



# Parantaako EU ympäristön?

LAAJENTUNEEN EU:N YMPÄRISTÖPOLITIIKKA

Laura Järvinen

# Parantaako EU ympäristön?

---

LAAJENTUNEEN EU:N YMPÄRISTÖPOLITIIKKA

Laura Järvinen

---

Sitran raportteja 40

© Sitra ja Laura Järvinen

Graafinen suunnittelu: Marjut Heikkinen  
Kannen kuva: Sanna Ilmanen

ISBN 951-37-4209-1  
ISSN 1457-571X (nid.)

ISBN 951-563-458-X (URL: <http://www.sitra.fi>)  
ISSN 1457-5728 (URL: <http://www.sitra.fi>)

Sitran raportteja -sarjassa julkaistaan tutkimusten, selvitysten ja arviointien tuloksia erityisesti asiantuntijoiden käyttöön.

Raportteja voi tilata Sitrasta, puhelin (09) 618 991, sähköposti: [julkaisut@sitra.fi](mailto:julkaisut@sitra.fi)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2004

Ympäristö on keskeinen asia kansalaisille ympäri Eurooppaa, ja kansalaisilla on lupa odottaa EU:n ympäristöpolitiikalta paljon. Mutta millaista on EU:n ympäristöpolitiikka? Miten se pystyy vastaamaan odotuksiin? Entä onko unionin ympäristöpolitiikka ristiriidassa kansainväliseen kilpailukykyyn liittyvien vaatimusten kanssa? Ja miten EU:n itälaajentuminen muuttaa tilannetta?

Tämä raportti pyrkii vastaamaan muun muassa yllä mainittuihin kysymyksiin. Raportti tulee tarpeeseen, sillä suomeksi ei ole ollut pätevää yleisesitystä EU:n ympäristöpolitiikasta. Laura Järvinen on tässä raportissa ansiokkaasti kuvannut monisyyden ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden.

Yksien kansien väliin on nyt koottu paljon tietoa EU:n ympäristöpolitiikasta, niin EU:n sisäisestä ympäristöpolitiikasta kuin EU:sta toimijana globaalien ympäristöpolitiikan näyttämöllä. Raportissa käydään läpi keskeisiä ympäristökysymyksiä, joilla on vaikutusta kaikkien eurooppalaisten elämään. Raporttia voi kuitenkin lukea myös esimerkkinä yhdestä EU:n politiikkalohkosta. Silloin se avaa lukijalle kuvan EU:n päätöksentekojärjestelmästä eli siitä, miten monimutkainen eurooppalainen koneisto oikein toimii. Samat lainalaisuudet, jotka vaikuttavat ympäristöpolitiikan lohkolle, vaikuttavat myös muilla politiikkalohkoilla.

Tämä EU:n ympäristöpolitiikkaa valottava raportti on osa Sitran rahoittamaa Eurooppa 2020 -tutkimusohjelmaa. Ohjelman tarkoituksena on tuottaa ajankohtaista ja tulevaisuuteen suuntautunutta

---

tietoa Euroopan unionista. Ohjelma on alkanut vuonna 2000 ja se päättyy keväällä 2005. Projektinjohtajana ohjelmassa toimii Peter Ekholm.

Tämän raportin suunnittelu- ja valmistelutyöstä kuuluu kiitos monille, mutta tässä haluan erityisesti kiittää tutkija Laura Järvistä. Hän on tämän raportin kirjoittamisen ohessa ahkeroinut myös monilla muilla tavoilla koko Eurooppa 2020 -hankkeen hyväksi.

*Vesa-Matti Lahti*  
*Tutkimuspäällikkö*  
*Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra*

---

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO	7
2 EUROOPAN UNIONIN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN PERUSTEET	9
Ympäristöpolitiikan tavoitteet ja periaatteet	19
EU:n ympäristöpolitiikan toimijat	20
Ympäristönsuojelun välineitä	24
3 EU JA KANSAINVÄLINEN YMPÄRISTÖPOLITIikka	31
Kansainväliset ympäristösopimukset	31
EU kansainvälisen ympäristöpolitiikan toimijana	34
4 EU:N LAAJENTUMINEN JA YMPÄRISTÖPOLITIikka	38
Keski- ja Itä-Euroopan maiden ympäristöhaasteet	42
Laajentuminen on sekä haaste että mahdollisuus	46
Unionin ympäristöpolitiikka laajentumisen kynnyksellä	46
Uusien jäsenvaltioiden vaikutus unionin ympäristöpolitiikkaan	48
EU:n lainsäädännön joustavuus laajentuneessa unionissa	50
5 EU:N YMPÄRISTÖPOLITIIKAN HAASTEITA	55
Ympäristövaatimusten sisällyttäminen muihin politiikkoihin	55
Kestävän kehityksen strategia	57
Ilmastomuutos	62

---

Päästökauppa	67
Biodiversiteetin säilyttäminen	71
Uusi kemikaalilainsäädäntö	74
6 YHTEENVETOA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	78
KIRJALLISUUTTA JA LISÄTIETOJA	83

Ympäristöongelmat ylittävät valtioiden rajat ja siksi ympäristöpolitiikka on tärkeä osaprosessi Euroopan integraatiossa. Toimivalta ympäristöpolitiikassa on jaettu unionin ja jäsenvaltioiden kesken, mutta tässä asiassa integraatio on edennyt melko pitkälle ja unionilla on vahva asema. Ympäristöpolitiikan asema on myös korostunut EU:ssa 1990-luvulta lähtien.

Toukokuussa 2004 EU saa kymmenen uutta jäsenmaata Keski- ja Itä-Euroopan maista sekä Välimereltä. Laajentuminen tuo suuria haasteita EU:n ympäristöpolitiikalle. Keskeisimpiä niistä ovat

- uusien jäsenmaiden ympäristönsuojelun tason nostaminen EU:n nykyiselle tasolle
- yhteisön ympäristöpolitiikan dynamiikan säilyttäminen laajentuneessa unionissa
- ympäristöyhteistyö uusien rajanaapureiden kanssa
- kansainväliset ympäristökysymykset.

Eurooppalaiset mieltävät ympäristökysymykset yhteisiksi asioiksi ja kolmannes eurooppalaisista pitää Euroopan unionia parhaana tasona ympäristönsuojelua koskevien päätösten teolle (Eurobarometer 58.0, 2002). Euroopan kansalaiset myös edellyttävät unionilta korkeatasoista ympäristönsuojelua.

Eurobarometrin mukaan (Eurobarometer 58.0, 2002) eurooppalaiset ovat yhä enenevässä määrin huolissaan ympäristön tilasta. Suurimmat ympäristöhuolet liittyvät ydinvoimaan ja radioaktiivi-



---

seen jätteeseen sekä teollisuuden aiheuttamiin katastrofeihin. Lisäksi ollaan huolissaan ilman saastumisesta, luonnonkatastrofeista ja veden saastumiseen liittyvistä ongelmista.

Tämän raportin tarkoituksena on antaa koottu ja jäsennelty kuva niistä keinoista, joita EU:lla on käytettävänään ympäristöpolitiikassa. Samalla pohditaan millaisista lähtökohdista laajentuneen Euroopan unionin ympäristöpolitiikkaa rakennetaan. Entä millaisia ympäristöpolitiikan toimijoita uudet jäsenmaat tulevat olemaan?

Luvussa 2 luodaan katsaus EU:n ympäristöpolitiikkaan, sen keskeisiin toimijoihin, periaatteisiin ja tavoitteisiin. Luvun 3 aiheena on EU:n rooli kansainvälisen (globaalin) ympäristöpolitiikan toimijana sekä ympäristöyhteistyö EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Luvussa 4 tarkastellaan uusien jäsenmaiden ympäristöpolitiikkaa sekä laajentumisen vaikutuksia EU:n ympäristöpolitiikkaan. Luvussa 5 käydään läpi ympäristöpolitiikan keskeisiä haastealueita ja EU:n niihin liittyviä toimia.

Euroopan yhteisön alkuaikoina ympäristökysymykset eivät kuuluneet yhteisön toimivaltaan. Talouden ja kilpailukyvyn edistäminen oli yhteisön ensisijainen tavoite, joten taloudelliset intressit jättivät ympäristökysymykset taka-alalle. Ensimmäinen yhteisötason laki ympäristön alalla hyväksyttiin vuonna 1959, mutta siinäkin keskeisenä pyrkimyksenä oli kaupan esteiden purkaminen. Kansallisia ympäristölakeja pyrittiin harmonisoimaan lähinnä silloin, jos ne olivat esteenä yhteismarkkinoiden toteutumiselle.

Ympäristötietous alkoi lisääntyä jäsenvaltiossa 1970-luvun alussa ja huomiota alettiin kiinnittää materiaalisen kasvun ohella myös elämän ja ympäristön laatuun. Jäsenvaltioissa kansalliset ympäristöpolitiikat alkoivat kehittyä ja kansallista lainsäädäntöä vahvistettiin. Ympäristökysymysten painoarvo lisääntyi myös kansainvälisellä areenalla ja Tukholmassa järjestettiin vuonna 1972 YK:n ensimmäinen kansainvälinen ympäristökonferenssi. Samana vuonna ympäristönsuojelu ja taloudellisen kasvun sopeuttaminen ympäristön sietokykyyn nostettiin ensimmäisen kerran EU:n agendalle Pariisin huippukokouksessa. Pariisin kokouksen jälkeen päätettiin ensimmäisen EU:n ympäristöpoliittisen ohjelman laadinnasta, jonka puitteissa hyväksyttiin säädöksiä saastuttamisen vähentämisestä. Vuonna 1973 perustettiin komissioon ympäristönhallintayksikkö, josta tuli pääosasto (DG ympäristö) vuonna 1981.

Tarve ratkaista valtioiden rajat ylittäviä ympäristöongelmia yhteisön tasolla kasvoi, kun ympäristöhaitat ja niiden seuraukset nousivat

---

yleiseen tietoisuuteen. 1980-luku oli yhteisön ympäristöpolitiikan institutionalisoitumisen aikaa. Kolmanteen ympäristöohjelmaan (vuosille 1982–1986) kirjattiin periaate ympäristöpolitiikan integroimisesta muihin yhteisön sektoripolitiikan lohkoihin. Samalla komissiossa alettiin kiinnittää enemmän huomiota EU-lakien toimeenpanoon.

1980-luvun lopulla EU:n ympäristöpolitiikassa alettiin korostaa objektiivisen ja luotettavan informaation tärkeyttä tehokkaamman politiikan perustana. Ennalta ehkäisevän ympäristöpolitiikan tueksi kaivattiin EU:ssa enemmän ja parempaa teknistä ja tieteellistä tietoa. (McCormick 2001, 58) Euroopan ympäristökeskus perustettiin Kööpenhaminaan vuonna 1993. Sen tehtävänä on tuottaa ajankoh- taista ja vertailtavissa olevaa tietoa keskeisistä ympäristökysymyksistä päätöksentekijöille – erityisesti komissiolle – sekä suurelle yleisölle. Ympäristökeskus toimii neuvoa-antavana elimenä, mutta sen tut- kimukset ovat saavuttaneet merkittävän aseman sovellettaessa uusia menettelytapoja tai arvioitaessa tehtyjen päätösten vaikutuksia.

Vuonna 1987 päätettiin yhteisön ympäristöpoliittisesta toimi- vallasta, kun EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteet ja periaatteet määriteltiin Euroopan yhtenäisasiakirjalla. Yhtenäisasiakirjassa ympäristönsuojelu tunnustettiin osaksi yhteisön laillista kompetenssia, ympäristöaloitteista ministerineuvostossa käytävät äänestykset tuli- vat määränemmistöäänestyksen piiriin ja ympäristöosaston asema vahvistui. Vuosina 1987–1994 EU:ssa annettiin noin 150 säädöstä ympäristöpolitiikan alalla, mikä yhtäältä laajensi ympäristönsuojelun alaa ja toisaalta vahvisti ympäristöpolitiikan asemaa yhtenä EU:n keskeistä toimialoista (McCormick 2001).

Ennen yhtenäisyysasiakirjaa EU:n ympäristöpolitiikan peri- aatteita linjattiin ympäristöohjelmissa. Suurin osa periaatteista on luonteeltaan yleisiä tavoitteita, mutta joukossa on myös laillisesti sitovia vaatimuksia. Vanhin EU:n ympäristöpoliittinen periaate on saastuttaja maksaa -periaate, joka linjattiin jo unionin ensimmäi- sessä ympäristöohjelmassa. Kestävän kehityksen periaate esiintyi ensi kerran yhtenäisyysasiakirjassa, mutta Amsterdamin sopimuksen (1999) myötä siitä tuli yksi unionin keskeisistä tavoitteista. Kestävän

---

kehityksen päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Siinä yhdistyvät taloudellinen kehitys, ympäristönsuojelu ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

EU:n ympäristötoimien lisääntyminen on tuonut yhtenäisyyttä lainsäädännön ohella myös hallinnon rakenteisiin jäsenvaltioissa. Kansallisen ja EU-tason ympäristöpolitiikan välillä on vallinnut jännite eurooppalaisen ympäristöpolitiikan alusta lähtien (Andersen and Liefferink 1997, 6). Jos jäsenvaltio kärsii erityisesti rajat ylittävistä saasteista, on sillä intressi vaikuttaa ympäristönsuojeluun yhteisön tasolla. Tällaisen politiikan avulla voidaan edistää ympäristönsuojelua, mutta samalla kansalliset ympäristöongelmat voivat jäädä vähemmälle huomiolle.

Taloudelliset tekijät voivat johtaa jäsenvaltioiden väliseen negatiiviseen säädoskilpailuun. Alhaisemmilla tuotantostandardeilla pyritään parantamaan teollisuuden toimintaedellytyksiä. Jäsenvaltion taloudellinen kehitys vaikuttaa myös sen intresseihin ympäristöpolitiikassa. (von Homeyer 2001) Mikäli lainsäädännön toimeenpanosta aiheutuu merkittäviä kustannuksia, on jäsenvaltio taipuvainen kannattamaan minimisäätelyä.

Osassa jäsenmaista kansallisen tason ympäristöpolitiikka oli jo 1980-luvun lopussa suhteellisen kehittynyttä kun taas toisissa ympäristölainsäädäntö oli hyvin vähäistä. Liittyessään Euroopan unioniin Kreikan, Espanjan ja Portugalin ympäristönsuojelun taso oli matala. EU-jäsenyyden myötä maat saivat taloudellista apua ympäristöhankkeisiin ja niille myönnettiin muita useammin poikkeuksia yhteisön lainsäädännöstä (McCormick 2001,54). Jopa yli 90 prosenttia Kreikan, Portugalin ja Espanjan ympäristölaeista on tullut EU:sta.

### **1990-luvulla unionin ympäristöpolitiikka vahvistui**

Maastrichtin sopimuksen (1993) myötä eurooppalaisen ympäristöpolitiikan laillinen asema kehittyi edelleen. Sopimus antoi unionille ensisijaisen toimivallan rajat ylittävissä ympäristökysymyksissä kansainvälisellä areenalla. Maastrichtin sopimus mahdollisti sen, että valtaosa ympäristöpäätöksistä voidaan tehdä määräenemmis-

---

töppäätöksinä. Merkittävää oli myös ympäristön kirjaaminen yhdeksi EU:n politiikkatavoitteeksi heti sopimuksen ensimmäisiin artikloihin.

1990-luvulla komission suhtautumisessa ympäristöpolitiikkaan tapahtui muutoksia. Santerin komissio pyrki lisäämään ympäristöpolitiikan vaikuttavuutta vahvistamalla jo olemassa olevia säädöksiä ja toimintoja lukuisten uusien aloitteiden sijaan. Samanaikaisesti eri toimintalinjoja esittelevien valkoisten ja keskustelun lähtökohdiksi tarkoitettujen vihreiden kirjojen lukumäärä kasvoi. Komissiossa tiedostettiin kasvava tarve eri pääosastojen väliseen koordinaatioon ympäristöasioissa. Ympäristöpolitiikan periaatteisiin lisättiinkin ympäristöasioiden yhdentämisperiaate, jonka mukaan ympäristönsuojelu on huomioitava kaikilla unionin politiikan aloilla.

Itävallan, Ruotsin ja Suomen tavoite unionin yhteiselle ympäristöpolitiikalle jo jäsenyysneuvotteluvaiheessa oli ympäristönsuojelun korkea taso. Maiden liityttyä Euroopan unioniin vuonna 1995 saivat ympäristöpolitiikan edelläkävijämaat Saksa, Hollanti ja Tanska vahvistusta ministerineuvostossa. Vaikka Suomi kuuluu EU:n ympäristöpolitiikan edelläkävijöihin, joutui sekin muutamilta osin parantamaan ympäristösäädöksiään vastaamaan EU:n tasoa (mm. kaatopaikat). 1990-luvulla määräenemmistöpäätökset yleistyivät neuvostossa.

Ympäristöpolitiikan edelläkävijävaltioilla on EU-tasolla paremmat edellytykset vaikuttaa yhteisen politiikan sisältöön, koska niillä on kokemusta kansallisesta ympäristöpolitiikasta. Edelläkävijävaltioiden tavoitteena on korkeampi suojelun taso EU:n ympäristölainsäädännössä ja lainsäädännön harmonisointi. Sen sijaan jäsenvaltiot, joissa kansallisen tason ympäristölainsäädäntö on vähäisempää (perässätulijat), ovat vastahakoisia toteuttamaan minimistandardeja korkeampaa suojelun tasoa.

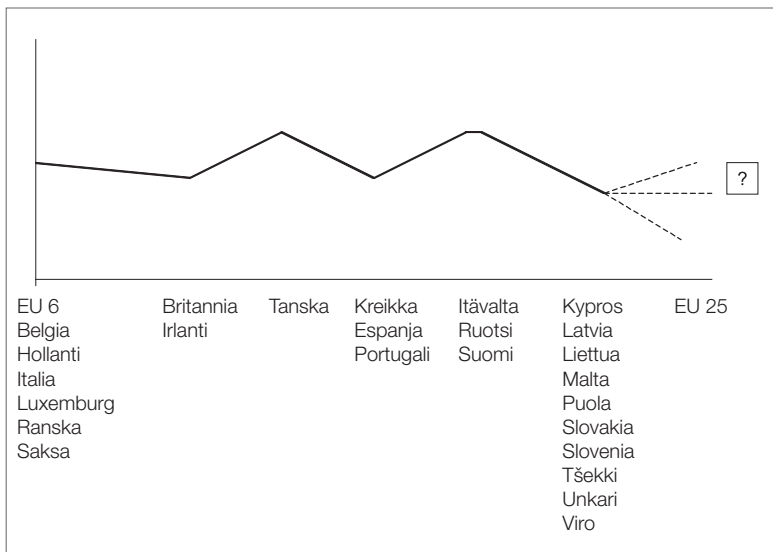
EU:n ympäristöpolitiikassa on useita esimerkkejä, joissa edelläkävijät ovat poliittisen painostuksen keinoin saaneet perässätulijat tavoitteidensa taakse. Esimerkiksi EU alkoi vuonna 1998 valmistella direktiiviä sähkölaitteiden kierrätyksestä lähinnä siksi, että Tanska, Ruotsi, Saksa ja Hollanti valmistelivat vastaavia kansallisia lakeja

(McCormick 2001, 89). Yksittäisen jäsenvaltion edelläkävijän tai perässätulijan rooli EU:n ympäristökysymyksissä määräytyy kansallisen politiikan ohella myös käsiteltävän asiakysymyksen mukaan.

Määräenemmistö päätöksissä korkeampaa suojelutasoa kannattavilla jäsenvaltioilla on mahdollisuus yhteenliittymällä varmistaa tavoittelemansa taso. Jos edelläkävijät eivät onnistu muodostamaan riittävää koalitiota kannattamansa lakiesityksen taakse, direktiivin suojelutaso voi jäädä minimiin. Edelläkävijöiden ja perässätulijoiden liittoutumat muodostuvat ad hoc -pohjalta kulloisenkin asiakysymyksen mukaan.

Kun Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto oli vuonna 1993 asettanut jäsenyyshedellytykset unionin itälaajentumiselle, ryhdyttiin unionissa pohtimaan viidennen laajentumisen vaikutuksia yhteisön politiikkaan. Agenda 2000 -toimintaohjelma oli ensimmäinen laaja asiakirja, jossa listattiin tavoitteita unionin politiikkojen uudistamiseksi ja vahvistamiseksi laajentumista silmällä pitäen.

Kuvio 1. EU:n ympäristöpolitiikan taso ja kansallisten ympäristöpolitiikkojen vaikutus

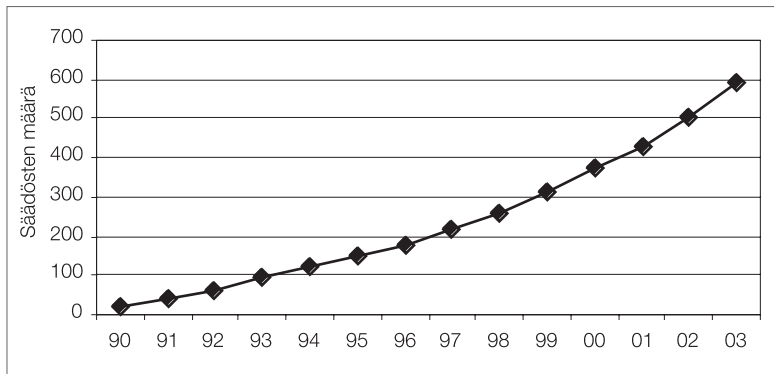


EU:n ympäristöpolitiikalle unionin itälaajentuminen on suuri haaste. Ympäristönsuojelun taso uusissa jäsenmaissa on selvästi EU-maita heikempi ja suurten taloudellisten ympäristöinvestointien tarve on mittava. Tukeakseen Keski- ja Itä-Euroopan maita yhteisön säännösten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä komissio laati liittymistä valmistelevan strategian Eurooppa-sopimusten tueksi. Strategia muodostuu rahoitus- ja tukivälineistä. Liittymisen jälkeen uusien jäsenmaiden tukemista jatketaan alue- ja rakennepolitiikan tuilla.

### Unionin ympäristöpolitiikka uuden vuosituhanen alussa

2000-luvun alussa ympäristöasiat ovat säilyttäneet keskeisen asemansa unionin politiikassa, mutta haasteita on runsaasti. EU:n ympäristölainsäädännön lisääntymisestä huolimatta ympäristön tila jäsenvaltioissa ei ole merkittävästi parantunut. Kuviosta 2 käy ilmi, että vuoden 1990 jälkeen EU:ssa on annettu lähes 600 ympäristösäädöstä. Eräs ongelma on unionin institutionaalinen tehottomuus. Lakien läpivientiin kuluva aika on 1990-luvulla pidentynyt. Aiemmin lainsäädännön läpivientiin meni pari kolme vuotta, mutta nykyään jopa seitsemästä kahdeksaan vuotta (McCormick 2001, 103).

Kuvio 2. EU:n ympäristölainsäädännön määrällinen kehitys



Lähde: Eurometri 3/2003

---

Toinen ongelma on EU:n ympäristöpolitiikan toimeenpanovaje. Jäsenvaltioiden ympäristölainsäädännön toimeenpano on usein hyvin hidasta. Vika ei kuitenkaan ole pelkästään jäsenvaltioiden tehotomuudessa, sillä EU:n ympäristölainsäädäntö itsessään on usein liian sektorikohtaista ja turhankin yksityiskohtaista.

Ympäristönäkökohtien ”yhdentäminen” eli niiden huomioiminen kaikilla politiikan sektoreilla on suuri haaste EU:n ympäristöpolitiikalle. EU on pyrkinyt sekä unionitasolla että jäsenvaltiotasolla luomaan joustavia ja kustannustehokkaita ratkaisuja ympäristöongelmiin. Säädöksien ja niiden toimeenpanon valvonnan ohella pyritään huomioimaan myös erilaiset ympäristötarpeet ja olosuhteet. Komissio onkin siirtynyt yhä enemmän strategiseen lähestymistapaan, jossa huomioidaan toisiinsa liittyvät ympäristöongelmat.

### Ympäristö EU:n perustuslaillisessa sopimuksessa

Tulevaisuuskonventin laatiman EU:n perustuslakiluonnoksen alussa unionin tavoitteisiin on kirjattu pyrkimys kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu, erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen (Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista I osasto, 3 artikla). Sopimusluonnoksen alun artiklassa ei kuitenkaan viitata ympäristöasioiden yhdentämisen periaatteeseen. Ympäristönsuojelun korkean tason ja ympäristön laadun parantamisen sisällyttäminen unionin politiikkoihin on kirjattu perustuslakiluonnoksen toiseen osaan, eli perusoikeusasiakirjaan (II-35 artikla). Sopimusluonnoksen kolmannen osan alussa (III-4 artikla) säädetään ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttämisestä unionin politiikkaan kestävä kehityksen edistämiseksi.

Ympäristökomissaari Margot Wallström on ollut huolestunut siitä, etteivät ympäristöasiat saa Amsterdamin sopimuksen mukaista painoarvoa EU:n perustuslakiluonnoksessa (*European Voice* 5–11 June 2003). Wallström on esittänyt kestävä kehityksen pöytäkirjan liittämistä perustuslailliseen sopimukseen. Pöytäkirjalla halutaan korostaa ympäristönsuojelun olevan kestävä kehityksen kolmas pilari



talouden ja yhteiskunnan ohella. Kahdeksan suurimman EU-tasolla toimivan ympäristöjärjestön ryhmittymä Green 8 on kannanotossaan (Towards a Green Constitution) kannattanut Wallströmin esitystä ja vaatinut sopimusluonnokseen sen ympäristötavoitteita tukevia politiikkatoimia.

Keskeinen kysymys EU:n ympäristöpolitiikan tulevaisuutta ajatellen on, onko tavoitteena yhteinen EU-normisto vai kansallisesti tehtävät ympäristölainsäädännön harmonisoinnit. Ministerineuvoston yksimielisyyspäätökset ovat suurin este ympäristöpolitiikan taloudellisten ohjauskeinojen kehittämiseksi. Ympäristöverotusta harmonisoidulla edistetään myös ympäristönsuojelua. Useiden jäsenvaltioiden valtiovarainministerit kuitenkin vastustavat verojen harmonisointia koskevia aloitteita. Ympäristönäkökulmasta katsoen auttaisi määränemmistöpäätösten ulottaminen edes ympäristövahinkojen estämiseen tähtääviin finanssipoliittisiin toimenpiteisiin, kuten esimerkiksi haittaveroihin. Perustuslakiluonnoksessa verotukseen ja energiahuoltoon liittyvät päätökset ovat kuitenkin edelleen yksimielisyyspäätöksiä.

### **EU:n ympäristötoimien kehitys**

1959

Ensimmäinen eurooppalainen Euratom-ympäristölaki (direktiivi 59/221)

1967

Ensimmäinen ympäristölaki (direktiivi 67/548)

1972

kesäkuussa YK:n ympäristökokous Tukholmassa; lokakuussa ETY:n valtioiden päämiehet sopivat yhteisön ympäristötoimien lisäämisestä

1973

DG teollisuuden yhteyteen perustettiin ympäristön- ja kuluttajansuojapalvelu; ensimmäinen EY:n ympäristön toimintaohjelma (1973–1976)

1977

Toinen ympäristön toimintaohjelma (1977–1981)

1980

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätös Komissio vs. Italia (91/79) piti voimassa Rooman sopimuksen artiklan 100 käyttämisen yhteisön ympäristöpolitiikan oikeutuksena

1981

DGXI ympäristön pääosasto perustettiin

1983

kolmas ympäristöohjelma (1982–1986)

1984

yhteisön ensimmäinen ympäristörahoitusväline, COE, perustettiin

1985

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätös 240/83 vahvisti ympäristönsuojelun olevan eräs yhteisön keskeisistä tavoitteista; Eurooppa-neuvosto vahvisti yhteisön ympäristöpolitiikan tärkeyden

1987

Euroopan yhtenäisyysasiakirja lisäsi ympäristön (Title VII) Rooman sopimukseen ja ulotti ympäristöaloitteet määränemmistö-päätösten piiriin; neljäs ympäristöohjelma (1987–1992)

1989

Komissiossa ympäristöasioille oma salkku; PHARE-ohjelma perustettiin

1990

päätös Euroopan ympäristökeskuksen perustamisesta

1992

Ympäristörahoitusväline LIFE perustettiin; YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi Rio de Janeirossa

1993

Maastrichtin sopimuksessa ympäristö mainitaan EU:n politiikkatavoitteiden joukossa; viides ympäristöohjelma (1993–2000); Euroopan ympäristökeskus aloittaa toimintansa

1994

Koheesiorahasto perustettiin

1997

Euroopan vihreä foorumi aloitti toimintansa; YK:n ilmastopöytäkirjan jatkoneuvottelut, Kioton pöytäkirja

1998

Cardiffin prosessi ympäristöasioiden yhdentämiseksi eri politiikkasektoreille käynnistyi

1999

Amsterdamin sopimuksessa kestävästä kehityksestä tuli EU:n tavoite, ympäristöasioiden yhdentämisperiaate

2000

Lissabonin strategia

2001

Kioton pöytäkirjan säännöt hyväksyttiin ilmastoneuvotteluissa; kuudes ympäristöohjelma (2000–2010); EU:n kestävä kehityksen strategia

2002

YK:n Johannesburgin kestävä kehityksen huippukokous; EU ja jäsenvaltiot ratifioivat Kioton pöytäkirjan 31.5.

2003

EU:n kasvihuonekaasujen päästökauppadirektiivi (2003/87); direktiivi energian ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehityksen uudistamisesta (2003/96)

Lähde: McCormick 2001 & European Union On-line (<http://europe.eu.int>)

---

## YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TAVOITTEET JA PERIAATTEET

EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteita on kirjattu komission esittämiin ympäristöohjelmiin, ympäristön pääosaston tavoitteisiin ja perussopimusten artiklaan 174. Keskeisimpinä ympäristöpolitiikan tavoitteina yhtenäisyysasiakirjassa (1987) kirjattiin ympäristön laadun suojeleminen, säilyttäminen ja parantaminen, ihmisten terveyden suojeleminen, luonnonvarojen käytön kohtuullistaminen sekä kansainvälinen vaikuttaminen alueellisiin ja kansainvälisiin ympäristöongelmiin.

Eurooppalainen ympäristöpolitiikka kattaa hyvin laajan kokonaisuuden ympäristökysymyksiä, vaikkei EU:lla olekaan yhtenäistä ympäristöohjelmaa. McCormick (2001) on ryhmitellyt unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden mukaiset säädökset ja suositukset 13 ryhmään, jotka koskevat

- veden laatua (juomavedet, pintavedet, pohjavedet ja vesien saastuminen)
- jätteitä
- ilman laatua
- kalavesien säilyttämistä
- yleisiä ympäristöpolitiikan säädöksiä
- säteilyä
- kemikaaleja sekä muita vaarallisia aineita
- energiaa
- biodiversiteettiä
- melua
- geneettisesti muunneltuja organismeja
- metsätaloutta
- orgaanista maataloutta.

Yhteisön ympäristöpolitiikan periaatteena on suojelun korkea taso huomioiden samalla sen alueiden erilaisuus. Ennaltaehkäisyn periaatteen mukaan pyritään ympäristöongelmat torjumaan jo ennakolta, mikä on taloudellisesti kannattavampaa kuin vaurioiden

---

korjaaminen jälkikäteen. Jos ongelmia ei voida ennaltaehkäistä, on aiheuttajalla vastuu niiden korjaamisesta.

Periaate ympäristönäkökohtien ulottamisesta (yhdentämisperiaate) yhteisön muille politiikan lohkoille esiteltiin jo yhtenäisyysasiakirjassa. Amsterdamin sopimuksessa siitä tehtiin oma artiklansa (Artikla 6). Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatetta, jonka mukaan päätökset tehdään sopivimmalla kansalaista lähinnä olevalla taholla, sovellettiin ensin yhtenäisyysasiakirjassa vain ympäristöpolitiikan alalle. Maastrichtin sopimuksessa siitä tehtiin EU:n yleinen periaate. Ympäristöpolitiikassa, jossa toimivalta on jaettu jäsenvaltioiden ja unionin kesken, läheisyysperiaate on paikallaan. Rajat ylittävissä ympäristökysymyksissä sekä resurssien jakamiseen ja kauppaan liittyvissä kysymyksissä EU-tason ratkaisua voidaan useimmiten pitää kansallista tasoa tehokkaampana vaihtoehtona. Rajanveto ei kuitenkaan ole yksinkertaista.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti EU:n velvoitteiden tulee olla kohtuulliset suhteessa tavoitteisiin, ja jäsenmaille tulee jättää mahdollisimman paljon liikkumavaraa. Käytännössä tämä on useimmiten toteutettu minimilainsäädännön kautta, jolloin jäsenvaltioille jää mahdollisuus säätää vähimmäisvaatimuksia tiukempia säädöksiä. Jos säädösten sijasta suositetaan direktiivejä, voivat jäsenmaat päättää niiden soveltamistavoista. Jäsenvaltioiden yhteisötasoa tiukemmat ympäristösäädökset eivät kuitenkaan saa vääristää kilpailua tai muodostua kaupan esteiksi.

Yhteisön ympäristöpolitiikassa painopiste on siirtynyt haittojen jälkikäteisestä korjaamisesta laaja-alaisempaan lähestymistapaan. EU:n kauniina periaatteena on ihmisen ja ympäristön toimiminen vuorovaikutuksessa, joka hyödyttää kumpaakin.

## EU:N YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TOIMIJAT

EU:n ympäristöpolitiikassa sekä unionilla että jäsenvaltioilla on valta säätää lakeja ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Useat ympäristökysymykset ovat laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan niin laajoja, että ympäristönsuojelun tavoitteet voidaan saavuttaa kansallista tasoa paremmin unionin tasolla. Euroopan integraatio onkin lähentänyt

jäsenvaltioiden toimintatapoja ja luonut yhteiset määrittelyt ympäristöongelmille. Ympäristökysymykset ovat ylikansallisia ja yhteisistä eurooppalaisista intresseistä on tullut ympäristöpolitiikan liikkeelle-paneva voima. Keskinäisten sopimusten lisäksi jäsenvaltioiden on löydettävä yhteinen kanta myös kolmansien osapuolten kanssa käytäviin neuvotteluihin.

Ympäristöpolitiikka eroaa muista sektorikohtaisista politiikoista laaja-alaisuudellaan. EU:n ympäristöpolitiikan agendan muotoutumista ohjaavat perussopimuksien linjauksien ohella myös monet muut tekijät. Ympäristöohjelmat ja komission työohjelmat ovat EU:n ympäristöagenda de facto: niissä listataan tavoitteita ja toimenpiteitä. Eri jäsenmaiden kansallisten ympäristöpolitiikkojen erot luovat harmonisointipaineita unionin ympäristöpolitiikalle. Aiemmin säädetyt lait antavat usein aihetta uusille lakiesityksille, eli niin sanotuille sisardirektiiveille.

Integraatio on prosessi, joka laajenee ja syvenee ja sen prioriteetit muuttuvat. Tällöin tarvitaan myös uusia EU-lakeja. Lakialoitteiden tekijänä komissioon kohdistuu paljon paineita, esimerkiksi Euroop-

### **Lakialoitteen käsittely**

Komissio	Aloite
Neuvosto	Kansallisten ministereiden kommentit Teknisten asiantuntijoiden työryhmä Pysyvien edustajien komitea (COREPER) Ministerineuvosto
Euroopan parlamentti	Komiteakäsittely Täysistuntokäsittely: Lausunto: mahdolliset tarkistukset ja muutokset
Neuvosto	Parlamentin kommenttien huomioon ottaminen (tarvittaessa uudestaan parlamentin käsiteltäväksi) Päätös (määräenemmistö tai yksimielinen)

---

pa-neuvoston antamat päätelmät EU-politiikan laajoista tavoitteista sekä Euroopan parlamentin ja ministerineuvoston pyynnöt uusista aloitteista. Kansalaisjärjestöt ja teollisuus ovat myös aktiivisia aloitteiden tekijöitä. Kansainväliset sopimukset puolestaan luovat paineita ja velvoitteita koko EU:n lainsäädännölle.

Komissiolla on aloitemonopoli unionin lainsäädännössä, eli sen rooli korostuu valmisteluvaiheessa. Ensimmäisen pilarin asioissa, joihin ympäristökin kuuluu, komission valtaoikeudet ovat vahvimmat. Se valmistelee ja laatii lakiesitykset. Komissio valvoo yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti hienosäätävät komission esityksiä ja päättävät mitkä niistä päätyvät laeiksi asti. Euroopan parlamentin komiteat valmistelevat omaan alaansa kuuluvan lakiehdotuksen kommentit ja tuovat ne täysistuntokäsittelyyn. Lain vahvistamisessa keskeinen asema on ministerineuvostolla ja erityisesti sen kokouksia valmistelevilla asiantuntijoiden työryhmillä sekä jäsenmaiden pysyvien edustajien komitealla (COREPER). Mahdollisten muutoksien ja vastamuutoksien jälkeen ministerineuvosto tekee lopullisen päätöksen lakiesityksestä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin varmistaa, että säädetyt lait ovat linjassa perussopimusten kanssa.

Euroopan parlamentilla on merkittävä rooli unionin ympäristöpolitiikan muotoutumisessa. Parlamentti on profiloitunut korkeamman suojelutason kannattajana. Jatkossa parlamentilta edellytetäänkin tehostettuja toimia ympäristövaatimusten integroimiseksi unionin kaikille politiikkasektoreille. Yhteispäätösmenettelyn kautta Euroopan parlamentin rooli unionin lainsäädäntöprosessissa on kasvanut erityisesti ympäristölle tärkeillä aloilla kuten maataloudessa, kalastuksessa ja teollisuuspolitiikassa. Yhteispäätösmenettelyssä komission lainsäädäntöesityksiin tarvitaan lakeja säätävän ministerineuvoston lisäksi Euroopan parlamentin hyväksyntä. Jos neuvosto ja parlamentti eivät löydä yksimielisyyttä, käsitellään säädös sovittelumenettelyssä.

Lakialoitteiden laatiminen on pitkälinen prosessi jonka aikana komissio on läheisessä yhteistyössä eri intressiryhmien lobbajien, asiantuntijoiden sekä jäsenvaltioiden hallitusten edustajien kanssa. Komissiolla on tärkeä rooli intressien välittäjänä yhtäältä jäsenvaltioiden

---

ja EU:n instituutioiden ja toisaalta EU:n ja eri intressijärjestöjen välillä. Komission ympäristöpääosastolla on päävastuu asioiden valmistelusta ja hallinnosta suurimmassa osassa ympäristökysymyksiä. Muut pääosastot käsittelevät oman alansa ympäristökysymyksiä. Erityisesti maatalouden, liikenteen ja energian sekä kalastuksen pääosastot ovat aktiivisia ympäristökysymyksissä. Eri pääosastojen välinen koordinointi ja relevanttien ympäristöasioiden kommentointi työllistää runsaasti EU-virkamiehiä. Ympäristöasioiden yhdentämisperiaatteen mukaisesti ympäristön pääosaston on kommentoitava muiden pääosastojen ympäristöön liittyviä aloitteita ja lähetettävä omia aloitteitaan muille kommentoitaviksi.

Intressijärjestöjen rooli lakiesityksien valmistelussa on muodostunut keskeiseksi, sillä komission voimavarat ovat rajalliset varsinkin teknisissä kysymyksissä. Järjestöjen lobbaajat tarjoavat teknisen osaamisensa komission käyttöön ja pääsevät vastavuoroisesti mukaan valmisteluprosessiin ja esittämään oman kantansa asiaan. Asiantuntijat määrittelevät erilaisten politiikkavaihtoehtojen hyötyjä ja kustannuksia sekä tarjoavat erilaisia vaihtoehtoja komission käyttöön. Komissiossa on perinteisesti pidetty teollisuusjärjestöjen osaamista korkeatasoisena ja ylläpidetty hyviä kontakteja niihin.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana EU on pyrkinyt tietoisesti laajentamaan neuvottelupohjaansa ympäristöasioissa. Brysselissä on tällä hetkellä kahdeksan yleiseurooppalaista ympäristöalan kansalaisjärjestöä. Ympäristölobbyn haasteena on sen teollisuuslobbya pienempi koko, joten kaikkien komission eri osastojen toimien seuraamiseen ei välttämättä riitä tarpeeksi asiantuntijoita. Ympäristöjärjestöt ovat resurssiensa puitteissa keskittyneet suurempiin kokonaisuuksiin ja pyrkineet lisäämään EU:n ympäristöasioiden julkisuutta. Ne ovat jakaneet keskenään vastuualueita, niin että kukin järjestö voi seurata oman erityisintressinsä politiikan kehitystä. (McCormick 2001, 120)

Lakien toimeenpano on EU:n ympäristöpolitiikkaprosessin heikoin kohta. Ympäristökomissaari Margot Wallström nosti toimeenpanon tehostamisen yhdeksi tärkeimmistä tehtävistään heti toimikautensa aluksi. Toimeenpanon ongelma on kaksijakoinen: ensinnäkin onko lait siirretty kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja toiseksi miten ne on pantu täytäntöön kansallisella



---

tasolla. Vastuu EU-lainsäädännön voimaansaattamisesta on kansallisten hallitusten harteilla ja komissio valvoo, että toimeenpano tapahtuu siirtymäajan puitteissa. EU:n ympäristölainsäädäntö on kasvanut nopeammin kuin komission resurssit. Tästä johtuen valvonta-asioissa se toimii yhteistyössä kansallisen ja paikallisen tason viranomaisten, intressiryhmien, Euroopan parlamentin ja kansalaisten kanssa. Euroopan oikeusasiamiehelle voi valittaa puutteista lainsäädännön toimeenpanossa. Jos jäsenvaltio ei toimi annettujen määräaikaisten puitteissa, voi komissio ohjata asian Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen vaatiessa sakkorangaistusta.

## YMPÄRISTÖNSUOJELUN VÄLINEITÄ

EU:lla on useita välineitä vaikuttaa yhteisön politiikan toimeenpanoon. Lainsäädännöllä, rahoituksella, taloudellisilla ohjaukskeinoilla ja niiden erilaisilla yhdistelmillä yritetään rakentaa sopivia välineitä ympäristönsuojeluun. Uudet instrumentit, kuten vapaaehtoiset sopimukset ja julkisen osallistumisen lisääminen ovat yleistyneet EU:n ympäristöpolitiikassa. Tavoitteena on lisätä yleistä ympäristötietoisuutta ja osallistumismahdollisuuksia sekä luoda taloudellisia houkuttimia teollisuuden itsesääntelylle. Uusien instrumenttien etuna pidetään joustavuutta ja niiden katsotaan huomioivan kansalliset olosuhteet paremmin kuin perinteisen sääntelyn keinot. Toisaalta uusien instrumenttien tehokkuus edellyttää, että ne onnistuvat lisäämään ympäristötietoutta ja sitä kautta muuttamaan teollisuuden, hallinnon ja suuren yleisön käyttäytymistä ympäristölle myönteisempään suuntaan. Ympäristönsuojelun kannalta tehokkainta lienee löytää sopiva yhdistelmä sääntelyä ja uusia instrumentteja. Tässä luvussa tarkastellaan ympäristönsuojelun välineitä.

### Lainsäädäntö

Perussopimukset ovat EU:n ensisijaista eli primääriä lainsäädäntöä, jossa määritellään EU:n periaatteet, organisaatio ja tavoitteet. Sekundääri lainsäädäntö sisältää yksityiskohtaisia säädöksiä laajem-

---

pien tavoitteiden saavuttamiseksi. Asetukset tulevat jäsenvaltioissa voimaan sellaisinaan, mutta direktiivien kohdalla jäsenvaltiot voivat itse päättää, kuinka ne voivat parhaiten saavuttaa asetetut tavoitteet. Direktiivien täytäntöönpano edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, jolloin jäsenvaltioille annetaan tietty siirtymäaika tarvittavien muutoksien tekoon. EU:n säätämällä minimidirektiiveillä asetetaan ympäristönsuojelun lähtötaso, mutta jäsenvaltiot voivat säätää niitä tiukempia normeja, kunhan ne eivät vääristä kilpailua tai ole esteenä kaupalle. Päätökset ovat myös sitovia ja niitä voidaan antaa yksittäiselle jäsenvaltiolle, alueelle tai jopa yksilölle. Vuoden 1999 loppuun mennessä EU oli hyväksynyt 845 ympäristökäytäntöä (McCormick 2001, 73). EU:n ympäristölainsäädäntö muodostuu direktiiveistä, asetuksista, päätöksistä ja niiden muutoksista.

Direktiivien ja säädösten ohella EU antaa myös suosituksia ja mielipiteitä, jotka eivät ole sitovia, mutta joilla voi olla epäsuoria laillisia vaikutuksia. Myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätökset vaikuttavat osaltaan säädösten, direktiivien ja päätöksien toimeenpanoon.

## Rahoitusvälineet

Ympäristönsuojelun edistämistä rahoitetaan EU:ssa useilla eri välineillä. Alueellisten kehityserojen vähentämiseen ja sosioekonomisen tasapuolisuuden edistämiseen kehitettyjen rakennerahastojen avulla rahoitetaan myös ympäristönsuojelua. Vuosina 2000–2006 rakennerahastojen kokonaismäärärahat ovat 195 miljardia euroa. Koheesiorahasto on tarkoitettu erityisesti ympäristön ja liikenteen infrastruktuuriin. Rahastojen varoja käytetään enenevässä määrin hankkeisiin, joiden tavoitteena on parantaa ympäristöä tai kehittää ekologisesti kestäviä tekniikoita. Kansalliset ympäristöviranomaiset ovat aktiivisesti mukana ohjelmien kehittämisessä ja valvonnassa. Rahastojen lisäksi ympäristönsuojeluhankkeita rahoitetaan lainarahalla. Euroopan investointipankki myöntää luonnonsuojeluhankkeisiin pitkäaikaisia lainoja, joilla voidaan kattaa jopa puolet investointikustannuksista.

---

Vuonna 1992 perustettiin LIFE-ohjelma EU:n ympäristöpolitiikan kehittämiseksi. Sen kautta yhteisrahoitetaan viranomaisten, teollisuuden ja kansalaisjärjestöjen ympäristöaloitteita kaikissa jäsenvaltioissa. Ohjelmassa on rahoitettu noin 2000 projektia. Siinä on kolme osaa: LIFE Luonto, jossa rahoitetaan luonnonsuojeluhankkeita; LIFE Ympäristö, jossa myönnetään rahallista tukea EU:n ympäristöpolitiikan toimeenpanemiselle ja LIFE Kolmannet maat, jossa annetaan teknistä apua EU:n naapurimaille Välimeren ja Itämeren ympärillä. Luonto ja Ympäristö -tuissa yhteisön rahoitusosuus on enintään 50 prosenttia. Merkittäviä nettotuloja tuotavissa ympäristöhankkeissa yhteisön rahoitustuki on enintään 30 prosenttia edellyttäen, että edunsaajan rahoitusosuus on yhtä suuri. Kolmansien maiden LIFE-tuki toteutetaan yhteisrahoituksena ja yhteisön rahoitusosuus on enintään 70 prosenttia. Tällä hetkellä on käynnissä ohjelman kolmas vaihe, joka kestää vuoden 2004 loppuun asti. Kolmannen vaiheen rahoituskehys on 640 miljoonaa euroa.

Vuoden 2003 luonnon LIFE-ohjelmassa komissio rahoittaa 77 luonnonsuojeluhanketta, jotka keskittyvät Natura 2000 -verkostoon. EU:n rahoitusosuus on 71 miljoonaa euroa. Hankkeista 14 toteutetaan kuudessa ehdokasmaassa. Ympäristön LIFE-tukea unioni myöntää 104 innovatiiviselle ympäristöhankkeelle yhteensä 69 miljoonaa euroa. Hankkeiden pääosassa ovat yhdennetty tuotepoliittikka ja jätehuolto. LIFE Kolmannet maat -tukea myönnettiin 17 ympäristöprojektille, joissa EU:n rahoitusosuus on 62 prosenttia.

### **Taloudelliset ohjaukeinit**

Poliittiset keinit ovat avainasemassa ympäristönsuojelun tavoitteiden edistämisessä. Ympäristönsuojelun taloudellisten keinojen tavoitteena on yhdistää hallinnolliset määräykset ja markkinoiden toiminta, niin että ympäristön pilaantumisen torjumisesta tulee taloudellisesti kannattavaa. Vapaaehtoiset ympäristösopimukset teollisuuden ja julkisten ohjelmien välillä ovat yleistyneet viime vuosina. Niiden etuina pidetään joustavuutta ja konsensusista eri toimijoiden välillä.

Markkinainstrumenttien käyttö ympäristönsuojelussa on yleistynyt 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Silloin alettiin tarkastella ympäristö- ja talousnäkökohtien välisiä yhteyksiä yleisemminkin. Havaittiin, että taloudelliset ohjaukeinot ovat jossain tapauksissa säädöksiä tehokkaampia. Niiden avulla ohjataan tuotannon tai kulutuksen sivuvaikutuksena syntyneiden haittavaikutusten kustannuksia aiheuttajan maksettavaksi. Taloudellisia ohjaukeinoja käytetään erityisesti energia- ja liikennesektorilla. Keinojen moninaisuus tarjoaa lukuisia mahdollisuuksia edistää talous- ja ympäristöpolitiikan integraatiota.

Taloudellisia ohjaukeinoja ovat verot, tuet ja päästökauppa. Verot voidaan luokitella tavoitteiden mukaan kolmeen pääryhmään: kustannukset kattaviin maksuihin, kannustinveroihin ja veropoliittisiin ympäristöveroihin. Kannustinveroilta pyritään muuttamaan tuottajien ja kuluttajien käyttäytymistä. Veropoliittisilla ympäristöveroilta kerätään verotuloja valtiolle. Tukien avulla edistetään ympäristöä vähemmän kuormittavien tekniikoiden kehittämistä ja käyttöönottoa. Päästökauppa on uusi taloudellinen ohjaukeino, josta on vasta vähän kokemuksia. Päästökauppaa käsitellään tarkemmin raportin viidennessä luvussa.

Energiaverot ovat veroluonteisista ohjaukeinoista tärkeimmät. Energiaverojen osuus oli yli kolme neljäsosaa EU:n yhteenlasketuista ympäristöverotuloista vuonna 2001. Liikenneverojen osuus oli 21 prosenttia 15 jäsenmaan yhteenlasketuista ympäristöverotuloista. Saasteverojen ja luonnonvaraverojen yhteenlaskettu osuus oli alle kolme prosenttia. (Eurostat Theme 8-9/2003) Kuten taulukosta 1 käy ilmi, ympäristöverojen osuus kokonaisverotuloista vaihtelee jäsenvaltioissa neljän ja kymmenen prosentin välillä.

Taulukko 1. Ympäristöverotulot EU 15 -maissa vuonna 2001, prosenttiosuus verojen ja sosiaaliturvamaksujen kokonaistuloista

EU	6,5	Irlanti	7,6	Luxemburg	6,9	Itävalta	5,7
Hollanti	9,4	Britannia	7,6	Suomi	6,6	Belgia	5,5
Tanska	9,4	Kreikka	7,5	Saksa	6,2	Ruotsi	5,4
Portugali	8,4	Italia	7,1	Espanja	6,2	Ranska	4,4

Lähde: Eurostat Statistics in Focus Theme 8-9/2003.

---

Veropolitiikka kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. EU:n veropolitiikka keskittyy välillisiin veroihin, joiden avulla varmistetaan sisämarkkinoiden toimivuus ja estetään veronkiertoa. Tavoitteena on lisätä veropoliittisten toimenpiteiden, sisämarkkinoiden ja politiikan avainalueiden välistä yhteensopivuutta. EU:n energia-veropolitiikan tavoitteena on johdonmukaisuus, jolla varmistetaan terve kilpailu, mutta samalla voidaan kannustaa energiansäästöön ja puhtaampien polttoaineiden käyttöön.

Verotuksen käyttöä EU:n ympäristönsuojelun välineenä on pohdittu viimeiset kymmenen vuotta. Verotuksen yhdenmukaistamisesta ja yhteensovittamisesta on kuitenkin vaikea tehdä päätöksiä, sillä jokaisella jäsenmaalla on oma kantansa asiaan ja päätöksien on oltava yksimielisiä. Yksimielisellä päätöksenteolla on monia poliittisia esteitä, kuten yhdenmukaistamisen oletetut vaikutukset kilpailukykyyn ja työllisyyteen sekä oletetut ristiriidat kansallisten säädösten ja unionin säädösten välillä.

Lokakuussa 2003 tuli voimaan EU:n direktiivi energiatuotteiden ja sähkön verotuksesta. Komissio oli antanut energiaverotusta koskevan ehdotuksensa vuonna 1997, joten yhteisymmärryksen löytämiseen kului oma aikansa. Direktiivin mukaan yhteinen energiaverotus laajennetaan koskemaan kaikkia merkittäviä energianlähteitä eli öljyä, hiiltä, maakaasua ja sähköä. Verot eivät kuitenkaan koske polttoaineiden käyttöä sähköntuotantoon. Kyseessä on puitedirektiivi, joka asettaa minimiverotason. Se pyrkii lisäämään ympäristönäkökohtien huomioimista ja edistää vihreää verouudistusta jäsenvaltioissa.

Monet EU:n jäsenvaltiot ovat aloittaneet ekologisen verouudistuksen, jossa verotuksen painopistettä siirretään työstä ympäristöön ja luonnonvaroihin. Verouudistuksen myötä ympäristöverojen ja -maksujen määrä lisääntyy ja ympäristön tilan huononemista edistäviä veroetuja poistetaan. Kiristämällä verotusta pyritään vähentämään luonnonvarojen käyttöä ja jätteiden syntyä. Lisäksi yritetään muuttaa tuotannon ja kulutuksen rakennetta työ- ja palveluintensiivisempään suuntaan (Ympäristöministeriö 2003). Samalla on kuitenkin varmistettava etteivät ympäristöverot, jotka usein kohdistuvat kulutukseen, kasvata tuloeroja.

---

## Käytännön työkalut

Ympäristönsuojelussa on käytössä useita sellaisia työkaluja, jotka ovat lähellä yrityksiä ja kansalaisia. Niitä ovat yhteisön ympäristömerkintä, ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä (EMAS), ympäristövaikutusten arviointijärjestelmä (YVA) ja jäsenvaltioiden ympäristötarkastuksia koskevat vaatimukset. Yhteisön ympäristömerkin tavoitteena on edistää ympäristöä vähemmän raskaitten tuotteiden kehittämistä, valmistusta ja käyttöä. Merkinnän avulla kuluttajille annetaan luotettavaa tietoa tuotteiden ympäristövaikutuksista. EMAS-järjestelmä on yrityksille ja organisaatiolle suunnattu työkalu ympäristöasioiden hoitoon ja tiedottamiseen. Ympäristövaikutusten arvioinnilla pyritään ohjaamaan suunnittelua ympäristöä säästävään suuntaan.

## Ympäristöohjelmat

Ympäristöohjelmissa linjataan EU:n ympäristöpolitiikan keskeisiä painopisteitä ja päämääriä. Ne luovat viitekehyksen ympäristön pääosaston ja muiden ympäristöasioiden kanssa toimivien komission osastojen työlle. Vaikka ohjelmat ovat ohjeellisia asiakirjoja eivätkä sido EU:ta tai jäsenmaita, ne tuovat yksityiskohtaisempaa sisältöä EU:n ympäristöpolitiikalle.

Ensimmäisen ympäristöohjelman (1973–1977) keskeisenä sisällönä oli ihmisen elinympäristön suojeleminen saasteilta. Toisessa (1978–1982) nousivat esille luonnonsuojelunäkökohdat. Kolmannessa (1983–1987) korostettiin ympäristöpolitiikan laajentamista ja taloudellisen kehityksen ja ympäristönsuojelun yhtymäkohtia. Neljäs (1988–1992) pyrki edistämään Yhtenäisasiakirjassa sovittujen ympäristönsuojelutavoitteiden toteutumista sekä ennaltaehkäisemään ympäristöongelmia. Viides ohjelma (1993–2000) määritteli ympäristöpolitiikalle yksityiskohtaisen sisällön ja asetti täsmällisiä tavoitteita. Keskeisenä ideana oli kestävä kehitys sekä ympäristöpolitiikan yhdistäminen kaikille politiikan sektoreille. Vuonna 2001 voimaan tullessa EU:n kuudennessa ympäristöohjelmassa Ympäristö 2010: Tulevaisuutemme valint (KOM 2001 31) pääpaino on

---

yhteisön tasolla aikaansaataavissa toimissa ja sitoumuksissa, mutta ohjelmassa yksilöidään toimenpiteitä myös kansalliselle, alueelliselle ja paikalliselle tasolle sekä talouden eri alueille.

Kuudennen ympäristöohjelman strategisten painopisteiden valintaan vaikuttivat edellisen ympäristöohjelman yleisarvion päätelmät. Niiden mukaan ympäristön tila jatkaa heikkenemistä mikäli ympäristölainsäädännön täytäntöönpano ei tapahdu jäsenvaltioissa nopeammin, ja mikäli eri sidosryhmiä ei saada sitoutumaan toimiin ympäristön suojelemiseksi. Täytäntöönpanoa voidaan tehostaa tukemalla parhaita käytäntöjä sekä tekemällä lainsäädännön noudattamista koskevat tiedot julkisiksi. Yksittäisten kansalaisten sitouttamista ympäristönsuojeluun voidaan tukea lisäämällä saatavilla olevaa ympäristötietoa. Tekemällä ekologisesti kestäviä valintoja on kansalaisilla kuluttajina mahdollisuus vaikuttaa yrityksiin ja markkinoihin. Ekologisesti kestävien käytäntöjen lisäämiseen tarvitaan myös julkisia tukia, sillä kansalaisten vapaaehtoisten valintojen varassa ne eivät lisäänty riittävästi.

Ohjelmassa on neljä ensisijaista toiminta-alueita. Ilmastonmuutoksen pysäyttämiseksi ensisijainen tavoite on ratifioida Kioton pöytäkirja ja toteuttaa kahdeksan prosentin vähennys kasvihuonekaasupäästöihin vuoden 1990 tasosta vuoteen 2012 mennessä. Pitkällä aikavälillä vähennystavoite on 70 prosenttia. Luonnon ja biologisen monimuotoisuuden suojelussa päämääränä on pysäyttää biologisen monimuotoisuuden häviäminen. Ympäristön ja terveyden alalla tavoitteena on saavuttaa ympäristön laadussa sellainen taso, ettei se aiheuta terveysriskejä. Luonnonvarojen kestäväen käytön ja jätehuollon toiminta-alueella päämääränä on parantaa tehokkuutta.

Euroopan komissio on 1980-luvun lopulta lähtien ollut toimijana kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa ja neuvottelijana useissa kansainvälisissä ympäristösopimuksissa. Kansainvälisissä neuvotteluissa komissio edustaa Euroopan unionia ja sen jäsenvaltioita. Monenkeskistä ja monikansallista lähestymistapaa pidetään tehokkaana tapana käsitellä globaaleja ympäristökysymyksiä. EU kannustaa jäsenvaltioitaan noudattamaan ratifioituja kansainvälisiä sopimuksia. Laajentuneen EU:n vahvan panostuksen voidaan odottaa jatkuvan globaalissa ympäristöpolitiikassa.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuonna 2002 Barcelonan kokouksessaan strategian ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta ulkosuhteissa. Strategian tavoitteena on edistää ympäristöä ja kestävää kehitystä koskevaa eurooppalaista diplomatiata. Tsalonikin Eurooppa-neuvoston aloitteesta muodostettiin vuonna 2003 vihreän diplomatian verkosto, jossa ympäristöasiantuntijat ja ympäristöministerit etsivät keinoja ympäristötavoitteiden edistämiseksi. Tarkoituksena on myös sisällyttää ympäristöasioita ulkoministereiden työhön.

### KANSAINVÄLISET YMPÄRISTÖSOPIMUKSET

Euroopan ympäristökeskuksen (EEA 2001) mukaan Euroopan unioni oli vuoden 1999 marraskuuhun mennessä allekirjoittanut ja ratifioinut yhteensä 40 kansainvälistä ympäristösopimusta, sopimuksenmuutosta ja pöytäkirjaa.



---

Komission aktiivinen rooli ympäristöneuvotteluissa on tuonut EU:lle kansainvälistä uskottavuutta ympäristöpolitiikan toimijana. EU on varteenotettava ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen puolestapuhuja. Sen uskottavuus kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa on kuitenkin riippuvainen siitä, miten jäsenvaltiot täyttävät kansainvälisten ympäristösopimusten velvoitteet.

Rio de Janeirossa vuonna 1992 pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa käsiteltiin erittäin laajasti maailmanlaajuisia ympäristökysymyksiä ja kehitysmahdollisuuksia. Konferenssiin osallistui 178 maata sekä lukuisia kansalaisjärjestöjä. Konferenssi yhdisti ympäristön ja kehityksen ja sen tuloksena olivat Rion julistus kestävästä kehityksestä, kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 21 sekä kansainvälinen biodiversiteettisopimus ja ilmastosopimus. YK:n ilmastosopimuksen tavoitteena on ilmakehän kasvihuonekaasujen vakiinnuttaminen vaarattomalle tasolle. Sopimuksessa ovat mukana kaikki konferenssiin osallistuneet maat.

Ilmastosopimus muodosti pohjan, jolta teollisuusmaat jatkoivat neuvotteluja kasvihuonekaasujen vähentämisvelvoitteistaan ja aikatauluista. Sopimuksessa mukana olevat kehitysmaat jäivät näiden neuvottelujen ulkopuolelle. EU:lla on vahva toimivalta kansainvälisten ympäristösopimusten teossa. Tämä yhteisyys näkyi hyvin Kioton pöytäkirjan neuvotteluissa. Kioton pöytäkirjassa vuonna 1997 teollisuusmaat sitoutuvat vähentämään kuuden kasvihuonekaasun päästöjä vähintään 5,2 prosenttia vuoden 1990 päästömäärästä vuosina 2008–2012. EU puolestaan sitoutui tuona aikana vähentämään kasvihuonekaasujen päästöjä vähintään kahdeksalla prosentilla vuoden 1990 tasosta.

Ilmastosopimuksen osapuolet ovat Rion kokouksen jälkeen koontuneet vuosittain konferenssiin, jossa käsitellään ilmastosopimuksen toimeenpanoa edistäviä toimia sekä Kioton pöytäkirjaan liittyviä kysymyksiä. Vuoden 2001 konferenssissa EU neuvottelukumppaneineen allekirjoitti Kioton pöytäkirjan. EU jäsenvaltioineen ratifioi pöytäkirjan toukokuussa 2002. Yhdysvallat ja Australia sen sijaan kieltäytyivät ratifioimasta sitä vedoten sen kalleuteen. Joulukuuhun 2003 mennessä sopimuksen oli ratifioinut 120 valtiota.

---

Yhdysvaltojen vetäytyttyä pöytäkirjan voimaantulo on riippuvainen Venäjästä. Se on hidastellut pöytäkirjan ratifiointin kanssa, ja lokakuussa 2003 Venäjä ilmoitti, ettei aiokaan ratifioida sitä. Venäjän hiilidioksidipäästöt ovat tällä hetkellä paljon alhaisemmat kuin vuonna 1990, joten sen suunnitelmissa oli myydä ylimääräisiä päästökiintiöitään hyvällä tuotolla erityisesti Yhdysvalloille. Yhdysvaltojen jättäytyttyä sopimuksen ulkopuolelle Venäjä on ollut huolissaan Kioton pitkän tähtäimen kustannuksista ja päästörajojen taloudellisista vaikutuksista. EU:ssa kuitenkin uskotaan, että ilmoitus on osa Venäjän käymää poliittista peliä ja lopulta maa ratifioi sopimuksen. Venäjällä on tällä hetkellä vaa'ankieliasema pöytäkirjan voimaantumisen suhteen ja se pyrkii hyötymään siitä.

Johannesburgin kestävän kehityksen huippukokous syksyllä 2002 oli jatkoa Rion kokoukselle. Kokoukseen osallistui 191 maata, jotka hyväksyivät laajan poliittisen julistuksen kestävän kehityksen toteuttamiseksi. Lisäksi solmittiin suuri joukko kumppanuussopimuksia. Johannesburgin julistuksessa korostettiin maailmanlaajuisuista yhteisvastuuta sekä kestävän kehityksen taloudellista, ympäristöllistä ja sosiaalista ulottuvuutta (Huimasalo 2002, 8).

EU oli valmistautunut kokoukseen hyvin ja jäsenmaat olivat aktiivisesti osallistuneet valmisteluihin. Kokouksessa EU ajoi määrätietoisesti tavoitteitaan, joista useimmat olivat konkreettisia toimenpiteitä. Huippukokouksen hyväksymä kymmenvuotinen tuotanto- ja kulutustapojen muutokseen tähtäävä ohjelma oli EU:n keskeinen tavoite, jonka aloitteen Suomi oli alkuaan esittänyt. Neuvotteluissa EU joutui tinkimään uusiutuvien energiamuotojen käytön lisäämistä koskevista tavoitteista. EU laati kuitenkin oman erillisen julistuksensa, jossa se sitoutui pidemmälle vietyihin tavoitteisiin ja sai mukaansa myös muita maita. (Huimasalo 2002) EU on sitoutunut Johannesburgin toimeenpano-ohjelman toteuttamiseen. Konkreettisia tuloksia haetaan EU:n kestävän kehityksen strategian avulla ja yhdentämällä strategiaa unionin sisä- ja ulkosuhteisiin.

Kestävän kehityksen rahoittamisessa EU:n tavoitteena on nostaa kehitysapu Johannesburgin kokouksessa sovittuun 0,7 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Välitavoitteena on nostaa kehitysavun keski-

---

arvo nykyisestä 0,33 prosentista 0,39 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2006 mennessä. EU:n kehitysmaapolitiikan kannalta on keskeistä, ettei unionin laajentuminen tapahdu kehitysmaasuhteiden kustannuksella.

## EU KANSAINVÄLISEN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TOIMIJANA

Kymmenen uuden jäsenmaan myötä EU saa uusia naapureita idässä sekä tiiviimmät yhteydet Välimerelle. Lujempien siteiden luominen uusien naapureiden kanssa on EU:n etujen mukaista ja se kehittääkin uutta naapuruuspolitiikkaa.

Komissio on 1990-luvun alusta lähtien pyrkinyt parantamaan Keski- ja Itä-Euroopan maiden ja uusien itsenäisten valtioiden, Armenian, Kazakstanin, Venäjän federaation ja Ukrainan ydinturvallisuutta. Komissio on antanut maille teknistä ja taloudellista apua. Pitkällä aikavälillä tavoitteena on kehittää vaihtoehtoisia mahdollisuuksia korvata ydinlaitokset, jotka eivät täytä eurooppalaisia turvallisuusvaatimuksia.

Itälaajentuminen vaikuttaa myös EU:n ympäristöyhteistyöhön sen uusien naapurivaltioiden kanssa. EU tarkistaa kahdenvälisiä sopimuksiaan näiden kanssa. Sopimuksien avulla pyritään saamaan maiden ympäristönsuojelua EU:n ympäristöstandardien tasolle ja ehkäisemään ympäristövahinkoja.

Elintasoerot EU:n ja sen uusien rajanaapureiden välillä ovat huomattavat, joten EU pyrkii edistämään kestävää taloudellista ja sosiaalista kehitystä raja-alueillaan. Yhteistyössä pyritään löytämään ratkaisuja yhteisiin haasteisiin myös ympäristönsuojelussa.

Euroopan unionin ja Venäjän yhteistyön laillisena perustana on vuonna 1994 voimaan tullut kumppanuus- ja yhteistyösopimus. Yhteistyön päätavoitteet ja institutionaaliset puitteet on linjattu EU:n Venäjää koskevassa strategiassa. Ympäristöyhteistyön painopistealoina ovat olleet luonnonvarojen kestävä käyttö, ilman saastumisen torjuminen ja jätehuolto. Ympäristöyhteistyötä on myös energia-alalla, Tacis-ohjelmassa sekä pohjoisen ulottuvuuden ympäristöohjelmassa.

---

EU ja Venäjä tekevät lisäksi yhteistyötä kansainvälisissä ympäristöfoorumeissa sekä eri sopimuksien mukaisesti.

### **Pohjoinen ulottuvuus**

Vuonna 1997 käynnistetyn pohjoisen ulottuvuuden alueeseen kuuluvat EU:n jäsenmaista Suomi, Saksa, Ruotsi ja Tanska sekä partnerivaltiot Norja, Islanti, Venäjä, Viro, Liettua, Latvia ja Puola. Venäjällä on ollut alusta lähtien keskeinen rooli EU:n pohjoisessa ulottuvuudessa. Pohjoisen ulottuvuuden ohjelmien rahoitus toteutetaan yhteistyössä EU:n rahoitusinstrumenttien, kansallisten hallitusten ja kansainvälisten rahoituslaitosten kesken. Yhteistyön avulla pyritään kehittämään ulkosuhteita ja alueellista yhteistyötä EU:n ja sen pohjoisten naapurimaiden välillä. Pohjoisen ulottuvuuden tavoitteena on edistää alueen turvallisuutta ja vakautta sekä ympäristön puhtautta ja turvallisuutta. Sen avulla pyritään hyödyntämään alueen taloudellista potentiaalia ja luonnon resursseja huomioiden alueen suuret sosio-ekonomiset erot ja arktisen ilmaston alueet. Ympäristökumppanuuden ensisijaisina kohteina ovat tällä hetkellä Pietarin ja Kaliningradin jätevesipuhdistamot sekä Kuolan ydinjätteet.

Suomen lähialueyhteistyön tärkein hanke on Pietarin lounaisen vedenpuhdistamon rakentaminen. Hankkeen päälainanantajat ovat Euroopan investointipankki, Pohjoismaiden investointipankki sekä Euroopan kehitys- ja jälleenrakennuspankki. Rakentamista ovat rahoittaneet komissio, Suomen hallitus, joka syyskuussa 2003 myönsi hankkeelle 10 miljoonan euron avustuksen, Ruotsi ja Pohjoisen ulottuvuuden rahasto. Ympäristöministeriön mukaan puhdistamo vähentää valmistuttuaan Suomenlahteen tulevia jätevesipäästöjä noin kolmanneksella nykyisestä. Laitoksen on määrä valmistua vuonna 2005.

Itämeren suojelu on Suomen lähialueyhteistyön keskeinen ympäristöhanke. Itämeren suojelusopimuksessa alueen valtiot ovat sitoutuneet lopettamaan meren pilaamisen haitallisilla aineilla. Venäjän lisääntyneet öljykuljetukset Suomenlahdella ovat herättäneet huolta merenkulun turvallisuudesta ja ympäristöriskeistä. EU on paneutu-

---

nut merenkulun turvallisuuden parantamiseen. Yksirunkoiset alukset ovat olleet kiellettyjä EU:n kanssa käydyssä vesiliikenteessä vuoden 2003 lokakuusta lähtien. EU:n kieltö ei kuitenkaan estä Venäjää käyttämästä yksirunkoisia aluksia öljykuljetuksissaan, koska alukset voivat kulkea kansainvälisen vesialueen kautta. Yksirunkoisten alusten käytöstä poistamiseksi tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä.

Baltian maiden ja Puolan EU-jäsenyyden myötä Itämeren alueen yhteistyö on muutosten edessä. Pohjoisen ulottuvuuden nykyinen toimintaohjelma on voimassa vuoden 2006 loppuun. Sen rahoitukseen vaikuttavat EU:n seuraavaa rahoituskehystä 2007–2013 koskevat linjaukset sekä EU:n uuden naapuruuspolitiikan kehittyminen. Vuodesta 2007 eteenpäin pohjoinen ulottuvuus voi olla osa EU:n suurta naapuruusrahastoa, jossa kilpailu sisäisestä rahanjaosta on kovaa (Haukkala 2003). Puola on nostanut esiin ”itäisen ulottuvuuden”, joka menee osittain päällekkäin pohjoisen ulottuvuuden kanssa.

### **Ympäristöpolitiikka ja transatlanttinen suhde**

EU:n ja Yhdysvaltojen yhteenlaskettu osuus on yli puolet maailmantaloudesta. Maiden kahdenväliset kauppa- ja investointisuhteet ovat maailman suurimmat. Transatlanttiset suhteet ovatkin keskeisellä sijalla EU:n ulkosuhteissa. EU on sitoutunut syventämään niin kahdenkeskistä kuin monenkeskistä yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa myös tulevaisuudessa. EU:n kumppanuussuhteet Yhdysvaltoihin perustuvat yhteiseen transatlanttiseen julistukseen ja agendaan. Yhteistyön piiriin kuuluu laaja joukko taloudellisia, poliittisia ja yhteiskunnallisia asiakokonaisuuksia.

Yhdysvaltojen ja EU:n kumppanuus koskee myös globaaleja ympäristökysymyksiä. Merkittävimmistä 1990-luvun saavutuksista kansainvälisen ympäristöpolitiikan saralla voidaan mainita Montrealin pöytäkirja otsonikerrosta heikentävistä aineista ja Bioturvallisuusprotokolla. Näissä neuvotteluissa Yhdysvallat ja EU löysivät onnistuneen kompromissin. Alueellisesta yhteistyöstä voidaan mainita esimerkkinä alueellisten ympäristökeskusten perustaminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin. Ympäristökeskuksilla on ollut mer-

---

kittävä rooli ympäristötietoisuuden lisääjinä ja ympäristöongelmien esille nostajina.

Maailman suurimpina talouksina EU ja Yhdysvallat voisivat yhdessä tehokkaasti edistää kestäväää kehitystä sekä vahvistaa kehitysmaiden luottamusta kansainvälisiin ympäristösopimuksiin. Tässä EU ja Yhdysvallat ovat omaksuneet erilaiset toimintatavat. EU laatii toimenpideohjelmaa ja strategioita, joiden taustalla on ennaltaehkäisyn periaate. Yhdysvallat puolestaan korostaa markkinoiden merkitystä, yksityissektorin roolia ja kansallisten toimintaedellytysten tärkeyttä. Johannesburgin kestävään kehityksen huippukokouksessa Yhdysvallat oli haluton sitoutumaan yhteisiin konkreettisiin tavoitteisiin ja globaalin hallinnon vahvistamispyrkimyksiin (Huimasalo 2002).

Myös ilmastonmuutosneuvotteluissa EU:n ja Yhdysvaltain lähestymistavat eroavat toisistaan heijastellen niiden poliittisia realiteetteja. Kotimaisen päästökaupan kokemusten perusteella Yhdysvallat on painottanut markkinapohjaisia keinoja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä. EU puolestaan on painottanut koordinoitujen politiikkojen ja toimenpiteiden etuja. Siinä missä EU ratifioi Kioton pöytäkirjan, jättäytyi Yhdysvallat sen ulkopuolelle suosien kahdenkeskisiä teknologian siirtoa painottavia ohjelmia.

Vuonna 1999 käynnistettiin transatlanttinen ympäristödialogi, jonka tavoitteena on edistää ympäristönsuojelua. Ympäristödialogi kokoaa ympäristöjärjestöjä ja muita ympäristöasioista kiinnostuneita kansalaisjärjestöjä EU:sta ja Yhdysvalloista saman pöydän ääreen. Kansalaisjärjestöt ajavat EU:n ja Yhdysvaltain suhteiden – erityisesti taloussuhteiden – perustaksi kestäväää kehitystä sekä ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ennaltaehkäisyn periaatetta.

Keski- ja Itä-Euroopan (KIE) maissa ei kiinnitetty ympäristön-  
suojaeluun paljoakaan huomiota sosialistisen järjestelmän aikana.  
Luonnosta pyrittiin pikemminkin saamaan kaikki mahdollinen  
hyöty teollisuudelle ja maanviljelylle, eikä niiden ympäristölle  
aiheuttamiin haittavaikutuksiin kiinnitetty huomiota. Ympäristön  
tila KIE-maissa oli 1980-luvun lopulla monelta osin hyvin heikko.  
Kansalaiset reagoivat ympäristöongelmiin perustamalla vihreitä  
kansalaisliikkeitä, jotka vaativat hallituksilta ympäristönsuojelua.  
Sosialistisen järjestelmän romahduksen myötä KIE-maat kärsivät  
niin taloudellisia kuin sosiaalisiaakin takaiskuja. Viimeisen kymmen-  
nen vuoden aikana talouskasvu on ollut ensi sijalla ja ympäris-  
tönsuojelun investoinnit ovat jääneet vähäisemmiksi. Sosialismin  
aikaisten kiireellisimpien ympäristöongelmien korjaamiseen on  
saatu taloudellista ja asiantuntija-apua kansainvälisiltä järjestöiltä ja  
rahoituslaitoksilta.

Itälaajentumisen neuvotteluissa ympäristö- ja maatalouskysymyk-  
siä pidettiin vaikeimpina. Uudet jäsenmaat joutuivat omaksumaan  
runsaasti yhteisölaainsäädäntöä ja uusia käytäntöjä ennen unioniin  
liittymistä. Niille on myönnetty taloudellista tukea, jolla pyritään  
auttamaan EU-jäsenyyden kannalta keskeisten uudistusten toteutta-  
misessa. Komission ympäristön pääosasto on omaksunut aktiivisen  
roolin tukemalla uusia jäsenmaita oman alansa säädösten toimeen-  
panossa. Samalla se on seurannut tarkasti liittymistä edeltäviä valmis-  
teluja maiden ympäristösektorilla.

---

Uusien jäsenmaiden oli liittymishetkeen mennessä saatettava voimaan kaikki yhteisön ympäristösäädökset. Liittymisneuvotteluissa myönnettiin harkinnan mukaan rajallisia siirtymäaikoja, jos muiden kuin sisämarkkinoita koskevien ympäristösäädöksiä toimeenpano edellytti suuria taloudellisia investointeja tai niiden välittömällä noudattamisella oli haitallisia sosiaalisia vaikutuksia. Siirtymäaikoja myönnettiin jätevesidirektiiviin, suurien polttolaitosten päästövaatimuksia koskevaan direktiiviin, pakkausjätedirektiiviin sekä teollisuuden saasteiden ehkäisemisen ja estämisen vaatimuksia koskevaan direktiiviin. Siirtymäajat on asetettu mahdollisimman lyhyiksi eikä erivapauksia tai pysyviä poikkeuksia myönnetä.

Osa jäsenvaltioista on kuitenkin ollut huolissaan, etteivät Keski- ja Itä-Euroopan maat kykene saattamaan yhteisön ympäristölainsäädäntöä voimaan annetussa aikataulussa. Kansallinen ympäristölainsäädäntö on uusissa jäsenmaissa huomattavasti EU:n nykytasoa alhaisempi. EU:n ympäristösäädösten toimeenpaneminen on myönnettystä siirtymäajoista huolimatta KIE-maille niin taloudellinen kuin hallinnollinenkin haaste.

Hallinnollisen toimintakyvyn parantamista tarvitaan kaikissa Keski- ja Itä Euroopan maissa, sillä ilman toimivaa valvontaa lainsäädännön täytäntöönpano on vajavaista. Toimeenpano ja valvonta oli jo sosialistisella kaudella hyvin vähäistä. Sosialismissa lainsäädännöllä ei ollut suurtakaan merkitystä, sillä kehitystä ohjattiin suunnitelmien avulla. Alueellisella ja paikallisella tasolla tarvitaankin nyt tukitoimia ja taloudellisia investointeja toimeenpanon ja valvonnan alueilla. Varsinkin kun yhteisön säädöksiä voimaansattamiseksi on nopealla tahdilla säädetty useita uusia ympäristölakeja. Hallintoon tarvitaan lisää virkamiehiä ja asiantuntijoita. Ympäristöhallinnossa on kohennettava erityisesti ympäristöministeriöiden asemaa, jotta ne pystyvät ottamaan kansallisen vastuun ympäristölainsäädännön valmistelusta ja toimeenpanosta. Uusissa jäsenmaissa kansalaisaktivismi ei vielä yllä nykyjäsenien tasolle. Aluehallinnon virkamiehet ja kansalaiset tulee saada mukaan päätösten valmisteluun, niin että asioista kiinnostuneilla on mahdollisuus saada tietoa ja tuoda mielipiteensä päätöksentekijöiden tietoon.



---

Keski- ja Itä-Euroopan maiden hallinnossa lahjonta on vieläkin osa hallintokulttuuria. Lupa-anomus voidaan käsitellä nopeammin, jos hakija on valmis maksamaan tietyn summan tiskin alta. Lahjonta ja korruptio hidastavat järjestelmän uudistamista sekä lainsäädännön toimeenpanoa. Avoimuuden lisäämisessä tarvitaan tiedottamista valmisteilla olevista asioista, tehdyistä päätöksistä ja niiden toimeenpanosta. Tässä tiedotusvälineillä on keskeinen rooli.

Päätöksenteon hajauttaminen keskustasolta paikalliselle tasolle on perusteltua, jos sieltä löytyy tarvittavaa osaamista. Paikallisen tason virkamiesten merkitys korostuu erityisesti ympäristöasioiden toimeenpanossa. Sen valvonnassa aktiivisilla kansalaisilla ja kansalaisjärjestöillä on tärkeä tehtävä.

Rakennemuutos on Keski- ja Itä-Euroopan maissa vielä kesken. Ympäristöinvestoinnit joutuvat kilpailemaan resursseista lukuisten muiden investointien kanssa. EU:n arvioiden mukaan uusien jäsenmaiden on tulevana vuosina käytettävä 2–3 prosenttia BKT:staan ympäristöinvestointeihin. Vuoteen 1999 mennessä annetun yhteisön säännösten noudattamisen arvioidut kustannukset liikkuvat 79–110 miljardin euron välillä (KOM 2001 304). Vuoden 1999 jälkeen annetut säännökset nostavat kustannuksia entisestään. EU:n tuet kattavat ympäristöinvestoinneista noin viisi prosenttia. Loput uusien jäsenmaiden on hoidettava itse tai etsittävä muuta rahoitusta. Ympäristöinvestoinneista saatavat hyödyt ovat kuitenkin taloudellisia kustannuksia suuremmat. Korkeampi ympäristönsuojelun taso tuo terveydellisiä, ympäristöllisiä ja taloudellisia hyötyjä uusien jäsenmaiden lisäksi myös nykyisille jäsenmaille. Taulukossa 2 on listattu ympäristönsuojelun osuuksia bruttokansantuotteesta.

Ennen liittymistä uudet jäsenmaat saivat EU:lta tukia (ISPA, SAPARD ja Phare 2000). Niiden tavoitteena on auttaa saavuttamaan EU:n voimassaoleva säännöstö. Kansalaisjärjestöt Friends of the Earth ja CEE Bankwatch Network arvostelevat raportissaan (Billions for Sustainability 2002) EU:n uusille jäsenmaille myöntämiä taloudellisia tukia ja niiden ympäristövaikutuksia. Raportin mukaan EU ei ole onnistunut kytkemään kestäväen kehityksen periaatetta avustusohjelmiinsa. Esimerkiksi liikenteen ja ympäristön projekteja

Taulukko 2. Ympäristönsuojelun kustannukset prosenttiosuuksina BKT:sta.

	Vuosi	Julkinen sektori	Teollisuus
Belgia	1997	0.66	:
Britannia	1990	0.40	0.53 <sup>1</sup>
Bulgaria	1998	0.23	0.93
Espanja	1996	0.93	:
Hollanti	1997	1.46	0.42
Irlanti	1998	0.53	0.20
Italia	1992	0.16	:
Itävalta	1998	1.55	0.57
Kreikka	1999	0.62	0.29 <sup>2</sup>
Latvia	1999	0.10	0.75
Liettua	1998	0.20	0.32
Luxemburg	1997	0.73	:
Portugali	1998	0.84	0.31 <sup>3</sup>
Puola	1999	0.90	1.60
Ranska	1998	0.79	0.77
Romania	1998	0.52	1.25
Ruotsi	1991	0.85	0.45 <sup>1</sup>
Saksa	1997	0.60	0.42
Slovakia	1994	0.90	:
Slovenia	1998	:	0.36
Suomi	1998	0.56	0.46
Tanska	1991	0.52	:
Tšekki	1999	:	:
Unkari	1998	:	1.14 <sup>3</sup>
Viro	1999	0.72	0.46

:= tieto puuttuu, <sup>1</sup>=1997, <sup>2</sup>=1996, <sup>3</sup>=1999

Lähde: Eurostat/New Cronos May 2001.

rahoittava ISPA on tukenut maantieverkoston perusparannusta sen sijaan, että olisi parannettu joukkoliikenteen ja raideliikenteen toimintaedellytyksiä.

---

Ympäristönsuojelua pidetään periaatteessa tärkeänä asiana uusissa jäsenmaissa, mutta siihen ei tällä hetkellä olla valmiita investoimaan yhtään ylimääräistä. Eurobarometrin mielipidekyselyn (Candidate Countries Eurobarometer 2003.2) mukaan työttömyys, taloudellinen tilanne ja rikollisuus ovat kansallisista ongelmista suurimpia. Kun uusissa jäsenmaissa elintasoerot ovat suuret, arkipäivän konkreettiset ongelmat ovat etusijalla. Kaksi kolmasosaa vastaajista näkee kuitenkin ympäristönsuojelun kuuluvan EU:n prioriteetteihin. EU-jäsenyydeltä odotetaan positiivisia vaikutuksia ympäristönsuojeluun.

## KESKI- JA ITÄ-EUROOPAN MAIDEN YMPÄRISTÖHAASTEET

Ympäristönsuojeluohjelmat etenivät KIE-maissa hyvin hitaasti, kunnes EU-jäsenyyden pyrkimykset toivat siihen uutta vauhtia. Unioni on vahvasti viestittänyt maiden hallituksille, että yhteisön ympäristölainsäädännön noudattaminen todella on EU-jäsenyyden edellytys.

Keski- ja Itä-Euroopan maissa suurten ja osin tehottomien teollisuuslaitosten sulkeminen on vähentänyt teollisuuden saasteita ja sitä kautta parantanut veden ja ilman laatua. Monien toiminnassa olevien teollisuuslaitoksien päästöt kuitenkin ylittävät päästöraajat. Toiminnassa olevien tehtaiden on vuoteen 2007 mennessä vähennettävä päästönsä yhteisön direktiivien mukaiselle tasolle. Tämä on kova haaste teollisuudelle, joka vielä kamppailee vanhentuneiden laitteiden ja heikon rahoitustilanteen kanssa. Tässä asiassa useimmille uusille jäsenmaille myönnettiin kuitenkin siirtymäaikoja. Toisaalta monilla teollisuuden aloilla, esimerkiksi öljynjalostuksessa ja energian tuotannossa, on jo tehty tai on parhaillaan käynnissä mittavia uudistuksia. Niiden avulla yritykset pyrkivät varmistamaan kilpailukykyä vapaille markkinoilla sekä tuottamaan EU:n vaatimukset täyttäviä polttoaineita. Puhtaamman teknologian käyttöönotto vähentää myös ilmansaasteiden päästöjä.

Energian kulutus BKT:sta on Keski- ja Itä-Euroopan maissa noin viisi kertaa korkeampi kuin vanhoissa EU-maissa (DANCEE 2001,

21). Energiaintensiteetin tehostamiseen KIE-maissa on siis tarvetta. Uusien jäsenvaltioiden energiankulutus laski 1990-luvulla noin 20 prosenttia, mikä johtui lähinnä teollisuuden energiankulutuksen vähenemisestä (Eurostat 2003, 37). Samoin energiantuotanto on laskenut 20 prosenttia viimeisen kymmenen vuoden aikana (Eurostat 2003, 25). Kuten taulukosta 3 käy ilmi, eroavat uusien jäsenmaiden yleisimmät energiantuotannossa käytetyt polttoaineet EU:n yleisimmistä polttoaineista. Yli puolet (62 %) uusien jäsenien energiantuotannosta oli vuonna 2000 peräisin kivihiilestä, jonka perässä tulivat ruskohiili ja ydinvoima. Ilmansaasteita voidaan vähentää vaihtamalla polttoainetta, yhdistämällä lämmön ja sähköntuotantoa sekä siirtymällä kaukolämpöön, mutta tämän suuruusluokan toimenpiteisiin tarvitaan taloudellista apua.

Keski- ja Itä-Euroopan maissa on ydinvoimaloita, joiden turvallisuus ei ole EU:n standardien mukainen. EU edellyttää, että uusien jäsenmaiden on saatettava ydinvoimalansa länsimaisten standardien tasolle. Lisäksi voimalat, joita ei voi muuttaa, on suljettava mitä pikimmiten. Myös tämä lisää investointeja sähköntuotannon muutokseen näissä maissa.

Liikenteen volyyymi on noussut KIE-maissa sitä mukaa kun talous on toipunut 1990-luvun alun murroksesta. Liikennejärjestelmä on muutoksessa ja liikenteen määrä kasvaa. Rahtiliikenteen

Taulukko 3. Ensisijainen energiantuotanto vuonna 2000 – erittely polttoaineittain (miljoonaa ekvivalentista öljytonnia)

	EU 15	Uudet jäsenmaat*
Kivihiili	50.8	83.5
Ruskohiili	47.8	19.9
Öljy	160.1	2.9
Kaasu	190.6	6.1
Ydinvoima	222.8	14.8
Uusiutuvat	87.2	8.2

\*=toukokuussa 2004 liittyneet valtiot. Lähde: Eurostat (2003). Energy, transport and environment indicators. Data 1990–2000. 2003 Edition.

painopiste on siirtymässä rataliikenteestä autoliikenteeseen. Liikenteen energian kulutus ja kasvihuonekaasupäästöt ovat uusissa jäsenmaissa vielä noin kolme kertaa pienemmät kuin EU 15-maissa, mutta autojen määrän kasvaessa tilanne muuttuu nopeasti. Tie- ja rataverkkoja laajennetaan: viimeisen kymmenen vuoden aikana moottoriteiden pituus on kaksinkertaistunut. Autokanta on KIE-maissa vanhempaa kuin EU 15-maissa, joten ne ovat selvästi jäljessä puhtaampien teknologioiden ja polttoaineiden käyttöön-otossa. Vanhat ja huonokuntoiset autot ovat suurin kaupunki-ilman saastuttaja. Ilmanlaadunvalvonta on useimmissa uusissa jäsenmaissa vielä alkutekijöissään.

Vesilainsäädäntö on uusille jäsenvaltioille eräs vaikeimmista ja kalleimmista EU:n säädöksistä toteuttaa niin hallinnollisesti, taloudellisesti kuin poliittisestikin. Lainsäädännön toimeenpano edellyttää suuria muutoksia infrastruktuuriin, lukuisten toimijoiden aktivoitumista ja vesipalvelujen uudelleen hinnoittelua. Suurin osa

Taulukko 4. Henkilöautoja 1000 asukasta kohden

	1998	2001
Bulgaria	219	262
Kypros	377	416
Latvia	201	250
Liettua	277	326
Malta	450	492
Puola	230	272
Romania	125	144
Slovakia	222	240
Slovenia	402	433
Tšekki	339	345
Unkari	220	244 <sup>1</sup>
Viro	312	299 <sup>2</sup>

<sup>1</sup>= tilapäinen tieto

<sup>2</sup>= Uudelleen rekisteröityjä ajoneuvoja ei ole laskettu mukaan.

Lähde: Eurostat Statistical Yearbook on Candidate Countries 2003 Edition

---

uusista jäsenmaista sai jätevesidirektiivissä jopa kymmenen vuoden siirtymäajan.

Kunnallista jätehuoltoa, ongelmajätteitä ja jätteiden polttoa koskevat direktiivit ovat uusille jäsenille myös haasteellisia. Keski- ja Itä-Euroopan maissa ei ole valmiina riittäviä jätteiden keräys- ja käsittelyvalmiuksia. Kaikissa maissa vaarallisia jätteitä ei erotella muista jätteistä, minkä seurauksena monet kaatopaikat ovat saastuneita. Komissio on edellyttänyt uusia jäsenvaltioita laatimaan mahdollisimman pian kansalliset jätehuoltosuunnitelmat ja tekemään jätteiden keräyksen ja käsittelyn maksulliseksi. Suljettujen teollisuuslaitosten ongelmajätteet ovat erityinen ongelma, sillä niiden siirtämisen ja käsittelyn maksajaksi ei ole helppo löytää vastuullista tahoja.

Suurin osa KIE-maiden maataloudesta on EU:n mittapuun mukaan yksikkökooltaan pientä ja tuotannoltaan tehotonta. Maataloustuotannon tehostamisessa ja tilakokojen suurentamisessa piilee ympäristöriski. Tällä hetkellä Keski- ja Itä-Euroopan maissa käytetään noin puolet vähemmän lannoitteita kuin EU-maissa keskimäärin. Lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytön lisääminen kuormittaa maaperää ja rehevöittää vesistöjä. Tehostettu maatalous lisää ympäristön kuormitusta ja uhkaa luonnon monimuotoisuutta.

Maatalouden valvonta- ja raportointimenetelmien kehittäminen uusissa jäsenmaissa on olennaisen tärkeää. Samalla mahdollistetaan ympäristönäkökohtien sisällyttäminen osaksi kestävästä maataloudesta. Maatalouden tehostamisen myötä siitä elinkeinonsa saavien osuus pienenee, niinpä tasapainoisen aluekehityksen varmistaminen on keskeistä. EU:n maatalouspolitiikan uudistus korostaa ympäristönäkökohtia sekä kestävästä aluekehityksen edistämistä. Uudistus koskee myös uusia jäsenmaita.

Saastuneiden alueiden rinnalla Keski- ja Itä-Euroopan uusissa jäsenmaissa on suuria alueita täysin koskematonta luontoa. Sen monimuotoisuuden säilyttäminen on haaste. Infrastruktuurin kehittämisen seurauksena luonnon monimuotoisuudelle voi aiheutua vakavia ja pitkäaikaisia haittoja.

---

## LAAJENTUMINEN ON SEKÄ HAASTE ETTÄ MAHDOLLISUUS

Uusien jäsenmaiden talouskasvu on tulevaisuudessa nykyisiä jäsenmaita nopeampaa. Uusien jäsenten on mahdollisuus ottaa oppia nykyisten kokemuksista ja virheistä. Ne voivat luoda omat kestäväen kehityksen mallinsa, joita EU:n kestäväen kehityksen strategia osaltaan tukee.

EU:n ympäristösäännösten toimeenpaneminen pitäisi olla ehdokasmaille ja EU:lle ns. win-win-tilanne, sillä siitä on etua niin maiden ympäristölle, terveydelle kuin taloudellekin. Ympäristölainsäädännön noudattaminen vaatii KIE-mailta noin 120 miljardin investoinnit. Koska tarvittavien investointien määrä on suuri, tarvitaan EU:n rahoituksen lisäksi mittavaa julkista ja yksityistä panosta. Uudet jäsenmaat joutuvat miettimään, kuka kantaa päävastuun kustannuksista. Pitkällä aikavälillä hyödyt ovat kuitenkin kustannuksia suurempia. Komission arviot investoinnin kokonaishyödystä liittyville valtioille vaihtelevat 134 ja 681 miljardin euron välillä, josta yli puolet on ilmanlaadun paranemisen tuomia hyötyjä.

Demokratialle on keskeinen tekijä kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen on tärkeää. Myös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksissä on parantamisen varaa. Esimerkkinä puutteellisista osallistumismahdollisuuksista voidaan pitää ympäristövaikutusten arviointijärjestelmää (Billions for Sustainability 2002, 18). Ongelmana on erityisesti mahdollisten vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten selvittäminen, koska asiantuntijoita ei toistaiseksi ole tarpeeksi. Lisäämällä kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksia viranomaisilla on mahdollisuus hyödyntää järjestöjen asiantuntijoita.

## UNIONIN YMPÄRISTÖPOLITIikka LAAJENTUMISEN KYNNYKSELLÄ

Laajentumisneuvotteluiden myötä myös Euroopan unionille tarjoutui mahdollisuus tarkastella kriittisesti ympäristöpolitiikkaansa. Päästöjä vähentämällä on ehkäisty ympäristön tilan huonontu-

---

mista, mutta sen laatu ei ole merkittävästi parantunut. Tuotannon ja kulutuksen kasvun ympäristövaikutukset ovat olleet suurempia. Lainsäädännön ohella tarvitaan laajempaa näkökulmaa ympäristöpolitiikkaan. Pyrkimykset integroida ympäristönäkökohdat unionin muille politiikkasektoreille eivät kuitenkaan ole vielä tuottaneet toivottuja tuloksia.

EU-tasolla laadittuja suunnitelmia ei useinkaan voida suoraan soveltaa paikallisella tasolla. Ympäristökysymykset ovat monimutkaisia, ja paikalliset olosuhteet ja tarpeet on huomioitava sovellettaessa makrotason suunnitelmia. Pelkillä teknisillä, esimerkiksi lainsäädännöllisillä, toimenpiteillä ei paikallisia olosuhteita huomioida tarpeeksi.

Sektorihallinnon eri osien välinen kilpailu on suuri haaste EU:lle. Pääosastot kilpailevat resursseista ja vaikutusvallasta kansallisten ministereiden kanssa. Koko EU-tason toimia tarkasteltaessa ympäristö ei kuitenkaan ole yhtä keskeinen prioriteetti kuin esimerkiksi talouskasvun tai jäsenvaltioiden välinen poliittinen yhtenäisyys.

Vanhoissakin jäsenmaissa EU:n ympäristölainsäädännön toimeenpanoa ja sen valvontaa on varaa tehostaa. von Homeyer (2001) puhuu jopa vakavasta toimeenpanovajeesta. Ympäristösäädösten toimeenpanon ongelmien taustalla vaikuttavat jäsenvaltioiden hallinnon ja toimielinten rakenteet sekä monimutkaiset menettelytavat säädösten siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön. Ongelmat voivat johtua myös puutteellisesta koordinaatiosta direktiiveistä neuvotteleiden jäsenvaltion edustajien ja niiden kansallisesta toimeenpanosta vastaavien tahojen välillä. EU:n ympäristösäädökset voivat itsessään olla liian yksityiskohtaisia ja joustamattomia ja siksi vaikeasti toimeenpantavia.

Jos jäsenvaltiossa ei ole tarvittavia hallinnollisia sääntöjä tai menettelytapoja, toimeenpanossa syntyy ongelmia. Puutteet jäsenvaltion teknisissä, taloudellisissa tai henkilöresursseissa vaikeuttavat käytännön täytäntöönpanoa. Usein lainsäädäntö on jäsenvaltioiden tekemien kompromissien tulos, mikä osaltaan voi tehdä siitä hajanaisista ja vaikeuttaa toimeenpanoa.

Toimeenpano kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja komission tehtävänä on valvoa yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa.



---

Jäsenvaltioiden on lähetettävä komissiolle ilmoitus säädösten voimaansaattamisesta. Mikäli jäsenvaltio ei ole pannut säännöstä toimeen asianmukaisesti tai ilmoitus on puutteellinen, vaatii komissio lisäselvityksiä ja antaa huomautuksen asiasta. Jos se ei johda tarvittaviin toimenpiteisiin, on komission tehtävänä viedä asia Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Esimerkkinä komission valvontatehtävästä ovat ilmansuojelulait. Tammikuussa 2004 komissio ilmoitti aikomuksestaan viedä Italia Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen, koska maa ei ollut säätänyt määräajassa kansallisia ilmansuojelulakeja, joissa määritellään enimmäispitoisuudet useille eri saastepäästöille. Samalla komissio antoi huomautuksen lainsäädännöllisestä hidastelusta Kreikalle, Belgialle ja Portugalille. Lievemmän huomautuksen saivat Hollanti, Saksa, Itävalta ja Espanja.

## UUSIEN JÄSENVALTIOIDEN VAIKUTUS UNIONIN YMPÄRISTÖPOLITIIKKAAN

Suurin osa unionin ympäristöpolitiikan kysymyksistä kuuluu määränemmistöllä tehtävien päätöksien piiriin. Yksimielisyyspäätöstä edellytetään kuitenkin verotuksellisissa, kaavoitukseen vaikuttavissa, vesivarojen määrään, maankäyttöön sekä energialähteiden valintaan ja energiahuoltoon liittyvissä toimenpiteissä. 25 jäsenvaltion unionissa yksimielisyyspäätöksien aiheuttama voimattomuuden tila unionin politiikassa korostuu entisestään. Kysymyksissä, joissa ei 15 jäsenvaltiotakaan ole saavuttanut yksimielisyyttä, on 25 jäsenvaltion vielä vaikeampaa päästä yksimielisyyteen.

EU:n ja uusien jäsenmaiden välillä tarvitaan aitoa vuorovaikutusta ympäristöasioissa. Uusilla jäsenmailla on kokemuksia, joista EU voi hyötyä. Esimerkiksi monella KIE-maalla on ympäristöveroista ja -maksuista useamman vuoden kokemus, joka voi toimia hyödyllisenä tiedonlähteenä EU:lle.

Kymmenen uutta jäsenmaata hidastaa EU:n toimintaa. Ympäristöpolitiikassa uusien jäsenmaiden on ensin saavutettava EU:n nykyinen taso, mikä voi vähentää uutta lainsäädäntöä ja yleensäkin hidastaa

---

yhteisön ympäristöpolitiikan etenemistä. Lyhyellä tähtämellä uusien jäsenmaiden ympäristön tilan parantaminen tulee olemaan keskeinen osa EU:n ympäristöpolitiikkaa, mutta pidemmällä tähtämellä se ei voi olla EU:n ympäristöpolitiikan keskeisin tavoite.

Uudet jäsenmaat eivät julkistaneet EU-politiikkansa tavoitteita jäsenyysneuvotteluiden aikana. Uusien jäsenmaiden oletetaan toimivan melko matalalla profiililla unionin ympäristöpolitiikassa ainakin jäsenyyden alkuvuosina. Monissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa ympäristöministeriön ja -ministerin asema hallituksessa on heikko. Tämä näkyy itsenäisen ympäristöpolitiikan puutteena. Ympäristöministerin heikko asema vaikeuttaa myös EU:n ympäristöpolitiikan yhdentämisen periaatteen toteuttamista. Todellinen testi unionin ympäristöpolitiikalle onkin miten sen tavoitteet laajentuneessa unionissa integroidaan muille politiikkasektoreille.

Ympäristöpolitiikan edelläkävijöiden äänimäärä pienenee laajentuneessa EU:ssa. Vitkastelijoille muodostuu äänienemmistö, jos uudet jäsenmaat liittyvät niihin. Vitkastelijoiden joukon kasvaminen hidastaa EU:n ympäristöpolitiikan kehitystä sekä nykyisen säännösten toimeenpanoa. Tämä puolestaan voi vähentää EU:n uskottavuutta kansainvälisen ympäristöpolitiikan edelläkävijänä.

Useimmat uusista jäsenvaltiosta omaksuvat unionin ympäristöpolitiikassa todennäköisesti – ainakin aluksi – perässätulijan tai neutraalin roolin lähinnä taloudellisista ja poliittisista syistä. Ne eivät ole halukkaita maksamaan korkeammasta ympäristönsuojelun tasosta aiheutuvia kuluja. Erityisesti teollisuudelle ympäristönsuojelutoimista aiheutuvat lisäinvestoinnit ovat vastatulessa. Uudet jäsenvaltiot pyrkivät täyttämään Emu-kriteerit mahdollisimman pian ja talouden kohentaminen on niiden ensisijainen tavoite.

Suurin osa uusista jäsenvaltioista on pieniä maita, jotka ovat riippuvaisia naapureistaan ja suuntautuneet voimakkaasti vientiin. Tuotantostandardien harmonisointi korkeammalle tasolle takaa niiden tuotteille pääsyn korkeampia tuotantostandardeja soveltavien jäsenvaltioiden markkinoille. Ympäristönsuojelun tason nostamiseen on siis taloudellisia houkuttimia. Sen sijaan prosessistandardeissa uusilla jäsenvaltioilla ei ole taloudellista houkutinta pyrkiä korkeampiin

---

standardeihin. Päinvastoin alhaisemmat prosessistandardit tekevät tuotteista kilpailukykyisempiä koska tuotantokustannukset ovat alhaisemmat.

Ympäristötekijät vaikuttavat osaltaan jäsenvaltion suhtautumiseen unionin ympäristöpolitiikan tasoon. Uudet jäsenmaat, jotka kärsivät valtion rajojen yli leviävistä saasteista tai vakavista ympäristöongelmista, ovat todennäköisemmin kiinnostuneempia tiukemmista EU-säännöistä kuin maat, joita ongelmat eivät suoranaisesti koske. Uuden jäsenmaan naapurina oleva unionin ympäristöpolitiikan edelläkävijämaa voi poliittisten kannustimien, kuten kahdenvälisten avustusten ja teknisen avun keinoin muokata uuden jäsenmaan poliittista ilmastoja suopeammaksi EU:n ympäristöpolitiikalle. (von Homeyer 2001)

Vanhoissa jäsenvaltioissa on tälläkin hetkellä suuria puutteita ympäristölainsäädännön toimeenpanossa. Laajentuminen vielä lisää ongelmia. Uusien jäsenvaltioiden siirtymäajat lainsäädännön toimeenpanossa voivat luoda taloudellisia ja poliittisia houkuttimia muille jäsenvaltioille, erityisesti ympäristöpolitiikan peräsätulijoille, vähentää pyrkimyksiä EU lainsäädännön toimeenpanossa. Tämä saattaa johtaa ympäristöpolitiikan päätöksenteon siirtymiseen osittain takaisin jäsenvaltiosalle. Jos EU vastaa poliittisten prioriteettien ja säästöjen toimeenpanon eroihin lisäämällä lainsäädännön joustavuutta, se voi torjua vaatimukset EU:n ympäristöpolitiikan uudelleenkansallistamisesta.

## EU:N LAINSÄÄDÄNNÖN JOUSTAVUUS LAAJENTUNEESSA UNIONISSA

On arvioitu, että puitelainsäädännön osuus kasvaa suhteessa yksityiskohtaiseen ja täsmälliseen lainsäädäntöön (von Homeyer 2001). Puitelaki velvoittaa jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen, mutta jättää toiminnan muodot ja keinot kansallisten elinten valittaviksi. Puitelainsäädäntö antaa näin jäsenvaltioille enemmän liikkumavaraa.

Tiiviimpi yhteistyö jäsenvaltioiden kesken, jotka haluavat minimistandardeja korkeampaa sääntelyä tai edetä tietyissä asiakysymyk-

Kuvio 3. EU:n ympäristöpolitiikan taustalla vaikuttavat tekijät



sisä koko unionia nopeammin, todennäköisesti lisääntyä. Nizzan sopimuksen mukaan vähintään kahdeksan jäsenvaltiota voi ryhtyä tiiviimpään yhteistyöhön, jos koko unionin tasolla yhteistyön tavoitteita ei saavuteta kohtuullisessa ajassa. Tiiviimmän yhteistyön piirissä hyväksytyt säädökset sitovat vain siihen osallistuvia jäsenvaltioita. Ulkopuolella oleva maa voi koska tahansa tulla mukaan tiiviimmän yhteistyön piiriin, kunhan se hyväksyy kaikki siinä tehdyt päätökset.

Tiiviimmän yhteistyön ulkopuolella olevat jäsenvaltiot voivat saada taloudellista hyötyä ulkopuolelle jäämisestä, mutta samalla ne menettävät vaikutusmahdollisuuksia. Tiiviimmän yhteistyön soveltajat voivat saavuttaa teknologisissa ja institutionaalisissa kysymyksissä tiennäyttäjän aseman, jolloin ne määrittelevät standardit. (von Hommer 2001) Toisaalta kysymys on myös siitä, saavatko ulkopuolella olevat jäsenvaltiot kilpailuetua alhaisempien standardien myötä.

EU:n ympäristöpolitiikkaan vaikuttavat yhtäältä vaatimukset kilpailukyvyyn ylläpitämisestä ja toisaalta kansalaisten odotukset ympäristönsuojelun korkeasta tasosta. Lisäksi pitää ottaa huomioon EU:n uskottavuus kansainvälisen ympäristöpolitiikan toimijana.

### Kansalaisten rooli ympäristöpolitiikassa

Komissio on sitoutunut kehittämään avointa hallintoa. EU:n instituutioiden ulkopuolelta tulevat näkemykset pyritään huomioimaan paremmin poliittisessa päätöksenteossa. Lisäämällä sidosryhmien osallistumista politiikantekoon parannetaan myös päätösten täy-

---

täntöönpanon mahdollisuuksia. Sidosryhmiin kuuluvat talouden eturyhmät, kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset sekä kansalaisjärjestöt.

Komissio on korostanut kansalaisjärjestöjen ja muiden järjestöjen roolia unionitason politiikanteossa. Vuonna 2002 käynnistettiin yhteisön toimintaohjelma ympäristöasioiden parissa toimivien kansalaisjärjestöjen toiminnan tukemiseksi vuosina 2002–2006. Ohjelman piiriin kuuluvat uusien jäsenmaiden kansalaisjärjestöt. Tukea toiminnalleen voivat hakea ne, jotka toimivat ensisijaisesti ympäristönsuojelun ja ympäristön tilan parantamisen alalla. Ohjelma pyrkii samalla edistämään yhteisön ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön täytäntöönpanoa. Sen kokonaisrahoitus on 32 miljoonaa euroa.

EU:n kuudennessa ympäristöohjelmassa (2001) korostetaan kansalaisjärjestöjen tärkeää asemaa kansalaisten näkemyksien välittäjinä, asiantuntija- tai teknisen tiedon tuottajina ja lainsäädännön täytäntöönpanon seuraajina. Ne toimivat kansalaismielipiteen kanavana päätöksentekoprosessissa. Ympäristöasioita aktiivisesti seuraavien kansalaisten määrä on kasvanut ja heillä on oma roolinsa ympäristötavoitteiden saavuttamisessa. Kansalaiset haluavat enemmän sananvaltaa päätöksiin, jotka vaikuttavat terveyteen ja ympäristön laatuun. Mielipiteen muodostamisen ja vaikuttamisen avuksi he tarvitsevat tietoa ja mahdollisuuden olla yhteydessä päätöksentekijöihin.

Ympäristöä koskevan tiedon julkisuusdirektiivi antaa kansalaisille paremmat mahdollisuudet saada vapaasti ympäristön tilaa, ympäristönsuojelutoimia ja ympäristöön kielteisesti vaikuttavia toimia koskevia tietoja. Se myös velvoittaa viranomaiset tiedottamaan ympäristön tilasta aktiivisesti, esimerkiksi määräjain ilmestyvien raporttien muodossa. Ympäristötiedon lisääminen edellyttää kuitenkin arviointi- ja raportointimenetelmien yhdenmukaistamista ja tehostamista niin EU:n kuin jäsenvaltioidenkin tasolla. Yhdenmukaiset raportit mahdollistavat jäsenvaltioiden välisen vertailun. Euroopan ympäristökeskus seuraa ympäristön tilaa ja kerää ympäristötietoa, jota se julkaisee ympäristöraporteissaan.

Kestävempiin elämäntapoihin kannustavan käytännöllisen tiedon avulla kuluttajat voivat arvioida omia kulutustapojaan. Kuluttajat te-

---

kevät päivittäin valintoja ja ympäristökasvatuksen ja -tiedottamisen tavoitteena on saada ympäristönäkökohdat valintojen taustalle. Kulluttajien valinnat vaikuttavat tuotteiden myyjiin ja valmistajiin, jotka voivat käyttää ympäristöystävällisyyttä kilpailuvalttinaan. Kestävän kehityksen tavoitteissa on myös kulutuksen ja tuotettujen jätteiden määrän vähentäminen.

Paikallinen toiminta ympäristön hyväksi on kansalaisille keino vaikuttaa omaan elinympäristöönsä. Ihmiset haluavat helposti ymmärrettävää tietoa erityisesti omasta lähiympäristöstään, esimerkiksi kotikaupungin tehtaan saastepäästöistä. Viranomaisten ja yritysten ympäristöraportointi on keskeinen tiedonlähde. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä kansalaisilla on mahdollisuus osallistua ja esittää näkemyksensä hankkeen suunnitteluvaiheessa. Arviointi edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien valmistelussa ja hyväksymisessä. EU:n direktiivi koskee useiden ympäristöön merkittävästi vaikuttavien alojen valmisteilla olevia suunnitelmia ja ohjelmia sekä kaavoitusta ja maankäyttöä.

### **Kansalaisaktiivisuus uusissa jäsenmaissa**

Uusissa jäsenmaissa kansalaisaktiivisuus ei ole samaa luokkaa kuin nykyisissä. Niissä ei ole vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan kansalaiset vaikuttavat päätöksentekoon virkamiesten kautta. Keski- ja Itä-Euroopan maihin on viimeisen viidentoista vuoden aikana perustettu aktiivisia kansalaisjärjestöjä, joilla on valmiuksia vaikuttaa päätöksentekijöihin. Hallitusten asenne kansalaisaktiivisuuteen on aiempien vuosikymmenten perintönä yhä varautunut. Kansalaisjärjestöjen kokemuksen mukaan viranomaiset eivät halua antaa niille tietoa päätöksenteosta.

Ympäristöjärjestöt ovat KIE-maiden kansalaisjärjestöistä vahvimpia, sillä niiden toimintaa rajoitettiin kommunismin aikana vähemmän kuin muiden järjestöjen. Järjestelmän romahtamisen jälkeen ne loivat pohjaa kansalaistoiminnan vilkastumiselle. Kansalaisjärjestöjen tavoitteena on sosiaalisen dialogin vahvistaminen sekä demokraattinen yhteiskunta, jossa eri intressiryhmät osallistuvat politiikan tekoon.

---

EU edellyttää kansalaisjärjestöjen ottamista mukaan päätöksentekoon, mutta käytännön toteutus ja mukaan otettavien järjestöjen valinta jää jokaisen valtion päätettäväksi. Osa kansalaisjärjestöistä on kytköksissä kansallisiin hallituksiin tai poliittisiin puolueisiin, joten ne eivät ole riippumattomia. Toisaalta mahdollisuus ottaa osaa päätöksentekoon valtiollisten elinten rinnalla on kansalaisjärjestöille suuri haaste.

Järjestöjen on vahvistettava viestinnällistä, hallinnollista ja taloudellista osaamistaan sekä verkostojaan, jotta ne voivat täysipainoisesti osallistua päätöksentekoon ja seurata viranomaisten toimia. Uusien jäsenmaiden kansalaisjärjestöt voivat hakea EU:n rahastoista tukea toiminnalleen. Hakemusten täyttäminen edellyttää kuitenkin EU:n byrokratian tuntemusta. Myös vanhat jäsenmaat avustavat kansalaisyhteiskunnan kehitystä. Keski- ja Itä-Euroopan kansalaisjärjestöt saavat hallinnollista apua ja koulutusta vanhojen jäsenmaiden kansalaisjärjestöiltä ja eurooppalaisilta järjestöiltä. Samalla rakennetaan eurooppalaista verkostoa.

Tässä luvussa käydään läpi eräitä EU:n ympäristöpolitiikan keskeisiä haastealueita. Tarkastelussa ovat EU:n toimet ympäristövaatimusten sisällyttämiseksi unionin politiikkoihin, kestävän kehityksen strategian toteuttaminen sekä toimet ilmastonmuutoksen pysäyttämiseksi. Lisäksi käsitellään päästökauppaa, luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä sekä EU:n uutta kemikaalilainsäädäntöä.

#### YMPÄRISTÖVAATIMUSTEN SISÄLTYTTÄMINEN MUIHIN POLITIIKKOIHIN

EU:n viidennessä ympäristöohjelmassa todettiin, että piipunpää-ratkaisujen ja jälkien korjaamisen sijasta ympäristöpolitiikassa tarvitaan ennaltaehkäisevää strategiaa, joka ulottuu kaikille politiikkasektoreille. Kun ympäristötavoitteet ja sektorikohtaiset tavoitteet yhdistetään jo suunnitteluvaiheessa, voidaan etsiä niiden välisiä synergioita. Poliittikkaprosessien lisäksi ympäristönäkökohdat tulee integroida myös teollisuuden teknisten ja sosiaalisten innovaatioiden kautta. Tavoitteena on kehittää puhtaampia teknologioita, jotka mahdollistavat päästöjen vähentämisen.

Ympäristöpolitiikassa tarvitaan eri tasojen läpileikkaavia toimia EU-tasolta aina paikalliselle tasolle. Ympäristöpolitiikan integroimista eri politiikkalohkoille tarvitaan myös globaalilla tasolla. Pyrkimykset globaalien ongelmien, kuten ilmastonmuutoksen ja



---

saastumisen ehkäisemiseen voivat olla hyvin epäsuhtaisia muuten melko samanlaisten kauppakumppaneiden välillä.

### Cardiffin prosessi

Eurooppa-neuvosto pyysi joulukuussa 1997 komissiota laatimaan strategian ympäristöasioiden yhdentämisperiaatteen toimeenpanemiseksi eri politiikkasektoreilla. Seuraavana vuonna Eurooppa-neuvosto käynnisti sen pohjalta yhdentämisstrategioiden laatimisprosessin, jota kutsutaan kokouspaikan mukaan Cardiffin prosessiksi. Liikenne-, energia- ja maatalousneuvostot laativat ensin omat ympäristöasioiden yhdentämisstrategiansa. Toisessa vaiheessa mukaan pyydettiin kolme muuta neuvostoa: kehitys, teollisuus ja sisämarkkinat. Kolmannessa vaiheessa prosessiin tulivat mukaan myös yleisten asioiden neuvosto, kalastus sekä Ecofin.

Cardiffin prosessi on keskittynyt ministerineuvostojen strategioiden laatimiseen. Ympäristöasioiden integraatio koskee kuitenkin kaikkia unionin toimielimiä, jotka ovat vastuussa yhteisöpolitiikan muodostamisesta. Jäsenvaltioita ympäristöasioiden integraatio koskee yhteisöpolitiikan toimeenpanon kautta.

Ympäristöasioiden integroinnin eteneminen on Cardiffin prosessista huolimatta ollut hidasta. Asiassa on ollut enemmän puhetta kuin tekoja. Sektorikohtaiset strategiat ovat olleet sisällöltään hyvin erilaatuisia ja useimmista on puuttunut olennaisia osia kuten tavoitteet, välineet ja aikataulut (von Homeyer 2001). Integraatioprosessi etenee sektoreilla eri tahtiin. Esimerkiksi maataloudessa jäsenvaltioiden kansallisilla intresseillä on hyvin suuri merkitys ympäristöasioiden integraatiostrategian laatimisessa ja toteuttamisessa.

Toimeenpanon tehokkuuden edellytyksenä on pitkäjänteinen koordinaatio niin EU:n instituutioiden kuin EU:n ja kansallisten hallitusten ja poliitikkojenkin välillä. Eri politiikan alojen toimintalinjauksien tulisi tukea toisiaan huomioiden niiden keskinäiset riippuvuudet. Neuvoston ohella ympäristöasioiden integraatioon tarvitaan myös komission ja Euroopan parlamentin aktiivisia toimia. Kansallisella tasolla ympäristöhallinnon merkitys tiedon jakajana korostuu.

---

## KESTÄVÄN KEHITYKSEN STRATEGIA

Amsterdamin sopimuksen mukaan ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen tavoitteet on sisällytettävä kaikkeen unionin toimintaan. Helsingin Eurooppa-neuvoston pyynnöstä komissio valmisteli ehdotuksen strategiaksi, jossa taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävän kehityksen politiikat sovitetaan toisiinsa pitkällä aikavälillä. Komission esitys sai hyvän vastaanoton Göteborgin huippukokouksessa kesäkuussa 2001 ja se hyväksyttiin EU:n kestävän kehityksen strategiaksi. Samalla päätettiin liittää strategia osaksi Lissabonin prosessia, jonka edistymistä Eurooppa-neuvosto tarkastelee kevätkokouksessaan. Näin Lissabonin strategia sai taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden lisäksi ympäristöulottuvuuden. Tavoitteena oli saattaa talous- sosiaali- ja ympäristöasiat tasapainoon.

Kestävälle kehitykselle on EU:n strategiassa määritelty kuusi haastealuetta. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä väestön ikääntymisestä johtuvien taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten käsittelyyn ei strategiassa esitetä uusia toimenpiteitä. Sen sijaan tavoitteita ja toimenpiteitä esitetään ilmastonmuutoksen rajoittamiseen ja puhtaan energian käytön lisäämiseen, kansanterveyteen kohdistuvien uhkien torjumiseen, luonnonvarojen vastuullisempaan hallintaan sekä liikennejärjestelmien ja maankäytön parantamiseen (Euroopan komissio 2002, 34).

Euroopan unionin kestävän kehityksen strategia sisältää myös globaalin ulottuvuuden, jonka tavoitteena on varmistaa unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen johdonmukaisuus. Strategia pyrkii edistämään taloudellista kasvua ja sosiaalista koheesiota huonontamatta ympäristön laatua. Se korostaa taloudellisen kasvun ja ympäristöhaittojen välisen riippuvuuden katkaisemisen tärkeyttä. (Commission of the European Communities 2003)

Kansallisella tasolla kestävän kehityksen strategioiden luominen on lisääntynyt EU:n strategian hyväksymisen jälkeen. Suurin osa vanhoista jäsenvaltioista ja myös osa uusista valtioista on laatinut kansallisen kestävän kehityksen strategian. Lisäksi julkisella sektorilla on laadittu alueellisen ja paikallisen tason kestävän kehityksen suunnitelmia. Yksityisellä sektorilla kiinnostus kestävää kehitystä kohtaan

---

on kasvussa. Yritykset ovat alkaneet laatia sosiaalisen ja ympäristövastuun strategioita. (Commission of the European Communities 2003) Ne ovat havainneet, että sosiaalisella vastuulla on myös imago-vaikutuksia. Huomioimalla ympäristöasiat yritys saa positiivista julkisuutta, joka vaikuttaa myös kuluttajien ja sijoittajien mielikuviin ja päätöksiin. Kuluttajien ympäristötietoisuus on lisääntynyt ja erilaiset ympäristökampanjat keräävät osallistujia. Ostoboikotit saavatkin Manner-Euroopassa laajan huomion.

Yritysten ympäristöraporttien rinnalle ovat ilmestyneet yhteiskuntavastuun raportit, joissa on yleensä mukana niin taloudellinen, sosiaalinen kuin ekologinenkin osio. Yhtenäistä raportointimallia ei vielä ole muodostunut. Komissio julkaisi heinäkuussa 2001 vihreän kirjan yritysten sosiaalisen vastuun eurooppalaisista puitteista. Komission mukaan yritykset voivat sosiaalisen vastuun käsitettä soveltamalla edistää kestävä kehityksen lisäksi EU:n Lissabonin strategian mukaista päämäärää tehdä EU:sta vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous.

Eräänä EU:n ympäristöpolitiikan tulevaisuuden haasteena on kestävä kehityksen käsitteen selkiyttäminen. Kestävä kehitys ei ole vain uusi nimitys ympäristöpolitiikalle, jossa riittää että taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöpolitiikka ovat keskenään tasapainossa. Ympäristöulottuvuus on saatava integroitua Lissabonin strategiaan, niin että ympäristö huomioidaan myös keskeisenä osatekijänä talous- ja sosiaalipolitiikassa. Tämä edellyttää strategian mukaisia toimia kaikilla hallinnon tasoilla. (Commission of the European Communities 2003, 5)

### **Ekotehokkuus**

Jo 1980-luvulla alettiin kiinnittää huomiota laadulliseen kasvuun määrällisen kasvun rinnalla. Ekotehokkuus on tämän ajattelun jalostamista. Sillä tarkoitetaan luonnonvarojen tuottavuuden lisäämistä. Ekotehokkuus on sitä korkeampi mitä vähemmän luonnonvaroja käytetään tietyn tuotanto- tai lisäarvotason saavuttamiseksi. Samalla päästöjen ja jätteiden määrä vähenee. Tehokkuutta parannetaan

kehittämällä teknologiaa sekä siirtymällä ympäristölle vähemmän haitallisiin tuotteisiin. Ekotehokkuuden lisääminen on taloudellisesti kannattavaa, sillä samalla voidaan lisätä kilpailukykyä ja vähentää tuotantokustannuksia.

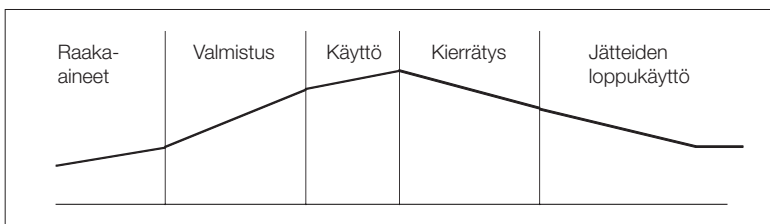
Ekotehokkuus lisääntyy kuitenkin verrattain hitaasti ja jatkuva kasvu niin liikenteessä, energiantuotannossa kuin maataloudessakin mitätöi usein jo saavutetut tavoitteet. Eurostatin (Theme 8 2/2002) tilastojen mukaan uusiutuvan energian tuotanto kasvoi EU:ssa 26 prosenttia vuosina 1985–1998, mutta energiankulutuksen kasvun johdosta sen osuus energian kokonaiskulutuksesta oli vain 6 prosenttia vuonna 1999.

### Yhdennetty tuotepolitiikka

Keskeisenä osana EU:n kestävän kehityksen strategiaa on yhdennetty tuotepolitiikka (IPP Integrated Product Policy), jolla pyritään vähentämään luonnonvarojen käyttöä ja tuotannon ympäristövaikutuksia. Komissio on kehittänyt EU:n yhdennettyä tuotepolitiikkaa 1990-luvun lopulta lähtien. Helmikuussa 2001 se julkaisi vihreän kirjan yhdennetystä tuotepolitiikasta, jota seurasi komission tiedonanto kesäkuussa 2003.

Elinkaariajattelun avulla voidaan käsitellä tuotteen eri vaiheiden ympäristövaikutuksia yhdennetyllä tavalla. Monien tuotteiden käyttö ja käytöstä poistaminen kuormittavat ympäristöä enemmän kuin niiden valmistusvaihe. Tallentamalla tai arvioimalla jokaisen

Kuvio 4. Tuotteen ympäristövaikutukset elinkaarensa aikana



---

tuotantovaiheen ympäristövaikutukset voidaan laskea tuotteen elinkaaren vaikutus eli ekologinen jalanjälki. Tuotteen elinkaaren aikaisia ympäristövaikutuksia voidaan vähentää parantamalla tuotteen suunnittelua, valmistusta, käyttöä sekä käytöstä poistamista. Yhdenntetyn tuotepolitiikan tavoitteena on näiden tekijöiden jatkuva parantaminen, jotta tuotteen ekologinen jalanjälki pienenesi. (Komissio 2003 (302), 5-6)

Yhdenntetyn tuotepolitiikan tavoitteena on löytää ratkaisuja, joilla voidaan parantaa sekä ympäristöä että tuotteiden toimivuutta huomioiden myös kilpailunäkökohdat. Pitkällä aikavälillä yhdenntetty tuotepolitiikka tukee yritysten kilpailukykyä, sillä se johdonmukaisesti tuotteeseen kohdistuvia toimia. Korkeatasoinen ympäristönsuojelu toimii myös kilpailuvalttina. Tavoitteena on vähentää tuotteen ympäristövaikutuksia ja resurssien käyttöä kustannustehokkaimmalla tavalla. EU:n haasteena on tehdä yhdenntetystä tuotepolitiikasta vahva poliittinen väline.

Yhdenntettyä tuotepolitiikkaa noudatetaan jo monissa yrityksissä, mutta läheskään kaikki yritykset eivät vielä ole mukana käytännön sovelluksessa. Erilaisten vapaaehtoisten välineiden ohella tarvitaan lainsäädäntöä. Yhteisön lainsäädännöllä luodaan asianmukaiset puitteet yhdenntetylle tuotepolitiikalle.

### **Kestävämpi jättopolitiikka**

Euroopan unionin alueella syntyy päivässä noin kilo yhdyskuntajätettä jokaista asukasta kohden, mikä tekee vuodessa noin 200 miljoonaa tonnia. Suurin osa jätteistä joko poltetaan tai viedään kaatopaikoille. Molemmat käsittelytavat aiheuttavat ympäristöongelmia. OECD:n arvion mukaan vuonna 2020 tuotetaan jopa 45 prosenttia enemmän jätettä kuin vuonna 1995. Kehitys on ympäristön ja luonnonvarojen kannalta kestäväntä.

EU:n jätteitä koskeva peruslainsäädäntö muodostuu jätteitä koskevasta direktiivistä, vaarallisia jätteitä koskevasta direktiivistä sekä jätteiden siirtoa koskevasta asetuksesta. Jätteitä koskevassa direktiivissä asetetaan jäsenmaita sitovat keskeiset velvoitteet jätteiden määrän

---

ja haitallisuuden vähentämiseksi. Direktiivi velvoittaa jäsenmaita edistämään jätteiden hyödyntämistä ja niiden loppukäsittelyä niin ettei terveydelle tai ympäristölle aiheudu vaaraa. Jäsenmaiden on oltava omavaraisia jätteiden käsittelyssä ja ne on käsiteltävä lähimmässä asianmukaiset vaatimukset täyttävässä paikassa. Jätehuollon kustannuksista vastaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jätteen haltija tai tuottaja. Jätedirektiiviä täydentää vaarallisista jätteistä annettu direktiivi. Molemmat ovat minimidirektiivejä. Kolmas perussäännös on jätteiden kuljetusta koskeva asetus, jota jäsenmaiden on noudatettava sellaisenaan. Asetuksen avulla valvotaan jätteiden siirtoa EU:n sisällä, unioniin ja unionista kolmansiin maihin.

Peruslainsäädäntöä on täydennetty vuonna 1999 annetulla kaatopaikkadirektiivillä sekä vuonna 2000 annetulla jätteenpolttodirektiivillä. Kaatopaikkadirektiivin ensisijaisena tavoitteena on varmistaa jätteiden turvallinen kaatopaikkasijoittaminen sekä vähentää biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää kaatopaikoilla vuoden 1995 tasosta. Biohajoava jäte tulisi käsitellä biologisesti ennen kaatopaikkasijoitusta, jotta vähennetään jätteen ympäristövaikutuksia. Jätteenpolttodirektiivin tavoite on ehkäistä ja rajoittaa jätteiden poltosta aiheutuvia haittoja.

Euroopan unionin yleisen jätestrategian mukaan ensisijaisesti tulee ehkäistä jätteiden syntyä. Toissijaisena vaihtoehtona on jätteiden uudelleenkäyttö tai kierrätys. Niistä jätteistä, joita ei voida kierrättää, tulee mahdollisimman suuri osa hävittää polttamalla. Jätteen sijoittaminen kaatopaikalle on viimeinen vaihtoehto.

Komission tarkoituksena on vuoden 2004 aikana laatia uusi strategia, jossa linjataan uudet tavoitteet jätteiden syntymisen estämiselle ja kierrätykselle sekä esitetään toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällä hetkellä jätteen sijoittaminen kaatopaikalle on kaikista EU:n lainsäädännöstä huolimatta edullisempaa kuin sen kierrättäminen. Komissio etsiikin uusia tapoja tehostaa kierrätyspolitiikkaansa taloudellisin ohjaukskeinoin. Mahdollisia markkinaperusteisia keinoja ovat kierrätystavoitteiden asettaminen ja eri jätehuoltovaihtoehtojen hintojen saattaminen oikealle tasolle esimerkiksi kaupattavien sertifikaatein tai kaatopaikkaverojen yhdenmukaistamisella.

---

## ILMASTONMUUTOS

Kasvihuoneilmiötä on 1980-luvun lopulta lähtien pidetty yhtenä vakavimmista ympäristöongelmista. Ilmaston lämpenemisestä on esitetty useita erilaisia arvioita. Hallitusten välisen ilmastopaneelin (IPCC) mukaan maapallon keskilämpötila nousee tämän vuosisadan aikana 1,4–5,8 celsiusastetta ([http://europa.eu.int/comm/environment/climat/home\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/climat/home_en.htm)). Ilmaston lämpenemisestä seuraa merkittäviä ympäristömuutoksia kuten meren pinnan nousua, myrskyjen lisääntymistä, tulvia ja kuivuutta suuressa osassa maapalloa. Samanaikaisesti pohjoisen viljelyolosuhteet parantuvat ja taudit kuten malaria valtaavat uusia alueita.

Erityisesti energiasektorin ja liikenteen sekä teollisuuden kasvihuonekaasupäästöt ovat huomattavan suuret. Hiilidioksidi on kasvihuonekaasuista merkittävin<sup>1</sup>. Suurin osa kasvihuonekaasujen päästöistä muodostuu fossiilisten polttoaineiden käytöstä energiantuotannossa ja liikenteessä. Päästöjä syntyy myös teollisuudessa, maataloudessa ja kaatopaikoilla. EU:n kasvihuonekaasupäästöistä hiilidioksidin osuus on noin 82 prosenttia. Noin yksi neljännes maapallon hiilidioksidipäästöistä on peräisin Yhdysvalloista, yksi neljännes muista OECD-maista ja loput muualta maailmasta. Maailman rikkaat valtiot tuottavat siis puolet koko maailman hiilidioksidipäästöistä. Suurena ongelmana tulevaisuudessa nähdään Kiinan ja Intian teollisuuden kasvun vaikutukset kasvihuonekaasupäästöille.

Hallitustenvälinen ilmastopaneeli IPCC on arvioinut, että ilmastonmuutoksen torjumiseksi kasvihuonekaasujen päästöjä tulisi vähentää yli 60 prosentilla. Niitä voidaan vähentää esimerkiksi tehostamalla energiankäyttöä, siirtämällä energiantuotannon painopistettä fossiilisista polttoaineista uusiutuviin energialähteisiin sekä vähentämällä auto- ja lentoliikennettä.

<sup>1</sup> Muita kasvihuonekaasuja ovat metaani ja dityppioksidi. Kasvihuoneilmiötä pahentavat lisäksi kaksi halogenoitua hiilivetyä ja rikkiheksafluoridi.

---

## Kioton pöytäkirja

Kioton pöytäkirja on ensimmäinen sitova kansainvälinen ilmastopöytäkirja. Sen tavoitteena on hillitä ilmaston lämpenemistä vähentämällä kasvihuonekaasujen päästöjä. Kiotosssa teollisuusmaat sitoutuivat vähentämään kuuden kasvihuonekaasun päästöjä vähintään viidellä prosentilla vuosina 2008–2012. Määrälliset tavoitteet ovat kasvihuonekaasupäästöjen määrään suhteutettuna melko vaatimattomat, mutta toteutuessaan ne kuitenkin hidastavat ilmastonmuutosta.

Kioton pöytäkirjan erityispiirteenä on, että maat voivat täydentää kotimaisia päästöjen vähennystoimia kansainvälisillä joustojärjestelmillä. Yhteistoteutuksessa teollisuusmaat voivat sopia yhteisistä toimenpiteistä Kioton velvoitteiden täyttämiseksi. Maa voi rahoittaa kasvihuonekaasuja vähentäviä toimenpiteitä toisessa maassa ja vastineeksi se saa osan kohdemaan päästövähennyksestä. Puhtaan kehityksen järjestelmä ulottaa päästövähennystoimet myös kehitysmaihin. Teollisuusmaa voi rahoittaa päästöjä vähentäviä hankkeita kehitysmaissa, jolloin se saa syntyvistä päästövähennyksistä hyvitystä itselleen. Päästökaupassa teollisuusmaat käyvät keskenään kauppaa päästöoikeuksilla. Kioton sopimuksen erityispiirteisiin kuuluu myös se, että valtioilla on päästövähennysten velvoitteita täyttäessään oikeus laskea rajoitetusti hyväkseen ilmakehästä metsiin ja maaperään sitoutuva hiilidioksidi.

Kioton pöytäkirja on saanut osakseen paljon arvostelua. Yleisesti tunnustetaan, että ilmastonmuutos on todellinen ongelma ja että ihminen voimistaa kasvihuoneilmiötä omilla toiminnoillaan. Pöytäkirjan hyödyistä ja kustannuksista sen sijaan ollaan montaa mieltä. Vastustajat pitävät Kioton protokollaa tehottomana ja liian kalliina tapana vähentää kasvihuonekaasujen päästöjä. Puolustajat taas vetoavat moraaliseen vastuuseen tulevia sukupolvia kohtaan ja siihen, että Kioton päästövelvoitteet ovat konkreettisia toimia kasvihuonekaasupäästöjen kasvun rajoittamiseksi.

Kioton ensimmäinen sopimuskausi päättyy vuonna 2012 edellyttäen, että sopimus tulee sitä ennen voimaan. Keskustelua sen jälkeisistä globaaleista päästövähennystavoitteista ei ilmastokokouksissa vielä ole saatu avattua. Useimmilla teollisuusmailla on vielä paljon tehtävää, jotta ne saavuttavat omat sitoumuksensa vuoteen



---

2012 mennessä. Kehitysmaat puolestaan eivät ole olleet halukkaita keskustelemaan omista päästövähennyssitoumuksistaan.

Allekirjoittaessaan Kioton pöytäkirjan EU sitoutui vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään vuosina 2008–2012 kahdeksan prosenttia vuoden 1990 tasosta. EU ja jäsenvaltiot ratifioivat protokollan toukokuussa 2002. Sitä ennen EU:n velvoite jaettiin jäsenvaltiokohtaisiksi velvoitteiksi. Jakamisessa otettiin huomioon jäsenvaltion päästötaso ja taloudellinen kehitys. Jäsenvaltioista Espanja, Kreikka, Portugali, Irlanti ja Ruotsi saivat luvan lisätä kasvihuonekaasujen päästöjä tietyllä prosentilla vuoden 1990 tasosta. Ranskalle ja Suomelle tuli velvoitteeksi päästötason säilyttäminen. Muiden velvoitteeksi tuli päästöjen vähentäminen vuoden 1990 tasosta.

EU:n kasvihuonekaasupäästöt nousivat vuonna 2001<sup>2</sup> jo toisena vuonna peräkkäin. Huolimatta prosenttien kasvusta suhteessa edellisen vuoden päästöihin EU:n päästöt olivat kuitenkin 2,3 prosenttia alle vuoden 1990 tason. Suomen kasvihuonekaasupäästöt olivat ympäristöministeriön ja Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2002 noin 5 miljoonaa tonnia korkeammat kuin vuoden 1990 päästöt.

EU:n jäsenvaltiot ovat velvollisia panemaan toimeen kasvihuonekaasujen päästöjä vähentäviä toimenpiteitä sekä valvomaan ja raportoimaan kasvihuonekaasujen päästöistä. EU:lla on omat Kioton pöytäkirjan mukaiset raportointivelvollisuudet, joten unioni tarvitsee jäsenvaltioiden raportointia. Ne voivat itse valita keinot, joilla toteuttavat päästöjen vähentämisen. Komissio edistää uusiutuvia energiamuotoja, jotta hiilen ja öljyn osuus sähköntuotannossa vähenisi. Komissio on esittänyt uusiutuvien energianlähteiden kaksinkertaistamista energiantuotannossa vuoteen 2010 mennessä. Liikenteessä EU:n pidemmän aikavälin tavoitteena on edistää siirtymää auto- ja lentoliikenteestä raide-, vesi- ja julkiseen liikenteeseen sekä katkaista liikenteen kasvun haitallisten ympäristövaikutusten ja BKT:n kasvun välinen suhde (COM 2003, 10).

---

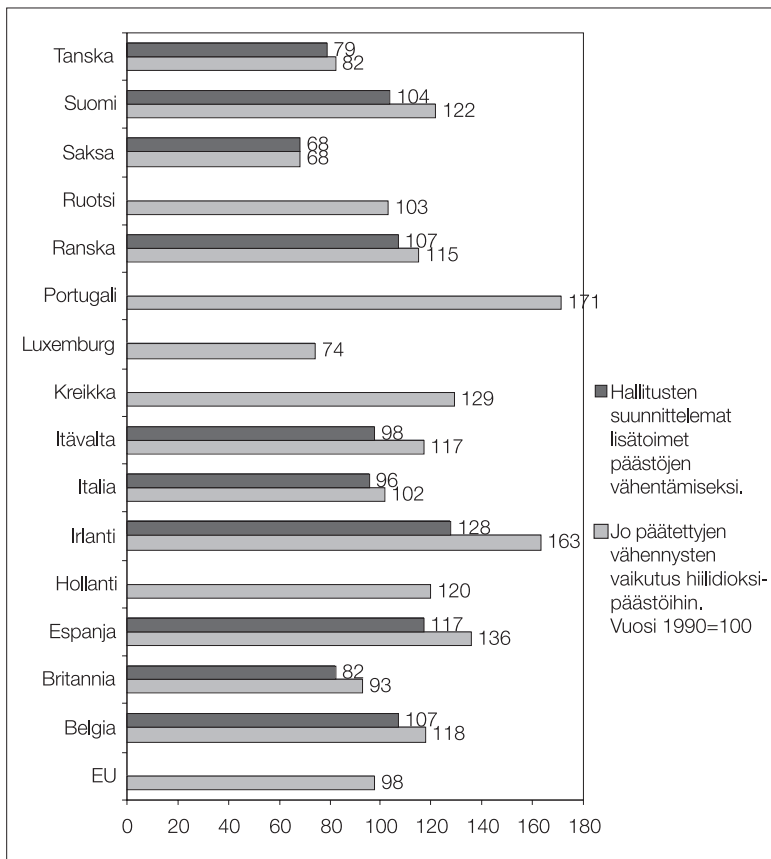
EU:n päästöoikeuksien jakosopimuksessa Suomelle asetettu tavoite palauttaa päästöt vuoden 1990 tasolle on useimpiin muihin EU-maihin verrattuna tiukka. Suomessa energian tuotanto on tehokasta ja energianlähteitä käytetään monipuolisesti, minkä seurauksena energian tuotannon päästöintensiteetti on melko alhainen. Näin ollen energian tuotantoon liittyvien päästöjen vähentäminen tulee Suomessa kalliiksi ja edellyttää merkittäviä rakennemuutoksia. (Valtioneuvoston kanslia 2000, 5) Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi täytyy lisätä uusiutuvien energianlähteiden osuutta sekä mahdollisuuksien mukaan tehostaa energian käyttöä.

Suomessa kasvihuonekaasupäästöjä tuottaa eniten energiasektori, jonka päästöt ovat viime vuosina lisääntyneet entisestään. Energiasektorin päästöjen määrään vaikuttaa teollisuuden energiaintensiivisyys, pitkä lämmityskausi sekä liikenteeseen kuluvan energian määrä. Suomen hiilidioksidipäästöt vaihtelevat vuosittain vesivoiman tuotannon, energian tuonnin ja uusiutuvilla energian lähteillä tuotetun energian määrän mukaan. Viime vuosina vesivoimalla tuotetun sähkön heikompi saatavuus pohjoismaisilla energiamaarkkinoilla on vaikuttanut voimakkaasti päästöihin. Kuivien kesien seurauksena vesivoiman osuus energian- ja sähköntuotannosta on ollut parina viime vuonna normaalia pienempi.

Jäsenvaltioiden antamat arviot kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisesta vuoteen 2010 mennessä eivät kaikkien osalta ole Kioton velvoitteiden mukaisia. Euroopan ympäristökeskuksen ennusteiden mukaan EU saisi nykytoimenpitein vähennettyä kasvihuonekaasujen päästöjä vuoteen 2010 mennessä 4,7 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Näin ollen Kioton velvoitteista jäisi puuttumaan 3,3 prosenttia. Kuviossa 5 on esitelty jäsenvaltioiden arviot hiilidioksidipäästöistään vuonna 2010 nykyisillä vähennystoimilla sekä suunnitelluilla lisätoimenpiteillä. Nykyisten toimenpiteiden avulla EU:n hiilidioksidipäästöjä saataisiin vähennettyä kaksi prosenttia. Lisätoimenpiteillä päästöt saataisiin alle velvoitteiden, mutta niistä ei kuitenkaan vielä ole tehty virallisia päätöksiä.

Keski- ja Itä-Euroopan kymmenellä maalla Kioton sitoumusten toteuttaminen on Euroopan ympäristökeskuksen tilastojen mukaan

Kuvio 5. EU 15 jäsenvaltioiden arviot hiilidioksidipäästöistään vuonna 2010



Lähde: European Environmental Agency: Greenhouse gas emission projections for Europe. Technical report 77/2003.

hyvällä mallilla. Unkarin ja Puolan on Kioton velvoitteiden mukaan vähennettävä kasvihuonekaasupäästöjään kuusi prosenttia vuoden 1990 tasosta vuosina 2008–2012. Alueen kahdeksan muun maan on vähennettävä päästöjään kahdeksan prosenttia. Slovenia on ainoa, joka tällä hetkellä arvioi jäävänsä tavoitteesta<sup>3</sup>. Kasvihuonekaasujen

<sup>3</sup> Liettua ja Romania eivät olleet toimittaneet raporttejaan.

---

päästöt vähenivät useimmissa KIE-maissa 1990-luvulla talouden rakennemuutoksen ja taantuman myötä. Tuolloin raskaasti saastuttavia tehtaita suljettiin tai niiden tekniikoita uudistettiin. Vastavuoroisesti liikenteen kasvun myötä ovat erityisesti maantieliikenteen kasvihuonekaasupäästöt lisääntyneet 1990-luvun lopulta lähtien.

Kioton sopimuksen mukaiset kasvihuonekaasujen päästövelvoitteet ovat KIE-mailla alhaiset, jolloin niillä jää ylimääräisiä päästöoikeuksia kaupattavaksi päästömarkkinoilla. Kun periaatteena on päästöjen leikkaaminen mahdollisimman kustannustehokkaasti, ovat Keski- ja Itä-Euroopan maat sopivia kohteita muiden EU-maiden toteuttamille yhteistoimintahankkeille. Tehtaiden energiatehokkuuden parantaminen teknologiaa uudistamalla tai kivihiihilaitosten muuttaminen maakaasuvoimalaitoksiksi ovat hyviä esimerkkejä yhteistoimintahankkeista, joiden rahoittajamaa saa itselleen lisää päästöoikeuksia. EU-maista ainakin Italia, Hollanti ja Tanska aikovat toteuttaa merkittävän osan päästövelvoitteistaan Kioton joustojärjestelmien avulla (Teollisuustieto 9/2003, 19). EU:ssa on käsittelyssä direktiiviehdotus Kioton pöytäkirjan joustomekanismien kytkemisestä EU:n päästäkauppajärjestelmään.

Suomi on omassa Kioton mekanismien koeohjelmassaan sopinut tähän mennessä kahdesta yhteistoimintahankkeesta. Virossa on jo käytössä Wärtsilä Biopowerin toimittama kaukolämpölaitos, ja vuoden 2004 alussa Suomi ja Viro sopivat Pakrin tuulipuiston rakentamisesta. Tuulivoimalla tuotetulla sähköllä korvataan fossiilisten polttoaineiden käyttöä Virossa. Suomi puolestaan saa vastineeksi Virolta puoli miljoonaa tonnia kasvihuonekaasupäästöjen vähentymää vuosina 2002–2012. Nämä vähentymät Suomi voi käyttää hyväkseen Kioton velvoitteiden saavuttamisessa. Koeohjelmassa on tarkoitus toteuttaa myös muita Kioton pöytäkirjan joustomekanismien mukaisia hankkeita.

## PÄÄSTÖKAUPPA

Komission ehdotus EU:n sisäisestä kasvihuonekaasujen päästäkaupasta oli unionin ympäristölainsäädännön merkittävä saavutus. Kyseessä on

---

maailman ensimmäinen monikansallinen päästökauppasuunnitelma. Direktiivi astui voimaan lokakuussa 2003 ja vuoden 2004 maaliskuun loppuun mennessä jäsenvaltioiden tuli antaa kansalliset toimeenpanosuunnitelmat. Määräaikaan mennessä suunnitelman antoivat Irlanti, Itävalta, Saksa, Suomi ja Tanska. Lisäksi Britannia, Hollanti, Latvia ja Portugali antoivat suunnitelmaluonnokset. Täytäntöönpanolainsäädäntö on luotava vuoden 2004 loppuun mennessä. Uusilla jäsenmailla suunnitelman takarajana oli unioniin liittymispäivä.

EU:n päästökauppadirektiivi perustuu komission maaliskuussa 2000 antamaan vihreään kirjaan kasvihuonekaasujen päästökaupasta EU:ssa. Komissio kävi päästökauppa-aloitteesta mittavan keskustelukierroksen jäsenmaiden ja eri sidosryhmien kanssa. Direktiivi on monen kompromissin tulos, jossa on pyritty huomioimaan jäsenvaltioiden erilaiset teollisuusrakenteet.

Päästökauppajärjestelmän tavoitteena on toteuttaa Kioton pöytäkirjan vähennysvelvoitteet kustannustehokkaasti. Päästökauppa ei itsessään vähennä päästöjä, mutta se kannustaa etsimään edullisempia keinoja vähennysten toteuttamiseen. Komission laskelmien mukaan Kioton velvoitteiden toteuttaminen tulee päästökaupaa hyödyntämällä noin 24 prosenttia halvemmaksi kuin ilman sitä. Päästökauppadirektiivi luo EU:n sisäiset markkinat kasvihuonekaasupäästöille. Päästöoikeuksia voidaan siirtää kolmannen maan laitoksille, jos maalla on EU:n hyväksymä oma päästökauppajärjestelmä.

Ensimmäisessä vaiheessa, vuosina 2005–2007, päästökauppa koskee hiilidioksidia, joka on merkittävin kasvihuonekaasu ja jonka seurantaan on olemassa kehittyneet mittaussuunnitelmat. Direktiiviä sovelletaan rauta- ja terästeollisuuteen, sellu- ja paperiteollisuuteen, kalkin, lasin ja keraamisten tuotteiden valmistukseen, öljynjalostukseen sekä yli 200 megawatin energiatuotantolaitoksiin. Useimmille aloille on esitetty määriteltäväksi vähimmäistuotantokapasiteetti päästökaupan piiriin kuuluville laitoksille. Saman toimialan yritykset voivat muodostaa pooleja, jotka käyvät yhdessä kauppaa päästöoikeuksista.

Tarkoituksena on, että päästökauppaan kuuluvien toimialojen päästöt pysyvät määritellyn kokonaispäästö määrän rajoissa. Jäsenval-

---

tioiden kokonaispäästömäärän on vastattava Kioton velvoitteita tiettyin sovelluksin.<sup>4</sup> Kansalliset viranomaiset tekevät päästökiintiöiden alkujako, joka on hyväksyttävä komissiossa. Alkujako on voimassa sitoumuskausittain ja sen puitteissa myönnetään vuosittaiset päästöoikeudet. Ensimmäinen alkujako määrittelee toimialojen laitostohittaiset päästökiintiöt vuosille 2005–2007. Sitä seuraavien jaksojen on tarkoitus olla viisivuotisia.

Kansallisessa alkujakosuunnitelmassa otetaan huomioon yritystysten jo tekemät päästöjen vähentämistoimet. Päästöoikeuksien alkujako määrittää miten päästöjen vähentämisen kustannukset jaetaan päästökaupan piiriin kuuluvien ja sen ulkopuolella olevien toimialojen kesken. Päästökaupan keskeisenä haasteena on varmistaa, että päästökauppa täydentää kansallisia toimenpiteitä. Päästökaupan kohteena olevien alojen yrityksiä on päästöoikeuksien jaossa kohdeltava tasapuolisesti. Kansallisessa jakosuunnitelmassa huomioidaan myös uusien laitosten mukaantulo varmistamalla niille mahdollisuus hankkia päästöoikeuksia. Direktiivi kieltää ylimääräisten päästöoikeuksien myöntämisen kilpailua vääristävänä.

Direktiivin mukaan jäsenmaiden viranomaisten on jaettava vähintään 95 prosenttia ensimmäisen kauden päästöoikeuksista ilmaiseksi. Tällä pyritään varmistamaan, että alkujako suoritetaan kaikissa jäsenmaissa samojen periaatteiden pohjalta ja ettei se vääristä kauppaa. Toisessa vaiheessa vähintään 90 prosenttia päästöoikeuksista on kaavailtu olevan ilmaisia. Loput päästöoikeudet voidaan huutokaupata.

Kun päästökauppa vuoden 2005 alusta alkaa, tulee laitoksilla olla viranomaisen antama lupa hiilidioksidipäästöilleen. Yksittäisten toimijoiden päästöt voivat vaihdella kaupankäynnin seurauksena. Jos yrityksellä on enemmän päästöjä kuin päästöoikeuksia, voi se ostaa lisää päästökiintiöitä päästömarkkinoilta. Jos markkinahinta on korke-

<sup>4</sup> Päästökauppadirektiivin soveltamisala on kapeampi kuin Kioton pöytäkirjan, jonka velvoitteet koskevat jäsenvaltion kaikkia kasvihuonekaasupäästöjä. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon direktiiviin kuulumattomien lähteiden päästöt päästökaupan kokonaispäästömäärän määrittelyssä.

---

ampi kuin päästöjen vähentämisen kustannukset, kannattaa yrityksen investoida päästöjen vähentämiseen. Silloin se voi myydä päästömarkkinoilla ylimääräiset päästöoikeutensa. Yritys voi myös säästää ylijäävät päästöoikeudet seuraavaan vuoteen. Jokaisen laitoksen tulee kerran vuodessa palauttaa edellisen vuoden todellisia päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia päästökaupasta vastaavalle viranomaiselle. Määräajan ylittämisestä seuraa rangaistumaksu. Direktiivi velvoittaa laitokset tarkkailemaan päästöjään ja raportoimaan niistä vuosittain.

Päästökiintiöiden alkujako on herättänyt paljon intohimoja jäsenvaltioissa ja päästökauppadirektiiviä on kritisoitu. Toimeenpano-aikataulua pidetään liian tiukkana ja vaarana on, että toimeenpano ei toteudu jäsenmaissa samanaikaisesti. Kauppajärjestelmän vaikutukset teollisuudelle ovat paljolti riippuvaisia päästöoikeuksien jakoperusteista ja niiden markkinahinnoista. Päästöoikeuden hinta määräytyy EU:n päästöoikeusmarkkinoilla, joten yksittäinen jäsenvaltio ei voi siihen vaikuttaa. Markkinahinta heijastelee ainakin jossain määrin päästöjen vähentämiskäytön kustannuksia. Komission mukaan päästökaupan laskentamalleissa hiilidioksiditonnin hinnan arvioidaan liikkuvan 5 ja 58 euron välillä (KOM 2000 87). Yleisin hinta-arvio on 10–20 euroa tonnilta.

EU:n päästökauppajärjestelmän toteutuminen ei ole riippuvainen Kioton sopimuksen voimaantulosta. Kansainvälisellä tasolla päästökaupan on määrä alkaa vuonna 2008, mikäli Kioton pöytäkirja tulee voimaan. EU:lla onkin nyt mahdollisuus toimia päästökaupan edelläkävijänä ja hankkia kokemuksia, joita se voi hyödyntää myös kansainvälisessä päästökaupassa. Ympäristökomissaari Margot Wallström arvioi Milanon ympäristökokouksessa joulukuussa 2003, että EU:n päästökauppajärjestelmä on Venäjälle merkittävä kannustin ratifioida Kioton sopimus (AP 12.12.2003). Venäjän kantaan vaikuttanee erityisesti mahdollisuus saada päästökaupan seurauksena lisää investointeja ja taloudellista hyötyä.

### **Päästökaupan haasteet Suomelle**

Suomessa päästökaupan jakosuunnitelma koskee noin 150 yritystä ja noin 500 energiantuotanto- tai teollisuuslaitosta. Päästökaupan piiriin

---

kuuluu Suomessa noin 60 prosenttia kaikista hiilidioksidipäästöistä, mikä on enemmän kuin jäsenmaissa keskimäärin.

Päästöoikeuksien alkujako on Suomessa kokonaan ilmainen, joten ensimmäisellä kaudella oikeuksien hankinta ei tuo kohtuuttomia kustannuksia yrityksille. Kauppa- ja teollisuusministeriö on laatinut luonnoksen Suomen jakosuunnitelmasta. Ensimmäisen kauden oikeuksien jaossa otetaan huomioon vuosien 1998–2002 päästöhistoria sekä tiedossa olevat tuotantokapasiteetin laajennukset. Ministeriö selvittää myös energiaverotuksen ja energiatukien kehitystarpeita päästökauppajärjestelmän alkaessa.

VATT:n tutkimuksen mukaan (VATT 2003) päästökauppa lisäisi energian yhteistuotantoa ja uusiutuvien energianlähteiden käyttöä sähkön- ja lämmöntuotannossa. Päästökaupan seurauksena sähkön hinta nousisi Suomessa pitkällä aikavälillä. Hinnannousu on riippuvainen siitä, millaiseksi päästöoikeuden hinta markkinoilla muodostuu. Hiililaitokset joutuvat ostamaan oikeuksia, mikä heijastuu niiden tuottaman sähkön hintaan. Ostosähkö tuo välillisiä lisäkustannuksia yrityksille. Hinnan nousun vaikutusta kilpailukykyyn tasaisi osittain se, että kustannukset nousevat myös muissa päästökaupan piirissä olevissa maissa.

Teollisuus on kritisoinut EU:n ilmastopolitiikkaa. Päästökaupan aikataulua pidetään aivan liian kireänä. Teollisuuden mielestä EU:n päästökauppa heikentää enemmän eurooppalaisen teollisuuden kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla kuin edistää maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen torjuntaa. Teollisuus painottaa jo tehtyjen päästövähennyksien sekä teknologian tason huomioimista päästökiihtiössä.

Päästökauppa edellyttää teollisuudelta ja energiantuotannolta lisäinvestointeja päästöjen pienentämiseksi. VATT on laskelmissaan arvioinut hiilidioksidipäästöjen rajoittamisen kustannuksilla olevan negatiivista vaikutusta myös työllisyyteen.

## BIODIVERSITEETIN SÄILYTTÄMINEN

Ihmisen tehostunut toiminta niin maataloudessa, metsätaloudessa, teollisuudessa, liikenteessä kuin matkailussakin on johtanut luon-



---

totyypin pienemiseen ja häviämiseen. Se puolestaan on aiheuttanut eläin- ja kasvilajien nopeaa vähenemistä. Biodiversiteetti vähenee nykyään nopeammin kuin koskaan aiemmin. Perinteisen luonnonsuojelupolitiikan keinot eivät ole riittäviä ongelman hoitamiseksi. YK:n Rion ympäristö- ja kehityskokouksessa laadittiin biodiversiteettisopimus, jonka allekirjoitti 175 maata. Sopimuksen keskeisimmät tavoitteet ovat biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja geneettisistä resursseista saatavien hyötyjen tasapuolinen jakaminen.

Yhteisön strategia biologisesta monimuotoisuudesta tuli voimaan vuonna 1998. Se on kehitetty Riiossa 1992 solmitun YK:n biodiversiteettisopimuksen pääaiheiden ympärille. Strategian tavoitteiden toteuttamiseksi komissio julkisti vuonna 2001 toimintaohjelmat biologisen monimuotoisuuden suojelelun yhdenmäämiseksi EU:n maatalous-, kalastus- ja kehitysyhteistyöpolitiikkoihin. Toimintaohjelmissa määritellään konkreettisia toimenpiteitä ja menettelytapoja, jotta luonnon, ekosysteemien sekä kasvi- ja eläinlajien väheneminen saataisiin loppumaan.

Yksi EU:n kuudennen ympäristöohjelman ensisijaisista toimintaaloista on biologinen monimuotoisuus. Päämääränä on luonnon suojeleminen, sen rakenteen ja toiminnan ennalleen palauttaminen sekä biologisen monimuotoisuuden häviämisen pysäyttäminen. Ohjelma vahvistaa jo sovitujen keinojen ja välineiden kuten Natura 2000 -verkoston, Life-ohjelman, biologista monimuotoisuutta koskevan yhteisön strategian sekä lintu- ja luontodirektiivien toimeenpanoa. Kestävän kehityksen strategiassa painotetaan erityisesti tarvetta kehittää yhteistä maatalouspolitiikkaa huomioiden biologisen monimuotoisuuden suojeleminen.

Lintudirektiivillä pyritään suojelemaan yhteisön alueella eläviä luonnonvaraisia lintuja ja niiden elinympäristöjä. Luontodirektiivin mukaan kunkin jäsenvaltion on osoitettava erityisen suojelelutoimen alueita, jotka ovat luontodirektiivissä luetelluille lajeille ja luontotyypeille tärkeitä. Suojelelalue voi olla mikä tahansa alue, ei vain tiukasti suojelelta luonnonsuojelelalue tai kansallispuisto. Ihmisen toiminnan on näillä alueilla sovelluttava yhteen alueen suojelelta tavoitteiden kanssa. Jäsenvaltioiden nimeämät erityisten suojeleltoimien alueet,

---

Natura-alueet, muodostavat Natura 2000 -verkoston. Komissio auttaa verkoston muodostamisessa ja varmistaa yhteisten tavoitteiden saavuttamisen. Kukin jäsenvaltio voi valita miten toteuttaa asiaan kuuluvat suojelutoimet alueellaan. Suojelutoimille voi hakea yhteisöltä yhteisrahoitusta esimerkiksi LIFE-rahoitusinstrumentista, rakennerahastosta tai yhteisen maatalouspolitiikan aluekehityspilarista.

Komission arvioiden mukaan Natura 2000 -verkoston hallinnointikulut nykyisissä jäsenmaissa ovat 3,5–5,7 miljardia euroa vuodessa. Verkostoon kuului vuoden 2003 lopussa yli 15 000 aluetta, jotka vastaavat yli 15 prosenttia unionin (EU 15) pinta-alasta. Verkosto ei vielä ole valmis, mutta tavoite on saada se valmiiksi vuonna 2004. Suomi on ehdottanut verkostoon 1804 aluetta, joiden yhteenlaskettu pinta-ala on 4,88 miljoonaa hehtaaria.

Vaikeudet ja viivytykset ovat olleet ominaisia Natura 2000 -verkoston toimeenpanolle jäsenvaltioissa, vaikka Naturan tavoitteista on vaikea olla eri mieltä. Ohjelman käytännön toteuttaminen on herättänyt ärtymystä kansalaisten ja etenkin maanomistajien keskuudessa. Ajoittain Suomessakin vaikutti siltä, että Natura herätti enemmän intohimoja kuin esimerkiksi euro. Natura 2000 -verkostosta ja sen vaikutuksista olisi ilmeisesti tarvittu enemmän tiedottamista kansallisella ja paikallisella tasolla.

Keski- ja Itä-Euroopan maiden sekä Kyproksen ja Maltan liittyminen Euroopan unioniin kasvattaa EU:n pinta-alaa 58 prosentilla. Laajentumisen myötä Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueidenkin määrä kasvaa. Myös unionin osuus Naturan rahoituksesta lisääntyy, mikä on huomioitava neuvotteluissa EU:n seuraavasta budjettikehyksestä.

KIE-maista löytyy lajeja ja luontotyyppejä, jotka ovat lähes kadonneet läntisestä Euroopasta. Näiden suojeleminen laajentuneessa unionissa on tärkeää. Liittymisneuvotteluissa uusille maille ei myönnetty siirtymäaikoja luonnonsuojeludirektiivin eikä Natura 2000 -verkoston toimeenpanoon. Komissio edellytti uusia jäsenmaita toimittamaan kansalliset suojelualue-ehdotuksensa ennen unioniin liittymistä.

WWF:n mukaan (WWF 2003) Natura 2000 -valmistelu on ollut hidasta useimmissa uusissa jäsenmaissa. Valmistelun toteuttamisen

---

edellytyksenä on hallituksen poliittinen sitoutuminen sekä taloudelliset ja henkilöresurssit. EU:n luonnonsuojelupolitiikan tuntemus on usein valtionhallinnossa heikkoa. EU:n ympäristölainsäädännön katsotaan kuuluvan yksinomaan ympäristöministeriön toimialaan. Natura 2000 -verkoston toimeenpano onkin tehtävä tunnetuksi kaikille asiaankuuluville ministeriöille ja instituutioille.

Jotta toimijat saadaan sitoutumaan toteutettavaan politiikkaan, on asianosaisille annettava mahdollisuus osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon. Valmisteluvaiheessa yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa, joilla on tarvittavaa asiantuntemusta nopeuttaa viranomaisten työtä. WWF kehoittaaakin lisäämään tiedotusta Natura 2000 -hankkeen vaikutuksista ja mahdollisuuksista maankäytölle niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla. Näin vältytään niiltä tiedonkulun ongelmilta, joita vanhojen jäsenmaiden Natura-prosessissa esiintyi.

Yhdentämisperiaatteen mukaan ympäristövaatimukset on sisällytettävä myös unionin maatalouspolitiikkaan. Kesäkuussa 2003 maatalousministerit hyväksyivät yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen, jonka tavoitteena on edistää kestävää maataloutta. Uudistuksessa suurin osa EU:n suorista tuista tullaan erottamaan tuotantomääristä. Vuodesta 2005 lähtien viljelijöille maksetaan maatilakohtainen tulotuki. Uuden tuen saamisen edellytyksenä on ympäristöön, elintarvikkeiden turvallisuuteen ja eläinten hyvinvointiin liittyvien vaatimusten noudattaminen. Yhteisön maatalouspolitiikan uudistuksessa vahvistetaan myös maaseudun kehittämispolitiikkaa, joka saa lisää rahaa.

## UUSI KEMIKAALILAINSÄÄDÄNTÖ

Vuonna 2001 komissio antoi valkoisen kirjan yhteisön tulevaa kemikaalipolitiikkaa koskevasta strategiasta. Sen jälkeen komissio alkoi valmistella ehdotusta EU:n kemikaalilainsäädännön uudistamisesta. Ehdotuksen laadinnassa komissio kuuli asianosaisia tahoja eli teollisuutta ja kansalaisjärjestöjä. Lisäksi tehtiin useita tutkimuksia eri vaihtoehtojen kustannuksista ja hyödyistä. Lokakuussa 2003 komissio esitteli ehdotuksensa EU:n uudistetuksi kemikaalilainsä-

---

dännöksi (<http://europa.eu.int>). Ehdotus on nyt Euroopan parlamentin ja ministerineuvoston käsiteltävänä. Käsittelyn arvioidaan vievän pari vuotta.

Uusi kemikaalilainsäädäntö korvaa nykyiset 40 direktiiviä yhdellä johdonmukaisella sääntelykehyksellä. Nykyinen lainsäädäntö erottelee kemikaalit olemassa oleviin ja uusiin. Vuoden 1981 jälkeen markkinoille tulleet aineet on määritelty uusiksi ja vain niitä on pitänyt testata. Ongelmana on ollut, ettei nykyisen lainsäädännön avulla ole voitu tunnistaa monien kemikaalien aiheuttamia riskejä ja toimenpiteet ovat olleet hitaita. Uuden kemikaalilainsäädännön peruseräaattena on ennaltaehkäisy. Tavoitteena on edistää vaarallisten aineiden korvaamista vaarattomilla aina kun mahdollista.

Uusi kemikaalipolitiikka perustuu yhtenäiseen järjestelmään kemikaalien rekisteröintiä, arviointia ja lupamenettelyä varten (REACH= Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals). Kemiallisten aineiden ominaisuuksia, käyttötarkoituksia ja turvallista käyttöä koskevan tiedon rekisteröinti on REACH-järjestelmän tärkein osa. Kemikaaleja valmistavien, maahantuovien ja käyttävien yritysten velvollisuutena on arvioida kemikaalien ja niiden käytön riskit ja tuottaa tarvittaessa uutta testitietoa sekä toimia mahdollisesti havaittujen riskien hallitsemiseksi. Testitulokset tulee antaa myös muiden käyttöön, jotta voidaan vähentää eläinkokeita sekä teollisuudelle testauksesta aiheutuvia kustannuksia. Kaikkein vaarallisimpia aineita varten otetaan käyttöön lupajärjestelmä, jonka avulla valvotaan niiden käyttöä.

Kemikaalien tutkimus- ja riskinarviointivastuu siirtyy siis viranomaisilta teollisuudelle. Jäsenvaltioiden vastuulla on aineiden arviointi ja REACH-järjestelmän toteuttamisen valvominen. Komissio on ehdotuksessaan pyrkinyt välttämään tarpeetonta byrokratiaa, pitämään yrityksille aiheutuvat kustannukset mahdollisimman alhaisina ja varmistamaan eurooppalaisen kemianteollisuuden kilpailukyvyyn. REACH-järjestelmässä on myös kannustimia tutkimukseen, joilla pyritään edistämään teollisuuden tuoteinnovaatioita.

Kemianteollisuus on EU:n kolmanneksi suurin teollisuuden ala, joka työllistää 1,7 miljoonaa ihmistä. Markkinoituja, rekisteröinnin

---

piiriin kuuluvia kemikaaleja arvioidaan olevan noin 30 000. Komissio on arvioinut, että 80 prosenttia niistä tarvitsee vain rekisteröinnin. Arvioiden mukaan kemianteollisuudelle aiheutuvat välittömät kustannukset ovat yhteensä noin 2,3 miljardia euroa 11 vuoden aikana. Teollisuudelle ja jatkokäyttäjille aiheutuvien kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 5,2 miljardia euroa.

Lainsäädännön taloudelliset vaikutukset elinkeinoelämälle ja taloudelle arvioidaan merkittäviksi. Elinkeinoelämä on ollut huolissaan erityisesti ehdotuksen byrokraattisuudesta ja yritysten kilpailukyvyyn säilymisestä. Lainsäädännön toimivuuden varmistamiseksi sitä tulisi teollisuuden mielestä yksinkertaistaa nykyisestä erittäin laajasta asetuksesta. (Kemianteollisuus ry 17.12.2003.) Uudella kemikaalilainsäädännöllä arvioidaan olevan suuria vaikutuksia erityisesti pk-yrityksien kilpailukyvyille. Lainsäädäntö asettaa tiukat vaiheittain käyttöön otettavat harmonisointivaatimukset kaikille kemikaaleille. Ensin niitä sovelletaan kaikkein vaarallisimpiin aineisiin ja porrastetusti myös muihin kemikaaleihin. Yritysten vastuulla oleva toimeenpano nostaa niiden kustannuksia. Toimeenpanon keinot ovat yritysten valittavissa, joten niillä on mahdollisuus valita kustannustehokkain tapa. Toteuttamisesta aiheutuvien lisääntyvien kustannusten vastapainona ovat hyödyt, joita teollisuus saa investoinneista turvallisempiin ja tehokkaampiin tuotteisiin.

Joulukuun 2003 Eurooppa-neuvosto päätti sijoittaa Euroopan kemikaaliviraston Helsinkiin. Virasto perustetaan todennäköisesti parin vuoden kuluttua, mutta aikaisintaan vuonna 2005. Uuden kemikaaliviraston toimialaan kuuluvat kaikki kemikaalit, joiden valvonnasta ei ole muuta lainsäädäntöä. Sen tehtävänä on hallinnoida EU:n kemikaalivalvontajärjestelmää, jonka keskeisiä osia ovat rekisteröinti, arviointi ja lupamenettely. Virasto huolehtii kemiallisten aineiden tietokannasta, rekisteröintiasiakirjojen käsittelystä ja kansalaisille tiedottamisesta. Se antaa jäsenmaille ja yrityksille teknistä, tieteellistä ja hallinnollista tukea. Kemikaalivirasto arvioi yhdessä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa aineiden vaarallisuutta ottaen huomioon niiden mahdolliset terveyshaitat, ympäristöriskit ja onnettomuusriskit. On arvioitu, että kemikaalivirastossa tulee työskentelemään vähin-

---

tään 200 virkamiestä kaikkialta EU:n alueelta. Lisäksi virasto tekee yhteistyötä erikoisasiantuntijoiden kanssa. Viraston budjetti tulee alkuvaiheessa olemaan 30 miljoonaa euroa vuodessa.

EU:n nykyinen kemikaalivirasto sijaitsee Italiassa. Komission yhteisen tutkimuskeskuksen alaisuudessa toimiva Euroopan kemikaalivirasto (ECB) tuottaa ja luettelee vaarallisia kemikaaleja koskevaa tietoa. Vuonna 1993 perustetussa virastossa työskentelee noin 40 asiantuntijaa. ECB:n tehtävät siirtyvät osaksi uutta kemikaalivirastoa, joka aloittaa toimintansa kun kemikaalilainsäädännön uudistuksesta on päätetty.

Ympäristö ja sen tila ovat asia, jonka yhteisestä eurooppalaisuudesta ei ole epäilyksiä: vaikka omassa maassa asiat hoidettaisiin mallikkaasti, hyöty vesittyy, jos naapuri ei tee mitään. Etenkin viimeisten viidentoista vuoden aikana Euroopan unioni on ollut aktiivinen ympäristöasioissa. Paine kansalaisten ja kansalaisliikkeiden taholta on saanut eri maiden hallitukset ja hallinnot sekä komission vihertämään. Uusnationalismin ohella vihreys on käytännössä ainoa teema, joka vuosikymmeniin on Euroopassa synnyttänyt uusia puolueita.

EU:n ympäristösäädöksiä on paljon ja ne kattavat laajan alan ympäristösuojelun kysymyksiä. Ongelmana on ympäristölainsäädännön toimeenpanovaje jäsenvaltioissa. Osaltaan siihen vaikuttavat jäsenvaltioiden hallinto ja monimutkaiset menettelytavat säädösten siirtämiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Osaltaan kuitenkin toimeenpanon ongelmat johtuvat säädösten monimutkaisuudesta ja joustamattomuudesta. Koska EU-säädökset eivät sisällä perusteluja, julkaisee komissio usein säädöksiin liittyviä ohjeita. Komission tulkinta ja jäsenvaltioiden omat tulkinnat eivät välttämättä kohtaa. On harmillista, että juuri kansalaisille niin olennaisessa asiassa kuin ympäristössä politiikka ja hallinto ovat vaikeasti aukeavia. Se on ikävää myös EU:n hyväksyttävyyden vuoksi.

Valtaosa EU:n ympäristöpolitiikan kysymyksistä kuuluu määräenemmistöpäätösten piiriin, mutta yksimielisyyspäätöksiä edellytetään muun muassa verotukseen, maankäyttöön ja energiaan liittyvissä päätöksissä. Kaikkia tyydyttävän kompromissin saavuttaminen vie aikaa ja

---

monesti aloitteiden alkuperäiset tavoitteet vesittyvät matkan varrella. Ympäristön kannalta olisikin hyödyllistä, jos ympäristövahinkojen estämiseen tähtäävät verotukselliset toimenpiteet kuuluisivat perustulaisissa määränemmistö päätösten piiriin. Määränemmistö päätösten laajentaminen on kuitenkin poliittisesti hyvin arkaluontoinen asia. Kansallisten intressien ohella siihen vaikuttaa myös se, pidetäänkö integraatiota hallitustenvälisenä vai ylikansallisena prosessina. Vaakakupissa ovat ympäristön tila ja kansallinen itsemääräämisoikeus.

Lainsäädännön rinnalla taloudelliset ohjaukset ovat yleistyneet EU:n ympäristöpolitiikassa ja tulevaisuudessa niiden käyttö lisääntyy entisestään. EU:n päästökauppajärjestelmän myötä jäsenvaltiot joutuvat arvioimaan uudelleen ympäristöverotuksen soveltamista ja laajentamista. EU:n energiaverodirektiivi yhtenäistää jäsenvaltioiden energiaverotusta ja pyrkii samalla lisäämään ympäristönäkökohtien huomioimista.

Kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti EU on sitoutunut yhdistämään ympäristönäkökohdat osaksi taloudellista ja sosiaalista toimintaa. Ympäristöasioiden yhdentäminen kaikille EU:n politiikkasektoreille ei kuitenkaan ole edennyt suunnitellulla tavalla. Laajentunutta unionia ajatellen ympäristöasioiden integraation hallinnollisen kapasiteetin vahvistaminen on keskeistä. Hallinnollinen uudistus edellyttää uusilta jäsenvaltioilta lisää määrärahoja ja sen toteuttamiseen tarvitaan rahan lisäksi poliittista tahtoa.

### **Ympäristöpolitiikka laajentuneessa EU:ssa**

EU:n laajentuminen lisää unionin vaikutusvaltaa, mutta samalla myös sen institutionaalista jäykkyyttä. Kun säädösten läpivientiin kului ennenkin jopa kahdeksan vuotta, ei ympäristöpolitiikan hidastuminen entisestään ole toivottavaa. Laajentuneessa unionissa EU:n on kyettävä paremmin koordinoimaan unionin ja jäsenvaltioiden toimia ympäristökysymyksissä. Uusien jäsenmaiden ympäristöpolitiikan saattaminen yhteisön nykyiselle tasolle vie oman aikansa. Niiden taloudelliset ja hallinnolliset haasteet unionin lainsäädännön toimeenpanossa ovat omiaan lisäämään siirtymäaikojen tarvetta.



---

Todennäköisesti laajentumisen jälkeen yhteisön ympäristöpolitiikassa keskitytään uusien säädösten sijaan enemmänkin toimeenpanoon ja politiikan koordinaatioon. Yhteisön lainsäädännön joustavuuden lisääminen on laajentuneelle unionille oleellista, koska se on keino torjua toimeenpanovajeen kasvua. EU:n ympäristöpolitiikassa joustavuuden käyttö tarjoaa mahdollisuuden välttää laajentumisen jälkeinen hidastuminen.

Jos jäsenmaat eivät pääse yhteisymmärrykseen kaikkia tyydyttäviä ratkaisuisia, voi osa jäsenvaltioista edetä yhteistyössä millä tahansa EU-politiikan lohkona muita nopeammin. Nizzan sopimuksen mukaan tiiviimpään yhteistyöhön tarvitaan vähintään kahdeksan jäsenvaltion ryhmä. Laajentuneessa EU:ssa, jossa uusien jäsenvaltioiden vaikutus unionin ympäristöpolitiikkaan on hidastava, tämä tarjoaa edelläkävijöille mahdollisuuden muita nopeampaan etenemiseen. On eri asia löytyykö laajentuneesta unionista tiiviimpään yhteistyöhön vaadittava ryhmä, joka on halukas ja kyvykäs syventämään yhteisön ympäristöpolitiikkaa muuta unionia nopeammin. Syventäminen lisää myös ympäristönsuojelun kustannuksia.

Jäsenyyshedellytysten toteuttamista ja säädösten toimeenpanoa uusissa jäsenmaissa on seurattava erityisen tarkasti liittymisen jälkeenkin. Erityistä huomiota on kiinnitettävä korruption kitkemiseen. Direktiiveissä, joissa toimeenpano vaatii tapauskohtaista tulkintaa, on lahjonnan mahdollisuus suurempi kuin yleisesti sitovissa säädöksissä. Niissäkin on toki mahdollisuus kiertää säädöksiä ostamalla viranomaisilta tarvittavat sertifikaatit. Väärinkäytökset kitketään lisäämällä hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.

Ympäristöpolitiikan suurimpana haasteena uusissa jäsenmaissa on raha tai pikemminkin sen puute. EU:n säännösten toimeenpanoon tarvitaan uusilta jäsenmailta suuria taloudellisia panostuksia, sillä unionin tuet kattavat vain pienen osan kokonaiskustannuksista. Niukoista resursseista kilpailevat useat menokohteet. Tässä kilpailussa ympäristöpolitiikka ei ole ykkösuosikki.

Uusissa jäsenmaissa hallinnolliset resurssit ovat huomattavasti rajallisemmat kuin EU-15-maissa, mikä hankaloittaa eri politiikka-

---

sektoreiden välistä yhteistyötä ympäristöasioiden integroimiseksi. Eri ministeriöiden ja hallinnonalojen väliset kilpailuasetelmat ja hallintojärjestelmän byrokraattisuus tuovat omat haasteensa ympäristöasioiden integraatiolle. Ympäristöasiat eivät kuulu vain ympäristöministeriöille, vaan ympäristöajattelu on ulotettava läpi koko hallinnon.

Uudet jäsenmaat alkavat myös maksaa kehitysapua EU:n kehitysapubudjettiin, joten niiden saaminen unionin kehitysmaapolitiikan taakse on tärkeää. Monille uusien jäsenmaiden asukkaille kehitysyhteistyö on käsitteenä uusi. Niissä ihmetellään miksi heidän tulisi antaa rahaa vaikkapa Latinalaisen Amerikan kestävästä kehityksen projekteihin, kun eriarvoisuutta, köyhyyttä ja ympäristöongelmia on omassakin maassa. Kehitysyhteistyön taustalla olevaa maailmanlaajuisen yhteisvastuun käsitettä on vahvistettava. Aktiivisen kansalaisyhteiskunnan rakentaminen on siinä keskeisellä sijalla.

Kilpailukyvyyn ja ympäristön hankala suhde on ollut paljon esillä. Talouden globalistuminen on luonut suhteesta vielä monimutkaisemman. EU:n ei pidä lähteä kilpailemaan huonosti asiansa hoitavien maiden kanssa, vaan päinvastoin sitä tarvitaan globaalin hallinnan organisaatioissa kaikille yhteisten pelisääntöjen luomistyössä. EU:n rooli tulee siis olla kahtaalla – EU:n sisällä ja globaalissa yhteistyössä.

### **Suomi ja EU:n ympäristöpolitiikka**

Kansallisen ympäristöpolitiikan taso on Suomessa korkea. EU-maiden joukossa Suomi on kunnostautunut ympäristölainsäädännön esimerkillisenä toimeenpanijana. EU:n ympäristöpolitiikassa Suomi kuuluu yleensä edelläkävijöiden ryhmään kannattaen keskimääräistä korkeampaa ympäristönsuojelun tasoa. Yksittäisissä kysymyksissä Suomen kannan muodostumiseen vaikuttaa se, aiheutuuko säädöksestä ylimääräisiä taloudellisia kustannuksia ja vaikuttaako se Suomen talouteen tai kilpailukykyyn.

Ilmansuojelun alalla Suomi on onnistunut hallinnollisten ja taloudellisten ohjaustoimien ansiosta rajoittamaan rikki- ja typpipäästöjä. Ilmastonmuutoksen hillintä kasvihuonekaasupäästöjä rajoittamalla on globaali haaste, jossa Suomi on Kioton pöytäkirjan kautta sitoutunut

---

tiukkaan päästöjen vähennystavoitteeseen. Suomessa raskaan ja energiantensiivisen teollisuuden osuus tuotannosta on muita EU-maita suurempi ja sitä kautta myös energiankulutus ja päästöjen määrä.

EU:n päästökauppa onkin herättänyt Suomessa vilkasta keskustelua ja teollisuus on kritisoinut sitä voimakkaasti. Tilannetta pidetään huonona Suomen kilpailukyvyllä. Koska päästörajat ovat tiukat, on Suomen ostettava lisää päästöjä muualta, ja päästöoikeuksistaan maksettavalla hinnalla suomalaiset yritykset rahoittavat muiden EU-maiden toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi. Suomen katsotaan joutuvan kaksinkertaiseksi maksumieheksi, kun teollisuus on jo toteuttanut päästöjen leikkauksia sekä investoinut puhtaampiin tekniikoihin.

Suomen ekotehokkuus on kasvanut vuodesta 1980 lähtien. 90-luvulla sen kasvuun on erityisesti vaikuttanut luonnonvarojen kulutuksen ja vesistöjen kuormittamisen väheneminen. Samaan aikaan luonnonvarojen absoluuttinen käyttö on kuitenkin lisääntynyt, jos se suhteutetaan asukasta tai bruttokansantuotetta kohti. Suomessa käytetään noin kaksi kertaa enemmän luonnonvaroja kuin Euroopan maissa keskimäärin. Materiaalitehokkuuden ja luonnonvarojen käytön vähentäminen ovat ympäristönsuojelun suurimpia haasteita.

Kansalaisten odotukset ovat korkealla EU:n roolin suhteen. Vastoinväymisiltä on kuitenkin vaikea välttyä. Natura on Suomessa ohjelma, josta EU on saanut muutakin kuin kiitosta. Suhtautuminen on ollut samankaltaista kuin Greenpeaceen: 'keitä ne ovat sanomaan, kuinka me huolehdimme ympäristöstämme'. Ympäristökeskustelussa kansalliset erityispiirteet nousevat helposti pintaan. Ne vaikuttavat suhtautumiseen niin eurooppalaisiin kuin globaaleihinkin ympäristökysymyksiin.

---

## KIRJALLISUUTTA JA LISÄTIETOJA

- Andersen M.S. and Liefferink D. (1997) Introduction: the impact of the pioneers on EU environmental policy. In European environmental policy edited by Mikael Skou Andersen and Duncan Liefferink. Manchester University Press.
- AP 12.12.2003. E.U. environment chief says greenhouse gas emission trading system is ready by Frances D'Emilio.
- Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds. Editors Magda Stoczkiewicz, Ivona Malbasic, Stephan von Pohl. CEE Bankwatch Network and Friends of the Earth Europe. November 2002. [on-line] <http://www.foeurope.org>
- Commission of the European Communities (2003b). Communication from the Commission. Paving the way for a New Neighbourhood Instrument. 1 July 2003.
- Commission of the European Communities (2003). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 2003 Environment Policy Review. Consolidating the environmental pillar of sustainable development. Brussels 3.12.2003
- DANCEE Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe, Ministry of the Environment, Danish Environmental Protection Agency (2001). The Environmental Challenge of EU Enlargement in Central and Eastern Europe
- Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista. Eurooppa-valmistelukunta. 18. heinäkuuta 2003. Euroopan yhteisöt.
- European Commission, Candidate Countries Eurobarometer 2003.2.
- European Commission, Eurobarometer 58.0 (2002). The attitudes of Europeans towards the environment.
- Euroopan komissio (2002). Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Europeiska kommissionen. 1999. Meddelande om Miljön i Europa: Vilka är riktlinjerna för framtiden? En helhetsbedömning av Europeiska gemenskapens handlingsprogram för miljön och en hållbar utveckling kallat "Mot en hållbar utveckling". KOM (1999) 543.
- Euroopan yhteisöjen komissio (KOM 2003 302). Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Yhdennetty tuotepolitiikka. Elinkaariajattelu politiikan perustana. 18.6.2003.
- Euroopan yhteisöjen komissio (KOM 2003 301). Komission tiedonanto Kohti jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen teema-kohtaista strategiaa. 27.5.2003.
- Euroopan yhteisöjen komissio (KOM 2001 304). Komission tiedonanto ympäristörahituksen haasteet ehdokasmaissa. 8.6.2001.
- Euroopan yhteisöjen komissio (KOM 2001 31). Komission tiedonanto neuvostolle Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kuudes ympäristöä koskeva Euroopan yhteisön toimintaohjelma "Ympäristö 2010:Tulevaisuutemme valinta". 24.1.2001.
- Euroopan yhteisöjen komissio (KOM 2000 87). Vihreä kirja kasvihuonekaasujen päästökaupasta Euroopan unionissa.
- European Environment Agency (2003). Greenhouse gas emission projections for Europe. Technical report 77.

- 
- European Environment Agency (2001). EEA support to the European Community in reporting obligations within the framework of international environmental conventions. Technical report 62. March 2001.
- European Voice 5-11 June 2003. 'Angry' Wallström berates Convention over environment by Karen Carstens.
- Eurostat (2003). Energy, transport and environment indicators. Data 1990-2000. 2003 Edition. European Communities.
- Eurostat (2003). Statistical Yearbook on Candidate Countries 2003 Edition. European Communities.
- Eurostat Statistics in focus theme 8-9/2003. Ulf Johansson, Claudius Schmidt-Faber, Environmental taxes in the European union 1980-2001. European Communities.
- Eurostat Statistics in Focus theme 8-2/2002. Mario Ronconi, A statistical sourcebook on sustainability issues. European Communities.
- Eurostat Statistics in focus Theme 8-7/2001. Ulf Johansson, Environmental Protection Expenditure in Europe. European Communities.
- Haukkala, Hiski (2003). Itälaajentuminen nakertaa pohjoista ulottuvuutta. Turun Sanomat 4.11.2003.
- Homeyer, Ingmar, von (2001). EU Environmental Policy on the Eve of Enlargement. EUI Working Papers RSC No. 2001/35. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Huimasalo, Taisto (2002). Johannesburgin huippukokous: välitarkistus, päätepiste vai alku uudelle? Ulkopoliittika 3/2002, s. 5-11.
- Kemianteollisuus ry 17.12.2003. Reach-asetuksen toimivuutta kehitettävä edelleen. Kannanotto. [on-line] <http://www.chemind.fi>
- McCormick, John (2001). Environmental Policy in the European Union. Palgrave.
- Teollisuustieto 9/2003. Riitta Larnimaa, Päästökauppa alkaa vuonna 2005. TT:n jäsenlehti.
- Towards a Green EU Constitution, Greening the European Convention Proposal. August 2003. The Green Eight. Editor responsible: John Hontelez, European Environment Bureau. [on-line] <http://www.eeb.org>
- Valtioneuvoston kanslia (2000). Ympäristö- ja energiaverotuksen käyttö Suomessa. Työryhmäraportti. Talousneuvosto. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/3.
- VATT (2003). Honkatukia, Juha, Forsström, Juha, Tamminen, Eero. Energiaverotuksen asema EU:n laajuisen päästökaupan yhteydessä. Loppuraportti. VATT-tutkimuksia 102. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- WWF (2003). Progress on Preparation for Natura 2000 in Future EU Member States. January 2003. [on-line] <http://www.panda.org/accession>
- Ympäristöministeriö (2003). Ympäristöperusteinen verotus ja kestävä kehityksen edellytykset – visio vuoteen 2020. Ympäristöministeriön moniste 116. Edita Prima Oy Helsinki.

■ Euroopan unioni on ollut ympäristökysymyksissä aktiivisempi kuin monella muulla politiikan alalla. Kansalaisten odotukset ovat korkealla ja globaalisti EU on ottanut voimakkaan roolin. Miten EU:n ympäristöpolitiikka muotoutuu? Miten se pystyy vastaamaan odotuksiin? Entä miten EU:n itälaajentuminen muuttaa tilannetta – hidastuuko EU:n politiikka vai tehostuuko se?

Tässä raportissa pyritään vastaamaan yllä oleviin kysymyksiin. Raportti antaa lukijalle kuvan EU:n päätöksentekojärjestelmästä, eli siitä miten monimutkainen eurooppalainen koneisto toimii ympäristökysymyksissä. Kirja palvelee käsikirjana EU:n ympäristöpolitiikasta ja syventää aihepiiristä käytävää keskustelua.