EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 14.4.2010
KOM(2010)143 lopullinen

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

YLEISÖN OSALLISTUMISESTA TIETTYJEN YMPÄRISTÖÄ KOSKEVIEN SUUNNITELMIEN JA OHJELMIEN LAATIMISEEN SEKÄ NEUVOSTON DIREKTIIVIEN 85/337/ETY JA 96/61/EY MUUTTAMISESTA YLEISÖN OSALLISTUMISEN SEKÄ MUUTOKSENHAKU- JA VIREILLEPANO-OIKEUDEN OSALTA 26 PÄIVÄNÄ TOUKOKUUTA 2003 ANNETUN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIN 2003/35/EY SOVELTAMISESTA JA TEHOKKUUDESTA

1. JOHDANTO

Komissio on laatinut tämän kertomuksen direktiivin 2003/35/EY 5 artiklan mukaisesti. Kyseisen direktiivin tavoitteena on edistää 25. kesäkuuta 1998 tehdyn Århusin yleissopimuksen[1] ja erityisesti kyseisen sopimuksen 6 ja 7 artiklan sekä 9 artiklan 2 ja 4 kappaleen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa.

Direktiivin 2003/35/EY 5 artiklassa säädetään seuraavaa: ”*Komissio toimittaa ennen 25 päivää kesäkuuta 2009 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän direktiivin soveltamisesta ja tehokkuudesta. Kertomukseen liitetään tarvittaessa ehdotuksia tämän direktiivin muuttamiseksi, jotta ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset voidaan ottaa entistä paremmin huomioon perustamissopimuksen 6 artiklan mukaisesti, sekä jotta voidaan ottaa huomioon tämän direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa saadut kokemukset. Komissio tarkastelee erityisesti mahdollisuutta laajentaa tämän direktiivin soveltamisala koskemaan muita ympäristöön liittyviä suunnitelmia ja ohjelmia*.”

On syytä todeta, että direktiivin 2003/35/EY 3 artiklalla muutetaan ympäristövaikutusten arviointia koskevaa direktiiviä, jäljempänä ’yva-direktiivi’. Yva-direktiivistä, mukaan lukien direktiivin 2003/35/EY soveltamisalaan kuuluvat osa-alueet, on kuitenkin jo laadittu perusteellinen arviointi, jonka tulosten perusteella laadittiin 23. heinäkuuta 2009 annettu kertomus[2]. Lisäksi direktiivin 2003/35/EY 4 artikla, joka koskee ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun direktiivin 96/61/EY[3], jäljempänä ’IPPC-direktiivi’, muuttamista, kumottiin muodollisesti direktiivin 96/61/EY kodifioinnin yhteydessä. Kyse on puhtaasti muodollisesta kumoamisesta, sillä kyseisen 4 artiklan ja liitteen II säännöksiin ei tehty muutoksia, kun ne sisällytettiin kodifioituun direktiiviin. Komissio teki 2. maaliskuuta 2006 päätöksen[4] IPPC-direktiiviin liittyvästä kyselylomakkeesta, jonka aiheena olivat 1. tammikuuta 2006 ja 31. joulukuuta 2008 välisenä aikana saadut kokemukset, mukaan lukien direktiivissä 2003/35/EY käsitellyt osa-alueet. Kyselyyn liittyvä kertomus toimitetaan muille toimielimille direktiivin 2008/1/EY 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Komissio totesi tässä tilanteessa, että tässä kertomuksessa olisi keskityttävä tarkastelemaan direktiivin 2003/35/EY 2 artiklan soveltamista ja tehokkuutta, sillä yva-direktiiviin liittyviä osa-alueita tarkastellaan 23. heinäkuuta 2009 annetussa kertomuksessa[5] ja IPPC-direktiiviin liittyviä osa-alueita on tarkoitus käsitellä tulevassa kertomuksessa. Lisäksi tässä kertomuksessa tarkastellaan kysymyksiä muutosehdotusten tarpeellisuudesta tai aiheellisuudesta ja mahdollisuudesta laajentaa direktiivin 2003/35/EY soveltamisala koskemaan myös muita kuin direktiivin liitteessä I mainittuja suunnitelmia ja ohjelmia.

---

1 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus. EU:sta tuli 17. toukokuuta 2005 kyseisen yleissopimuksen osapuoli 17. helmikuuta 2005 tehdyn neuvoston päätöksen (2005/370/EY, EUVL L 124, 17.5.2005) nojalla.

2 Komission kertomus yva-direktiivin soveltamisesta ja tehokkuudesta, KOM(2009)378, 23.7.2009.

3 Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15 päivänä tammikuuta 2008 annettu direktiivi 2008/1/EY (kodifioitu toisinto), EUVL L 24, 29.1.2008.

4 Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettuun neuvoston direktiiviin 96/61/EY (IPPC-direktiivi) liittyvästä kyselylomakkeesta 2 päivänä maaliskuuta 2006 tehty komission päätös 2006/194/EY, EUVL L 70, 9.3.2006, s. 65.

5 Yleisön osallistumista ympäristövaikutusten arviointiin (direktiivin 2003/35/EY 3 artikla) käsitellään seuraavissa 23. heinäkuuta 2009 annetun kertomuksen kohdissa: 2.2 ja 3.3 jakso sekä liite 2.

2. TÄSSÄ KERTOMUKSESSA KÄSITELTÄVÄ OSA DIREKTIIVIN 2003/35/EY SOVELTAMISALASTA – TIETTYJÄ YMPÄRISTÖSUUNNITELMIA JA -OHJELMIA KOSKEVA 2 ARTIKLA

Direktiivin 2003/35/EY 2 artiklan tarkoituksena on panna kaikilta osin täytäntöön Århusin yleissopimuksen 7 artikla. Kyseisessä artiklassa säädetään muun muassa, että ”*jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisölle annetaan mahdollisuuksia osallistua varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti niiden suunnitelmien tai ohjelmien valmisteluun ja muuttamiseen tai tarkistamiseen, jotka on laadittava liitteessä I lueteltujen säännösten mukaisesti*”. Kyseisen 2 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisesti 2 artiklassa vahvistettuja sääntöjä ei sovelleta suunnitelmiin ja ohjelmiin, jotka on tarkoitettu yksinomaan maanpuolustusta varten tai siviilipelastuspalvelussa toteutettavaksi (4 kohta), eikä liitteessä I tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin, joiden osalta on toteutettu menettely yleisön osallistumiseksi direktiivin 2001/42/ETY tai 2000/60/EY mukaisesti (5 kohta).

Jollei ole kyse edellä mainituista 2 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle jätetyistä suunnitelmista ja ohjelmista, 2 artikla koski direktiivin liitteen I (sellaisena kuin se on muotoiltuna vuonna 2003) mukaan seuraavissa säännöksissä tarkoitettuja suunnitelmia ja ohjelmia:

- jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan 1 kohta

- vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista annetun direktiivin 91/157/ETY 6 artikla

- vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun direktiivin 91/676/ETY 5 artiklan 1 kohta

- vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 91/689/ETY 6 artiklan 1 kohta

- pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun Euroopan direktiivin 94/62/EY 14 artikla

- ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta annetun direktiivin 96/62/EY 8 artiklan 1 kohta.

Joitakin säädöksiä on kuitenkin kodifioitu niiden selkiyttämiseksi ja muuttamiseksi johdonmukaisemmiksi ja tietyt direktiivit on mukautettu tiukennettuihin ympäristönsuojeluvaatimuksiin.

Lainsäädäntömuutosten johdosta direktiivin 2003/35/EY 2 artiklaa sovelletaan nyt tai jatkossa seuraaviin suunnitelmiin ja ohjelmiin:

- 12. joulukuuta 2010 alkaen direktiivin 2008/98/EY[6] 28 artiklassa tarkoitettuihin jätehuoltosuunnitelmiin; kyseisen direktiivin 41 artiklan nojalla direktiivit 2006/12/EY (jolla kodifioidaan direktiivi 75/442/ETY) ja 91/689/ETY kumotaan vasta kyseisestä päivästä alkaen; direktiivin 2006/12/EY 7 artiklassa ja direktiivin 91/689/ETY 6 artiklassa tarkoitetut suunnitelmat kuuluvat siihen saakka mainittujen direktiivien soveltamisalaan;

[6] Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19 päivänä marraskuuta 2008 annettu direktiivi 2008/98/EY, EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3. Direktiivin johdanto-osan 40 kappaleessa mainitaan nimenomaisesti direktiivin 2003/35/EY vaatimus yleisön osallistumisesta.

- vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun direktiivin 91/676/ETY 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin toimintaohjelmiin;

- 11. kesäkuuta 2010 alkaen direktiivin 2008/50/EY[7] 23 artiklassa tarkoitettuihin ilmanlaatusuunnitelmiin; kyseisen direktiivin 31 artiklan nojalla direktiivi 96/62/EY kumotaan vasta kyseisestä päivästä alkaen; direktiivin 96/62/EY 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja suunnitelmia säännellään siihen saakka direktiivillä 96/62/EY.

Direktiivin 94/62/EY[8] 14 artiklassa tarkoitettujen jätehuoltosuunnitelmien osalta on todettava, että koska direktiivin 75/442/ETY (nykyinen direktiivi 2006/12/EY) 7 artiklan mukaisesti laadittaviin jätehuoltosuunnitelmiin on sisällytettävä *"erityinen luku pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimisesta, mukaan lukien 4 ja 5 artiklan mukaisesti toteutettavat toimenpiteet*" (kyseiset suunnitelmat korvataan 12. joulukuuta 2010 alkaen direktiivin 2008/98/EY 28 artiklassa tarkoitetuilla suunnitelmilla), yleisö osallistuu kyseisen luvun laadintaan jätehuoltosuunnitelmien puitteissa.

Toisin kuin direktiivin 91/157/ETY 6 artiklassa, jossa säädettiin nimenomaisesti jäsenvaltioiden laatimista ohjelmista, direktiivissä 2006/66/EY[9], jolla kumotaan ensin mainittu direktiivi 26. syyskuuta 2008 alkaen, käytetään erilaista lähestymistapaa kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen mukaan tavoitteet pyritään saavuttamaan toimivaltaisten viranomaisten ja kyseessä olevien talouselämän alojen välillä tehtyjen vapaaehtoisten sopimusten avulla (direktiivin 2006/66/EY 27 artikla). Jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön asiaankuuluvat säännökset laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin vain siinä tapauksessa, että sopimuksia ei noudateta. Direktiivissä 91/157/ETY säädetyt alkuperäiset ohjelmat eivät sen vuoksi ole enää voimassa.

3. SAATUIHIN KOKEMUKSEEN PERUSTUVAT TIEDOT

Direktiivin 2003/35/EY 2 artiklan soveltamista koskevat tiedot perustuvat komission kokemuksiin ja jäsenvaltioilta pyydettyihin kertomuksiin[10], vaikka direktiivissä ei mainita kyseisiä kertomuksia.

- *Direktiivin 2003/35/EY ja erityisesti sen 2 artiklan saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä*

---

7 Ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21 päivänä toukokuuta 2008 annettu direktiivi 2008/50/EY, EUVL L 152, 11.6.2008, s. 1.

8 Pakkauksista ja pakkausjätteistä annettu direktiivi 94/62/EY, jota on muutettu asetuksella (EY) N:o 1882/2003, direktiiveillä 2004/12/EY ja 2005/50/EY sekä viimeksi asetuksella (EY) N:o 219/2009.

9 Paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta 6 päivänä syyskuuta 2006 annettu direktiivi 2006/66/EY, EUVL L 266, 26.9.2006. Kyseisen direktiivin 28 nojalla direktiivi 91/157/ETY kumotaan 26. syyskuuta 2008 alkaen.

10 Direktiivi 2003/35/EY poikkeaa direktiivistä 2003/4/EY, jonka tarkoituksena on mukauttaa yhteisön lainsäädäntö Århusin sopimukseen ympäristötiedon julkisen saatavuuden osalta, siinä, että direktiivissä 2003/35/EY ei säädetä nimenomaisesti, että valtioiden olisi toimitettava komissiolle kertomus direktiivin soveltamisesta saaduista kokemuksista. Komissio on kuitenkin katsonut tarpeelliseksi pyytää valtioilta tietoja ja arviointeja. Komissio pyysi sen vuoksi 29. heinäkuuta 2008 päivätyllä kirjeellä valtioilta suuntaa-antavaan muistioon perustuvia huomautuksia. Vastauksia saatiin 20 valtiolta, joista osa toimitti komissiolle vastauksensa selvästi 14. marraskuuta 2008 päättyneen määräajan jälkeen. Vastaamatta jättäneet seitsemän valtiota ovat Suomi, Irlanti, Italia, Luxemburg, Portugali, Slovenia ja Slovakia.

Kaikki tietopyyntöön vastanneet jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin ja sen 2 artiklan osaksi kansallista – ja toisinaan myös alueellista (Belgia ja Itävalta) – lainsäädäntöä ennen tämän kertomuksen antamista. Tietyt jäsenvaltiot, muun muassa Ranska, Tšekki ja Belgia, ovat saattaneet 2 artiklan ainakin osittain osaksi kansallista lainsäädäntöään hyväksymällä säädöksiä direktiivin 2001/42/EY[11], jota kutsutaan yleisemmin strategisia ympäristöarviointeja koskevaksi direktiiviksi (SYA), sisällyttämisestä lainsäädäntöönsä. Seitsemästä vastaamatta jättäneestä valtiosta vain Irlanti ei ollut vielä saattanut direktiiviä kokonaisuudessaan osaksi oikeusjärjestystään.[12] Puutteellinen täytäntöönpano ei kuitenkaan liity 2 artiklaan.

Tämän vuoksi voidaan todeta, että kaikki jäsenvaltiot ovat toteuttanut tarvittavat toimenpiteet 2 artiklan sisällyttämiseksi oikeusjärjestykseensä.

- *Komission kokemukset 2 artiklan soveltamisesta*

Direktiivin 2003/35/EY hyväksymisen jälkeen tehtyjen lainsäädännöllisten muutosten[13] seurauksena suunnitelmat ja ohjelmat ovat koskeneet ja tulevat koskemaan vuoden 2010 lopusta alkaen erityisesti jätehuolto- ja ilmanlaatusuunnitelmia. Kyseisten aihealueiden luonteen ja soveltamisalan perusteella näyttäisi siltä, että niitä, mukaan lukien yleisön osallistuminen, olisi tarkoituksenmukaisempaa käsitellä SYA-direktiivissä eikä direktiivin 2003/35/EY 2 artiklassa. Lisäksi SYA-direktiivin 6 artiklassa säädetään vastaavanlaajuisesta yleisön osallistumisesta kuin direktiivin 2003/35/EY 6 artiklassa. Tämä näkemys saa tukea eräissä jäsenvaltioissa saaduista kokemuksista. Tässä vaiheessa kyse on vain kehityssuuntauksesta. Nähtäväksi jää, vahvistuuko ja konkretisoituuko tämä suuntaus.

Belgian *Conseil d'état*[14] on ottanut esille vesien suojelemista nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta koskevien toimintaohjelmien ja SYA-direktiivin, erityisesti sen 3 artiklan, välisen suhteen kahdessa sisällöltään täysin samanlaisessa ennakkoratkaisupyynnössä. Kyseisissä asioissa on kyse typen käyttöä koskevasta ohjelmasta, jonka Vallonian alue hyväksyi 15. helmikuuta 2007 säädetyllä asetuksella. Ennakkoratkaisupyynnöt ovat tämän kertomuksen aikaan edelleen unionin tuomioistuimen käsiteltävinä.

Komission käytettävissä olevia tietoja on täydennetty myös kaikilta jäsenvaltioilta pyydetyillä kertomuksilla. Pyyntöön vastanneiden 20 jäsenvaltion vastaukset perustuvat 29. heinäkuuta 2008 päivätyn komission kirjeen liitteenä olleeseen suuntaa-antavaan muistioon. Tietojen tasossa ja vastausten yksityiskohtaisuudessa on suuria eroja. Komissio on analysoinut ne käyttäen lähtökohtana suuntaa-antavan muistion rakennetta. Komissio on lisäksi ottanut huomioon tiedon, jota on saatu yhteydenpidossa vastaamatta jättäneiden seitsemän valtion kansallisiin asiantuntijoihin ja kansalaisjärjestöihin. Komission kirjeeseen vastanneiden valtioiden esittämät huomautukset eivät eroa juurikaan tiedoista, jotka komissiolla on vastaamatta jättäneistä seitsemästä valtiosta.

On aiheellista korostaa kahta kansallisella tasolla saatuihin kokemuksiin liittyvää näkökohta: direktiivin soveltamisen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia sekä direktiivin tehokasta käyttöä.

---

11 Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 2001 annettu direktiivi 2001/42/EY, EYVL L 197, 21.7.2001, s. 30.

12 Asiassa C-427/07 16.7.2009 annettu yhteisöjen tuomioistuimen tuomio.

13 Kyseisiä muutoksia tarkastellaan 2 jaksossa.

14 Yhdistetyt asiat C-105/09 ja C-110/09, parhaillaan oikeudessa.

- Direktiivin soveltamisen myönteiset ja kielteiset vaikutukset

Monet jäsenvaltiot ilmoittavat, että sen jälkeen, kun on annettu säännöt yleisön osallistumisesta yleisön tietämys ympäristökysymyksistä on parantunut merkittävästi. Tämä koskee myös tietämystä suunnitelmista ja ohjelmista. On myös havaittavissa, että suunnitelmien tai ohjelmien luonnostelusta vastuussa olevat virkamiehet ja suunnitelmien tai ohjelmien hyväksymisestä vastaavat poliittiset tahot ovat paremmin perillä siitä, että suunnitelmista ja ohjelmista on tarpeen pyytää yleisön kannanottoja ennen niiden hyväksymistä. Paikallisviranomaisten tasolla tarvitaan kuitenkin vielä lisäpanostusta.

Yleisön kuuleminen on helpottanut hyväksyttyjen toimenpiteiden toteuttamista ja lisännyt luottamusta kyseisiin toimielimiin, kun tietämys käsiteltävistä kysymyksistä ja niihin liittyvistä haasteista on parantunut. Yleisön kommentit ovat joissakin tapauksissa johtaneet alkuperäisten suunnitelmien muuttamiseen ja asianomaisen väestön keskuudessa huolta aiheuttavien näkökohtien poistamiseen tai lieventämiseen. Viranomaiset saivat toisinaan kuulemisen kautta tietoa kansalaisyhteiskunnan ensisijaisiksi katsomista toiminta-aloista. Kuulemiset ovat mahdollistaneet myös sen, että kansalaisyhteiskunnan näkemykset on voitu ottaa huomioon painopistealojen uudelleenmäärityksessä.

Joissakin kommenteissa todetaan, että järjestötoiminnan ulkopuolella olevien henkilöiden osallistuminen verkostoihin on vähäisempää, jopa silloin, kun on kyse strategisista asiakirjoista.[15] Erään vastaajan mukaan tämä saattaisi liittyä siihen seikkaan, että ”*valtaosa yleisöstä*” ei ole vielä tietoinen siitä, että se voi osallistua kuulemiseen. Monissa jäsenvaltioissa yleisölle on pyritty jakamaan tietoa sille kuuluvista oikeuksista ja tiedottamaan mahdollisimman laajasti – tarvittaessa myös paikallisissa tiedotusvälineissä – lähiviikkoina järjestettävistä kuulemistilaisuuksista.

Joidenkin vastausten mukaan kuulemisen järjestämiseen tarvitaan riittävät rahoitus- ja henkilöresurssit esimerkiksi yleisön esittämien näkemysten analysointia varten.

Joissakin jäsenvaltioissa oli jo kauan ennen direktiivin antamista voimassa lainsäädäntöä tai julkiseen kuulemiseen liittyviä käytäntöjä, ja sen vuoksi direktiivi ei ole aiheuttanut suurempia muutoksia ainakaan suunnitelmien ja ohjelmien tasolla. Direktiivi on joka tapauksessa saanut aikaan sen, että yleisön oikeus osallistua ympäristöalan päätöksentekoprosessiin on todettu yksiselitteisesti ja sitä on joissakin tapauksissa jopa vahvistettu.

Vastauksissa korostetaan eri tasoilla myös vähemmän myönteisiksi koettuja näkökohtia. Onkin todettu, että

- yleisö pyytää toisinaan viranomaisilta tietoja tai asiakirjoja, joilla ei ole merkitystä meneillään olevan kuulemisen kannalta;

- monissa tapauksissa esitettyjä mielipiteitä on vaikea arvioida riittävässä määrin, koska niistä ei ole saatavilla asianmukaisia tausta-asiakirjoja;

---

[15] Eräässä kommentissa todetaan tältä osin seuraavaa: ”*Vastaajat ovat jo erittäin hyvin perillä ympäristökysymyksistä. Korjatakseen tämän tilanteen alue (Brysselin pääkaupunkiseutu) on pyrkinyt mahdollisuuksien mukaan suorittamaan julkisten kuulemisten lisäksi myös yksittäisiä kyselytutkimuksia, jotka kohdistetaan edustavaan väestöotokseen*”.

- erittäin laajojen suunnitelmien yhteydessä (esimerkkitapauksessa oli kyse kahden valtion kansallisista jätehuoltosuunnitelmista) yleisön osallistuminen kasvatti toisessa tapauksessa huomattavasti työmäärää ja vaikeutti kaikkien tai useimpien asianomaisten toimijoiden kannalta hyväksyttävien ratkaisujen löytämistä, mikä puolestaan viivästytti olennaisesti suunnitelman hyväksymistä; toisessa tapauksessa yleisön osallistumisesta johtuneet lisäviiveet aiheuttivat sen, että osa tiedoista oli jo vanhentunutta. Näyttää kuitenkin siltä, että nämä kaksi tapausta eivät edusta tavanomaista tilannetta.

- *2 artiklan tehokas käyttö*

Yleisellä tasolla todetaan, että 2 artiklan käyttö on erittäin vähäistä. Tähän voi olla syynä se, että kyseisen säännöksen saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetetun lopullisen määräajan (25. kesäkuuta 2005) ja päivämäärän, johon mennessä valtioiden oli selostettava kyseisen säännöksen soveltamisesta saatuja kokemuksia (31. toukokuuta 2008), välinen jakso oli suhteellisen lyhyt. Eräät valtiot ovat maininneet syyksi myös sen, että 2 artiklassa tarkoitetut kuulemiset toteutetaan kattavammin direktiivin 2001/42/EY yhteydessä.

Vastauksissa ei mainita mitään suurempia vaikeuksia (tulkintavaikeuksia tms.).

Muista 2 artiklan soveltamiseen liittyvistä näkökohdista voidaan mainita myös seuraavat:

- jotta osallistuminen olisi mahdollisimman laajaa ja aktiivista, virallisissa lehdissä ja lehdistössä julkaistavien tiedotteiden lisäksi olisi järjestettävä julkisille tai yksityisille organisaatioille suunnattua ennakkotiedotusta (jota voitaisiin järjestää esim. kokouksissa, kirjeenvaihdossa ja seminaareissa);

- yleisölle olisi tiedotettava ilmaistujen mielipiteiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä ja hyväksymiseen tai hylkäämiseen johtaneista syistä ennen lopullisen päätöksen tekemistä; erään valtion vastauksessa ehdotettiin 2 artiklan 2 kohdan c ja d alakohdan muuttamista tässä tarkoituksessa;

- yleisön osallistumiseen kuulemiseen voi vaikuttaa myös se seikka, että yleisö ei tiedä, millä tavalla sen vastaukset otetaan huomioon lopullisessa päätöksessä, tai sillä on vaikutelma, että sen vastauksia ei oteta tosiasiallisesti huomioon.

4. KOMISSION ARVIOINTI

- *2 artiklan tehokkuus*

Komissio katsoo yleisesti ottaen, että 2 artiklan ansiosta

- päätöksentekoprosessi on muuttunut läpinäkyvämmäksi, toimivaltaisten viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan väliset suhteet ovat rakentavampia ja ne luottavat paremmin toisiinsa;

- päätöksissä otetaan laajemmin huomioon yleisön suuremman osan tarpeet ja huolenaiheet, mikä helpottaa suunnitelmien tai ohjelmien hyväksyntää ja toteutusta;

- on havaittu, että yhteiskunnassa ollaan erityisesti alue- tai paikallistasolla aiempaa tietoisempia ja kiinnostuneempia erityisistä ympäristöongelmista (muun muassa jätehuollosta ja veden laadusta); kuvaava esimerkki tästä on ennakkoratkaisupyyntöön perustuva asia, joka

on parhaillaan unionin tuomioistuimen käsiteltävänä ja joka liittyy Vallonian toimintaohjelmaan vesien suojelemisesta nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.

On selvää, että yleisön osallistuminen edellyttää asianomaisten viranomaisten muuttavan toimintatapojaan, koska päätöksentekoprosessissa on otettava huomioon tarve kuulla yleisöä tehokkaasti ja riittävän varhaisessa vaiheessa. Tähän tarkoituksen on varattava riittävästi rahoitus- ja henkilöstöresursseja.

Jäsenvaltioiden on selvitettävä yhtäältä, mikä olisi paras hetki aloittaa kuuleminen, jotta voidaan varmistaa, että se aloitetaan, ”*kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia*” (kuten Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 4 kappaleessa, johon yleissopimuksen 7 artiklassa viitataan, edellytetään), ja toisaalta se, miten turvata kuulemisen tehokkuus. Komissio toteaa tältä osin, että jäsenvaltiot huolehtivat siitä, että yleisö ja erityisesti yleisö, jota asia koskee, voi saada konkreettista tietoa kuulemisen käynnistämisestä. Sen lisäksi, että tietoa julkaistaan virallisissa tiedotuslehdissä, sitä välitetään myös tiedotusvälineissä (sanomalehdistössä tai radiolähetyksissä), kyseisissä kunnissa julkaistavissa ilmoituksissa ja toimivaltaisten viranomaisten verkkosivustoilla. Jäsenvaltioiden vastuulla on arvioida, onko tiedotusta tarpeen tai aiheellista järjestää vielä aikaisemmassa vaiheessa, kuten eräässä vastauksessa ehdotetaan. Kyse olisi asiasta kiinnostuneille julkisille tai yksityisille organisaatioille osoitetuista kirjeistä, kokouksista tai tiedotusseminaareista. Komissio toteaa lisäksi, että tällainen tiedotus voi osoittautua hyödylliseksi, kun kuulemiseen pyritään saamaan mukaan entistä useampia kansalaisia tai kansalaisjärjestöjä.

On todettu, että merkittävä osa kansalaisyhteiskunnasta ei osallistu edelleenkään kuulemisiin, vaikka kyseiset tahot esittävätkin varaumia lopullisen päätöksen hyväksymisen yhteydessä. Tämä voi johtua osittain siitä, että yleisö ei tiedä, millä tavalla sen vastaukset otetaan huomioon lopullisessa päätöksessä. Komissio kehottaa sen vuoksi jäsenvaltioita esittämään mahdollisimman selkeästi syyt siihen, että tietyt ehdotukset on hylätty kokonaan tai osittain. Riittävä palaute näyttää olevan yksi tärkeimmistä seikoista yleisön osallistumisen tehostamiseksi ja luottamuksen lujittamiseksi. Tässä vaiheessa ei katsota tarpeelliseksi tehdä erään vastaajan ehdottamia muutoksia 2 artiklan 2 kohdan c ja d alakohtaan.

Komissio on tietoinen siitä, että kuulemisprosessi voi pidentää – toisinaan tuntuvasti – suunnitelmien tai ohjelmien lopulliselle hyväksymiselle kaavailtuja määräaikoja. Tämä ei näytä sinänsä riippuvan kuulemiseen liittyvistä määräajoista, vaan ennemminkin suunnitellun hankkeen luonteesta, erityisesti kun on kyse hankkeista, jotka herättävät vastustusta tai huolestumista kansalaisyhteiskunnan edustajien keskuudessa. Yleisön riittävän laaja kuuleminen jo suunnitteluvaiheessa tekee suunnitelmista sosiaalisesti hyväksyttävämpiä ja estää sen tai rajoittaa sitä, että niiden käsittely lukkiutuisi myöhemmässä vaiheessa esimerkiksi muutoksenhaun vuoksi. Vaikuttaakin siltä, että yleisön osallistumiseen liittyvät myönteiset seikat ovat kielteisiä suuremmat. Määräaikojen pitenemiseen viitataan enemmän tai vähemmän suorasanaisesti monissa vastauksissa. Näyttää sen vuoksi siltä, että tähän seikkaan on kiinnitettävä jatkossa entistä enemmän huomiota. Laajemman kokemuksen hankkiminen direktiivin soveltamisesta voisi mahdollistaa konkreettisten ratkaisujen löytämisen näihin ongelmiin sekä paremman tasapainon löytämisen yleisön osallistumisen ja oikeutetun tehokkuustavoitteen välille.

Jäsenvaltioiden on pyrittävä edelleen tiedottamaan yleisölle direktiivissä säädetyistä oikeuksista ja takeista tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tasolla, ottaen huomioon kunkin maan yhteiskuntarakenteet ja perinteet. Monissa vastauksissa on nähtävissä se, että jäsenvaltiot ovat halukkaita toimimaan näin. Tämä tehtävä ei kuulu kuitenkaan yksinomaan

jäsenvaltioille. Myös kansalaisjärjestöt voivat edistää tehokkaasti tämän tavoitteen saavuttamista toimimalla tiedonvälittäjinä.

- *Muutosehdotuksia*

Koska 2 artiklan soveltamisesta on saatu vasta vähän kokemusta, tässä vaiheessa ei näytä tarkoituksenmukaiselta tehdä muutosehdotuksia.

Komissio on esittänyt edellä joitakin näkemyksiä siitä, miten direktiivin tehokkuutta voitaisiin parantaa. Koska kukin jäsenvaltio määrittää itsenäisesti yleisön osallistumisen täsmälliset edellytykset yhteiskuntarakenteensa ja perinteidensä mukaan, jäsenvaltioiden tehtävänä on arvioida, soveltuvatko komission esittämät menettelytavat niissä vallitsevaan konkreettisen tilanteeseen, ovatko ne käyttökelpoisia ja, jos ovat, millä tavalla.

Direktiivin 2 artiklan konkreettinen soveltaminen jäsenvaltioissa ja käytännön ratkaisut vähemmän myönteisiksi koettujen näkökohtien rajoittamiseksi voivat edellyttää jatkossa tarkoituksenmukaisia muutosehdotuksia.

- *2 artiklan soveltamisalan laajentaminen koskemaan muita kuin liitteessä I mainittuja suunnitelmia tai ohjelmia*

Yksikään jäsenvaltio ei ole katsonut 2 artiklan soveltamisalan laajentamista tarpeelliseksi eikä tarkoituksenmukaiseksi. Eräät jäsenvaltiot ovat kuitenkin ilmoittaneet, että direktiivin 2001/42/EY soveltamisalaan kuuluvien suunnitelmien ja ohjelmien luettelon kattavuudesta olisi saatava selkeä käsitys ennen kuin harkitaan, olisiko 2 artiklaan soveltamisala laajennettava koskemaan muita suunnitelmia ja ohjelmia. Joissakin vastauksissa ehdotetaan tarkemmin sanoen direktiivin 2003/35/EY 2 artiklan ja direktiivin 2001/42/EY välisen suhteen perusteellista arviointia. Eräässä vastauksessa todetaan lisäksi, että direktiivin 2003/35/EY liitteessä I oleva suunnitelmien ja ohjelmien luettelo tarkoitettiin direktiivin hyväksymisen yhteydessä tyhjentäväksi, koska yleisön osallistumista uusiin suunnitelmiin ja ohjelmiin oli tarkoitus säännellä uusilla erityissäädöksillä Århusin yleissopimuksen noudattamiseksi. Tämä näkemys näyttää perustuvan direktiivin johdanto-osan 6 kappaleeseen.

Komissio myöntää, että sama tilanne voisi monissa tapauksissa kuulua kahden eri direktiivin soveltamisalaan. Tällainen mahdollisuus näyttää liittyvän useimmin jätteisiin ja erityisesti direktiivin 2008/98/EY 28 artiklassa tarkoitettuihin tuleviin suunnitelmiin. Havaittuaan mahdolliset päällekkäisyydet yhteisön lainsäätäjä päätti säätää 2 artiklan 5 kohdassa, että 2 artiklaa ei sovelleta, jos yleisön osallistuminen on jo varmistettu direktiivin 2001/42/EY mukaisesti. Lisäksi tuomio, jonka unionin tuomioistuin antaa tulevaisuudessa vesien suojelemista nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta koskevien toimintaohjelmien ja SYA-direktiivin välisestä suhteesta, muodostaa jatkossa ensisijaisen kehyksen näiden ongelmien tarkastelulle.

Århusin yleissopimuksen soveltamisoppaassa[16] tarkennetaan lisäksi seuraavaa: *Yksi tapa soveltaa 7 artiklaa …. on asianmukaisten menettelyjen määritteleminen yleisön osallistumiselle strategisten ympäristöarviointien (SYA) puitteissa harjoitettavaan toimintaan. SYA:t antavat viranomaisille tilaisuuden ottaa ympäristövaikutukset huomioon suunnitelmien, ohjelmien ja politiikkojen laadinnassa. Tämä on sen vuoksi yksi mahdollisista menetelmistä,*

[16] Soveltamisopas, YK, New York ja Geneve, 2000. Kyse ei ole yleissopimuksen virallisesta tulkintaoppaasta.

jota voitaisiin käyttää 7 artiklan molemmissa osissa, toisin sanoen säännöksissä, jotka koskevat yleisön osallistumista suunnitelmien ja ohjelmien laadintaan, ja säännöksessä, joka koskee yleisön osallistumista politiikkojen suunnitteluun.

Komissio on antanut kertomuksen strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin 2001/42/EY (SYA-direktiivin) soveltamisesta ja toimivuudesta.[17] Komissio sitoutuu toteuttamaan edellä mainitun arvioinnin joko sen työn yhteydessä, joka perustuu tämän kertomuksen tarkasteluun muissa toimielimissä, tai muiden töiden yhteydessä. Arvioinnin tulokset ja mahdolliset aiheelliset ehdotukset annetaan asianmukaisesti tiedoksi muille toimielimille.

Tämän vuoksi tässä vaiheessa on liian aikaista tehdä 2 artiklan soveltamisalan laajentamista koskevia ehdotuksia.

[17] Komission kertomus strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin soveltamisesta ja toimivuudesta, KOM(2009) 469, 14.9.2009.

5. PÄÄTELMÄT

Vaikka direktiivin 2003/35/EY 2 artiklan soveltaminen kansallisella tasolla on ollut erittäin vähäistä kolmen vuoden jaksolla, joka alkoi direktiivin saattamiselle osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä asetetusta määräajasta (25. kesäkuuta 2005), direktiivin 2 artikla on vaikuttanut siten, että yleisön oikeus osallistua suunnitelmiin ja ohjelmiin liittyvään päätöksentekoprosessiin on vahvistettu yhdenmukaisesti jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Tämä on lisännyt yleisön mielenkiintoa ympäristöongelmiin, joihin on sisällytetty yhä kasvavassa määrin – ainakin ympäristökysymyksistä parhaiten perillä olevien henkilöiden tai tahojen keskuudessa – kestävän kehityksen ulottuvuus. Tähänastisia pyrkimyksiä on jatkettava, jotta yleisö olisi paremmin perillä oikeuksistaan ja yhä useampi henkilö tai taho voisi osallistua konkreettisesti kuulemisiin. Kunkin jäsenvaltion vastuulla on saavuttaa nämä tavoitteet tarkoitukseen parhaiten soveltuvalla tavalla ja ottaen huomioon omat erityispiirteensä ja perinteensä. Jäsenvaltioiden on lisäksi huolehdittava siitä, että käytettävissä on 2 artiklan täytäntöönpanon edellyttämät henkilöstö- ja rahoitusresurssit.

Tässä tilanteessa komissio ei katso aiheelliseksi ehdottaa muutoksia 2 artiklan soveltamisalaan tai laajentaa sitä koskemaan muita kuin sen soveltamisalaan tällä hetkellä kuuluvia suunnitelmia ja ohjelmia. Koska direktiivin 2003/35/EY 2 artiklan ja direktiivin 2001/42/EY välillä voi olla yhteneväisyyksiä, komissio aikoo noudattaa eräiden valtioiden ehdotusta näiden kahden välineen tarkastelusta ja toimittaa tarkastelun tulokset muille toimielimille.