisen suunnitteluprosessin tyyppiä tai nimeä ottaakseen huomioon kansalliset erityisjärjestelyt.

- ***Puitteiden vahvistaminen (3 artiklan 2 kohta)***

Suunnitelmissa ja ohjelmissa, joista vaaditaan strateginen ympäristövaikutusten arviointi, olisi vahvistettava puitteet YVA-direktiivin liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. Melkein kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet sanatakkasti osaksi kansallista lainsäädäntöään ilmaisun 'puitteiden vahvistaminen', laatimalla siitä yleensä säädöksen tai ohjeasiakirjat. Tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että tämän ilmaisun on heijastettava strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin tavoitetta, jonka mukaan kaikkien tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksistä annettavien päätösten ympäristövaikutukset on otettava huomioon¹¹. Sen vuoksi voidaan todeta, että suunnitelmissa ja ohjelmissa vahvistetaan sellaisia päätöksiä koskevat puitteet, jotka vaikuttavat tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksiin erityisesti siltä osin kuin on kyse hankkeen sijaintipaikasta, luonteesta, laajuudesta ja toimintaolosuhteista tai resurssien kohdentamisesta.

- ***Seulonta***

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 3 artiklan 4 ja 5 kohdassa vahvistetaan menettely sen määrittämiseksi, onko suunnitelmilla ja ohjelmilla merkittäviä ympäristövaikutuksia, minkä vuoksi ne edellyttävät strategista ympäristövaikutusten arviointia. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin liitteessä II merkittävyyden määrittelyä koskevat perusteet. Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet sanatakkasti liitteen II osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja ne soveltavat tapauskohtaista seuranta. Direktiivin yleistavoite – eli ympäristönsuojelun

⁸ Sama kuin edellä, s. 41.

⁹ C-567/10, s. 31.

¹⁰ C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, s. 40 ja C-567/10, s. 30.

¹¹ C-105/09 ja C-110/09, ECLI:EU:C:2010:120, s. 60.

korkean tason varmistaminen – rajoittaa kuitenkin tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien seurantaan liittyvää harkintavaltaa¹².

2.3 Arvioinnin rajaus (5 artiklan 4 kohta)

Ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa toimitettavien ympäristötietojen laajuuden ja tarkkuuden määrittämiseen viitataan ilmaisulla ”arvioinnin rajaus” (scoping). Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta strategisen ympäristövaikutusten arvioinnin rajausvaiheen järjestämisen suhteen; periaatteessa velvoite on rajattu siihen, että erityisesti ympäristöasioista vastaavia viranomaisia on kuultava.

Eräissä jäsenvaltioissa raportin laatiminen arvioinnin rajauksesta on pakollista. Raportin sisältö ja siinä esitettyjen tietojen yksityiskohtaisuus voivat vaihdella eri jäsenvaltioissa, ja eräissä jäsenvaltioissa raportin sisällöstä säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

Jäsenvaltioiden julkisten viranomaisten osallistuminen arvioinnin rajaukseen vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Ympäristöviranomaisia olisi vähintäänkin kuultava arvioinnin rajausvaiheen yhteydessä. Eräissä jäsenvaltioissa ympäristöviranomaiset myös hyväksyvät arvioinnin rajaukseen liittyvän dokumentaation.

2.4 Ympäristöselostus (5 artikla ja liite I)

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin liitteessä I säädetään ympäristöselostuksen sisältöä koskevista vähimmäisvaatimuksista. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että selostus on riittävän laadukas. Lähes puolet jäsenvaltioista on ulottanut liitteen I soveltamisalan kansalliseen lainsäädäntöönsä. Eräissä jäsenvaltioissa vaaditaan esimerkiksi, että ympäristöselostukseen on sisällytettävä arviointi tietyistä taloudellisista ja sosiaalisista tekijöistä, joilla saattaa olla ratkaiseva merkitys suunnitelman täytäntöönpanossa. Eräät muut jäsenvaltiot edellyttävät nimenomaisesti, että julkisten kuulemisten tulokset sisällytetään ympäristöselostukseen. Selvityksen yleistajuisen yhteenvedon sisällön osalta lähes kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin asiaa koskevat säännökset sellaisinaan osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Ympäristöselostusta laatiessaan jäsenvaltiot ovat törmänneet kahdenlaisiin haasteisiin:

- i.* tietojen saatavuus ja laatu;
- ii.* selostuksen laatimisesta vastaavien asiantuntijoiden ja sen laadun tarkastamisesta vastaavien viranomaisten tekninen tietämys ja kokemus.

- Perustiedot

Eräät jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet sanatarkasti osaksi kansallista lainsäädäntöään liitteessä I(b) olevat vaatimukset; toiset puolestaan ovat laatineet ohjeasiakirjat perustietojen keruun helpottamiseksi. Lähes kaksi kolmasosaa jäsenvaltioista on ilmoittanut, että kerättävien tietojen merkityksellisyys, saatavuus ja yksityiskohtaisuus aiheuttavat vaikeuksia perustietojen kerätyssä; tämä koskee esimerkiksi ilmastonmuutokselle alttiuden arvioimiseen liittyviä

¹² C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608, s. 47.

tietoja¹³. Kokemus on osoittanut, että perustietojen laatu on parempi pienimuotoisten suunnitelmien ja ohjelmien kohdalla johtuen niiden sijaintipaikkakohtaisesta luonteesta.

- ***Kohtuulliset vaihtoehdot (5 artiklan 1 kohta)***

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä ei määritellä ilmaisua 'kohtuulliset vaihtoehdot' eikä sitä, miten direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Useat jäsenvaltiot ovat laatineet kansalliset ohjeasiakirjat, joiden avulla on helpompaa yksilöidä ja valita kohtuulliset vaihtoehdot SYA-menettelyä varten. Ei ole olemassa yhteistä käytäntöä arvioitavien vaihtoehtojen tyyppin ja lukumäärän määrittelemiseksi. Se riippuu kunkin suunnitelma- ja ohjelmakokonaisuuden tavoitteista, maantieteellisestä laajuudesta ja sisällöstä. Jäsenvaltioiden käytettävissä olevat kolme yleisintä vaihtoehtojen luokkaa ovat kuitenkin

i. sijaintipaikkakohtaiset vaihtoehdot;

ii. laadulliset ja määrälliset vaihtoehdot (ympäristöön liittyvien toimien laajuuden ja merkityksen muuttaminen)

iii. tekniset vaihtoehdot (jotka liittyvät tietyssä valitussa paikassa toteutettavien tulevien hankkeiden suunnitteluun).

Jäsenvaltiot ottavat ympäristöselostuksessa aina huomioon myös *nollavaihtoehdon*¹⁴, mutta sen täytäntöönpanoratkaisu vaihtelee. Eräät jäsenvaltiot pitävät sitä yhtenä kohtuullisista vaihtoehdoista; toiset puolestaan katsovat, että kyseessä on ympäristöselostuksen erillinen osa, jolla ei välttämättä ole mitään tekemistä kohtuullisten vaihtoehtojen kanssa, vaan se liittyy pikemminkin perustietoihin.

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon ja soveltamisen varmistamiseksi arvioitavien vaihtoehtojen on oltava kohtuullisia suunnitelmien ja ohjelmien tavoitteisiin ja maantieteelliseen laajuuteen nähden ennen niiden lopullisen sisällön vahvistamista. Kuten myös jäsenvaltiot ovat todenneet, suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen liittyvistä erityispiirteistä johtuen kohtuullisten vaihtoehtojen yksilöiminen saattaa olla haasteellista. Esimerkiksi kohtuullisten vaihtoehtojen yksilöiminen ja arvioiminen suunnitteluvaiheessa on vaikeaa joko suunnitelmien ja ohjelmien strategisen erityisisällön tai niiden yleisen sisällön vuoksi.

2.5 Kuuleminen (6 artikla)

Jäsenvaltioilla on huomattavaa harkintavaltaa järjestäessään kansalaisille ja asianomaisille viranomaisille suunniteltua tiedotus- ja kuulemisprosessia SYA-menettelyn eri vaiheissa.

¹³ Komission yksiköt ovat laatineet ohjeet ilmastomuutoksen ja biologisen monimuotoisuuden sisällyttämisestä strategiseen ympäristövaikutusten arviointiin [<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>].

¹⁴ Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin liitteessä I(b) säädetään, että ympäristöselostukseen on sisällytettävä ympäristön tilan todennäköistä kehittymistä koskevia tietoja siinä tapauksessa, että suunnitelmaa tai ohjelmaa ei panna täytäntöön. Tätä kutsutaan usein *nollavaihtoehdoksi*.

Niiden olisi varmistettava, että järjestetään riittävän hyvissä ajoin toimiva kuulemismenettely, joka vastaa myös Århusin yleissopimuksen määräyksiä¹⁵.

- ***Määräajat***

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä ei täsmennetä kuulemismenettelyn aikataulua, mutta siinä edellytetään, että ”kuulemismääräajat ovat asianmukaiset” (6 artiklan 2 kohta). Tavallisesti ympäristöviranomaisten kuulemiselle asetetut määräajat ovat samat kuin kansalaisia kuultaessa. Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut¹⁶, että määräajat voidaan vahvistaa kansallisessa lainsäädännössä, edellyttäen etteivät ne estä kansalaisten ja viranomaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia ilmaista mielipiteensä.

- ***Seulontaa / arvioinnin rajausta koskevien tietojen asettaminen yleisön saataville***

Kaikki jäsenvaltiot tiedottavat yleisölle seulontamenettelyn tuloksista. Tiedot esitetään yleensä yksittäisten suunnitelmien ja ohjelmien verkkosivuilla tai ympäristöviranomaisten verkkosivulla erityisesti silloin, kun nämä tekevät lopullisen päätöksen. Seulontapäätös julkaistaan myös sanomalehdissä, virallisissa lehdissä jne.

Eräissä jäsenvaltioissa yleisö osallistuu arvioinnin rajaukseen; se saa tietoa, ja sillä on tilaisuus esittää kirjallisia kommentteja tai osallistua kuulemisiin.

- ***Asianomaisten viranomaisten kuuleminen (6 artiklan 3 kohta)***

Kaikki jäsenvaltiot kuulevat viranomaisia ympäristöselostuksesta ja suunnitelma- ja ohjelmaluonnoksista. Eräissä jäsenvaltioissa ympäristöviranomainen toimii yhteystahona suunnitelmien ja ohjelmien laatimisesta vastaavan viranomaisen ja kaikkien muiden sellaisten viranomaisten välillä, joita on kuultava SYA-menettelyn yhteydessä. Ympäristöviranomainen vastaa myös ympäristöselostuksen laadun varmistamisesta.

Euroopan unionin tuomioistuin on täsmentänyt¹⁷, että viranomaisessa, joka on vastuussa kuulemisesta ympäristöasioissa, on varmistettava toiminnallinen erottelu. Näin varmistetaan, että viranomaisen oma hallinnollinen yksikkö on tosiasiallisesti tarpeeksi riippumaton antamaan puolueettoman lausunnon SYA-menettelyn kohteena olevasta suunnitelmasta tai ohjelmasta.

- ***Yleisön kuuleminen ympäristöselostuksesta***

Useimmissa jäsenvaltioissa ympäristöselostus julkistetaan samaan aikaan kuin suunnitelma- ja ohjelmaluonnokset. Näin yleisöllä on riittävästi aikaa ilmaista mielipiteensä ja myötävaikuttaa ympäristöselostuksen laatimiseen ennen suunnitelmien ja ohjelmien virallista hyväksymistä. Tavallisesti jäsenvaltiot julkaisevat ilmoituksen julkisesta kuulemisesta internetissä. Ilmoituksessa mainitaan suunnitelman tai ohjelman nimi, siitä vastaavat viranomaiset sekä osoite, jossa kaikki suunnitelma- ja ohjelmaluonnoksiin liittyvät asiakirjat, ympäristöselostus ja sen yleistajuinen yhteenveto mukaan luettuina, on saatettu yleisön

¹⁵ Tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus.

¹⁶ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, s. 50.

¹⁷ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, s. 42.

saataville julkista kuulemista varten. Eräissä jäsenvaltioissa kuulemista koskevat vaatimukset ovat direktiivissä säädettyjä vaatimuksia tiukempia, ja niissä edellytetään esimerkiksi kokouksen tai julkisen kuulemistilaisuuden järjestämistä yleisön mielipiteen kuulemiseksi.

Julkinen kuuleminen on olennainen osa menettelyä, ja sen tarkoituksena on lisätä suunnitteluprosessin avoimuutta, tehokkuutta ja toimivuutta. Tällä tavoin sen kautta edistetään ja parannetaan yleisvaikutelmaa suunnitelmasta tai ohjelmasta ja sen sosiaalista hyväksyttävyyttä ennen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä ja toteuttamista.

- ***Valtioiden väliset neuvottelut (7 artikla)***

Kaikki jäsenvaltiot kahta lukuun ottamatta ovat ilmoittaneet strategiseen ympäristöarviointiin liittyviä valtioiden välisiä neuvotteluja koskevista kokemuksista joko kohdeosapuolena, käynnistäjänä osapuolena tai molempina. Useimmissa jäsenvaltioissa näiden neuvottelujen järjestämisestä vastaavat ympäristöviranomaiset.

Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että strategiseen ympäristöarviointiin liittyvien valtioiden välisten neuvottelujen suurimpia esteitä ovat asiakirjojen kääntämisestä aiheutuvat kustannukset, käännettyjen asiakirjojen laatu ja usein liian tiukat aikataulut.

2.6 Merkittävien ympäristövaikutusten seuranta (10 artikla)

Seurannan avulla voidaan vertailla ympäristöarvioinnin tuloksia suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisesta saatuihin tuloksiin erityisesti merkittävien ympäristövaikutusten osalta. Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä ei säädetä merkittävien ympäristövaikutusten seuranta koskevista tavoista järjestelystä, seurantatiheydestä, seurantamenetelmistä eikä elimistä, jotka vastaavat seurannan toteuttamisesta.

Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että seuranta riippuu suunnitelmista ja ohjelmista ja että on olemassa tietynlaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joista laaditaan säännöllisesti seurantaraportti. Useimmat jäsenvaltiot eivät kuitenkaan pysty toimittamaan tietoja seurantatiheydestä. Seuranta voi perustua vakiomuotoisiin seurantaindikaattoreihin, jotka on vahvistettu toisinaan kansallisessa lainsäädännössä tai jotka vahvistetaan tapauskohtaisesti. Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin osalta jäsenvaltiot pyrkivät tarvittaessa käyttämään muissa direktiiveissä, kuten vesipolitiikan puitedirektiivissä¹⁸, luontotyyppidirektiivissä¹⁹ ja teollisuuspäästädirektiivissä²⁰, vahvistettuja ympäristöseurantajärjestelyjä.

3. Suhde muuhun EU:n lainsäädäntöön ja muihin politiikanaloihin

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi on selkeässä yhteydessä YVA-direktiiviin ja luontotyyppidirektiiviin. Se liittyy läheisesti myös muihin direktiiveihin (kuten nitraattidirektiivi, jätedirektiivi, meludirektiivi ja tulvariskidirektiivi²¹), joissa säädetään

¹⁸ EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1.

¹⁹ EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7.

²⁰ EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17.

²¹ EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1; EUVL L 312, 22.11.2008; EYVL L 189, 18.7.2002, s. 12; EUVL L 288, 6.11.2007, s. 27.

tietyjen strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymisestä. Pällekkäisyyksien välttämiseksi strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 11 artiklassa säädetään, että jos on kyse hankkeista, joissa velvoite tehdä ympäristövaikutusten arviointeja johtuu samanaikaisesti sekä strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevasta direktiivistä että muusta unionin lainsäädännöstä, jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön yhteen sovitettuja ja/tai yhteisiä menettelyjä.

3.1 YVA-direktiivi

Direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetään, että strateginen ympäristöarviointimenettely on suoritettava ilman että se vaikuttaa mihinkään YVA-direktiivin tai muun EU:n lainsäädännön mukaisiin vaatimuksiin. Tuomioistuimen oikeuskäytännössä²² on tunnustettu, että YVA-direktiivin mukaisesti tehty ympäristöarviointi ei vaikuta strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä säädettyihin erityisvaatimuksiin, minkä vuoksi se ei vapauta strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin mukaisesta velvoitteesta suorittaa ympäristöarviointi, jos se on tarpeen mainitussa direktiivissä säädettyjen erityisten ympäristönäkökohtien noudattamisen varmistamiseksi. Lisäksi tuomioistuin on vahvistanut, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyt ja strategisen ympäristöarvioinnin menettelyt poikkeavat toisistaan monella tapaa. Sen vuoksi on tarpeen noudattaa samanaikaisesti molempien direktiivien vaatimuksia²³.

Käytäntö osoittaa, etteivät rajat näiden kahden menettelyn välillä ole aina selkeitä, ja menettelyt saattavat olla päällekkäisiä erityisesti silloin, kun on kyse maankäyttöön ja/tai aluesuunnitteluun liittyvistä suunnitelmista, ohjelmista ja hankkeista. Tämä johtuu siitä, että tämänkaltaisten suunnitelmien, ohjelmien tai hankkeiden ominaisuudet saattavat vaikuttaa sisältävän sekä suunnitelmille ja ohjelmille että hankkeille ominaisia piirteitä. Samalla maankäyttöön ja/tai aluesuunnitteluun liittyvät suunnitelmat ovat suunnitelmia ja ohjelmia, joihin yleisimmin sovelletaan SYA-menettelyä. Tällaisten arviointimenettelyjen yhteydessä on tärkeää varmistaa, että noudatetaan sekä strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevaa direktiiviä että YVA-direktiiviä erityisesti silloin, kun jäsenvaltiot ovat päättäneet käyttää yhteen sovitettuja menettelyjä.

Yhteen sovitetut tai yhteiset menettelyt ovat jäsenvaltioiden harkintavallassa²⁴, ja ainoastaan 10 jäsenvaltiota on päättänyt käyttää kansallisessa lainsäädännössään yhteen sovitettua tai yhteistä menettelyä.

3.2 Luontotyypidirektiivi

Monet jäsenvaltiot ovat katsoneet, ettei luontotyypidirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ja strategisen ympäristöarvioinnin mukaisesti tehtyihin arviointeihin liity päällekkäisyyden riskiä. Tämä johtuu eroista näiden kahden menettelyn soveltamisalassa ja niiden välisessä vuorovaikutuksessa. Tuomioistuin on täsmentänyt, että strategista ympäristövaikutusten

²² C-295/10, s. 58–63.

²³ Ks. edellinen alaviite, 61-63 kohta.

²⁴ Ks. edellinen alaviite, 65 kohta.

arviointia koskevan direktiivin soveltaminen riippuu siitä, täyttyvätkö luontodirektiivissä tarkoitetut arvioinnin tarpeellisuuden edellytykset suunnitelmien ja ohjelmien osalta.²⁵

4. Euroopan rakenne- ja investointirahastoista yhteisrahoitetut suunnitelmat ja ohjelmat (2014–2020)

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 3 artiklan 9 kohdassa säädetään, että Euroopan unionin yhteisrahoittamat suunnitelmat ja ohjelmat kuuluvat mainitun direktiivin soveltamisalaan. Yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella²⁶ ja rahastokohtaisilla asetuksilla säännellään ohjelmakaudella 2014–2020 viittä asianomaista Euroopan rakenne- ja investointirahastoa²⁷ (ERI-rahastot). Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevaa direktiiviä sovellettiin useimpiin ERI-rahastoista kaudella 2014–2020 yhteisrahoitettuihin ohjelmiin, koska ne muodostavat kehyksen hankkeiden tuleville lupapäätöksille.

Yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella on tehostettu strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin soveltamista kahdella tavalla. Ensinnäkin mainitun asetuksen 55 artiklan 4 kohdan mukaisesti ”*arviointiin on sisällyttävä tarvittaessa strategista ympäristöarviointia koskevat vaatimukset*”. Komissio on laatinut ohjeasiakirjat²⁸ ennakkoarvioinnin helpottamiseksi. Niissä määrätään, että strateginen ympäristöarviointi on tehtävä suunnitelmien ja ohjelmien laatimisen varhaisessa vaiheessa, ja se on saatettava päätökseen ennen suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymistä.

Toiseksi yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa otettiin käyttöön uutena piirteenä kaudella 2014–2020 ennakkoehdot. Niiden tarkoituksena on toisaalta varmistaa, että EU:n yhteisrahoituksen tehokkaan ja vaikuttavan käytön vaatimat edellytykset on vahvistettu, ja toisaalta turvata YVA-direktiivin ja strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin tehokas soveltaminen. Yleisiin ennakkoehdoin sisältyy järjestelyjä, joiden avulla varmistetaan strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin tehokas soveltaminen. Muutamien jäsenvaltioiden oli muutettava kansallista lainsäädäntöään. Ympäristöasioita koskevan päätöksentekomenettelyn oikeudellista kehystä on selkeytetty, ja strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten tieto- ja osaamis pohjaa on lujitettu. Lisäksi asetuksessa otettiin käyttöön liikennealaa koskeva temaattinen ennakkoehto, jossa edellytetään liikennealan investointien osalta kattavia yleissuunnitelmia ja -ohjelmia strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä säädettyjen oikeudellisten vaatimusten noudattamiseksi.

²⁵ C-177/11, ECLI:EU:C:2012:378, s. 19–24.

²⁶ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320.

²⁷ ERI-rahastot käsittävät EAKR:n, koheesiorahaston, ESR:n, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston.

²⁸ Guidance document on ex ante evaluation (ERDF, CF, ESF) [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf]; Guidelines for the ex-ante evaluation of 2014-2020 EMFF OPs [http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/guidelines-ex-ante-evaluation-2014-2020-emff-ops_en.pdf]; Synthesis of the ex-ante evaluations of RDPs 2014-2020 [http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf].

Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat noudattaneet strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin osalta yleisiä ennakkoehtoja. Useimmat jäsenvaltiot ovat todenneet, että ERI-rahastojen ohjelmien yleisluonteinen ja monialainen luonne on hankaloittanut strategista ympäristöarviointia koskevaa menettelyä, jota oli useassa tapauksessa nopeutettava. Jäsenvaltiot ovat maininneet, että suunnitelmien ja ohjelmien todennäköisiä merkittäviä ympäristövaikutuksia koskeva saatavilla oleva tieto oli melko yleisluonteista siinä vaiheessa, kun ne laativat ja hyväksyivät suunnitelmiaan ja ohjelmiaan. Tämä on haitannut erityisesti rajat ylittävien ohjelmien vaikutusten arvioimista. Muutamat jäsenvaltiot ovat laatineet erityisiä ohjeasiakirjoja ERI-rahastojen ohjelmien strategista ympäristövaikutusten arvioinnin suorittamista varten. Useimmat jäsenvaltiot ovat tyytyneet noudattamaan pelkästään komission antamia ohjeita.

5. Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin toimivuus

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin soveltamisen tehokkuutta voidaan arvioida ottaen huomioon sen vaikutukset sekä suunnitteluprosessiin että suunnitelmien ja ohjelmien lopulliseen sisältöön. Kaikki jäsenvaltiot ovat myöntäneet, että strateginen ympäristöarviointimenettely on ainakin jossain määrin vaikuttanut suunnitteluprosessiin ja että se on parantanut suunnitelmien ja ohjelmien laatua. Jäsenvaltiot ja alan toimijat ovat myös yksimielisiä siitä, että menettelyn vaikuttavuus korostuu, jos on olemassa poliittinen tahto pyrkiä tosiasiallisesti vaikuttamaan suunnitteluprosessin kulkuun. Näin voidaan varmistaa, että ympäristönäkökohdat sisällytetään kaikilta osin suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin.

Useat jäsenvaltiot ovat todenneet, että strategisen ympäristöarviointimenettelyn vaikutus on mitä todennäköisemmin suurempi pienimuotoisten alueellisten suunnitelmien (esim. maankäytön alalla) kuin kansallisten suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä, koska jälkimmäisiä koskevat strategiset päätökset tehdään usein poliittisella tasolla, mikä jättää vain vähän valinnanvaraa niiden tarkistamiseen strategisen ympäristöarviointimenettelyn jälkeen. Useimmat jäsenvaltiot ovat esimerkiksi myöntäneet, että vaihtoehtojen asianmukaisella huomioon ottamisella voidaan vaikuttaa suunnitelmien ja ohjelmien sisältöön, mutta käytännössä vaihtoehdoissa keskitytään pääasiassa kielteisten vaikutusten vähentämiseen tai lieventämiseen. Tällaisilla toimenpiteillä voidaan kuitenkin myös varmistaa tehokkaasti ympäristönsuojelu.

Monet jäsenvaltiot ovat tunnustaneet julkisen kuulemisen merkityksen arvioinnin avoimuuden ja uskottavuuden lisäämisessä. Tämä on tärkeä seikka, koska arvioinnin tulokset on otettava huomioon lopullisessa päätöksessä suunnitelmia ja ohjelmia hyväksyttäessä. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin todenneet, että kun strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevaa direktiiviä on sovellettu 10 vuotta, laajuus, jossa strategisen ympäristöarviointimenettelyn tulokset otetaan huomioon suunnitelmia ja ohjelmia koskevissa lopullisissa päätöksissä, riippuu usein päätöksentekoon liittyvistä erityispiirteistä, ja se voi vaihdella tietoisesta sitoutumisesta ottaa huomioon arvioinnin tulokset yksinkertaiseen ”rasti ruutuun” -periaatteella tehtäväksi edellytetyyn menettelyyn.

6. Päätelmät

Jäsenvaltiot eivät tuoneet vuosina 2007–2014 esiin merkittäviä täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännön, jolla selvennetään strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin vaatimuksia. Jäsenvaltiot ovat

tehostaneet direktiivin täytäntöönpanoa, ja niille on kertynyt lisää kokemusta sen soveltamisesta. Tarvittaessa ne ovat muuttaneet kansallista lainsäädäntöään direktiivin noudattamisen varmistamiseksi.

Strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin täytäntöönpanon taso jäsenvaltioissa riippuu eroista direktiivin soveltamiseen liittyvissä hallinnollisissa ja oikeudellisissa järjestelyissä. Eräät soveltamiseen liittyvistä haasteista ovat yhteydessä strategisen ympäristöarviointimenettelyn eri tekijöihin (kuten ympäristöselostuksessa käytettyjen tietojen laatu ja saatavuus). Tämä on erityisen merkityksellistä laajempia, esimerkiksi kansallisia tai alakohtaisia asiakokonaisuuksia koskevien suunnitelmien ja ohjelmien kohdalla. Tiettyihin olennaisiin käsitteisiin, kuten kohtuullisiin vaihtoehtoihin, liittyy edelleen epävarmuutta. Vaikka eräät näistä kysymyksistä olisivatkin ratkaistavissa ohjeasiakirjojen avulla, ympäristöarvioinnin ja strategisen ympäristöarvioinnin menettelyjen välinen vuorovaikutus vaikuttaa haasteelliselta tekijältä erityisesti silloin, kun on kyse ominaisuuksiltaan hankkeiden kaltaisista suunnitelmista ja ohjelmista.

Kaikkien jäsenvaltioiden olisi jatkettava täytäntöönpanotoimiaan strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin noudattamisen varmistamiseksi. Tarvittaessa niiden olisi myös toteutettava ennakoivia toimia, kuten ohjeasiakirjojen laatiminen, koulutus, tietojen jakaminen ja ympäristöasioita koskevien tietokantojen perustaminen. Tämän kertomuksen perusteella komissio tarkastelee tulevassa arvioinnissa keinoja, joiden avulla voidaan lisätä strategista ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin myönteisiä vaikutuksia ja osoittaa paremmin sen lisäarvo, tehokkuus ja toimivuus EU:n tasolla.