



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 24.11.1999
KOM(1999) 543 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Euroopan ympäristöpolitiikan tuleva suunta
Yleisarvio Euroopan yhteisön ympäristöä ja kestävästä kehitystä koskevasta poliittisesta
toimintaohjelmasta "Kohti kestävästä kehitystä"

KOMISSION TIEDONANTO

Euroopan ympäristöpolitiikan tuleva suunta Yleisarvio Euroopan yhteisön ympäristöä ja kestäväää kehitystä koskevasta poliittisesta toimintaohjelmasta "Kohti kestäväää kehitystä"

Johdanto

Rion ympäristökonferenssissa vuonna 1992 kansainvälistä yhteisöä pyydettiin kehittämään Agenda 21 -ohjelman perusteella uusia toimintasuunnitelmia yhteiskunnan kehityksen saamiseksi kestäväälle pohjalle. Euroopan yhteisön merkittävin toimi tähän liittyen oli viides ympäristöä koskeva toimintaohjelma. Ohjelman avulla aloitettiin kestävä kehityksen edellyttämä prosessi yhteisössä tunnistamalla ongelmat, jotka edellyttivät yhteisön, kansallisen sekä paikallisen tason toimia. Keskeistä ohjelmassa oli sen toteaminen, että ympäristöä ei voida parantaa yksistään ympäristölainsäädännön avulla. Suuntauksia ympäristöä rasittavilla aloilla (esim. liikenne, energia ja matkailu) aiheuttavat usein haittoja, jotka ovat suurempia kuin uusista sääntelytoimenpiteistä saatava hyöty. Tämän vuoksi ei riitä, että vahvistetaan ympäristöpolitiikkaa; ympäristötavoitteet on lisäksi otettava paremmin huomioon taloudellisessa toiminnassa. Tämä edellyttää sitoutumista sekä yhteiskunnallisilta sidosryhmiltä ja kansalaisilta että jäsenvaltioilta ja alue- ja paikallisviranomaisilta. Monipuolistamalla ohjauskeinoja voitaisiin tarjota tietoa, kannustimia ja tukea, joilla voidaan vaikuttaa ympäristöä koskeviin päätöksiin. Toimien keskittämiseksi viidennessä ympäristöohjelmassa määriteltiin useita ympäristöä koskevia ensisijaisia tavoitteita ja teemoja vuoteen 2000 saakka ja esitettiin viisi avainalaa, joilla on merkittävä vaikutus ympäristöön ja joilla sen vuoksi olisi erityisen tärkeää ottaa ympäristönäkökohdat huomioon.

Nyt kun viides ympäristöohjelma lähestyy loppuaan, komissio esittää neuvoston ja Euroopan parlamentin kehotuksen mukaisesti¹ yleisarvion ohjelman toteutumisesta ja tuloksista. Lisäksi komissio haluaa käynnistää keskustelun muiden toimielinten, sidosryhmien ja kansalaisten kanssa siitä, millaisia tavoitteita kuudennelle ympäristöohjelmalle olisi asetettava vuodesta 2000 alkaen.

Tämän yleisarvion tärkeimmät tulokset

Tämä yleisarvio osoittaa, että yhteisö on onnistunut ottamaan käyttöön uusia ja parempia välineitä, joilla suojellaan ympäristöä ja varmistetaan Euroopan kansalaisten turvallisuutta ja elämänlaatua. Toimenpiteitä on kohdistettu paremmin hyödyntämällä tieteellisiä ja taloudellisia tutkimuksia ja sidosryhmien kanssa käytyä keskustelua sekä uusia markkinoihin perustuvia keinoja ja rahoitusvälineitä. Yhteisön politiikalla on pystytty esimerkiksi vähentämään valtiosta toiseen kaukokulkeutuvia epäpuhtauksia, parantamaan

¹ Euroopan yhteisön ympäristöä ja kestäväää kehitystä koskevan poliittisen toimintaohjelman "Kohti kestäväää kehitystä" tarkistamisesta 24 päivänä syyskuuta 1998 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 2179/98/EY 1 artikla.

veden laatua ja luopumaan otsonikerrosta heikentävistä aineista, ja sen odotetaan saamaan aikaan lisää parannuksia tulevana vuosina. Samalla on kuitenkin todettava, että Euroopan yhteisön ympäristölainsäädäntöä ei jäsenvaltioissa ole pantu täytäntöön riittävän hyvin ja komission on edelleen käytettävä toimivaltaansa täytäntöönpanon valvomiseksi.

Joistakin parannuksista huolimatta ympäristön yleinen tila on kuitenkin edelleen huolestuttava ja ympäristöön kohdistuvien paineiden odotetaan joillakin aloilla jopa lisääntyvän, kuten Euroopan ympäristökeskuksen tuore raportti ympäristön tilasta osoittaa.

Vaikka viides ympäristöohjelma on lisännyt tietoisuutta siitä, että sidosryhmien, kansalaisten ja muiden alojen päätöksentekijöiden on aktiivisesti pyrittävä saavuttamaan ympäristötavoitteet, edistyminen ympäristön kannalta haitallisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten suuntausten muuttamisessa on ollut vähäistä. Muut alat ja jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ohjelmaan vain osittain, ja tuotantomenetelmät ja kulutustottumukset jäsenvaltioissa estävät meitä saavuttamasta puhdasta ja turvallista ympäristöä ja suojelemasta maailman luonnonvaroja. Näyttää siltä, että uudet ympäristönormit eivät pysy kasvavan kysynnän mukana esim. liikenteen, kulutushyödykkeiden tai matkailun alalla. Tilanne näyttää erityisen heikolta ilmastomuutoksen osalta, mikäli käytäntöjä tärkeimmillä energiaa käyttävillä aloilla ei voida muuttaa. Samalla on yhä selvempää, että ympäristöhaitoista aiheutuu kustannuksia koko yhteiskunnalle ja että ympäristötoimenpiteistä voidaan saada hyötyä taloudellisen kasvun, työllisyyden ja kilpailukykyyn muodossa.

Viime vuosikymmenen aikana on käynyt selväksi, että taloudellisen globaalistumisen tavoin myös ympäristöongelmien luonne on hyvin kansainvälinen. Euroopan unioni onkin ottanut johtoaseman kansainvälisessä yhteistyössä esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, otsonikerroksen ohenemisen torjumiseksi ja biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi.

Tulevaisuus

Ympäristöpolitiikan tulevaisuus on näin ollen nähtävä tästä laajasta näkökulmasta, jossa ekologisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin pyritään koordinoituilla ja yhteensopivilla tavoilla. Kestävä kehitys on nyt asetettu tavoitteeksi myös Euroopan unionia koskevassa sopimuksessa, ja sen mukaisesti tulisi pyrkiä tämänhetkisten ja tulevien sukupolvien hyvinvointiin Euroopassa ja maailmanlaajuisesti; tämä tarkoittaa taloudellista hyvinvointia, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja turvallisuutta, tiukempia ympäristönormeja sekä vakaata luonnonvarojen hallintaa. Viides ympäristöohjelma viitoitti ensimmäisenä tietä tähän periaatteeseen perustuvaan lähestymistapaan. Samat periaatteet pätevät vieläkin, mutta tämän tiedonannon sisältämä selvitys osoittaa, että on entistä tarmokkaammin pyrittävä toteuttamaan niitä käytännössä.

Kuudennessa ympäristöohjelmassa olisi ensisijaisesti korjattava viidennen ympäristöohjelman täytäntöönpanossa ilmenneitä heikkouksia sekä käsiteltävä uusia kysymyksiä, jotka ovat tulleet ajankohtaiseksi sen jälkeen. Tässä yleisarviossa tehdään sen sisältämän selvityksen perusteella useita tulevaa ympäristöpolitiikkaa koskevia ehdotuksia, joiden pohjalta voidaan aloittaa asiaa koskeva keskustelu. Kuudes ympäristöohjelma on lisäksi nähtävä laajentuneen Euroopan unionin näkökulmasta, ja siinä on otettava

huomioon ehdokasmaiden erityiskysymykset. Ympäristöä koskevan yhteisön säännösten täytäntöönpano kokonaisuudessaan vaatii myös pikaista huomiota.

Mikäli ympäristönäkökohtia ei oteta paremmin huomioon talouden eri aloilla ja siten pureuduta ympäristöongelmien perussyihin ja mikäli kansalaiset ja sidosryhmät eivät osallistu aktiivisemmin ja sitoudu vahvemmin, kehityksemme pysyy ympäristön kannalta kestäättömänä uusista ympäristötoimenpiteistä huolimatta. Tällä hetkellä ympäristökysymysten yhdentäminen muuhun politiikkaan saa kannustusta Cardiffissa ja sen jälkeen kokoontuneiden Eurooppa-neuvostojen antamien toimeksiantojen perusteella; tästä edistymisestä on pidettävä kiinni ja se on muutettava konkreettisiksi päätöksiksi ja uusiksi ohjauskeinoiksi, joilla edistetään yhdentämistä. Muina ensisijaisina tavoitteina olisi pidettävä parempaa tiedotusta ja kansalaisten osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä suurempaa vastuuta toimista, jotka saattavat vahingoittaa ympäristöä. Saastuttaja maksaa -periaatteen tehokas toteuttaminen sekä ympäristökustannusten sisällyttäminen saastuttajan kustannuksiin ovat edelleen ehdottoman tärkeitä. Kuudennen ympäristöohjelman tulisi olla yksi pilari yhteisön kestävä kehityksen kokonaisstrategiassa, jossa käsitellään ympäristöön liittyviä, taloudellisia ja yhteiskunnallisia tavoitteita toisiaan täydentävällä tavalla.

Kuudetta ympäristöohjelmaa koskevat mielipiteet ja kommentit ovat tervetulleita.

Ne voidaan lähettää seuraavaan osoitteeseen 14. huhtikuuta 2000 mennessä:

European Commission, Environment DG (B1- 6EAP), Rue de la Loi 200, B- 1049 Brussels

tai sähköpostilla osoitteeseen: new-env-prg@cec.eu.int

taikka ympäristöasioiden pääosaston Internet-sivujen kautta osoitteessa:

<http://europa.eu.int/comm/dg11/newprg/index.htm> (vuoden 1999 lopusta alkaen: <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>).

Johdanto

Viides ympäristöä koskeva toimintaohjelma laadittiin rinnan vuonna 1992 Riossa pidetyn YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin ja siellä hyväksytyn Agenda 21 -ohjelman käynnistämisen kanssa. Ympäristöohjelmassa yhteisö sitoutui ensimmäisen kerran kestäväan kehitykseen. Keskeisessä asemassa olivat seuraavat viisi tavoitetta:

- (1) strategiat, jotka liittyvät seitsemään keskeiseen ympäristöteemaan (ilmastonmuutos, happamoituminen, biologinen monimuotoisuus, vesi, kaupunkiympäristö, rannikkoalueet ja jätteet) sekä riskien ja onnettomuuksien hallintaan
- (2) kohdealat, joilla ympäristönäkökohdat olisi otettava huomioon (teollisuus, energia, liikenne, maatalous ja matkailu)
- (3) käytettävissä olevien ohjauskeinojen monipuolistaminen
- (4) tiedotus, lähestymistavan avoimuus ja jaetun vastuun käsitteen kehittäminen
- (5) maailmanlaajuisiin kysymyksiin ja Rion konferenssiin liittyvä kansainvälinen ulottuvuus.

Siinä määriteltiin ympäristötavoitteita², mutta yleisesti ottaen määrälliset tavoitteet ja seurantamekanismit jäivät puuttumaan. Komissio on vahvistanut määritellyt tavoitteet ohjelman tarkistuksessa vuonna 1996 ja ehdottanut olemassa olevien toimenpiteiden toteuttamisen ottamista ensisijaiseksi tavoitteeksi.

Vuonna 1998 Euroopan parlamentti ja neuvosto tekivät päätöksen viidennen ympäristöohjelman tarkistamisesta. Päätöksessä vahvistettiin uudelleen yhteisön sitoutuminen sen yleiseen lähestymistapaan ja strategiaan ja kehoitettiin vahvistamaan pyrkimyksiä niiden toteuttamiseksi. Päätöksen mukaan komissio esittää Euroopan parlamentille ja komissiolle yleisarvion ohjelman täytäntöönpanosta kiinnittäen erityistä huomiota tavoitteiden tarkistamiseen ja ajantasaistamiseen. Tarvittaessa esitetään myös ehdotuksia ensisijaisiksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi vuoden 2000 jälkeiselle ajalle. Komissio aloittaa nämä toimet tällä tiedonannolla; ensi vuonna laaditaan ehdotus kuudenneksi ympäristöohjelmaksi. Tässä tiedonannossa arvioidaan viidennen ympäristöohjelman onnistumista, ja lisäksi siinä pyritään käynnistämään keskustelu yleisestä lähestymistavasta ympäristöä ja kestäväa kehitystä koskevaan politiikkaan. Tarkoituksena on valmistautua uuteen ohjelmaan.

Tuore Eurobarometri-tutkimus Euroopan unionin kansalaisten mielipiteistä ja asenteista osoittaa, että ympäristön tilan huononeminen on merkittävä huolen aihe väkivallan, köyhyyden, terveyden ja työttömyyden lisäksi. Vastanneista 70 prosenttia uskoo, että ripeät toimet ovat tarpeen. Tämä tukee tässä raportissa esitettyä selvitystä, jonka mukaan

² Katso komission yksiköiden valmisteluasiakirja "Viidennen ympäristöohjelman toteutuminen". Se sisältää viidennessä ympäristöohjelmassa ja sen tarkistuksessa esitetyt tärkeimmät tavoitteet, Euroopan ympäristökeskuksen raportista saadut ympäristön tilaa koskevat tiedot sekä esimerkkejä Euroopan unionin ympäristölainsäädännöstä ja -toimista.

tarvitaan lisätyötä, jotta saavutetaan korkean elämänlaadun varmistava puhdas ja turvallinen ympäristö sekä maailmanlaajuisten luonnonvarojen kestävä hallinta.

2. VIIDENNEN YMPÄRISTÖOHJELMAN YLEISARVIO

Viidennessä ympäristöohjelmassa asetettiin kunnianhimoisesti päämääräksi kestävä kehitys, mikä johti tämän päämäärän sisällyttämiseen Amsterdamin sopimukseen. Ohjelman ansiosta käynnistettiin myös prosessi ympäristönäkökohtien tehokkaammaksi yhdentämiseksi muille talouden aloille, jota korostettiin Cardiffin Eurooppa-neuvostossa vuonna 1998. Käytännössä kestävä kehityksen saavuttamisessa on edistytty melko vaatimattomasti, pääasiassa siksi, että jäsenvaltiot ja sidosryhmät eivät ole sitoutuneet siihen selkeästi ja ohjelman muilla osa-alueilla toimijat eivät ole ottaneet tavoitetta omakseen. Tästä huolimatta viides ympäristöohjelma on edistänyt yhteisön tason toimintaa, joka on johtanut ympäristöä koskeviin parannuksiin.

3. SEITSEMÄN KESKEISEN YMPÄRISTÖTEEMAN ARVIOINTI JA RISKIENHALLINTA

Tavoitteiden, indikaattorien ja seurantajärjestelmien puute vaikeuttaa viidennen ympäristöohjelman kaikenkattavan arvion tekemistä. Lisäksi on selvää, että monien viidennen ympäristöohjelman ansiosta käynnistettyjen yhteisön toimien vaikutukset näkyvät vasta myöhemmin. Ympäristön tilaa ja tulevaisuutta koskevan Euroopan ympäristökeskuksen kattavan arvion perusteella voidaan kuitenkin määritellä kehityksessä olevat suuntaukset ja niihin vaikuttavat tekijät. Euroopan ympäristökeskuksen tuore raportti ympäristöstä Euroopan unionissa vuosisadan vaihteessa osoittaa havainnollisesti, että Euroopan ympäristön laatu on parantunut joiltakin osin; on voitu esimerkiksi poistaa asteittain käytöstä otsonikerrosta heikentäviä aineita, vähentää happamoitumista ja kaukokulkeutuvia epäpuhtauksia sekä parantaa veden laatua. Raportissa todetaan kuitenkin myös, että vuoden 2000 jälkeen ratkaistavana on useita merkittäviä – joissakin tapauksissa uusia – ympäristöongelmia. Tämän vuoksi on pohdittava, mitä uusia toimenpiteitä olisi toteutettava yhteisön tasolla seuraavien vuosien aikana. Tätä taustaa vasten tässä tiedonannossa esitetään useita mahdollisuuksia lisätoimia varten. Tarkoituksena on tarjota lähinnä lähtökohta keskustelulle – tiedonanto ei välttämättä ole kattava eikä sillä rajoiteta komission tulevia ehdotuksia.

3.1. Ilmastonmuutos

Tämänhetkinen tilanne ja suuntaukset

Siitä, että on tarpeen toteuttaa pikaisia toimia ilmastonmuutoksen estämiseksi, vallitsee laaja yhteisymmärrys. Ilmastonmuutos on tämänhetkistä ympäristöongelmista mahdollisesti vakavin, ja sillä on kauaskantoisia ekologisia, terveydellisiä ja taloudellisia vaikutuksia (esim. vedenpinnan nousemisesta johtuvat alankoalueiden tulvat, säämuutosten vaikutukset maatalouteen, äärimmäiset sääilmiöt). Ennusteiden mukaan hiilidioksidipäästöjen on vähennyttävä vähintään 35 prosenttia vuoteen 2010 mennessä, jotta pitkäaikainen lämpötilan nousu rajoittuisi 1,5 asteeseen vuoteen 2100 mennessä. Kioton pöytäkirja velvoittaa Euroopan yhteisön vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä kahdeksalla prosentilla vuoden 1990 tasosta vuosien 2008/2012 välisenä aikana. Ennusteiden mukaan yhteisö ei kuitenkaan saavuta tätä tavoitetta ilman lisätoimenpiteitä.

Vaikka päästöt laskivat Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Saksassa vuosina 1990–1996, tämä johtui kertavaikutteisista rakennemuutoksista, ja yleisesti ottaen hiilidioksidipäästöt ovat lisääntyneet.

Toteutetut toimenpiteet

Vaikka on sovittu useista yhteisön toimenpiteistä energiatehokkuuden ja energiansäästön sekä uusiutuvien energialähteiden edistämiseksi (esim. ALTENER- ja SAVE-ohjelmat), ne ovat saaneet vähemmän rahoitusta kuin alustavasti ehdotettiin, ja niillä on ollut vain vähän vaikutusta ongelman suuruuden vuoksi. Hiilidioksidipäästöjen verotusta koskeva direktiiviehdotus ja energiatuotteiden veroa koskeva muutettu ehdotus eivät ole edenneet.

Euroopan autoteollisuuden hiljattain tekemän vapaaehtoisen sopimuksen pitäisi hillitä henkilöautoista aiheutuvia hiilidioksidipäästöjä seuraavan kymmenen vuoden aikana.

Suuntaukset esim. teollisuudessa osoittavat, että energiatehokas teknologia lisääntyy, ja teollisuuden hiilidioksidipäästöjen odotetaan vähenevän 15 prosentilla vuoteen 2010 mennessä. Liikenteen osalta ennustetaan kuitenkin, että päästöt lisääntyvät voimakkaasti, ja tämä rajoittaa todennäköisesti Kioton tavoitteiden saavuttamista.

Mahdollisia suuntaviivoja tulevaisuutta varten

Jäsenvaltiot eivät ole vielä esittäneet vakuuttavia suunnitelmia siitä, miten ne aikovat saavuttaa yksilölliset tavoitteensa, joista on sovittu yhteisön strategiassa Kioton sitoumusten saavuttamiseksi. On harkittava uusien toimenpiteiden suunnittelemista ja toteuttamista päästöjen vähentämiseksi, mukaan luettuna ilmastoon liittyvien tavoitteiden sisällyttäminen muihin politiikkoihin.

Päästökauppajärjestelmän kehittäminen Euroopan unionissa saattaa olla suotavaa, jotta voidaan edistää kustannustehokkaita toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi.

3.2. Happamoituminen ja ilmanlaatu

Tämänhetkinen tilanne ja suuntaukset

Viidennen ympäristöohjelman aikana on onnistuttu vähentämään happamoitumista sekä joitakin ilman epäpuhtauksia, erityisesti rikkidioksidipäästöjä ja lyijyä. Typpidioksidi- ja hiukkastasot pysyvät korkeina ja alailmakehän otsonitasot ylittyvät jatkuvasti kesäisin isoissa kaupungeissa ja niiden ympärillä.

Saavutetut parannukset johtuvat suuressa määrin päästöjen jatkuvasta vähenemisestä viimeisten kymmenen vuoden aikana. Vuoteen 1995 mennessä rikkidioksidipäästöt laskivat noin 39 prosenttia, typen oksidipäästöt 9 prosenttia ja muiden haihtuvien orgaanisten yhdisteiden kuin metaanin (NMVOC) päästöt 12 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Ilmanlaadun odotetaan parantuvan ja happamen laskeuman vähentyvän vuoteen 2010 mennessä.

Aiemmin merkittävät liikenteestä aiheutuvat typpidioksidipäästöt ja VOC-päästöt ovat alkaneet laskea vuodesta 1990. Näin ollen NMVOC-päästöjen ja typen oksidien odotetaan vuoteen 1999 mennessä laskevan yli 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta ja vuoteen 2010 mennessä jopa 70–80 prosenttia liikenteen jatkuvasta kasvusta huolimatta.

Toteutetut toimenpiteet

Ilmanlaadun puitedirektiivi, joka hyväksyttiin vuonna 1996, muodostaa perustan jäljellä olevien ilmanlaatuongelmien käsittelemiseksi. Ensimmäinen johdannaisdirektiivi, jossa määriteltiin raja-arvot rikkidioksidille, typpidioksidille, hiukkasille ja lyijylle, hyväksyttiin huhtikuussa 1999. Hiilimonoksidia, bentseeniä ja otsonia koskevat ehdotukset ovat käsiteltävinä neuvostossa ja parlamentissa.

Tähän mennessä päästöjen vähentämiseksi on hyväksytty toimenpiteitä, joihin kuuluvat ajoneuvojen päästöjä ja polttoaineen laatua koskevat direktiivit osana Auto Oil I -ohjelmaa sekä teollisuuden aiheuttamia liuotinpäästöjä, raskaasta polttoöljystä aiheutuvia rikkipäästöjä ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä (IPPC) koskevat direktiivit. Näiden toimenpiteiden toteuttamisen odotetaan vähitellen parantavan ilmanlaatua ensi vuosikymmenellä. On kuitenkin todennäköistä, että hiukkaset pysyvät ongelmana suuressa osassa unionia ja että otsonia koskevat Maailman terveysjärjestön ohjearvot ylittyvät edelleenkin.

Euroopan parlamentissa ja neuvostossa käsitellään parhaillaan ehdotusta, jonka mukaiset kansalliset päästörajat vähentäisivät hapanta laskeumaa kaikkialla yhteisössä ainakin 50 prosentilla vuoteen 1990 verrattuna ja vähentäisivät samalla altistumista otsonille. Käsiteltävänä on myös ehdotus suuria polttolaitoksia koskevan direktiivin tarkistamisesta. Tämän happamoitumista ja otsonia koskevan yhteisen strategian toteuttaminen kuuluu tulevan kauden tärkeimpiin tavoitteisiin. Strategialla vähennetään myös ammoniakkipäästöjä ja siten maaperän rehevöitymistä.

Mahdollisia suuntaviivoja tulevaisuutta varten

Seuraavalla kaudella ensisijaisena tavoitteena on jo hyväksyttyjen ja suunnitteilla olevien toimenpiteiden toteuttaminen. Ilmanlaatuksymysten monimutkaisuus ja pilaavien lähteiden moninaisuus edellyttää, että laaditaan yhdenmukainen strategia, jolla tarkistetaan ilmanlaatuun liittyviä vaatimuksia ja varmistetaan niiden noudattaminen mahdollisimman tehokkaasti.

Tehtäväksi jäänee edelleen varmistaa hiukkaspäästöjä koskevien normien noudattaminen monissa kaupungeissa ja yhdenmukaisuus yhteisön tavoitteissa, jotka koskevat otsonia, happamoitumista ja rehevöitymistä sekä kyseessä olevien saastuttajien päästöjä, sekä kehittää kustannustehokkaita toimenpiteitä, jotka mahdollistavat lisäparannukset, mukaan luettuina joustavat ohjauskeinot. Nämä politiikan alat edellyttävät lisätarkistuksia.

3.3. Luonnonsuojelu ja biologinen monimuotoisuus

Tämänhetkinen tilanne ja suuntaukset

Yhteisön alueen luonto ja biologinen monimuotoisuus ovat jatkuvasti uhanalaisena, koska kaupunkien ja teiden rakentaminen valtaavat yhä enemmän alaa ja maataloutta tehostetaan jatkuvasti. Riskejä aiheuttavat myös maatalouden merkityksen väheneminen ja maaseudun autioituminen, pilaantuminen sekä uusien eläin- ja kasvilajien tuominen yhteisöön.

Toteutetut toimenpiteet

Viidennen ympäristöohjelman aikana huomiota on kiinnitetty pääasiassa aiemmin hyväksytyjen lintu- ja luontodirektiivien täytäntöönpanoon; luontodirektiivi muodosti viitekehyksen Natura 2000 -verkoston luomiselle. Tämän direktiivin täytäntöönpanon pitäisi varmistaa Euroopassa jäljellä olevien parhaiden luontotyyppien suojelu. Vaikka useimmissa jäsenvaltioissa on edetty alueiden määrittämisessä, siinä ollaan huomattavasti jäljessä sovitusta aikataulusta. Näiden alueiden pitkäaikainen suojelu edellyttää hallintajärjestelmien hyväksymistä ja niiden perustaminen ja toteuttaminen vaatii lisäponnisteluja.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yhteisön strategian hyväksyminen vuonna 1998 vaikutti huomattavasti siihen, että tunnustettiin tarve ottaa biologiseen monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset huomioon politiikan muilla aloilla. Strategiassa esitetään biologista monimuotoisuutta koskevia toimintasuunnitelmia useille tärkeille politiikan aloille.

Maatalouspolitiikka on erityisen tärkeää luonnonsuojelulle ja biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi. Maatalouspolitiikan uudistuksissa vuonna 1992 esitetyt maatalouden ympäristötoimenpiteet ja vuonna 1999 esitetty ympäristön kannalta hyödyllisten toimenpiteiden laajentaminen ovat antaneet ja antavat jatkossakin mahdollisuuksia vaikuttaa myönteisesti luonnonsuojeluun sekä Natura 2000 -verkostossa että maaseudulla yleensä.

Mahdollisia suuntaviivoja tulevaisuutta varten

Ensisijaisena tavoitteena tulevaisuudessa on lintu- ja luontodirektiivien täytäntöönpano kaikilta osin ja huomattava edistymisen biologista monimuotoisuutta koskevien kysymysten yhdistämisessä muihin politiikkoihin. Kunnianhimoisten toimintasuunnitelmien laatiminen osana biologista monimuotoisuutta koskevaa yhteisön strategiaa olisi oltava tärkeä osa lähestymistapaa.

Tärkeässä asemassa on myös uuden yhteisen maatalouspolitiikan ja rakennerahastojen luomien mahdollisuuksien täysi hyödyntäminen kansallisella tasolla. Jotta voidaan varmistaa luonnonarvoiltaan merkittävien maisemien suojelu, on suotavaa jatkaa maanviljelyä alueilla, joita uhkaa syrjäytyminen ja autioituminen, sekä suosia maatalouskäytäntöjä, jotka sopivat paremmin yhteen ympäristönsuojelun ja -parantamisen kanssa.

3.4. Vesi

Tämänhetkinen tilanne ja suuntaukset

Viidennen ympäristöohjelman aikana vedenlaatu on parantunut yhdyskuntajätevesiä koskevan direktiivin (1991) täytäntöönpanon edistyessä. Erityisesti on pystytty vähentämään erittäin saastuneiden jokien määrää, kun pistekuormitukset, kuten fosforipäästöt, ovat vähentyneet tyypillisesti noin 30–60 prosenttia 1980-luvun puolivälin jälkeen; orgaanisen aineksen päästöt laskivat 50–80 prosenttia viimeisten 15 vuoden aikana.

Nitraattipitoisuudet Euroopan unionin joissa ovat kuitenkin muuttuneet vain vähän vuodesta 1980. Pohjaveden sallitut nitraattipitoisuuksien enimmäismäärät ylittyvät usein. Tämä vaikuttaa rannikkovesien rehevöitymiseen. Maataloudesta aiheutuvat

nitraattimäärät ovat yhä korkeita, koska nitraattidirektiiviä noudatetaan huonosti. Tiettyjen torjunta-aineiden pitoisuudet pohjavedessä ovat myös usein korkeammat kuin Euroopan unionissa sallitut enimmäismäärät.

Lisäksi ongelmana on edelleen veden käyttö ja jakelu. Tämä johtuu yleensä sopimattomasta hinnoittelusta, johon usein liittyy joillekin käyttäjille myönnettävä tuki.

Toteutetut toimenpiteet

Vesitalouteen liittyvät tärkeimmät saavutukset viidennessä ympäristöohjelmassa ovat olleet seuraavat:

(a) ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä vuonna 1996 annettu direktiivi (IPPC-direktiivi), joka muodostaa kattavan viitekehyksen suurien teollisuuslaitosten aiheuttamien kaikenlaisten pilaavien päästöjen valvomiseksi.

(b) Neuvostossa ja Euroopan parlamentissa parhaillaan käsiteltävänä oleva vesipolitiikan kehysdirektiivi. Direktiivillä pyritään saavuttamaan kaikkien vesivarojen, sekä pohjavesi- että pintavesivarojen, hyvä tilanne tiettyssä määräajassa, ja soveltamaan yhdenmukaisen suunnittelun lähestymistapaa kaikenlaisiin vesivaroihin siten, että otetaan huomioon sekä määrälliset että laadulliset kysymykset. Siinä yhdistetään osia monista yksittäisistä toimenpiteistä, ja se perustuu lähestymistapaan, jossa yhdistetään päästöjen valvonta ja laatuavoitteet. Direktiivillä pyritään lisäksi vähentämään pilaavia aineita, ja siinä luetellaan huolta aiheuttavat ensisijaiset aineet. Toimenpidettä täydentävät useat voimassaolevat direktiivit, joilla pyritään valvomaan saastuttavien aineiden tiettyjä lähteitä (esim. yhdyskuntajätevesi- ja IPPC-direktiivi), tai rajoittamaan tiettyjä aineita (esim. nitraattidirektiivi). Vedenoton ja -käytön kestävä tasot on varmistettava kehittämällä erilaisia välineitä, kuten veden hinnoittelua.

Mahdollisia suuntaviivoja tulevaisuutta varten

Vesipolitiikan kehysdirektiiviehdotuksen hyväksyminen muodostaa perustan merkittävien tulevien parannusten saavuttamiselle kaikissa vedenlaatuun liittyvissä ongelmissa, joita yhteisössä edelleen vallitsee.

Ensisijaisessa asemassa on nyt täytäntöönpano. Tämä velvoittaa jäsenvaltioiden kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että politiikkaa toteutetaan.

3.5. Kaupunkiympäristö

Tämänhetkinen tilanne ja suuntauks

Euroopan unionin väestöstä noin 70 prosenttia asuu kaupungeissa, jotka kattavat noin 25 prosenttia Euroopan unionin alueesta. Tämä tarkoittaa väistämättä sitä, että kaupunkien asukkaat kohtaavat tavallista enemmän ympäristöongelmia ja että kaupunkien viranomaisten ja asukkaiden päätökset vaikuttavat merkittävästi ympäristöön kohdistuviin paineisiin. Tätä voidaan havainnollistaa seuraavien esimerkein:

- 32 prosenttia väestöstä altistuu korkeille liikennemelun tasoille.

- Ilman saastuminen on edelleen merkittävä terveysongelmien syy ja Maailman terveysjärjestön asettamat raja-arvot ylittyvät usein.
- Kaupunkien väestön odotetaan lisääntyvän yli neljällä prosentilla vuosina 1995–2010, ja kaupunkien leviäminen jatkuu.
- Kaupungeissa syntyvän jätteen määrä on lisääntynyt.
- Kausittainen vesipula on yleistä Etelä-Euroopan kaupungeissa.
- Liikenteen ja energia-alan energiankulutus on lisääntynyt tasaisesti viimeisten 20 vuoden aikana ja nousun odotetaan jatkuvan.

Toteutetut toimenpiteet

Viidennessä toimintaohjelmassa todettiin, että erityisen ympäristölainsäädännön välillisten vaikutusten lisäksi yhteisön politiikan tarkoituksena on rohkaista paikallisviranomaisia ratkaisemaan ongelmat ja tukea heitä pyrkimyksissä kestäväan kehitykseen. Ohjelmassa ei kuitenkaan määritelty erityisiä tavoitteita tai seurantajärjestelmiä. Euroopan kestävan kehityksen kaupungit -kampanja luotiin vuonna 1994 paikallisviranomaisten tukemiseksi, ja se on toiminut rakentavasti siitä lähtien. Vuonna 1998 komissio julkaisi tiedonannon "Kaupunkien kestävä kehittäminen Euroopan unionissa: Toimintakehys". Tämä tiedonanto, joka sisältää Euroopan komission konkreettisia sitoumuksia, on merkittävä askel strategisemmassa lähestymistavassa, joka koskee kaupunkeihin liittyviä kysymyksiä.

Mahdollisia suuntaviivoja tulevaisuutta varten

Komissio toteuttaa parhaillaan tiedonantoa. Komissio voisi tukea edelleen erityisiä aloitteita, joilla parannetaan tietoisuutta, sekä toimia, jotka liittyvät paikalliseen kestäväan kehitykseen sekä paikallisiin Agenda 21-ohjelmiin.

3.6. Rannikkoalueet

Useimmat rannikkoalueet ovat tiheästi asutettuja, ja niihin kohdistuu suuria paineita kaupunkirakentamisen, teollisuuden, liikenteen ja matkailun vuoksi. Näillä aloilla on suuri vaikutus myös meriympäristön laatuun. Rannikkoalueilla sijaitsee kuitenkin myös suuri osa Euroopan luonto- ja kulttuuriperinnöstä.

Euroopan yhteisö on viidennen ympäristöohjelman aikana toteuttanut rannikkoalueiden yhtenäisen suunnittelun esittelyohjelman, jossa osoitetaan tapoja käsitellä rannikkoalueisiin liittyviä kysymyksiä. Nyt on pohdittava, miten toimintaa jatketaan tämän ohjelman jälkeen.

Tämän alan toimilla on kiire, sillä 85 prosenttia rannikoista altistuu erilaisille paineille, ja nämä alueet kärsivät erityisesti lisääntyvästä kaupungistumisesta.

3.7. Jätteet

Tämänhetkinen tilanne ja suuntauks

Kulutustottumusten vuoksi jätteisiin liittyvät ongelmat EU:ssa lisääntyvät jatkuvasti nopeammin kuin niiden valvomiseksi ja ehkäisemiseksi toteutetut toimenpiteet.

Toimenpiteet jätteiden syntymisen ehkäisemiseksi eivät ole vakauttaneet jätteiden syntymistä tai niiden vaarallisuutta. Eurooppalaisten OECD-maiden on ilmoitettu tuottaneen 1 305 miljoonaa tonnia yhdyskuntajätteitä vuonna 1995 tai 420 kg henkeä kohti vuodessa. Euroopan unionissa määrä on keskimäärin 370 kg henkeä kohti vuodessa.

Tiettyjä jätteitä on pystytty onnistuneesti kierrättämään useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Euroopan unionissa ja Norjassa paperin ja pahvin kierrätys lisääntyi 40 prosentista vuonna 1990 49 prosenttiin vuonna 1996. Lasin kierrätys lisääntyi 43 prosentista vuonna 1990 55 prosenttiin vuonna 1996.

Lasin ja paperin kierrätys eivät ole lisääntyneet riittävän nopeasti, jotta näiden jätevirtojen kokonaismäärää olisi onnistuttu vähentämään; esimerkiksi hävitetyn lasin kokonaismäärä nousi 12 prosentilla. Lisäksi muovijätteen määrä on lisääntynyt huomattavasti (noin neljä prosenttia vuodesta), mutta muovin kierrätys ei ole lisääntynyt vastaavasti.

Poltetun ja kaatopaikoille sijoitetun jätteen kokonaismäärä on lisääntynyt. Kaatopaikalle sijoittaminen on edelleen yleisin käsittelymenetelmä, vaikka hyödyntäminen ja kierrätys ovat lisääntyneet. Vuonna 1995 yhdyskuntajätteistä 66 prosenttia vietiin kaatopaikoille; vuonna 1990 65 prosenttia.

Toteutetut toimenpiteet

Pakkausdirektiivin täytäntöönpano on viidennen ympäristöohjelman aikana auttanut edistämään pakkausjätteen kierrätystä, mutta jätteen syntymistä ei selvästikään ole pystytty vähentämään. Kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpanon avulla voidaan vähentää kaatopaikkojen ympäristövaikutuksia ja ehkäistä jätteiden syntymistä ja lisätä kierrätysmahdollisuuksia.

Komissio on myös edistänyt erityisiä jätevirtoja koskevaa työtä ja pyrkinyt soveltamaan ennaltaehkäisyä, materiaalien kierrätystä ja tuottajan vastuuta koskevia periaatteita, joiden katsotaan olevan ensisijaisia lähestymistapoja jätehuoltoa koskevassa yhteisön strategiassa. Edistyminen on kuitenkin ollut odotettua hitaampaa, erityisesti koska tuotteiden valmistajat ovat vastustaneet järjestelmiä, joissa tuottajat vastaavat tietyistä jätevirroista. Loppuun käytettyjä ajoneuvoja koskeva direktiiviehdotus hyväksyttäneen vuonna 2000.

Mahdollisia suuntaviivoja tulevaisuutta varten

Ensisijaisena tavoitteena tulevaisuudessa on pidettävä aktiivisen tuotepolitiikan edistämistä, jotta tuotteista tehdään kierrätettäviä suunnitteluvaiheesta lähtien ja jätteiden syntymistä vähennetään entisestään. Suurimpia jätevirtoja varten tarvitaan erityisiä toimenpiteitä (jotka liittyvät esim. kestokulutushyödykkeisiin, biologisesti hajoavaan jätteeseen, vaaralliseen jätteeseen kuten paristoihin). Ensisijaisessa asemassa on edelleen jätehuollon strategioiden täytäntöönpano ja valvonta paikallisella tasolla. Tähän liittyvien vaarojen, erityisesti hävitettäväksi lähetettyjen aineiden myrkyllisyyden, vähentäminen kuuluu ensisijaisiin tavoitteisiin.

3.8. Riskien hallinta: teollisuusonnettomuudet

Tämänhetkinen tilanne ja suuntaukset

Vuosina 1984–1999 ilmoitettiin yli 300 onnettomuutta. Vuonna 1997 EU:ssa ilmoitettiin 37 vaarallista teollisuuden suuronnettomuutta; tämä on suurin määrä siitä alkaen, kun onnettomuuksia alettiin kirjata. Myönteistä on se, että Sea Empress -tapauksen kaltaisista onnettomuuksista huolimatta tankkerien öljyvuodot ovat vähenemässä.

Toteutetut toimenpiteet

Viidennen ympäristöohjelman aikana saatiin päätökseen Seveso II -direktiivi, jonka mukaan teollisuuden toiminnanharjoittajien on osoitettava, että ne ovat ryhtyneet kaikkiin tarvittaviin varotoimiin suuronnettomuuksien varalle. Direktiivin perusteella otettiin käyttöön MARS- ja SPIRS-tietokannat, jotka helpottavat riskienhallintaan liittyvää päätöksentekoa.

Mahdollisia suuntaviivoja tulevaisuutta varten

Tulevaisuudessa haasteena on Seveso II -direktiivin täytäntöönpano kaikilta osin. Tämä lainsäädäntö koskee kuitenkin ainoastaan laitoksia, joihin liittyy korkeita riskejä. Yhteiskuntamme ja ympäristömme kokonaisuutena ovat alttiina onnettomuuksille, ja pitkällä aikavälillä olisi suotavaa luoda yhdenmukainen lähestymistapa, jolla varmistetaan ihmisten, ympäristön ja omaisuuden (myös kulttuuriperinnön) suojeleminen.

3.9. Riskienhallinta: ydinturvallisuus ja säteilysuojelu

Tämänhetkinen tilanne ja suuntaukset

Ydinvoimaloilla tuotetaan EU:ssa noin 34 prosenttia sähköstä. Yleisesti ottaen ydinvoimalaonnettomuuksien onnettomuusriski on pienentynyt, mutta joidenkin reaktorien turvallisuus Keski- ja Itä-Euroopassa sekä entisessä Neuvostoliitossa aiheuttaa edelleen huolta.

Ihmisten terveyden suojeleminen on keskeisessä asemassa yhdenmukaisessa lähestymistavassa, jolle säteilysuojelu perustuu. Euroopan unionin vaatimuksia päivitetään säännöllisesti teknisen kehityksen perusteella.

Toteutetut toimenpiteet

Viidennen ympäristöohjelman aikana on annettu säädöksiä turvallisuusnormeista, jotka koskevat terveyden suojelemista ionisoivalta säteilystä sekä radioaktiivisten aineiden siirtoja. Tärkeimpiä niistä ovat direktiivi perusnormien vahvistamisesta työntekijöiden ja väestön terveyden suojelemiseksi ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta sekä direktiivi henkilöiden terveyden suojelemiseksi ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta lääketieteellisen säteilyaltistuksen yhteydessä. Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen on annettu useita radioaktiiviseen saastumiseen liittyviä asetuksia kolmansista maista peräisin olevien maataloustuotteiden tuonnista Euroopan unioniin. Lisäksi on annettu asetus radioaktiivisten aineiden siirtoja koskevista hallinnollisista järjestelyistä sekä direktiivi radioaktiivisen jätteen siirtoja koskevista hallinnollisista järjestelyistä. On myös

julkaistu useita teknisiä oppaita, tiedonantoja ja suosituksia lainsäädännön täytäntöönpanosta.

Mahdollisia suuntaviivoja tulevaisuutta varten

Yhteisöllä ei ole toimivaltaa ydinlaitosten turvallisuuden osalta, mutta se tukee jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Vanhenevat ydinvoimalat, sähköalan vapauttamisen taloudelliset vaikutukset sekä jatkuvasti lisääntyvät hankkeet laitosten poistamiseksi käytöstä edellyttävät tämän yhteistyön tiivistämistä. Kysymys erittäin radioaktiivisten jätteiden pitkäaikaisesta varastoinnista tai loppusijoittamisesta on edelleen ratkaisematta ja vaatii jatkuvaa erityishuomiota.

Keski- ja Itä-Euroopassa sekä uusissa itsenäisissä valtioissa ensisijalle olisi asetettava turvallisuusjärjestelmien parantaminen. Entisessä Neuvostoliitossa, erityisesti Luoteis-Venäjällä, tarvitaan yhteistyötä, mikäli halutaan ratkaista merkittävät ympäristöongelmat, jotka johtuvat käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen käsittelyn huonoista käytännöistä.

3.10. Riskienhallinta: pelastuspalvelu ja hätätilanteet

Luonnonmullistuksilla, kuten maanjäristyksillä ja maanvieremillä, voi olla vakavia seurauksia; ne voivat sekä vaatia kuolonuhreja että aiheuttaa taloudellista vahinkoa. Euroopan ympäristökeskus viittaa tutkimuksiin, joiden mukaan tulvista ja maanvieremistä aiheutuvat taloudelliset menetykset vuosina 1990–1996 olivat 400 prosenttia suuremmat kuin 1980-luvulla.

Monenlainen toiminta, esimerkiksi tulvia ja maanvieremiä aiheuttava maaperän sopimaton käyttö, lisää vaaroja ja altistaa ihmisiä luonnonmullistuksille. Varauduttaessa luonnonmullistuksiin yhteisöllä on jäsenvaltioihin nähden toissijainen rooli. Yhteisö tukee kuitenkin yhteistyötä pelastuspalvelusta vastaavien ja merien suojelua käsittelevien kansallisten elinten välillä.

Tulevaisuudessa tällä alalla olisi keskityttävä hiljattain hyväksyttyyn pelastuspalvelua koskevaan lainsäädäntöön, jotta toimintaa voidaan suunnitella ja hallita pitkällä aikavälillä.

4. UUDET ONGELMAT

Viidennen ympäristöohjelman hyväksymisen jälkeen joidenkin ongelmien merkitys on lisääntynyt ja on havaittu uusia ongelmia, joihin tuolloin kiinnitettiin vähemmän huomiota mutta jotka nyt huolestuttavat kansalaisia tai edellyttävät erityisiä toimia ympäristön tilan perusteella. Yhteisön olisi harkittava, miten tämä voidaan ottaa paremmin huomioon ja soveltaa tarvittaessa ennalta varautumisen periaatetta.

4.1. Kemikaalit

Vaikka joitakin hitaasti hajoavien orgaanisten yhdisteiden ja raskasmetallien päästöjä ja pitoisuuksia on onnistuttu vähentämään, jäljellä on noin 75 prosenttia suurina määrinä esiintyviä kemikaaleja, joiden mahdollisista vaikutuksista luontoon ja ihmisten terveyteen ei tiedetä tarpeeksi. Samanaikaisesti kemian teollisuuden odotetaan lisäävään tuotantoaan huomattavasti tulevina vuosina.

Komission tarkoituksena on esittää strategia jatkuvasti lisääntyvien kemikaalimäärien tarkastamisen vauhdittamiseksi, sekä tutkia, miten kemikaalien määrää ja myrkyllisyyttä voidaan valvoa, erityisesti silloin, kun kemikaaleilla tiedetään olevan haitallisia vaikutuksia.

4.2. Geneettisesti muunnetut organismit (GMO)

GMO-teknologia voi tarjota yhteiskunnalle merkittävää hyötyä. Viime vuosina on tämän uuden teknologian vaikutukset ympäristöön ja ihmisten terveyteen ovat kuitenkin herättäneet kasvavaa huolestuneisuutta.

Geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellista levittämistä kokeellisiin ja kaupallisiin tarkoituksiin valvotaan lainsäädännöllä, jossa määritellään yhteinen hyväksymisjärjestelmä koko Euroopan unionia varten. Suunnitteilla on lainsäädännön vahvistaminen kansalaisten toiveiden mukaisesti. Näin voidaan paremmin valvoa mahdollisia vaikutuksia.

4.3. Maaperä

Maaperää häviää huolestuttavassa määrin erityisesti eroosion, maaperän saastumisen ja tiivistymisen vuoksi (esim. rakentamisen ja teiden seurauksena). Lisäksi sen rakenne muuttuu huolestuttavasti. Ihmisen aiheuttama maaperän hävikki on noin 10–50 kertaa runsaampaa kuin luonnollisen eroosion aiheuttama.

On tarpeen määrittää yhteys yhteisön politiikkojen ja toimien sekä maaperään liittyvien ongelmien välillä, jotta voidaan tehdä päätös yhtenäisen lähestymistavan kehittämisestä yhteisön tasolla. Lisäksi on tarpeen sisällyttää politiikkaan maaperän hoidon tavoitteet, erityisesti YK:n aavikoitumisen estämistä koskevan yleissopimuksen tavoitteet.

4.4. Luonnonvarojen tehokas käyttö ja hallinta

Luonnonvaroja on käytettävä ja hallittava tehokkaammin sekä uusiutumattomien luonnonvarojen suojelemiseksi että jätteiden määrän vähentämiseksi. Ns. Factor 10 -ekotehokuskäsitteellä ilmaistaan usein pitkän aikavälin tavoite luonnonvarojen määrällisen käytön vähentämiseksi kymmenkertaisesti teollisuusmaissa sekä resurssien tasaisemmasta jakamisesta eri puolilla maailmaa. Olisiko yhteisön suunnattava politiikka tämä tavoitteen perusteella? Miten yhteisö voisi edistää ympäristön kannalta tehokkaampia tuotanto- ja kulutustapoja sekä raaka-aineiden käytön, energian kulutuksen ja päästöjen vähentämistä ja säilyttää samalla tämänhetkisen tuotteiden ja palveluiden tason?

Yhdennetyssä tuotepolitiikassa olisi käsiteltävä tuotannon ja kulutuksen kaikkia vaiheita ja käytettävä yhdistettynä eri välineitä, kuten merkintöjä ja ekosuunnittelua, yhteyksiä ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS), ympäristön huomioon ottavia julkisia hankintoja ja tuotevaatimuksia sekä tuotteisiin liittyviä veroja. Näin otettaisiin huomioon tuotteen koko elinkaari: tuotteiden valmistus, käyttö, jakelu, kulutus ja niistä aiheutuvien jätteiden käsittely. Yhdennetyn tuotepolitiikan olisi muodostettava toimintapuitteet, joissa kaikki sidosryhmät kehittävät erityisen strategian yksittäisillä tuotealoilla.

5. YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖN PARANTAMINEN JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

5.1. Lainsäädännön parantaminen

Viidennen ympäristöohjelman yhteydessä lainsäädäntöä on vahvistettu useilla avainaloilla; on esimerkiksi annettu ilmanlaadun puitedirektiivi, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskeva IPPC-direktiivi ja luontodirektiivi.

Lainsäädäntöehdotusten laatimistapa on myös parantunut. Ensinnäkin ympäristökysymykset sekä taloudelliset ja kustannustehokkuuteen liittyvät vaikutukset analysoidaan paremmin. Tämän avulla on voitu analysoida ympäristötuhojen aiheuttamat kustannukset yhteiskunnalle ja taata, että ympäristöongelmien ratkaisemiseen uhrataan riittävästi aikaa ja voimavaroja. Samanaikaisesti politiikkojen kustannustehokkuus on parantunut. Useat viimeaikaiset aloitteet perustuvat tällaiseen prosessiin. Esimerkkejä ovat strategia happamoitumisen estämiseksi, Auto-Oil -ohjelma ja parhaillaan tiukennettavat kansalliset päästöraajat tietyille ilman epäpuhtauksille. Työtä tarvitaan vielä jätteisiin ja veteen liittyvissä asioissa, ja lisähuomiota on kiinnitettävä menetelmiin ja tietojenkäsittelyyn sekä T&K-tulosten huomioonottamiseen politiikassa. On perusteellisesti määriteltävä alat, joista puuttuu tietoa, ja ryhdyttävä toimenpiteisiin tiedoissa ilmenevien puutteiden korjaamiseksi. Ympäristöön liittyvien ehdotusten osalta olisi analysoitava kyseessä olevan aloitteen "voittajat" ja "häviäjät".

Lisäksi lainsäädäntöehdotuksia laadittaessa pyritään nyt siihen, että eri sidosryhmiä kuullaan paremmin ja he osallistuvat aktiivisemmin prosessiin. Esimerkiksi vesipolitiikan kehysdirektiivin, IPPC-direktiivin ja Auto-Oil -ohjelman laatimisesta saatu kokemus on osoittanut, että on sekä mahdollista että hyödyllistä saada eri sidosryhmät ja alat mukaan haettaessa ratkaisuja ympäristöongelmiin. Erityisesti Auto-Oil -ohjelmassa on kansallisella ja paikallisella tasolla määritelty merkittäviä, kaikille osapuolille hyötyä tuottavia toimia, joilla parannetaan ilmanlaatua yhteistyössä autoteollisuuden kanssa.

Yhteisö on myös entistä enemmän ottanut huomioon toissijaisuusperiaatteen ja antanut *puitedirektiivejä*, joissa asetetaan tavoitteet mutta annetaan jäsenvaltioille joustavuutta vaadittujen toimenpiteiden täytäntöönpanossa. On kuitenkin tärkeää, ettei tätä joustavuutta täytäntöönpanovaiheessa käytetä tavalla, joka vaarantaa direktiivin tavoitteiden saavuttamisen.

5.2. Lainsäädännön täytäntöönpano ja valvonta

Viidennessä ympäristöohjelmassa on kiinnitetty entistä enemmän huomiota ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoon ja valvontaan. Täytäntöönpanon tilaa koskeva tiedonanto, jonka komissio julkaisi vuonna 1996, osoitti kuitenkin, että yhteisön ympäristölainsäädännön täytäntöönpano on usein puutteellista. Vuonna 1998 komissio kirjasi noin 600 ilmoitusta, jotka koskivat epäilyksiä yhteisön ympäristölainsäädännön rikkomisesta; ilmoitukset perustuivat yleisön tekemiin valituksiin, parlamentin kysymyksiin ja vetoomuksiin sekä komission paljastamiin tapauksiin. Tuomioistuimelle vuonna 1998 tehdyistä 123 valituksesta 49 koski ympäristöasioita.

Pääsyynä toistaiseksi epätydyttävään tilanteeseen on lainsäädännön oikeudellinen ja tekninen monimutkaisuus ja vaikeus löytää tasapaino eri sidosryhmien etujen välillä. Joissakin tapauksissa ympäristölainsäädäntö liittyy yleiseen etuun, jossa ei aina ole kyse omistukseen perustuvasta edusta. Kansallisella ja paikallisella tasolla ei myöskään ole

tarpeeksi pätevää henkilökuntaa ja resursseja monimutkaiseen tarkastukseen ja lainvalvontaan. Lisäksi tarvitaan varoittavia, tehokkaita ja oikeansuuruksia seuraamuksia jäsenvaltioissa, ellei toimenpiteitä toteuteta asianmukaisesti.

Toisaalta on myös pyritty varmistamaan, että lainsäädäntöprosessissa ovat mukana kaikki asiaan liittyvät toimijat ja alat, myös IMPEL-verkoston (Euroopan unionin ympäristölainsäädännön voimaansaattamista ja täytäntöönpanoa edistävän verkon) tarkastajat, jotka valvovat ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa. Komissio on ehdottanut yhteisön laajuisia vähimmäiskriteereitä jäsenvaltioiden viranomaisten ympäristötarkastuksia varten.

Suunniteltaessa tulevaa politiikkaa on muistettava, että ensimmäinen vaihe ympäristön parantamiseksi on voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpano kaikilta osin. Tämä edellyttää entistäkin enemmän työtä. Euroopan unionin laajentuessa ehdokasmaiden on pyrittävä entistä tarmokkaammin toteuttamaan yhteisön säännöstöä. Kaikkiin tuleviin ympäristöä koskeviin strategioihin on kuuluttava jo hyväksytyjen toimenpiteiden tavoitteiden toteuttaminen, ja kaikkien jäsenvaltioiden, sekä tämänhetkisten että tulevien, on sitouduttava niihin. Se on ehdottoman tärkeää, jotta yhteisön ympäristöpolitiikka kokonaisuutena on uskottavaa.

Komissio käyttää edelleen toimivaltaansa varmistaakseen, että yhteisön lainsäädäntöä toteutetaan asianmukaisesti ja nopeasti, ja parantaakseen yhteisölle suunnattua tiedotusta yhteisön politiikasta ja sen täytäntöönpanosta. Tiedotuksessa käytetään mm. yhteisön oikeuden soveltamista koskevaa kertomusta, sekä vuosittaista katsausta yhteisön ympäristölainsäädännön voimaansaattamiseen ja täytäntöönpanoon. Ympäristöpolitiikan tehokkuutta olisi arvioitava säännöllisesti ja tarvittaessa ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin. Tämä edellyttää tehokasta seurantajärjestelmää sen varmistamiseksi, että lainsäädäntö pannaan täytäntöön asianmukaisesti. Tämän vuoksi on tarkistettava ja vahvistettava kertomuksia koskevaa direktiiviä (91/692).

6. KÄYTETTÄVISSÄ OLEVIEN OHJAUSKEINOJEN MONIPUOLISTAMINEN

6.1. Markkinaperusteiset ohjauskeinot

Politiikan keinojen laajentaminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi oli yksi viidennen ympäristöohjelman keskeisistä osista. Markkinaperusteisia välineitä ovat esimerkiksi verot, maksut, ympäristöasioiden kannustinpalkkiot, panttijärjestelmät, päästölupien vaihtojärjestelmät, ympäristömerkkijärjestelmät ja ympäristösopimukset. Ne rohkaisevat hinta- ja tietosignaalein tuottajia ja kuluttajia omaksumaan käytäntöjä tai tekemään valintoja, joissa otetaan huomioon tavaroiden tuotannon ja kulutuksen ympäristökustannukset. Käytännössä tärkeintä on määritellä, milloin nämä keinot ovat todennäköisesti tehokkaampia kuin muut menettelytavat ja milloin niillä voidaan tehokkaasti täydentää muita keinoja.

Esimerkiksi ympäristöverot ovat usein tehokkain tapa soveltaa saastuttaja maksaa-periaatetta, koska niiden avulla ympäristökustannukset sisällytetään suoraan saastuttajan kustannuksiin.

Jäsenvaltioiden tasolla on viimeisten viiden vuoden aikana toteutettu useita uusia toimenpiteitä, vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät ole tässä suhteessa yhtä aktiivisia. Tärkeintä on, että näiden toimenpiteiden voidaan yhä varmemmin osoittaa vaikuttavan toivotulla tavalla. (Esimerkiksi lyijypäästöt ovat vähentyneet sen jälkeen, kun lyijypitoista ja lyijytöntä polttoainetta ryhdyttiin verottamaan eri tavoin.)

Yhteisön tasolla monissa komission ehdottamissa direktiiveissä, esimerkiksi ajoneuvojen päästöjä ja polttoaineen laatua koskevista direktiiveistä, annetaan mahdollisuus käyttää verohelpotuksia täytäntöönpanon nopeuttamiseen. Vaikeudet EU:n laajuisten toimien, kuten hiilidioksidiveron tai energiatuotteiden veron, hyväksymisessä ovat toisaalta olleet pettymys. Päätöksentekojärjestelmä (Ecofin-neuvostossa vaadittava yksimielisyys) ovat estäneet kaiken todellisen edistymisen.

EU:n ympäristömerkintäohjelman käynnistäminen yhdessä EU:n ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmän (EMAS) kanssa olivat myös uusia aloitteita, joiden tavoitteena oli vaikuttaa markkinamekanismeihin tuottajien ja kuluttajien käyttäytymiseen. Tuotantosektorin yritykset ovat EU:ssa omaksuneet EMAS-järjestelmän ilahduttavasti ja vaikka määrää ei voida arvioida tarkasti, tämä on melko varmasti auttanut vähentämään päästöjä ja ympäristöriskejä. EMAS-järjestelmää ollaan uusimassa ja ulottamassa muihin liike-elämän sektoreihin, esimerkiksi palveluihin ja vähittäismyyntiin.

6.2. Rahoitusvälineet

Vuodesta 1993 taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävät rakennerahastojen toimet on kytketty kiinteämmin ympäristöasioihin, samalla kun on alettu arvioida ohjelmien strategisia ympäristövaikutuksia. Vuosina 1993–1999 on myönnetty enemmän tukea ympäristöä koskeviin investointeihin. Koheesiorahaston tuesta yhä suurempi osuus suuntautuu ympäristöhankkeisiin (49,1 prosenttia).

LIFE-ohjelmassa, ainoassa varsinaisesti ympäristölle omistetussa ohjelmassa, on saatu hyviä kokemuksia innovatiivisesta teknologiasta, hyvistä käytänteistä ja ympäristöasioiden yhdistämisestä paikallistasolla.

Kehityspankit ovat ryhtyneet sisällyttämään ympäristökriteerit lainanantonsa. Yksityiset pankit ja vakuutuslaitokset eivät vielä ole kuitenkaan mainittavasti edistyneet "vihreiden" rahoitustuotteiden tarjonnassa, ympäristöystävällisessä taloudenpidossa tai ympäristöön liittyvien riskien arvioinnin lisäämisessä.

Tuet voivat vaikuttaa ympäristöön merkittävästi, joko myönteisesti tai kielteisesti. Vaikka tukia ei luoda tahallaan ympäristöä vahingoittaviksi, niiden myöntämisessä ei usein oteta huomioon ympäristöseurauksia. Arvioidaan esimerkiksi, että jos energiatuet poistettaisiin Länsi-Euroopasta ja Japanista, hiilidioksidipäästöt laskisivat OECD-maissa 13 prosenttia vuoden 2005 takarajaan mennessä.

Toisaalta on edistytty jonkin verran etenkin uudistettaessa yhteisön maatalouspolitiikkaa Agenda 2000 -ohjelmassa. On siirrytty tuotteiden tukemisesta tulotukeen, mikä osittain liittyy ympäristöystävällisten maatalouskäytäntöjen omaksumiseen. Lisäksi maatalouden ympäristöohjelmissa maksetaan maanviljelijöille ympäristöpalvelujen suorittamisesta.

Yleisesti ottaen muutaman viime vuoden kokemus osoittaa, että on mahdollista ohjata rahoitus suoraan tai välillisesti ympäristöä suosivasti. On kuitenkin tehtävä työtä erityisesti energiaan ja liikenteeseen liittyvien tukien osalta sen varmistamiseksi, että ympäristöperusteet sisällytetään kokonaisuudessaan EU:n rahoitusperusteisiin (esimerkiksi rakennerahastoissa).

6.3. Tutkimus ja kehitys

Usean peräkkäisen EU:n puiteohjelman yhteydessä toteutettava tutkimus ja kehitys tarjoaa mahdollisuuden käsitellä ympäristöön liittyviä tieteellisiä, teknologisia että sosioekonomisia kysymyksiä.

Viidennen puiteohjelman kattamia aloja ovat mm. kestävä vesihuolto ja veden laatu, maailmanlaajuinen muutos, ilmasto ja biologinen monimuotoisuus, meriekosysteemit, huomisen kaupunki, luonnonuhkien torjuminen ja maanhavainnointitekniologia. Ohjelmalla tuetaan yli kahdella miljardilla eurolla ympäristöalan tutkimusyhteistoimintaa, jota toteutetaan energian, ympäristön ja kestävä kehityksen ohjelmassa vuosina 1999–2002.

Tutkimustuloksista saadaan toiminnallista tietoa päätöksentekoa ja ympäristöpolitiikan kehittämistä varten. Yhteisön tutkimusohjelmilla on lisäksi se hyöty, että niillä edistetään tutkijoiden osallistumista ympäristökysymysten käsittelyyn. Kansainvälisissä tutkimushankkeissa perustettujen verkkojen avulla luodaan yhteisymmärrystä niiden tutkijoiden välille, jotka vaikuttavat päätöksentekoon kansallisella, eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla.

6.4. Maankäytön suunnittelun keinot

Vaikka maankäytön suunnittelu on pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla, joidenkin keskeisten yhteisön tason strategisten aloitteiden avulla voidaan kehittää yhdennetympi toimintamalli. Tällainen aloite on mm. Euroopan aluekehityssuunnitelma. Sen tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, jolla pyritään kestäväan kehitykseen EU:n alueen tasaisemman käytön avulla. Nämä uudentyyppiset maankäyttöä säätelevät keinot voivat helpottaa jäsenvaltioiden sekä alueiden ja paikallisviranomaisten yhteistyötä, jonka avulla luodaan viitekehys esimerkiksi kaupungin ja maaseudun kehittämistä, haavoittuvien alueiden hallinnointia tai liikennepolitiikkaa varten.

7. KANSAINVÄLISET KYSYMYKSET

Noin kolmannes yhteisön ympäristöpolitiikasta tähtää oikeudellisesti sitovien kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpanoon. EU:lla on tärkeä asema neuvotteluvaiheessa ja vauhditettaessa sellaisten sopimusten täytäntöönpanoa, jotka koskevat maailmanlaajuisia kysymyksiä (esimerkiksi otsonikerrosta, ilmastonmuutosta ja biologista monimuotoisuutta), alueellisia kysymyksiä (happamoitumista, jätteitä ja vettä) sekä kaikkia vaarallisiin tuotteisiin, kuten kemikaaleihin tai radioaktiivisiin aineisiin, liittyviä kysymyksiä. Neljännessä ja viidennessä puiteohjelmassa tuettava tutkimus vahvistaa merkittävästi näitä kansainvälisiä toimia. EU:n myötävaikutuksella on myös laadittu useita kansainvälisiä toimintamalleja, joilla ohjataan hallituksia kehittämään ympäristöpolitiikkaansa. Näihin kuuluvat Rion julistuksen ja Agenda 21:n aktiivinen seuranta sekä YK:n ympäristöohjelman avulla toteutettavat tukitoimet.

EU voisi kuitenkin toimia näkyvämmiin, käyttää koko taloudellista ja poliittista painoarvoaan järjestelmällisemmin ja vahvistaa politiikan johdonmukaisuutta. Kauppa on edelleen huolta aiheuttava alue, koska on vielä paremmin pyrittävä sovittamaan yhteen kaupan kasvutavoite ja ympäristötavoitteet. Tämä on yhteisön hyväksymä yleinen lähestymistapa WTO:n vuosituhaten neuvottelukierrosta varten. Ilmastonmuutos on maailmanlaajuinen ongelma, joka voidaan ratkaista ainoastaan yhteisten ponnistusten avulla kansainvälisellä tasolla. Euroopan unionin olisi tulevana vuosina säilytettävä johtoasemansa kansainvälisissä neuvotteluissa.

8. EDISTYMINEN KESTÄVÄN KEHITYKSEN SAAVUTTAMISESSA

Viidennessä ympäristöohjelmassa pyrittiin hahmottamaan yhteisön tietä kohti kestävää kehitystä. Kuten tämä yleisarvio vahvistaa, monet ympäristöön liittyvät suuntaukset eivät ole edistäneet kestävää kehitystä, ja tämä vaikuttaa edelleen kansalaisten elämänlaatuun huolimatta siitä, että ympäristölainsäädännön antamisessa on edistytty ja käytettävissä olevat ohjauskeinot ovat monipuolistuneet (tosin vähäisemmässä määrin). Taloudellinen kasvu sekä viestinnän ja liikenteen kehittyminen parantavat elämänlaatua, mutta ihmisen toiminnan lisääntyminen ja sen luonne, joka näkyy tuotteiden ja palvelujen kulutuksen kasvuna, lisää myös luonnonvarojen käyttöä ja ympäristöön kohdistuvaa painetta. Ympäristöpolitiikalla on jossain määrin onnistuttu torjumaan näiden paineiden vaikutuksia, esimerkiksi edistämään puhtaampien polttoaineiden käyttöä tai vähentämään taikka estämään teollisuuden päästöjä jokiin, ilmaan ja lopulta mereen. Tämänhetkisten ennusteiden valossa on kuitenkin mahdotonta pysyä esimerkiksi lisääntyvän tieliikenteen, sähkönsaannin ja talojen tai teiden rakentamisen kokonaistarpeen tasalla tai tyydyttää sitä. Näiden alojen kasvu ylittää yksinkertaisesti niiden parannusten merkityksen, joita on saatu aikaan paremman teknologian ja tiukempien ympäristönsuojelutoimenpiteiden avulla. Ympäristöongelmien syitä tarkasteltaessa vahvistuu käsitys erityisen huolestuttavista aloista, jotka korostuivat myös viidennessä ympäristöohjelmassa: maantieliikenne, energian tuotanto ja käyttö, matkailu, kulutushyödykkeiden tuotanto ja kulutus sekä tehomaa- ja metsätalous.

Useat kysymykset korostavat erityisesti, että on tarpeen käsitellä ympäristökysymyksiä yhdessä taloudellisten ja sosiaalisten kysymysten kanssa.

Ilmastonmuutos

Toimimme kuten ennenkin, ja tämä antaa syytä olettaa, että Euroopan unioni ei saavuta Kioton sitoumusten mukaista tavoitettaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä 8 prosentilla vuosiin 2008–2012 mennessä – näyttää pikemminkin siltä, että päästöt lisääntyvät tulevana vuosina. Ongelmaa pahentaa se, että Kioton tavoitteet ovat ainoastaan ensimmäinen askel kohti lopullista tavoitetta, kaasupitoisuuksien vakauttamista.

Tätä ajatellen tämänhetkiset suuntaukset esimerkiksi liikennealalla eivät selvästikään vastaa ilmastonmuutokseen liittyviä yhteisön sitoumuksia. Liikenne aiheuttaa noin neljänneksen kaikista hiilidioksidipäästöistä, ja komissio on ennustanut määrän nousevan

entisestään 40 prosentilla vuosina 1990–2000, mikäli tilanne pysyy entisellään³. Vaikka komission strategialla maantieajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi saataisiin käyttöön enemmän vähän polttoainetta kuluttavia ajoneuvoja, ne eivät korvaa liikenteen lisääntymisestä johtuvia vaikutuksia.

Lukuun ottamatta teollisuutta, jossa hiilidioksidipäästöjen odotetaan laskevan 15 prosentilla vuosina 1990–2010, minkään alan ei odoteta helpottavan Euroopan unionin Kiotossa sopimien tavoitteiden saavuttamista tilanteessa, jossa toiminta ja päästöt pysyvät tasaisina.

Sen lisäksi, että keskitytään lupaaviin yksittäisiin toimenpiteisiin päästöjen vähentämiseksi, ilmastonmuutosta ehkäisevässä strategiassa ilmastonmuutokseen liittyvät näkökohdat on otettava osaksi päätöksentekoa useilla muilla aloilla, energia- ja liikennepolitiikan lisäksi erityisesti teollisuudessa, maataloudessa ja kotitalouksissa. On parannettava energiatehokkuutta, lisättävä uusiutuvien energialähteiden käyttöä sekä lopulta vähennettävä energian ja liikenteen kysyntää. Tämä voidaan saavuttaa ainoastaan, mikäli ei pysyttyäydä yksinomaan ympäristöpolitiikassa vaan muutetaan yhteiskunnallisia kehitysmalleja ja otetaan huomioon ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Samanaikaisesti ilmastonmuutos voi aiheuttaa taloudellemme valtavia kustannuksia. Yhteiskunnan energiatehokkuutta parantavista toimenpiteistä saadaan välitöntä taloudellista hyötyä, kun tuhlaus vähenee ja teknologia kehittyy.

Globaalistuminen ja lisääntyneet paineet rajallisia luonnonvaroja kohtaan

Globaalistuminen tarjoaa tilaisuuksia tiukentaa ympäristönormeja maailmanlaajuisesti, mutta samalla se todennäköisesti lisää resurssien käyttöä. Kehitysmaissa kaupan kasvu ja varallisuuden lisääntyminen parantavat todennäköisesti myös ympäristönormeja, kun uusi kaupungistunut keskiluokka lisää tietoisuutta kestävästä kehityksestä ja paremmasta ympäristöstä ja esittää niitä koskevia vaatimuksia. Nopeampi tiedonvaihto maiden välillä ja paremman ja vähemmän saastuttavan teknologian siirto vähentää ympäristöön kohdistuvia paineita.

Kielteistä on se, että kaupan kasvu lisää todennäköisesti edelleen ympäristöön kohdistuvia paineita, kun liikenne lisääntyy ja kehitysmaista tuotettujen halvempien raaka-aineiden ja tavaroiden kysyntä kasvaa kaupan esteiden poistuessa. Yhteiskunnan kokonaiskulutuksen oletetaan kasvavan 50 prosenttia vuoteen 2010 mennessä, kun suuri osa maailman väestöstä omaksuu teollistuneen maailman runsaan kulutuksen mallit. Väestönkasvu ja ennusteet bruttokansantuotteen kasvusta (40 prosenttia vuosina 1990–2010 ja 140 prosenttia vuoteen 2050 mennessä) voivat myös vaikuttaa maailmanlaajuisesti hiilidioksidipäästöihin, joiden ennustetaan kolminkertaistuvan vuoteen 2050 mennessä.

Tämä korostaa sitä, että kehittyneiden maiden on vähennettävä luonnonvarojen käyttöä kestäville tasoille, jotta kehitysmaat saavat osuutensa maailmanlaajuisista resursseista.

Kansalaisten terveys ja elämänlaatu

³ Komission liikennettä ja CO₂-päästöjä koskeva tiedonanto - Kohti yhteisön ratkaisumallia KOM(1998), 204 lopullinen.

Vaikka ilmanlaatua on pystytty parantamaan, Euroopan ympäristön tila vaikuttaa edelleen kansalaisten terveyteen ja elämänlaatuun. Ilman saastuminen lisää jatkuvasti sairaalahoidon ja kuolemantapausten määrää Euroopan unionissa. Melulle altistuminen häiritsee nukkumista, vaikuttaa lasten kognitiiviseen kehittymiseen ja saattaa johtaa psykosomaattisiin sairauksiin. Komissio on arvioinut, että liikenteen aiheuttamat ilman saastumisen ja melun ulkoiset kustannukset ovat noin 0,6 prosenttia bruttokansantuotteesta⁴. Nämä vaikutukset heikentävät eurooppalaisten mahdollisuuksia elää turvallisessa ja puhtaassa ympäristössä, jonka he ansaitisivat. Lisäksi ne aiheuttavat yhteiskunnalle taloudellisia kustannuksia terveydenhoidon ja tuotannon alenemisen vuoksi. BSE-kriisi on hyvä esimerkki kestävämmien maatalouskäytäntöjen mahdollisista sosiaalisista kustannuksista.

Ulkoiset taloudelliset kustannukset, jotka aiheutuvat ympäristönsuojelutoimenpiteiden puutteesta sekä tuotannon ja kulutuksen kestävämmistä malleista, osoittavat kestävämmän kehityksen tehottomuutta ja sen vaikutuksia Euroopan unionin kansalaisiin. Ne korostavat sitä, että on laadittava kokonaisvaltainen strategia, jossa yhdistetään ympäristöön liittyvät, taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat, sekä edistettävä mahdollisuuksien mukaan saastuttaja maksaa -periaatetta.

Ilmastonmuutos, kehitysmaiden oikeutetut odotukset niille kuuluvista rajallisista maailmanlaajuisista resursseista ja kansalaisille ja yhteiskunnalle huonolaatuisesta ympäristöstä aiheutuvat kustannukset edellyttävät ympäristön kannalta kestävämpää kehitystä Euroopan unionissa samalla, kun pyritään taloudellisiin ja sosiaalisiin tavoitteisiin. Ne osoittavat, että ympäristöongelmien ratkaisemiseksi on tehtävä muutoksia talouden eri aloilla ja että tällaisesta laajemmasta lähestymistavasta saadaan laajempia taloudellisia ja sosiaalisia etuja. Tässä tiedonannossa esiintuodut suuntaukset osoittavat kuitenkin, että tällä hetkellä emme etene kohti kehityksen varmistamista. Kuudennessa ympäristöohjelmassa toteutettavien ympäristöpoliittisten lisätoimenpiteiden odotetaan auttavan ympäristöongelmien ratkaisemisessa. Ympäristöpaineiden taustalla olevien yhteiskunnallisten suuntausten vuoksi ympäristölainsäädäntö ei kuitenkaan riitä.

9. VIIDENNEN YMPÄRISTÖOHJELMAN PERIAATTEIDEN JATKAMINEN

Viidennen ympäristöohjelman yleisarvio vahvistaa, että yhteisö on pystynyt kehittämään ympäristöpolitiikkaansa ja tämä alkaa saada aikaan ympäristön parannuksia joillakin aloilla. Edistyminen kestävä kehityksen saavuttamisessa on selvästi ollut rajallista ja viidennessä ympäristöohjelmassa ei ole saavutettu siinä asetettuja tavoitteita. Vaikka ollaan yhä selvemmin tietoisia siitä, että on tärkeää sisällyttää ympäristötavoitteet muuhun politiikkaan varsinkin kun pyritään löytämään joustavampia ja kustannustehokkaampia ratkaisuja, tämä lähestymistapa ja sen perusteena olevat uudet ohjauskeinot ovat joillakin aloilla edelleen heikosti kehittyneitä. Perussuuntaukset monilla talouden aloilla ja niiden yhteydet ympäristövaikutuksiin antavat aiheutta huoleen.

⁴ Vihreä kirja oikeudenmukaisesta ja tehokkaasta hinnoittelusta liikenteen alalla, KOM(95), 691 lopullinen.

Tätä taustaa vasten komissio uskoo, että viidennen ympäristöohjelman pääperiaatteet pätevät edelleen ja että myös tulevien toimien olisi perustuttava niihin. Kun halutaan edistää yhteisön politiikkaa ympäristön suojelemiseksi ja parantamiseksi, lähtökohtana on tarve oppia viidennen ympäristöohjelman onnistuneista toimista ja toisaalta sen puutteista. Sen lisäksi, että kuudennessa ympäristöohjelmassa vahvistetaan tämänhetkisiä toimenpiteitä ja kehitetään uusia toimenpiteitä viimeaikana ilmenneiden ongelmien ratkaisemiseksi, kestävä kehitys edellyttää, että ympäristönäkökohdat sisällytetään entistä paremmin muuhun politiikkaan ja että kansalaiset ja sidosryhmät osallistuvat prosessiin, jonka tavoitteena on sitoutuminen ja vastuullisuus.

Olennaisinta on, että ympäristöön kohdistuvat kielteiset vaikutukset ja luonnonvarojen kulutus eivät ole sidoksissa taloudelliseen kasvuun. Tämä tarkoittaa, että taloudellisesta kasvusta huolimatta ympäristöä voidaan suojella käyttämällä resursseja tehokkaammin ja tiukentamalla ympäristönormeja. Edistämällä ekologisesti tehokkaampia tuotantomenetelmiä ja kulutustottumuksia voimme vähentää yhteiskuntamme jättämiä "ekologisia jalanjälkiä" ja siten turvata kehitysmaiden ja sekä nykyisten että tulevien sukupolvien tarpeet.

9.1. Yhdentäminen - alakohtaisten politiikkojen ympäristövaikutusten tarkastelu

Viidennessä ympäristöohjelmassa otettiin huomioon, että talouden eri alat vaikuttavat merkittävästi ympäristöön liittyviin muutoksiin. Kesäkuusta 1998 Eurooppa-neuvosto on vauhdittanut ympäristönäkökohtien sisällyttämistä muuhun politiikkaan pyytämällä eri neuvostoja raportoimaan ympäristökysymysten yhdentämisestä ja laatimaan ympäristöstrategioita. Kuuden eri alan neuvoston raportteja ja strategioita tarkastellaan Helsingissä kokoontuvassa Eurooppa-neuvostossa vuoden 1999 lopussa. Näitä strategioita pidetään ehdottaman tärkeinä, jotta eri aloilla voidaan saavuttaa järjestelmällisempi menettelytapa ympäristöongelmien ratkaisemiseen. Komission Helsingin huippukokousta varten laatima valmisteluasiakirja "Cardiffista Helsinkiin ja sen jälkeen" on osa tätä arviota. Lisäksi siinä ehdotetaan lisätoimia tulevaisuutta varten. Samalla ne ovat vaiheita jatkuvassa prosessissa, joka edellyttää

- vahvaa poliittista sitoutumista yhdentämiseen
- institutionaalisten järjestelyjen vahvistamista
- prosessin yleisen laadun vakaata hallintaa.

Tarkemmin ilmaistuna yhdentämisstrategioiden onnistumisen todennäköisyys lisääntyy, mikäli ne sisältävät

- tavoitteet, jotka ovat mahdollisimman hyvin mitattavissa, sekä tarvittavat toimenpiteet
- eurooppalaiset, kansalliset, alueelliset ja paikalliset osat
- indikaattorit eli mittarit edistymisen seurantaan ja politiikkojen tehokkuuden arviointia varten.

Yhdentämisprosessin avulla voidaan ymmärtää paremmin erilaisten eturistiriitojen ja kompromissien yhteydet, jotka vaikuttavat asiaan, kun yritetään saavuttaa eri toimijoiden välinen yhteisymmärrys. Se asettaa haasteen hallintojen nykyaikaistamiselle, koska se edellyttää uutta ja avointa hallintokulttuuria ja käytäntöä sekä lisää vuoropuhelua ja avoimuutta. Useat välineet ja taidot edistävät tällaista uutta kulttuuria:

- Tutkimus ja kehitys voivat viidennen ympäristöohjelman sekä aiempien ohjelmien tulosten hyödyntämisen kautta parantaa tietämystä. Tutkimus voi antaa päätöksentekijöille tietoa sosioekonomisten toimien vaikutuksesta ympäristöön sekä parhaista vaihtoehdoista politiikan laatimiselle.
- Strateginen ympäristövaikutusten arviointi on väline, jolla varmistetaan, että päätöksentekijät saavat ajoissa asianmukaista tietoa ja että eri sidosryhmät ja yleisö saavat tietoa ja heitä kuullaan päätöksentekoprosessissa. Tämä parantaa päätöksenteon laatua kaikilla tasoilla.
- Taloudellisen arvioinnin avulla voidaan ymmärtää toimien piileviä ympäristökustannuksia sekä määrittää tehokkaimmat vaihtoehdot eri tavoitteiden saavuttamista varten.
- Indikaattorit – sekä ympäristön avainindikaattorit (environmental headline indicators) että yksittäisten alojen yhdentämisindikaattorit – auttavat politiikan laatijoita, koska niistä saatavat tiedot osoittavat pitkäaikaisia suuntauksia. Tarkoituksena on luoda tietoperusta yhdennetyille poliittisille päätöksille tietyillä aloilla ja alojen välillä varmistaen, että ympäristöhuolet otetaan huomioon koordinoitusti.
- Kun EMAS-järjestelmän kaltaiset välineet leviävät kaikille talouden aloille ja eri viranomaisten keskuuteen, ne kannustavat mukauttamaan hallinnollisia rakenteita ja toimia.

Agenda 2000 -ohjelma oli positiivinen askel, joka osoittaa, miten ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet voidaan toteuttaa käytännössä maatalous-, laajentamis- ja aluepolitiikan yhteydessä. Jäsenvaltioista riippuu nyt se, miten Agenda 2000 -ohjelman tarjoamat mahdollisuudet hyödynnetään.

Yhteisön on jatkettava ponnistelujaan, joilla se pyrkii sisällyttämään ympäristönäkökohdat päätöksentekoon kaikilla politiikan aloilla sekä eurooppalaisella, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, mikäli se haluaa saavuttaa ympäristötavoitteensa ja ottaa huomioon kansalaisten odotukset.

9.2. Kansalaisten ja sidosryhmien osallistuminen

Viidennessä ympäristöohjelmassa korostettiin yhdentämistä ja yhteistyötä talouden eri alojen kanssa ja siten jaetun vastuun periaatetta. Yhdentäminen toimii ainoastaan, jos sidosryhmät tuntevat asian omakseen ja kansalaisilla on riittävästi osallistumiseen tarvittavaa luotettavaa tietoa. Vaikka EU:n kansalaiset ovat hyvin huolissaan ympäristön tilan huononemisesta, monilla on rajallinen käsitys siitä, mitä he voivat tehdä ympäristön suojelemiseksi. Vain harvat suhtautuvat luottavaisesti yleiseen tiedotukseen ja julkisen politiikan tehokkuuteen. Sidosryhmien riittämätön sitoutuminen on yksi syy siihen, miksi viides ympäristöohjelma on onnistunut vain osittain.

Yhteisö on jo ottanut käyttöön ohjauskeinoja, joilla sidosryhmiä voidaan kannustaa kantamaan vastuunsa. Näitä ovat ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä (EMAS), ympäristömerkintäohjelma, selkeiden perusteiden mukaiset ympäristösopimukset, LIFE-ohjelma sekä tuki toimille, joilla pyritään edistämään kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa (esim. kestävän kehityksen kaupungit -kampanja). On pyrittävä varmistamaan, että näitä välineitä hyödynnetään mahdollisimman hyvin. Ympäristövahinkovastuun järjestelmä täydentäisi näitä välineitä ja edistäisi suurempaa vastuullisuutta. Vastuumääräyksillä voitaisiin varmistaa, että saastuttaja maksaa ympäristövahingoista. Tämä edistäisi ennaltaehkäisyä ja ympäristöongelmien välttämistä. Asiaa edistäisi myös ihmisten ja taloudellisten toimien ympäristökustannusten ottaminen huomioon markkinahinnoissa saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti verotuksen ja muiden taloudellisten ohjauskeinojen avulla.

Kokemus on osoittanut, että kansalaisten aktiivisuus ohjaa politiikkaa parempaan suuntaan. Mikäli haluamme muuttaa tottumuksia, kansalaisten on saatava riittävästi tietoa ja heidän toimintavalmiuksiaan olisi vahvistettava.

Tieto on entistä selvemmin nähtävä välineenä, jonka avulla kansalaiset voivat tehdä perusteltuja valintoja ja ottaa niissä huomioon omat eettiset näkemyksensä sekä ympäristöasioihin liittyvät huolensa. Ympäristön tilaa ja vaihtoehtoisia toimintamalleja koskevien ajantasaisten tietojen on oltava keskeinen osa tulevaa politiikkaa.

Paremmat tiedot, kansalaisten osallistuminen poliittiseen prosessiin ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa antaa kansalaisille suuremman painoarvon ympäristöasioissa ja edistää vakaata ympäristöpolitiikkaa. Amsterdamin sopimus (255 artikla) antaa kansalaisille oikeuden tutustua Euroopan toimielinten asiakirjoihin. Tästä on määrättävä toimielinten säännöissä toukokuuhun 2001 mennessä. Kun vuonna 1998 tehtiin Århusin yleissopimus (YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa) ratifioidaan, sillä on tärkeä asema ympäristöhallinnon "demokratisoinnissa". Tämä puolestaan johtaa parempiin tietoihin perustuvaan ja avoimempaan sidosryhmien keskusteluun, jossa käsitellään mahdollisia ratkaisuja ympäristöongelmiin. Lisäksi indikaattorit, joilla mitataan politiikan toteutumista ja edistymistä, ovat käytännöllinen väline, joilla varmistetaan avoimuus ja kriittinen yleinen seuranta.

Tähän liittyen ympäristöä koskevaa koulutusta olisi tuettava enemmän yhteisön ohjelmissa (esim. Sokrates ja Leonardo da Vinci).

10. YHTEENVETO: YMPÄRISTÖSTÄ KESTÄVÄÄN KEHITYKSEEN – MITÄ SEURAAVAKSI

Viidennen ympäristöohjelman arviointi osoittaa, että edistymistä on tapahtunut ympäristölainsäädännön antamisessa mutta ympäristökysymysten sisällyttäminen muuhun politiikkaan on edennyt hitaasti. Ohjelman yleinen lähestymistapa pätee kuitenkin edelleen, ja se muodostaa perustan tulevalle politiikalle. Keskeiset haasteet Euroopassa liittyvät kestävämmiin tuotanto- ja kulutustapoihin, jotka

- heikentävät ympäristön laatua,

- haittaavat terveyttä ja turvallisuutta,
- tuhlaavat luonnonvaroja,
- aiheuttavat ilmasto-olojen muutoksia, jotka voivat olla vaarallisia.

Tällä hetkellä Euroopan unioni on kaukana Amsterdamin sopimukseen sisältyvästä laajemmasta tavoitteesta, kestävästä kehityksestä. Nyt on osoitettava, miten tätä sitoumusta voidaan noudattaa käytännössä. Olennaisinta on muuttaa taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien tavoitteiden määrittämistä siten, että niistä tulee toisiaan täydentäviä ja ne yhdessä myötävaikuttavat kestäväan kehitykseen. Edistyminen ei riipu yksistään yhteisön toimista vaan suuressa määrin myös siitä, miten halukkaita jäsenvaltiot ovat kantamaan vastuunsa.

Strateginen lähestymistapa kestäväan kehitykseen voisi muodostua ohjaavista periaatteista ja tavoitteista sekä niitä tukevista toimintasuunnitelmista, joissa käsitellään erilaisia taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä kysymyksiä. Kuudes ympäristöohjelma olisi yksi pilareista strategiassa, jossa käsiteltäisiin tärkeimpiä ympäristöön liittyviä tavoitteita sekä talouden tärkeimpien alojen strategioita ja toteutettaisiin ympäristöpoliittisia toimenpiteitä, jotka ovat olennaisia kestäväan kehityksen kannalta. Uudessa ympäristöohjelmassa asetettaisiin yleisiä tavoitteita, jotka on muunnettava mitattavissa oleviksi tavoitteiksi. Niiden avulla ohjataan sekä ympäristötoimenpiteiden että talouden eri alojen strategioiden kehittämistä. Kuudennen ympäristöohjelman ensisijaisia tavoitteita on tarkasteltava laajentuneen Euroopan unionin kannalta, ja yhtenä haasteena on kehittää Euroopan unionin ympäristöstrategia laajennusprosessia varten.

Laaja keskustelu, jossa ovat edustettuina kaikki eturyhmät, on tärkeä osa kuudennen ympäristöohjelman laatimista. Tällä asiakirjalla pyritään tarjoamaan perusta yleistä lähestymistapaa ja uuden ohjelman ensisijaisia tavoitteita koskevalle keskustelulle.