EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 17.7.2002
KOM(2002) 412 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Yhteisön tason ympäristösopimukset osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevaa toimintasuunnitelmaa

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Yhteisön tason ympäristösopimukset osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevaa toimintasuunnitelmaa

Sisältö

1. Johdanto ... 3

2. Yleinen tausta ... 4

3. Vuoden 1996 tiedonanto ympäristösopimuksista ja sitä seuranneet toimet ... 5

4. Itsesääntely ja yhteissääntely ympäristöpolitiikan alalla ... 7

4.1. Itsesääntely ... 7

4.1.1 Ympäristösopimuksen vahvistaminen kirjeenvaihdolla tai komission suosituksella .. 7

4.1.2. Ympäristösopimuksen tunnustaminen komission suosituksella, johon liittyy päätös seurannasta ... 7

4.2. Yhteissääntely ... 8

5. Lainsäädännölliset perusedellytykset ympäristösopimusten käytölle ... 9

6. Ympäristösopimusten arviointiperusteet ... 10

7. Menettelyvaatimukset ... 12

7.1. Ympäristösopimukset itsesääntelyn välineenä ... 12

7.1. Ympäristösopimukset yhteissääntelyn välineenä ... 12

8. Päätelmät: jatkotoimenpiteet ... 13

1. JOHDANTO

Euroopan komissio hyväksyi 5. kesäkuuta 2002 lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman[1], joka perustui Lissabonin Eurooppa-neuvoston antamaan ja Tukholman, Laekenin sekä Barcelonan huippukokouksissa vahvistettuun toimeksiantoon. Asiasta tehtäneen Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti toimielinten välinen sopimus jo ennen vuoden 2002 loppua. Sääntely-ympäristön yksinkertaistamisella ja parantamisella pyritään (kansalaisten eduksi) siihen, että yhteisön lainsäädännöllä voitaisiin paremmin ratkaista esiin tulevia ongelmia, vastata laajentumisen haasteisiin ja ottaa huomioon tekniset ja paikalliset realiteetit. Lisäksi tarkoituksena on taata korkeatasoinen oikeusvarmuus kaikkialla Euroopan unionissa ja mahdollistaa taloudellisten ja sosiaalisten toimijoiden dynaamisuus ja vahvistaa siten yhteisön uskottavuutta.

Komissio korosti toimintasuunnitelmassa, että lainsäädännön lisäksi voidaan käyttää vaihtoehtoisia keinoja rajoittamatta kuitenkaan perustamissopimuksen määräyksiä tai lainsäädäntövallan käyttäjän oikeuksia. Valittavana on useita välineitä, joilla voidaan saavuttaa perustamissopimuksen tavoitteet ja samalla yksinkertaistaa lainsäädäntötyötä ja itse lainsäädäntöä (yhteissääntely, itsesääntely, alakohtaiset vapaaehtoiset sopimukset, avoin koordinointimenetelmä, rahoitustoimet, tiedotuskampanjat). Itsesääntelyn ja yhteissääntelyn välineet mahdollistavat monia erilaisia lähestymistapoja. Perusperiaatteena on, että olisi löydettävä yksinkertaisin vaihtoehto, jolla voidaan saavuttaa halutut tavoitteet. Vaikka komissio pitää tiukasti kiinni vaativien tavoitteiden asettamisesta ja tulosten seurannasta, se myös tukee vakavasti otettavia pyrkimyksiä edistyä asioissa vapaaehtoisten sopimusten avulla. Komission olisi kuitenkin säilytettävä vapaus harjoittaa aloiteoikeuttaan ja lainsäädäntövallan käyttäjien oikeus käyttää demokraattista valvontaa.

Ympäristöpolitiikan alalla on viime aikoina saatu runsaasti kokemusta itsesääntelystä ja alakohtaisista vapaaehtoisista sopimuksista. Vuonna 1996 komissio antoi kansallisen tason ympäristösopimuksia koskevan tiedonannon (katso luku 3 jäljempänä), mutta siinä ei juurikaan käsitelty yhteisön tason ympäristösopimuksia. Komission laadittua toimintasuunnitelman lainsäädännön yksinkertaistamisesta ja parantamisesta voidaan selventää, kuinka toimintasuunnitelman ehdotuksia yhteissääntelystä, itsesääntelystä ja alakohtaisista vapaaehtoisista sopimuksista voidaan soveltaa ympäristösopimuksiin yhteisön tasolla. Tällä tiedonannolla ei rajoiteta toimintasuunnitelman soveltamista muilla politiikan sektoreilla. Sen tarkoituksena on edistää kuudennessa ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa esitettyä tavoitetta, joka koskee ympäristöparannusten saavuttamista aiempaa kustannustehokkaammin ja nopeammin.

Ympäristösopimuksia voi syntyä monilla erilaisilla tavoilla. Ne voivat ensinnäkin olla sidosryhmien puhtaasti spontaaneja päätöksiä hyvin erilaisilla aloilla, joilla komissio ei ole ehdottanut lainsäädäntöä eikä ilmoittanut aikomuksestaan tehdä niin. Komissio kannustaa sidosryhmiä aktiivisuuteen sopimusten tekemisessä. Toiseksi ympäristösopimusten alkusysäyksenä voi olla sidosryhmien reaktio komission ilmoitukseen siitä, että se aikoo antaa lainsäädäntöä. Kolmanneksi ne voivat syntyä komission aloitteesta. Ympäristösopimuksiin liittyvät arviointiperusteet ja menettelyvaatimukset riippuvat osittain siitä, miten sopimus on saanut alkunsa.

---

[1] KOM (2002) 278 lopullinen, 5.6.2002.

Poliittiset päättäjät ovat viime vuosina olleet yhä kiinnostuneempia ympäristösopimuksista. Eri sidosryhmien (usein yritysten etujärjestöjen) välisten sopimusten mahdollisuudet edistää tehokkaasti ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamista on laajasti tunnustettu. Jäsenvaltiot ja yhteisö ovat jo saaneet jonkin verran kokemusta ympäristösopimuksista, ja tähän mennessä tulokset ovat olleet rohkaisevia. Vaikka tällaiset sopimukset eivät ole ihmelääke ympäristöongelmiin eivätkä ne ole paras mahdollinen väline kaikissa olosuhteissa, ne voivat arvokkaalla tavalla täydentää – eivät kuitenkaan korvata – muita politiikan välineitä, erityisesti lainsäädäntöä.

Määritelmien on oltava selkeitä alusta alkaen. Termejä "vapaaehtoiset sopimukset", "ympäristösopimukset" ja "pitkäaikaiset sopimukset" käytetään usein sekaisin, vaikka näiden välineiden oikeudellinen muoto ja sisältö voivat olla hyvin erilaisia. Termiä "sopimus" käytetään tavallisesti myös välineistä, jotka oikeudellisesti ovat teollisuuden tai yritysten yksipuolisia sopimuksia. Tässä tiedonannossa käytetään yksinkertaisuuden ja selkeyden vuoksi ainoastaan käsitettä "ympäristösopimukset".

Ympäristösopimuksia yhteisön tasolla ovat ne, joiden nojalla sidosryhmät sitoutuvat vähentämään pilaantumista, sellaisena kuin se on määriteltynä ympäristölainsäädännössä, tai saavuttamaan perustamissopimuksen 174 artiklassa esitetyt ympäristötavoitteet. Tällä tiedonannolla ei kuitenkaan rajoiteta toimielinten välisen sopimuksen määräyksiä eikä sääntöjä ja perusteita, joita sovelletaan vapaaehtoisiin sopimuksiin muilla kuin ympäristön aloilla. Tiedonanto ei myöskään vaikuta uutta lähestymistapaa koskevaan lainsäädäntöön. Ympäristösopimuksia ei kuitenkaan neuvotella komission kanssa. Komissio voi tunnustaa ne joko kirjeenvaihdolla, komission suosituksella, suosituksella ja siihen liittyvällä seurantaa koskevalla parlamentin ja neuvoston päätöksellä tai yhteisön lainsäädäntövallan käyttäjän päättämällä asetuksella. Nämä ympäristösopimukset olisi erotettava niistä ympäristösopimuksista, joihin jäsenvaltiot ovat liittyneet yhteisön direktiivin toimeenpanevalla kansallisella säädöksellä.

2. YLEINEN TAUSTA

1980-luvun jälkipuoliskolta lähtien sekä EU:n jäsenvaltiot että kolmannet maat sekä yhteisö itse ovat tehneet ympäristösopimuksia. Kattavimman kartoituksen niiden käytöstä on tehnyt OECD vuonna 1999 julkaistussa raportissa[2]. Sen mukaan ympäristösopimuksia voidaan tehokkaimmin käyttää osana poliittista kokonaisuutta yhdessä lainsäädännöllisten ja taloudellisten välineiden kanssa.

OECD:n raportin mukaan pelkästään EU:ssa on tehty 312 ympäristösopimusta. (Tämä perustuu vuonna 1997 tehtyyn Euroopan ympäristökeskuksen tutkimukseen.) Jotkin jäsenvaltiot ovat jo julkaisseet kansallisia raportteja suhtautumisestaan ympäristösopimuksiin ja niistä saadusta kokemuksesta. OECD:n raportissa korostetaan, että ympäristösopimusten tehokkuudesta ympäristönsuojelun parantamiseksi on vain rajoitetusti määrällisistä näyttöä, ja asiasta tarvitaan lisätutkimusta. On kuitenkin selvää, että ympäristösopimuksilla voidaan saada aikaiseksi laadullisia parannuksia, joita ovat esimerkiksi yhteisymmärryksen lisääminen, laajempi tiedotus, tietoisuuden lisääminen yrityksissä ja yritysten ympäristöhallinnon parantaminen[3]. Komission ehdotuksessa kuudenneksi ympäristöä

---

[2] Voluntary Approaches for Environmental Policy – an Assessment. OECD 1999, ISBN 92-64-17131-2

[3] Environmental Agreements – Environmental Effectiveness, European Environment Agency, Environmental Issues Series no. 3, 1997

koskevaksi yhteisön toimintaohjelmaksi korostetaan erityisesti tarvetta saavuttaa tällaisia laadullisia parannuksia ympäristöpolitiikan laatimisessa ja täytäntöönpanossa.

Kuudetta ympäristöä koskevaa yhteisön toimintaohjelmaa koskevassa tiedonannossa[4] komissio katsoi, että osaltaan yhteisön ympäristölainsäädännön onnistumisen ansiosta "ympäristön epäpuhtauksien lähteet eivät kuitenkaan enää ole vain yksittäisiä teollisuuslaitoksia vaan hajallaan monenlaisessa taloudellisessa toiminnassa ja kuluttajakäyttäytymisessä. Tämän vuoksi niitä ei enää voida yhtä helposti ratkaista vain käskyillä ja valvonnalla." Tämän seurauksena "joissain tapauksissa sopivin ja joustavin tapa puuttua ympäristökysymyksiin on soveltaa muita kuin sääntelyyn perustuvia menetelmiä". Perinteisen sääntelyn vaihtoehdoilla, kuten vapaaehtoisilla sitoumuksilla, voidaan myös rohkaista yrityksiä uudistumaan ja vastaamaan ympäristöhaasteisiin.

Sisämarkkinoiden, kuluttaja-asioiden ja matkailun neuvosto totesi strategiassaan, joka koskee ympäristösuojelun ja kestävän kehityksen sisällyttämistä yhteismarkkinoihin, että jäsenvaltioiden ja komission olisi kannustettava teollisuutta tekemään avoimia ja tehokkaita ympäristösopimuksia selkeiden ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi[5].

Teollisuusneuvosto katsoi toukokuussa 2001 antamissaan päätelmissä[6], että "kestävän kehityksen huomioon ottamista Euroopan unionin yrityspolitiikassa koskevassa strategiassa, jossa politiikan eri välineet ovat tasapainossa ja joka ei voi pääosiltaan perustua sääntelyvälineisiin, olisi etusija annettava markkinaehtoisille ja vapaaehtoisille lähestymistavoille".

Yritysten sosiaalista vastuuta koskevassa tiedonannossaan[7] komissio on tukenut kumppanuuteen perustuvaa lähestymistapaa, jossa yritysten ja muiden sidosryhmien välillä pyritään sopimaan yritysten sosiaalisen vastuun käytännöistä ja välineistä. Tämä on tässä tiedonannossa esitettyjen periaatteiden mukaista.

3. VUODEN 1996 TIEDONANTO YMPÄRISTÖSOPIMUKSISTA JA SITÄ SEURANNEET TOIMET

Komissio antoi vuonna 1996 neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedonannon ympäristösopimuksista[8]. Ympäristösopimukset olivat tuolloin uusi politiikan väline, jolla täydennettiin sääntelytoimenpiteitä. Tiedonannossa todettiin, että ympäristösopimuksilla on useita etuja, esimerkiksi:

– teollisuuden ennakoiva ja aktiivinen lähestymistapa

– kustannustehokkuus ja räätälöidyt ratkaisut sekä

– ympäristötavoitteiden nopea saavuttaminen.

---

4 KOM(2001)31 lopullinen, 24.1.2001.

5 Raportti Göteborgin Eurooppa-neuvostolle 15.–16. kesäkuuta 2001. Katso myös komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle "Yhtenäismarkkinat ja ympäristö", 8.6.1999, KOM(1999)263 lopullinen.

6 "Strategia ympäristönäkökohtien ja kestävän kehityksen huomioon ottamiseksi energiapolitiikassa", neuvoston päätöslauselma, 2347. neuvoston kokous (energia/teollisuus), Bryssel, 14.-15. toukokuuta 2001, neuvoston asiakirja 8763/01, 29.5.2001.

7 KOM(2002)347 lopullinen, 2.7.2002.

8 KOM(1996)561 lopullinen, 27.11.1996

Tiedonannon mukaan näiden tulosten saavuttaminen edellyttää, että sopimuksissa on selkeästi määritetty ympäristötavoitteet, ne ovat avoimia "tätä menoa" -tilanteen jatkumisen estämiseksi ja ne sisältävät täytäntöönpanomekanismit (kuten sakot tai muut seuraamukset) sekä järjestelyt "vapaamatkustajien" välttämiseksi. Näitä ja muita vaatimuksia käsitellään jäljempänä luvussa 5.

Yhteisön tason ympäristösopimuksista vuoden 1996 tiedonannossa todetaan mm., että "tällä hetkellä komission on ... käytettävä ei-sitovia sopimuksia välineenä teollisuuden aktiivisemman toiminnan edistämisessä ja tehokkaiden ympäristötoimien kannustimena". Komissio onkin tämäntyyppisten sopimusten osalta toiminut tapauskohtaisesti.

Parhaiten tunnettuja esimerkkejä yhteisön tason ympäristösopimuksista ovat eurooppalaisten, japanilaisten ja korealaisten autoteollisuusjärjestöjen kanssa tehdyt sopimukset henkilöautojen CO_2-päästöjen vähentämiseksi. Nämä sopimukset on tunnustettu komission suosituksilla[9]. Uusien henkilöautojen keskimääräisten hiilidioksidipäästöjen seurantajärjestelmästä tehdyllä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä[10] täydennetään näitä sopimuksia. Näiden sopimusten onnistumisesta ei tässä vaiheessa ole mahdollista tehdä lopullista arviointia, koska sopimusten voimassaoloaika ei ole vielä päättynyt, mutta kansalaisyhteiskunnan, kansalaisjärjestöjen, työmarkkinaosapuolten ja yleisön (laajassa merkityksessä) olisi oltava osallisina tulevissa ympäristösopimuksessa aiempaa suuremmassa määrin.

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat molemmat katsoneet, että ympäristösopimusten tekemistä koskevat menettelyt olisi määriteltävä selkeämmin:

– Vastauksena vuoden 1996 tiedonantoon **Euroopan parlamentti** vaati 17. heinäkuuta antamassaan päätöslauselmassa[11] komissiota "valmistelemaan ensimmäiseksi ehdotuksia mahdollisista menettelytavoista neuvotteluvaltuuksien antamisesta yhteisötason ympäristösopimuksia varten, jolloin parlamentin osallistuminen EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan 3 kohdan mukaisesti on varmistettava sekä neuvotteluvaltuuksien antamisen että neuvotteluiden yhteydessä".

– PVC:tä ja ympäristöä koskevasta komission vihreästä kirjasta antamassaan päätöslauselmassa Euroopan parlamentti pyysi komissiota "esittämään ehdotuksen vapaaehtoisia ympäristösopimuksia koskevasta puitelainsäädännöstä, johon sisältyvät ehtoja, tarkkailujärjestelyitä ja sitovia rangaistuksia koskevat keskeiset kriteerit"[12].

– **Neuvosto** totesi ympäristösopimuksista päätöslauselmassaan 7. lokakuuta 1997 "että … ympäristösopimukset on neuvoteltava erikseen sovittavia menettelyjä noudattamalla"[13].

Komissio tunnustaa, että on tarpeen selventää sitä, miten ympäristösopimuksiin pitäisi suhtautua ja miten niitä voitaisiin edistää yhteisön tasolla. Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevassa toimintasuunnitelmassa ja erityisesti sen luvussa 2.1 "Sopiva välineiden käyttö" esitetään tähän yleistä vastausta, josta on keskusteltava kolmen

---

9 Suositukset 1999/125/EY, 2000/303/EY ja 2000/304/EY.
10 Päätös N:o 1753/2000/EY, 22.6. 2000, EYVL L 202, 10.8.2000, s.1.
11 EYVL C 286, 22.9.1997, s. 254.
12 PE 303.049, 3.4.2001, kohta 25.
13 EYVL C 321, 22.10.1997, s.6

toimielimen välillä. Tässä tiedonannossa esitetään yksityiskohtaisemmin, miten ympäristösopimukset voitaisiin sovittaa näihin puitteisiin.

4. ITSESÄÄNTELY JA YHTEISSÄÄNTELY YMPÄRISTÖPOLITIIKAN ALALLA

Ympäristösopimukset ovat perusluonteeltaan itsesääntelyyn perustuvia käytäntöjä, koska niillä ei ole oikeudellisesti sitovia vaikutuksia yhteisön tasolla. Monet sopimukset syntyvät spontaanisti. Komissio voi kuitenkin toimintasuunnitelmassa esitettyjen ehdotusten mukaisesti edistää niitä tai vahvistaa ne (itsesääntely) tai ehdottaa lainsäätäjälle niiden käyttämistä sopivassa tilanteessa (yhteissääntely).

Silloin kun tehdään sidosryhmien aloitteesta puhtaasti spontaani päätös aloilla, joilla komissio ei ole ehdottanut lainsäädäntöä eikä ilmaissut aikomusta tehdä niin, on mahdollista, että komission taholta ei tarvita toimia.

4.1. Itsesääntely

Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman mukaan itsesäätelyllä tarkoitetaan niitä lukuisia käytäntöjä, yhteisiä sääntöjä, käytännesääntöjä tai vapaaehtoisia sopimuksia, joita talouden ja yhteiskunnan toimijat, kansalaisjärjestöt tai järjestäytyneet ryhmät vahvistavat itse vapaaehtoisesti ohjatakseen ja organisoidakseen toimintaansa. Itsesääntelyyn - toisin kuin yhteissääntelyyn - ei liity lainsäädäntöä. Itsesääntelystä tekevät tavallisesti aloitteen sidosryhmät.

Komissio voi katsoa paremmaksi olla tekemättä lainsäädäntöehdotusta silloin, kun tämänkaltaisia sopimuksia on jo tehty ja niiden avulla voidaan saavuttaa perustamissopimuksen tavoitteet. Komissio voisi kuitenkin ehdottaa virallisen prosessin käynnistämistä, jotta se voi läheisesti seurata edistymistä tiettyjen sopimusten osalta.

4.1.1 Ympäristösopimuksen vahvistaminen kirjeenvaihdolla tai komission suosituksella

Ympäristöalan itsesääntelyjärjestelyjä on yhteisön tasolla tähän saakka tunnustettu esimerkiksi ***komission suosituksilla*** ja joissakin tapauksissa yksinkertaisesti ***kirjeenvaihdolla***. Toisin sanoen komissio voi valita, käynnistääkö se ympäristösopimuksen tekemisen suosituksen avulla vai vahvistaako se sopimuksen kyseisten teollisuuden edustajien kanssa käydyllä kirjeenvaihdolla, sillä edellytyksellä, että noudatetaan jäljempänä luvussa 6 esitettyjä perusteita.

Suosituksella, joka ei ole luonteeltaan sitova säädös, voidaan ainoastaan kannustaa taloudellisia toimijoita, jotka ovat sitoutuneet saavuttamaan ympäristötavoitteen perustamissopimuksen 174 artiklan mukaisesti. Komissio ei voi koskaan "tunnustamalla" tällaisen sitoumuksen luopua aloiteoikeudestaan. Myöskään kirjeenvaihdolla "tunnustettu" toimijoiden sitoumus ei voi tarkoita minkäänlaista sitoutumista komission puolelta.

4.1.2. Ympäristösopimuksen tunnustaminen komission suosituksella, johon liittyy päätös seurannasta

Tietyissä tapauksissa ympäristösopimusten tuloksiin voi liittyä komission ja lainsäädäntövallan käyttäjän etu, ja ne voivat sen vuoksi haluta seurata sitä läheisesti, esimerkiksi yhdistämällä komission suosituksen ja seurantaa koskevan parlamentin ja neuvoston päätöksen.

4.2. Yhteissääntely

Ympäristösopimuksia voidaan tehdä myös säädöksen perusteella eli sitovammalla ja muodollisemmalla tavalla sääntelyn muodossa, jolloin osapuolet voivat panna täytäntöön tietyn osan yhteisön lainsäädäntöä. Tämän sääntelyjärjestelmän puitteissa lainsäädäntövallan käyttäjä päättää lainsäädännön olennaisista näkökohdista: tavoitteista, täytäntöönpanoon liittyvistä määräajoista ja menettelyistä, lainsäädännön soveltamisen seurantaan liittyvistä menetelmistä sekä mahdollisista seuraamuksista, jotka ovat tarpeen lainsäädännön oikeusvarmuuden takaamiseksi. Yhteissääntelyn panee yleensä vireille komissio joko omasta aloitteestaan tai vastauksena teollisuuden vapaaehtoisiin toimiin.

Yhteissääntelyllä voidaan siten saavuttaa sekä ympäristösopimusten edut että lainsäädännön kautta saavutettavat lailliset takuut. Komissio ehdottaa lainsäädäntövallan käyttäjälle säädökseen perustuvaa yhteissääntelyä, jolloin kaikki kyseistä aihetta koskevat ehdotukset ohjataan lainsäädäntövallan käyttäjälle.

Yhteissääntelyjärjestelyjen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antaisivat direktiivin komission ehdotuksesta. Direktiivissä säädettäisiin tietystä tarkoin määritetystä ympäristötavoitteesta, joka on saavutettava tiettyyn määräaikaan mennessä. Siinä myös asetettaisiin ehdot säännösten noudattamisen seurannalle ja esitettäisiin lainvalvonta- ja muutoksenhakumenetelmät. Säädöksen ei tarvitsisi sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, miten tavoite on saavutettava. Lainsäädäntövallan käyttäjä päättää, missä määrin toimenpiteiden määrittäminen ja toteuttaminen voidaan jättää eri osapuolille niiden todetun kokemuksen perusteella. Näiden säännösten on oltava yhteensopivia eurooppalaisen kilpailulainsäädännön kanssa.

Yhteissääntelyn avulla voidaan myös säätää täytäntöönpanoon liittyvistä järjestelyistä. Tämä tarkoittaa sitä, että sisällön ja määräaikojen lisäksi säädetään määräajan jälkeisistä menettelyistä (myös tarkistusjärjestelyistä) siltä varalta, että tavoitetta ei saavuteta määräaikaan mennessä. Joka tapauksessa niissä tapauksissa, joissa yhteissääntelyn avulla ei saavuteta toivottuja tuloksia, komissio voi käyttää oikeuttaan tehdä perinteinen lainsäädäntöehdotus lainsäädäntövallan käyttäjälle.

Säädökseen voitaisiin sen vuoksi sisällyttää välitavoitteita, joiden avulla voitaisiin arvioida, saavutetaanko sopimuksen avulla sille asetetut tavoitteet. Mikäli näitä välitavoitteita ei saavuteta, yhteissääntelyssä voitaisiin määrittää ehdot, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on sovellettava tavoitteiden saavuttamista koskevia lisäsäännöksiä. Asianmukaiset menettelyt olisi huolellisesti suunniteltava tapauskohtaisesti.

Tätä lähestymistapaa voidaan havainnollistaa teoreettisella esimerkillä. Mikäli tietyn tuotteen tai aineen osalta pyritään 60 prosentin kierrätysasteeseen, yksinkertaisessa yhteissääntelylähestymistavassa säädöksessä (direktiivissä) asetetaan tavoitteet sekä määräajat niiden tavoittamiselle sekä säädetään seurannasta. Säädöksessä voitaisiin myös esittää välivaiheet alempien kierrätysasteiden saavuttamisesta aikaisempina määräaikoina. Mikäli seuranta osoittaa, että näitä välitavoitteita ei saavuteta ja että lopullisenkaan tavoitteen saavuttaminen ei ole todennäköistä, voidaan turvautua lisätoimenpiteisiin, mikäli ne sisältyvät alkuperäiseen säädökseen.

Kuten Euroopan parlamentissa käydyt keskustelut osoittavat, yhteissääntely on yksi vaikeimmista kysymyksistä, ei ainoastaan eri aloja edustaville toimijoille, vaan myös toimielimille. Säädöksen muodossa toteutettavan yhteissääntelyn avulla voidaan taata, että lainsäädäntövallan käyttäjän määrittämät tavoitteet voidaan toteuttaa alalla tunnetusti

aktiivisesti toimivien osapuolten toimenpiteinä. Lainsäädännön yksinkertaistamisen osalta komissio on vakuuttunut, että yhteissääntely on menetelmä, jonka toteuttaminen – yhteisessä toimielinten välisessä sopimuksessa asetettujen perusteiden mukaisesti – voi osoittautua merkittäväksi vaihtoehdoksi, kun on mukautettava lainsäädäntöä kyseessä oleviin ongelmiin ja aloihin, vähennettävä lainsäädäntötyön rasitetta keskittymällä lainsäädännön olennaisiin osiin sekä hyödynnettävä eri osapuolten (erityisesti toiminnanharjoittajien ja työmarkkinaosapuolten) kokemusta.

5. LAINSÄÄDÄNNÖLLISET PERUSEDELLYTYKSET YMPÄRISTÖSOPIMUSTEN KÄYTÖLLE

Euroopan yhteisön perustamissopimus ei sisällä ympäristösopimuksia koskevia määräyksiä. Sopimusten on kuitenkin oltava perustamissopimuksen määräysten sekä yhteisön kansainvälisten sopimusten mukaisia.

- Perustamissopimuksen 175 artiklan mukaan neuvosto ja Euroopan parlamentti tekevät päätökset ympäristöpolitiikkaan liittyvistä yhteisön toimista 174 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi yhteispäätösmenettelyn mukaisesti komission ehdotuksesta. Niiden on kuultava talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa. Ympäristösopimuksia käytettäessä on kunnioitettava **toimielinten välistä tasapainoa** päätöksenteossa.

- Ympäristösopimusten on noudatettava Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräyksiä **sisämarkkinoita ja kilpailua koskevista säännöistä, mukaan luettuina ympäristöalan valtiontukea koskevat suuntaviivat.** Niiden olisi sen vuoksi oltava perustamissopimuksen 81 artiklan mukaisia. Komission tiedonannon "Suuntaviivat EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin" [14] luvussa 7 käsitellään erityisesti ympäristösopimuksia.

- Jäsenvaltioissa ja yhteisössä (EY:n perustamissopimuksen mukaisesti) olisi varmistettava **tuomioistuinvalvonta**, jolla taataan, että ympäristösopimuksesta johtuvia velvollisuuksia ja sitoumuksia noudatetaan. Lisäksi olisi yksilöitävä yksilölliset ja yhteiset vastuut mahdollisten seuraamusten varalta.

- **Monenvälisten ympäristösopimusten** mukaisten velvoitteiden osalta voidaan todeta, että yhteisö on kansainvälisen oikeuden nojalla toimivaltansa puitteissa vastuussa kaikkien tekemiensä kansainvälisten sopimusten toteuttamisesta. Tätä velvoitetta ei voida siirtää yksinomaan muille toimijoille, kuten ympäristösopimusten yksityisille sopimuspuolille. Tämä voisi aiheuttaa ongelmia, mikäli ympäristösopimukset olisivat *ainoita* välineitä monenvälisten ympäristösopimusten mukaisten sitoumusten toteuttamiselle eikä käytettävissä olisi tehokkaita järjestelyjä määräysten rikkomisen varalta.

- Myös monenväliset **kauppasäännöt** on otettava huomioon ympäristösopimusten laadinnassa ja täytäntöönpanossa. Syrjinnän välttämiseksi on tärkeää varmistaa, että kolmansien maiden toimijat voivat osallistua ympäristösopimuksiin sekä valmistelu- että toimeenpanovaiheessa. Lisäksi on otettava huomioon, että ympäristösopimuksiin osallistuville toimijoille myönnettävät edut (esim. verohelpotukset) voivat kuulua tukia ja tasoitustulleja koskevan WTO:n sopimuksen soveltamisalaan. Tämän vuoksi on tarkastettava, että ehdotetut ympäristösopimukset ovat myös WTO:n sääntöjen mukaisia.

---

[14] EYVL C 3, 6.1.2001, s. 2.

- Tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevalla Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimuksella[15] vahvistetaan kansalaisten "oikeutta tietää" laajassa mielessä. Ympäristösopimukset mainitaan yleissopimuksen 2 artiklassa olevassa ympäristötiedon määritelmässä. Tämän vuoksi on tarpeen varmistaa, että ympäristösopimuksia koskeva tieto saatetaan kansalaisten saataville yleissopimuksen määräysten mukaisesti. Oikeudellisten näkökohtien lisäksi avoimuus sekä suunnittelu- että täytäntöönpanovaiheessa voi vaikuttaa merkittävästi ympäristösopimusten onnistumiseen.

6. YMPÄRISTÖSOPIMUSTEN ARVIOINTIPERUSTEET

Vuoden 1996 tiedonannossa yksilöitiin jo perusteet, joita pidettiin edellytyksenä ympäristösopimusten asianmukaiselle käytölle (ja onnistumiselle). Tiedonannossa ehdotettiin "asianosaisten kuulemista ennen sopimuksen tekemistä, sitovaa muotoa, määrällisiä ja vaiheittaisia tavoitteita, tulosten seurantaa sekä sopimuksen ja saavutettujen tulosten julkaisemista. Näiden perusteiden avulla pitäisi olla mahdollista välttää ainoastaan epämääräisten tavoitteiden asettaminen, avoimuuden puute ja mahdollinen "vapaamatkustajien" aiheuttama kilpailun vääristyminen."

Ympäristösopimuksesta on saatava ympäristönsuojelun parantamiseen liittyvää **lisäarvoa**. Ympäristöä koskevalla yhteisön politiikalla on aina pyrittävä **korkeaan ympäristösuojelun tasoon**. Ennen ympäristösopimuksen tunnustamista komission on varmistettava, että se täyttää tämän edellytyksen. Sopimuksen tavoitteiden olisi perustuttava ensisijaisesti kuudenteen ympäristöä koskevaan yhteisön toimintaohjelmaan, muihin tärkeisiin poliittisiin asiakirjoihin sekä monenvälisiin ympäristösopimuksiin. Näin olisi varmistettava, että sopimuksesta saadaan lisäarvoa "tätä menoa" -tilanteeseen verrattuna.

Lisäksi komissio kiinnittää huomiota seuraaviin perusteisiin käytettäessä sekä itsesääntelyä että sääntelyä.

i. Hallinnon kustannustehokkuus

Vuoden 1996 tiedonannossa korostettiin jo ympäristösopimusten mahdollista kustannustehokkuutta teollisuuden kannalta. Tässä yhteydessä esitettyjen yleisten perusteiden lisäksi (suurempi vapaus päättää yrityksen tasolla siitä, miten ympäristötavoitteet saavutetaan, mahdollisuudet luoville räätälöidyille ratkaisuille) ympäristösopimuksia on arvioitava myös *yhteisön toimielimille* aiheutuvien *verrannollisten hallinnollisten kustannusten* kannalta. Ympäristösopimusten hallinnoinnista voi aiheutua erityisen korkeita kustannuksia täytäntöönpanovaiheessa toteutettavan seurannan ja säännösten noudattamisen valvonnan vuoksi. Ympäristösopimusten ei tulisi aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa suhteessa niiden tavoitteisiin ja muihin käytettävissä oleviin politiikan välineisiin.

ii. Edustavuus

Sopimuspuolten on oltava komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin näkemyksen mukaan edustavia, järjestelmällisiä ja vastuullisia. Sopimuksen tekevien yritysten ja niiden järjestöjen olisi edustettava huomattavaa enemmistöä asianomaisesta talouden alasta, ja poikkeuksia olisi oltava mahdollisimman vähän. Lisäksi on luonnollisesti varmistettava kilpailusääntöjen noudattaminen.

---

[15] Århusin yleissopimus, allekirjoitettu yhteisön puolesta 25.6.1998. Ei vielä hyväksytty.

iii. Määrälliset ja vaiheittaiset tavoitteet

Kun komissio aikoo antaa suosituksen tai tunnustaa sidosryhmien välisen sopimuksen tai sidosryhmien yksipuolisen sitoumuksen, sen on varmistettava, että sidosryhmät määrittävät tavoitteet selkeästi. Myös lähtötilanne on määritettävä selkeästi. Mikäli sopimus kattaa pitkän aikavälin, sille on laadittava aikataulu ja asetettava välitavoitteet. Tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttamisen arvioimisen on oltava mahdollista kohtuullisin kustannuksin ja uskottavasti käyttäen selkeitä ja luotettavia indikaattoreita. Näiden indikaattorien laatimisessa olisi hyödynnettävä tutkimustietoja sekä tieteellisiä ja teknologisia taustatietoja.

Kun käytetään sääntelyä, tavoitteet asetetaan selkeästi säädöksessä. Niitä ei tarvitse toistaa yksittäisissä sopimuksissa.

iv. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen

Avoimuuden varmistamiseksi sekä kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman ja eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan mukaisesti kaikista sopimuksista olisi laajasti tiedotettava mm. Internetin ja muiden sähköisten välineiden avulla. Sama koskee myös välivaiheen ja lopullisia seurantaraportteja. Kaikille sidosryhmille – teollisuudelle, ympäristöjärjestöille ja kansalaisyhteiskunnalle (sen laajassa merkityksessä) – olisi tiedotettava ympäristösopimuksista, ja eri tahoilla olisi oltava mahdollisuus esittää huomionsa sopimuksista.

v. Seuranta ja raportointi

Kun komissio päättää tunnustaa ympäristösopimuksen kirjeenvaihdolla tai laatia asetuksen, sen on varmistettava, että sopimus sisältää hyvin suunnittelun seurantajärjestelmän, jossa teollisuuden ja riippumattomien arvioijien vastuut on selkeästi määritetty. Komissio seuraa yhteistyössä sopimuspuolten kanssa tavoitteiden saavuttamista.

Käytettäessä sääntelyä säädöksen olisi sisällettävä seuranta- ja raportointivaatimukset, joiden avulla voidaan tarkistaa, että kyseisessä säädöksessä määritetyt ympäristötavoitteet saavutetaan. Seuranta- ja raportointisuunnitelman on oltava yksityiskohtainen, avoin ja objektiivinen. Komission voisi hyödyntää seurannassa EMAS-asetuksen perusteella luotua ympäristötodentajien järjestelmää. Lopullisen arvion siitä, onko ympäristötavoite saavutettu, tekee komissio.

vi. Kestävä kehitys

Ympäristönsuojeluun tarkoitettujen toimenpiteiden olisi oltava johdonmukaisia kestävän kehityksen taloudellisten ja sosiaalisten ulottuvuuksien kanssa. Lisäksi on mahdollisesti otettava huomioon kuluttajien etujen (terveys, elämänlaatu ja taloudelliset edut) suojelu. Mikäli ympäristösopimusten soveltamisala ja sisältö sitä edellyttävät, voidaan vaatia vaikutusten arviointia komission äskettäin antaman vaikutusten arviointia koskevan tiedonannon[16] mukaisesti. Tällaisen arvioinnin rakenne ja perusteellisuus voi vaihdella sopimuksen ominaisuuksien mukaan.

vii. Kannustimien johdonmukaisuus

---

16 KOM(2002)276 lopullinen, 5.6.2002

Ympäristösopimuksella ei todennäköisellä saavuteta odotettuja tuloksia, mikäli sopimuspuolet näkevät muiden tekijöiden ja kannustimien – markkinapaineiden, verojen ja kansallisen lainsäädännön – olevan sen kanssa ristiriidassa. Politiikan johdonmukaisuus on sen vuoksi ehdottoman tärkeää.

7. MENETTELYVAATIMUKSET

Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevassa toimintasuunnitelmassa tehtiin useita ehdotuksia menetelmistä, joita kolmen toimielimen on noudatettava itsesääntely- ja yhteissääntelytapauksissa. Tässä tiedonannossa ehdotetaan tähän liittyviä menettelyjä, joita olisi sovellettava erityisesti ympäristösopimuksiin.

7.1. Ympäristösopimukset itsesääntelyn välineenä

Kun komissio on saanut valmiiksi ehdotetun ympäristösopimuksen analyysin, se voi tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle arvioinnistaan ja päätelmistään ja ilmoittaa siitä, voidaanko sopimus sen mielestä tunnustaa. Aikomus tunnustaa ympäristösopimus voitaisiin sisällyttää komission työohjelmaan tai laajempaan asiakirjaan, esimerkiksi riittävän yksityiskohtaiseen valkoiseen kirjaan kuudenteen toimintaohjelmaan liittyvästä temaattisesta strategiasta. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tämän jälkeen järjestää tiedotus- tai kuulemistilaisuuksia harkintansa mukaan.

- Komission arviointi ja päätelmät ympäristösopimuksen sopivuudesta saatetaan julkisesti saataville esimerkiksi komission Internet-sivulla. Näin voidaan antaa laajemmalle yleisölle mahdollisuus saada tietoa ehdotusta sopimuksesta ja tehdä siitä huomioita.

- Komissio tutkii saadut huomiot, erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston huomiot. Tämän jälkeen komissio voi tehdä päätöksen edetä asiassa tunnustamalla ympäristösopimus.

- Kaikki suositukset, joissa viitataan ympäristösopimukseen, olisi julkaistava *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*. Itse ympäristösopimuksen teksti olisi julkaistava komission Internet-sivulla.

- Komissio tarkistaa sopivan seuranta- ja raportointijärjestelmän avulla, onko sopimuksessa määritetty ympäristötavoite todella saavutettu. Seurantatulokset ja raportit toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ja ne saatetaan yleisön saataville sähköisin välinein.

- Komissio voi myös ehdottaa seuranta- ja raportointijärjestelmiä, joiden avulla voidaan arvioida, miten ympäristötavoite saavutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen muodossa.

- Mikäli komission suosituksena tai kirjeenvaihdolla vahvistetun ympäristösopimuksen avulla ei saavuteta odotettuja tuloksia, komissio voi käyttää aloiteoikeuttaan ja ehdottaa sopivaa sitovaa lainsäädäntöä.

7.2. Ympäristösopimukset yhteissääntelyn välineenä

- Yhteissääntelyssä tärkeimmät asiat – erityisesti ympäristötavoite ja seurantavaatimukset sekä mahdollisesti myös seurantamekanismi siltä varalta, että ympäristösopimuksilla ei päästä haluttuun tavoitteeseen – sisällytetään itse säädökseen. Säädöksen valmistelun

aikana on kuultava sidosryhmiä kuulemista koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun tiedonannon mukaisesti, ja säädös annetaan tavanomaisen yhteispäätösmenettelyn mukaisesti. Koska säädöksen edellä mainittu sisältö on yksityiskohtainen, siihen liittyvien yksittäisten ympäristösopimusten menettelyvaatimuksia voidaan lieventää.

- Mikäli komissio päättää, että sääntely on paras tapa saavuttaa ympäristötavoite ja mikäli ehdotuksen pääosat perustuvat olemassa olevaan tai ehdotettuun vapaaehtoiseen sopimukseen, jonka komissio voi hyväksyä, komissio sisällyttää nämä osat ehdotukseensa ja ottaa ne esiin muiden toimielinten kanssa käytävissä keskusteluissa. Se hyödyntää tällöin kaikkia niitä mahdollisuuksia, joita sillä on lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan komission toimintasuunnitelman perusteella.

- Ympäristösopimus olisi julkistettava komission Internet-sivulla. Seurantatulokset ja niitä koskevat raportit olisi asetettava saataville myös sähköisin välinein.

- Sekä yhteissääntely- että itsesääntelytapauksissa komissio voi aina käyttää aloiteoikeuttaan ja ehdottaa sopivaa sitovaa lainsäädäntöä, mikäli sopimuksen perusteella ei saada odotettuja tuloksia.

Näillä menettelyillä voitaisiin varmistaa, että ympäristösopimuksia käytetään asianmukaisesti riippumatta siitä, katsotaanko niiden aidosti täydentävän olemassa olevia politiikan välineitä. Samalla menettelyillä varmistetaan, että Euroopan unionin toimielimet osallistuvat prosessiin.

8. PÄÄTELMÄT: JATKOTOIMENPITEET

Euroopan komissio haluaa edistää vapaaehtoisia ympäristötoimia sekä yhteisön tason ympäristösopimuksia erilaisilla aloilla, myös niillä, joilla komissio ei ole ilmoittanut aikomuksestaan ehdottaa lainsäädäntöä.

Komissio aikoo puolestaan tunnustaa ja hyödyntää yhteisön tason ympäristösopimuksia valikoivasti ja tapauskohtaisesti. Koska tämä väline ei välttämättä ole sopivin kaikissa olosuhteissa, olisi hyödyllistä määrittää rajoitettu määrä politiikan aloja, joilla ympäristösopimukset voisivat tarjota lisäarvoa tai joilla sopimuspuolet ovat jo ilmoittaneet aikomuksestaan tehdä sopimuksia. Kaiken kaikkiaan, mikäli ei oteta huomioon puhtaasti spontaaneja sidosryhmien aloitteesta tehtäviä päätöksiä aloilla, joilla komissio ei ole ehdottanut lainsäädäntöä eikä ilmoittanut aikomuksestaan tehdä niin, nykyisen komission toimikauden aikana käsitellään todennäköisesti enintään 4-6 ympäristösopimusta:

– ensimmäisiä ehdokkaita olisi **PVC-strategia**

– ympäristösopimukset voisivat olla myös osa **yhdennettyä tuotepolitiikkaa** koskevan vihreän kirjan seurantaa[17]. Ympäristösopimusten mahdollisen käytön tarkka määrittäminen tällä alalla riippuu tietenkin parhaillaan käytävien vihreää kirjaa koskevien keskustelujen tuloksista.

– Muita politiikan aloja, joilla tätä välinettä voitaisiin tehokkaasti käyttää, ovat **jätehuolto** ja **ilmastonmuutos**. Voimassa olevia sopimuksia henkilöautojen *hiilidioksidipäästöjen vähennyksistä* voitaisiin täydentää samanlaisilla ympäristösopimuksilla, jotka koskevat

[17] KOM(2001)68, 7.2.2001.

kevyitä hyötyajoneuvoja. Lisäksi tiedonannossa "Kohti yhdennettyä eurooppalaista rautatieliikennealuetta"[18] ehdotetaan mahdollisena politiikan välineenä vapaaehtoisia sitoumuksia, jotka koskevat jälkiasennuksia käytössä olevaan liikkuvaan kalustoon. Näin voitaisiin noudattaa uuteen liikkuvaan kalustoon sovellettavia *ympäristövaatimuksia*.

Komissio tutkii edelleen mahdollisuuksia kehittää muita järjestelyjä, jotka voisivat täydentää edellä kuvattuja kahta mallia.

[18] KOM(2002)18, 23.1.2002.