

VALTIONEUVOSTON ASETUS VIRANOMAISTEN SUUNNITELMIEN JA OHJELMIEN YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA ANNETUN VALTIO-NEUVOSTON ASETUKSEN 347/2005 1 §:N MUUTTAMISESTA**1 Johdanto**

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005, jäljempänä SOVA-laki) ja sitä täydentävä valtioneuvoston asetus (347/2005, jäljempänä SOVA-asetus) sisältävät säännöksen yleisestä velvollisuudesta arvioida ympäristövaikutuksia riittävällä tavalla suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa sekä säännökset tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnista. SOVA -lailla ja -asetuksella on pantu kansallisesti pääosin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY, jäljempänä SOVA-direktiivi) ja ne aineelliset säännökset, jotka olivat tarpeen Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimukseen valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista liitetyn, Kiovassa toukokuussa 2003 strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi (SopS 69/2010).

Ympäristöarvioinnilla tarkoitetaan SOVA-lain mukaan suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutusten arviointia ja siihen sisältyvää ympäristöselostuksen laatimista, kuulemisten järjestämistä, ympäristöselostuksen ja kuulemisten tulosten huomioon ottamista päätöksenteossa sekä päätöksestä tiedottamista lain 8 – 11 §:ssä säädettyllä tavalla.

SOVA-asetuksen 1 §:ssä luetellaan SOVA-lain 4 §:n 2 momentin mukaisesti SOVA-lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua ympäristöarviointia suoraan edellyttävät lakiin tai asetukseen perustuvat suunnitelmat ja ohjelmat. SOVA-lain 4 §:ä ollaan tämän asetuksen kanssa samaan aikaan valmisteltavassa hallituksen esityksessä ehdottamassa muutosta, jonka perusteella myös ne SOVA-lain 4 §:n ympäristöarvioinnin soveltamista koskevat ehdot täyttävät suunnitelmat ja ohjelmat, joita ei ole sisällytetty SOVA-asetuksen 1 §:n luetteloon, voivat tapauskohtaisesti toteamalla kuulua ympäristöarviointivelvoitteen piiriin. SOVA-asetuksen 1 §:n luettelon on kuitenkin tarkoitus myös tulevaisuudessa sisältää tiedossa olevat ympäristöarviointia suoraan edellyttävät lakiin tai asetukseen perustuvat, mutta myös muut SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin soveltamisedot täyttävät suunnitelmat ja ohjelmat voivat muutoksen myötä tulla tapauskohtaisen toteamisen kautta ympäristöarvioitaviksi. SOVA-asetuksen voimassa oleva 1 § on tullut voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2016 ja sitä on viimeksi muutettu 1 päivänä joulukuuta 2021.

SOVA-asetuksen 1 §:n ajantasaisuus on tarpeen tarkistaa, koska joihinkin pykälänvuonna 2016 tehdyn päivityksen sekä vuonna 2021 tehdyn yhtä pykälän alakohtaa koskevan muutoksen jälkeen säädettyihin tai muutettuihin lakeihin ja asetuksiin sisältyy uusia ympäristöarviointia edellyttäviä viranomaisten suunnitelmien tai ohjelmien laatimisvelvoitteita tai muita muutoksia, jotka edellyttävät muutoksia pykälään.

2 Ehdotuksen sisältö

Kriteerit SOVA-lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla ympäristöarviointia edellyttävien viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien määrittämiseksi

SOVA-lain 4 §:n 1 momentissa säädetään, että ympäristöarviointi on tehtävä sellaisista viranomaisen suunnitelmista tai ohjelmista, jotka perustuvat lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen¹. Ympäristöarviointia voidaan edellyttää Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan myös sellaisilta viranomaisen suunnitelmilta ja ohjelmilta, joiden perustana on erillinen säännös, vaikkei varsinaista velvollisuutta tällaisen suunnitelman tai ohjelman laatimiseen ole (asia [C-24/19](#)). Euroopan unionin tuomioistuin on lisäksi tulkinnut suunnitelmien ja ohjelmien käsitettä laajasti ja katsonut, että suunnitelmien ja ohjelmien käsitteeseen kuuluvat myös asetukset ja sitovaksi tarkoitetut toimintaohjeet (asiat [C-290/15](#), [C-305/18](#), [C-24/19](#)).

SOVA-lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa luetellaan toimialat, jota varten laadittavasta viranomaisen suunnitelmasta tai ohjelmasta on tehtävä ympäristöarviointi. Tällaisia ovat maa-, metsä- tai kalataloutta, energiahuoltoa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, aluekehitystä, alueidenkäyttöä, ympäristönsuojelua taikka luonnonsuojelua varten laadittavat suunnitelmat ja ohjelmat. Toimialaa koskien EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että ehto täyttyy myös silloin, kun nimellisesti jollekin toiselle alalle valmistettava suunnitelma tai ohjelma sisältää mainittuja aloja koskevia toimenpiteitä.

SOVA-lain 4 §:ssä tarkoitetun ympäristöarviointivelvoitteen muodostumiseksi suunnitelman tai ohjelman tulee lisäksi luoda puitteita hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille (ns. puite-ehto). SOVA-lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 243/2004, s. 25) on lueteltu esimerkkejä, joissa suunnitelman tai ohjelman katsottaisiin luovan puitteita tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille. Suunnitelman tai ohjelman katsottaisiin luovan puitteita tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille esimerkiksi, jos suunnitelma tai ohjelma olisi edellytys hankkeen tai hanke-ryhmien suunnittelun aloittamiselle. Puite-ehto täyttyisi myös, jos suunnitelmaan tai ohjelmaan tai sitä koskevaan lainsäädäntöön sisältyisi velvoite ottaa suunnitelma tai ohjelma huomioon tulevien hankkeiden suunnittelussa tai, jos suunnitelma tai ohjelma sisältäisi kriteerejä tai reunaehdoja, jotka viranomaisen olisi otettava huomioon hankkeiden lupa- tai hyväksymisharkinnassa. Euroopan komissio on SOVA-direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa ohjeessa² tulkinnut direktiivin II liitteen perustuen, että puitteita tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille voidaan vahvistaa myös voimavaroja kohdentamalla. Komission mukaan voimavarat voivat olla taloudellisia voimavaroja tai luonnonvaroja ja mahdollisesti jopa henkilöresursseja.

SOVA-direktiiviä koskevassa oikeuskäytännössään Euroopan unionin tuomioistuin on todennut suunnitelman tai ohjelman täyttävän puite-ehdon ainakin silloin, kun siinä vahvistetaan hankkeiden hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus (asia [C-290/15](#)). Julkisasiainministeriö on ratkaisuehdotuksessaan todennut kyseessä olevan merkityksellinen kokonaisuus, jos hankkeiden ympäristövaikutukset ovat seurausta juuri kyseisistä kriteereistä tai yksityiskohtaisista säännöistä (asia [C-671/16](#)). Euroopan unionin tuomioistuin on lisäksi todennut puite-ehdon täyttyvän, jos suunnitelmassa tai ohjelmassa vahvistetaan hankkeen hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus erityisesti tällaisten hankkeiden sijainnin, luonteen, koon tai toimintaedellytysten osalta tai voimavaroja kohdentamalla (asia [C-300/20](#)).

¹ SOVA-asetuksen 1 § koskee vain lakiin ja asetukseen perustuvia viranomaisten suunnitelmia ja ohjelmia.

² Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY täytäntöönpano. Euroopan komissio 2004.

Muutosehdotukset SOVA-asetuksen 1§:ään

SOVA-lain 4 §:ään ollaan samaan aikaan valmistelemassa muutoksia niin, että sen nojalla annettu SOVA-asetuksen 1 § kattaisi jatkossa ne lakeihin ja asetuksiin perustuvat suunnitelmat ja ohjelmat, jotka edellyttävät aina suoraan SOVA-lain mukaista ympäristöarviointia. Jatkossa myös muu SOVA-lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuilla aloilla valmisteltavat suunnitelmat tai ohjelmat voisivat tulla ympäristöarvioinnin piiriin, mikäli SOVA-lain 4 §:n mukaiset soveltamisehdot täyttyvät. Soveltamisehtojen täyttyminen todettaisiin tapauskohtaisesti suunnitelman tai ohjelman valmistelun yhteydessä suunnitelman tai ohjelman valmistelusta vastaavassa viranomaisessa.

SOVA-asetuksen 1 §:ään esitetään muutoksia sen 4 ja 7 kohtiin. Voimassa olevan asetuksen 1 §:n 4 kohdassa mainitun alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 31 §:n kestävän kaupunkikehittämisen suunnitelma, 32 §:n maakuntaohjelma ja 35 §:n Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitettu kansallinen toimenpideohjelma korvattaisiin kyseisen lain kumonneen lain alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021) 25 §:ssä tarkoitettulla maakuntaohjelmalla, 30 §:ssä tarkoitettulla kestävän kaupunkikehittämisen suunnitelmalla ja 29 §:ssä tarkoitettulla Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta ja oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta osarahoitetulla alue- ja rakennepolitiikan ohjelmalla. Muutoksella on tarkoitus ainoastaan päivittää kyseinen kohta vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, sillä ei ole tarkoitus synnyttää uusia ympäristöarviointivelvoitteita.

Vastaavasti voimassa olevan asetuksen 1 §:n 7 kohdassa mainittu Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain (1093/2014) 2 §:n 2 kohdassa säädetty toimintaohjelma korvattaisiin kyseisen lain kumonneen Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta (997/2021) annetussa laissa tarkoitettulla toimintaohjelmalla Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelmalla 2021–2027. Tässäkin tapauksessa ei olisi tarkoitus synnyttää uusia velvoitteita, vaan ainoastaan päivittää kohta viittaamaan voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Asetuksen 1 §:ään lisättäisiin uusi kohta 10, joka koskisi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 15 b §:ssä tarkoitettua valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Edelleen lisättäisiin uusi kohta 11, joka koskisi ydinenergialain (990/1987) 27 b §:ssä tarkoitettua kansallista ydinjätehuollon ohjelmaa sekä uusi kohta 12, joka koskisi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 11 §:ssä tarkoitettua vesienhoitosuunnitelmaa ja 26 b §:ssä tarkoitettua merenhoitosuunnitelmaa.

Kohdissa 10 ja 11 tarkoitettut ympäristöarviointivelvoitteet olisivat uusia, mutta niissä tarkoitetuista suunnitelmista tai ohjelmista on jo niitä laadittaessa tehty SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi. Kohdassa 12 tarkoitetuista vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelmaan ympäristöarviointivelvoitteesta on tähän saakka säädetty vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa ja niistä on myös tehty ympäristöarvioinnit. Kohdan 12 lisäämisellä niitä koskeva ympäristöarviointivelvoite perustuisi jatkossa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain sijaan SOVA-asetukseen, mikä vastaisi paremmin SOVA-lain tarkoitusta.

3 Esityksen vaikutukset

SOVA-asetuksen 1 §:n ympäristöarviointia edellyttävien suunnitelmien ja ohjelmien luettelon ajantasaistamisella voidaan osaltaan varmistua SOVA-direktiivin asianmukaisesta toimeenpanosta viranomaisten suunnitelma- ja ohjelmavalmistelussa.

Ehdotettu asetusmuutos siltä osin, kun se laajentaa ympäristöarvioinnin soveltamista, myös lisää etukäteisen ja vaihtoehtoja tuottavan vaikutusarvioinnin soveltamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja niitä koskevassa päätöksenteossa. Ympäristöarvioinnin soveltaminen myös edistää ja varmistaa ympäristönsuojelun korkeaa tasoa viranomaisten suunnitelmissa ja ohjelmissa ja niiden toteuttamisessa.

Siltä osin, kun ehdotettu asetusmuutos laajentaa ympäristöarvioinnin soveltamista uusiin suunnitelma ja ohjelmatyyppeihin, se lisää jonkin verran valmisteluresurssien tarvetta ja kustannuksia viranomaisille. Käytännössä uusia arviointivelvoitteita asettavien 10 ja 11 kohtien mukaisista suunnitelmista tai ohjelmista on jo toteutettu ympäristöarviointi, eli laajentuneen ympäristöarviointivelvoitteen kustannukset ovat jo toteutuneet. Nykytilanteessa ympäristöarviointia sovelletaan vuositasolla keskimäärin 10 – 12 kertaa yksittäisissä suunnitteluprosesseissa, eikä tämän arvioida 10 ja 11 kohtien lisäyksillä käytännössä muuttuvan.

Ehdotuksella ei ole yksittäisiin kuntiin, yrityksiin, kansalaisiin tai muuhun yleisöön kohdistuvia suoria taloudellisia vaikutuksia.

Ehdotettu asetusmuutos siltä osin, kun se laajentaa ympäristöarvioinnin soveltamista, varmistaa kansalaisten, yritysten ja muun yleisön mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa kyseisten suunnitelmien- ja ohjelmien valmisteluun ja niiden sisältöön. Kansalaiset ja muu yleisö hyötyvät myös paremmasta ympäristövaikutusten arvioinnista siltä osin, kun asetusmuutoksen toteuttaminen parantaa suunnitelmien ja ohjelmien laatua sekä ehkäisee ympäristölle ja terveydelle aiheutuvia haittoja.

4 Asian valmistelu

Asetusmuutos on valmisteltu ympäristöministeriössä. Ottaen huomioon asetukseen tehtävän muutoksen laajuus ja luonne, ympäristöministeriö katsoi, ettei erillisen asiaa valmistelevan työryhmän asettamiselle ollut tarvetta. Valmistelun perustana on käytetty vuosina 2016 ja 2021 tehtyjä muutoksia varten muilta ministeriöiltä saatuja tausta-aineistoja sekä selvitetty näiden muutosten jälkeen eri hallinnonaloilla tapahtuneita säädösmuutoksia. Asetukseen tehtävää muutosta on valmisteltu muilta ministeriöiltä saadun aineiston perusteella yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Luonnos valtioneuvoston asetukseksi oli lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi –palvelussa x – x. [TÄYDENTYY]