FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 18.11.2008
KOM(2008) 773 lopullinen

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

Euroopan yhteisön ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta

{SEK(2008) 2851}
{SEK(2008) 2852}
{SEK(2008) 2876}

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

Euroopan yhteisön ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Tämän tiedonannon tavoitteena on osoittaa, miten tiedonannossa ”Tulosten Eurooppa – yhteisön lainsäädännön soveltaminen” esitettyjä uusia lähestymistapoja on tarkoitus soveltaa ympäristöalalla.

Tiedonannossa osoitetaan erityisesti, miten Euroopan yhteisön ympäristölainsäädäntö voidaan panna paremmin täytäntöön seuraavien toimien yhdistelmällä:

- lainsäädäntötyöllä ja sen jälkeisellä työllä pyritään ***ehkäisemään rikkomukset***,
- ***puututaan eurooppalaisten*** erityisiin huolenaiheisiin,
- käsitellään ***kaikkein merkittävimmät rikkomukset*** erityisen nopeasti ja perusteellisesti,
- parannetaan ***vuoropuhelua Euroopan parlamentin kanssa***,
- lisätään avoimuutta, viestintää ja ***vuoropuhelua yleisön*** ja intressitahojen kanssa.

Tämä tarkastelu on erityisen ajankohtainen, kun otetaan huomioon EU:n laajeneminen vuosina 2004–2007, ympäristöasioiden entistä suurempi merkitys, yhteisön säännöstön lisääntyminen, merkittävät kehitykset Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä sekä säännösten noudattamista edistävien uusien käytäntöjen syntyminen. Tiedonanto heijastaa sitä, että täytäntöönpanoa pidetään yhä tärkeämpänä. Tämä käy ilmi erityisesti kuudennesta ympäristöä koskevasta toimintaohjelmasta[1] ja sen väliarvioinnista[2]. Täytäntöönpanon tärkeyttä on painottanut kauan myös Euroopan parlamentti.

Tiedonannossa esitetään ensin haasteet, joita ympäristölainsäädännön soveltamiseen EU:ssa liittyy. Tämän jälkeen esitetään erityisiä keinoja, joilla voidaan edistää säännösten noudattamista ja varmistaa se. Keinot jakautuvat seuraaviin: toimet, joilla ehkäistään rikkomuksia parantamalla EY:n uuden ympäristölainsäädännön laatua ja varmistamalla kansallisen täytäntöönpanon hyvä laatu; toimet, joilla vastataan eurooppalaisten erityisiin huolenaiheisiin muun muassa parantamalla ongelmanratkaisumenettelyjä ja lisäämällä komission edustusta jäsenvaltioissa; perusteet, joiden avulla tunnistetaan erityistä huomiota edellyttävät rikkomukset, sekä ehdotukset, joilla pyritään parantamaan vuoropuhelua Euroopan parlamentin, yleisön ja intressitahojen kanssa. Tätä tiedonantoa täydennetään kahdella erillisellä komission asiakirjalla. Niistä yhdessä kuvataan alakohtaisia haasteita ja esitetään ennalta ehkäiseviä toimia, joilla edistetään säännösten noudattamista. Toisessa esitetään tiivistelmä tiedonantoon liittyvästä vaikutusten arvioinnista[3].

---

1 Päätös N:o 1600/2002/EY.
2 Komission tiedonanto KOM(2007) 225.
3 SEC(2008) 2851 ja SEC(2008) 2852.

2. EY:N YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖN TÄYTÄNTÖÖNPANOON LIITTYVÄT HAASTEET

2.1. Yleiset haasteet

Yhteisön säännöstö on laaja ja tavoitteet on asetettu korkealle. Lainsäädäntöä on annettu muun muassa ilmastonmuutoksesta, jätehuollosta, vesivarojen suojelusta ja biologisesta monimuotoisuudesta, kemikaalien valvonnasta ja ympäristövaikutusten arvioinnista. Siinä käytetään hyvin monenlaisia keinoja, kuten tuotestandardeja, ympäristön tilaa koskevia tavoitteita, kieltoja ja rajoituksia, taloudellisia välineitä, alueiden nimeämistä ympäristön kannalta herkiksi, suunnitelmia ja ohjelmia, yleisön osallistumista sekä tiedottamista koskevia säännöksiä. Yhteisön säännöstöä on sovellettava hyvin erilaisissa luonnonoloissa, hyvin erilaisten kansallisten ja alueellisten hallintojärjestelyjen mukaisesti sekä tilanteissa, joilla usein on valtioiden rajat ylittävä ulottuvuus. Ympäristöasioihin kohdistuu myös runsaasti yleistä kiinnostusta, mikä näkyy ympäristöoikeuksien harjoittamisena, kuten valituksina ja vetoomuksina.

Muita yleisiä haasteita aiheuttavat:

- kansallista ja alueellista lainsäädäntöä annettaessa ***ei kiinnitetä riittävästi huomiota määräaikoihin ja lainsäädännön täydellisyyteen***,
- ***puutteet*** kansallisten ja alueellisten viranomaisten ***tietämyksessä ja tietoisuudessa***,
- ***puutteet hallinnollisissa valmiuksissa***,
- ***huonot kansalliset ja alueelliset täytäntöönpanopolitiikat ja -käytännöt sekä***
- ***riittämättömät ja viivästyneet investoinnit*** pilaantumisen torjumiseksi tarvittaviin infrastruktuureihin.

On syytä mainita myös EU:n viimeaikaisesta laajentumisesta aiheutuvat haasteet. Yhteisön säännöstön soveltaminen EU12-maissa edellyttää huomattavia ponnisteluja: On parannettava infrastruktuuria ja hallintojärjestelyjä sekä helpotettava kansalaisten osallistumista. Samanlaisia haasteita esiintyy hakijamaissa.

2.2. Erityiset haasteet

Täytäntöönpanosäännöksiä ei aina ole ilmoitettu tai niissä on puutteita. Tätä esiintyy ympäristöalan säännöstön kaikilla osa-alueilla. Erityisesti se koskee seuraavia:

- ***Jätteet:*** Tietyissä jäsenvaltioissa on suljettava laittomat kaatopaikat, perustettava riittävä määrä säänneltyjä jätehuoltolaitoksia, estettävä laittomat jätteiden siirrot ja lisättävä yleisön tietoisuutta tavoitteista, jotka liittyvät jätteen syntymisen ehkäisemiseen sekä sen uudelleenkäyttöön ja kierrätykseen. Tätä varten tarvitaan investointeja yhdistettyinä hyvin järjestettyihin kansallisiin ja alueellisiin toimiin, joilla edistetään määräysten täytäntöönpanoa ja lisätään tietoisuutta.
- ***Vesi:*** Tietyissä jäsenvaltioissa tarvitaan lisäinvestointeja yhdyskuntajätevesien keräykseen ja käsittelyyn. Tämä edellyttää pitkäjänteistä suunnittelua ja taloudellista sitoutumista.
- ***Luonto:*** Vaikka eurooppalaisten luonnonsuojelualueiden verkosto on nyt varsin laaja, siinä on edelleen aukkoja. Tarvitaan myös lisäponnisteluja alueiden hoitamiseksi luonnonsuojelutavoitteiden mukaisesti.
- ***Teollisuuslaitokset:*** Monet teollisuuslaitokset eivät vielä noudata Euroopan yhteisön lupavaatimuksia ja muita vaatimuksia.

- ***Ympäristövaikutusten arviointi:*** Suuriin hankkeisiin liittyvissä vastalauseissa tulee usein esiin kysymys ympäristövaikutusten arviointiin liittyvien EY:n sääntöjen noudattamisesta. Haasteena on toteuttaa hankkeet sääntöjen mukaisesti siten, että otetaan huomioon perustellut ympäristöhuolet.
- ***Ilmanlaatu:*** EY:n ilmanlaatustandardeja laiminlyödään monissa eurooppalaisissa kaupungeissa, mikä edellyttää yhtenäistä toimintaa ilman epäpuhtauspitoisuuksien pienentämiseksi.
- ***Ilmastonmuutos:*** On jatkuvasti tarpeen varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot toimittavat tiedot, joita tarvitaan ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan[4] tehokasta seurantaa varten.

Lisätietoja edellä mainituista on tähän tiedonantoon liitetyssä asiakirjassa.

3. RATKAISUT: KOHTI EY:N YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖN PAREMPAA TÄYTÄNTÖÖNPANOA

Euroopan ympäristölainsäädännön parempi täytäntöönpano edellyttää ehkäiseviä ja korjaavia toimia avainaloilla. Se edellyttää myös strategista lähestymistapaa.

Ympäristöasioiden pääosasto on perustanut sisäisiä työryhmiä, joissa käsitellään luonnonsuojelua, vettä, ilmaa, ilmastonmuutosta, jätteitä ja vaikutusten arviointia. Tavoitteena on varmistaa johdonmukaisuus aina toimenpiteiden suunnittelusta niiden täytäntöönpanoon saakka sekä jäljempänä kuvattujen monenlaisten välineiden koordinoitu käyttö.

Tätä varten on sovellettava strategista alakohtaista lähestymistapaa eli tunnistettava ongelmat ja puututtava niihin suuressa mittakaavassa ja useassa jäsenvaltiossa. Komissio on esimerkiksi voinut puuttua kaupunkien jäteveden käsittelylaitosten puuttumiseen ja laittomien kaatopaikkojen esiintymiseen huomattavasti useammin kuin olisi ollut mahdollista, jos se olisi keskittynyt yksittäisiin ongelmiin. Luonnonsuojelulainsäädännön alalla tämä lähestymistapa on auttanut varmistamaan tuhansien suojelualueiden nimeämisen eri puolilla EU:ta. Lähestymistapaa on tarkoitus soveltaa myös alueiden hoitoon ja käyttöön. Tarkoituksena on edistää vuoropuhelua ja parhaita käytäntöjä tietyillä taloussektoreilla, kuten satamissa ja muussa kuin energian tuotantoon suuntautuvassa kaivannaisteollisuudessa. Komissio aikoo julkaista kertomuksen, jossa esitetään EY:n luontolainsäädännöllä suojeltujen luontotyyppien ja lajien ensimmäinen terveystarkastus ja tarkastellaan tämänhetkisten toimenpiteiden tehokkuutta.

3.1. Rikkomusten ehkäiseminen

Yhteisön ympäristölainsäädäntö on laaja ja monimutkainen ja rikkomusten määrä on suuri. Tämän vuoksi on tärkeää soveltaa rikkomusten ehkäisemiseen hyvin laadittua strategiaa. Komissio käyttääkin tällä alalla järjestelmällisesti ehkäiseviä toimia, joita kuvataan jäljempänä. Toimia kuvataan perusteellisemmin tähän tiedonantoon liitetyssä asiakirjassa.

Rikkomusten ehkäisemiseen tähtäävissä toimissa on käytettävä lainsäädännön elinkaareen perustuvaa lähestymistapaa. Toimet on aloitettava lainsäädännön suunnittelu- ja laatimisvaiheessa, niihin on kuuluttava erilaisia toimia, joita toteutetaan lainsäädännön hyväksymisen jälkeen, ja niiden on ulotuttava lainsäädännön tarkistamiseen. Esimerkkeinä siitä, että lainsäädännön tarkistuksissa on otettu huomioon täytäntöönpanosta ja sen

[4] Päätös N:o 280/2004/EY.

valvonnasta saatu kokemus, voidaan mainita vaikutusten arviointia, ilmanlaatua ja jätteitä koskevat säädökset.

Käyttämällä välineinä esimerkiksi teemakohtaisia strategioita, kuulemisia ja vaikutusten arviointeja voidaan osaltaan varmistaa, että uudet säädökset ja toimenpiteet sekä voimassa olevien säädösten ja toimenpiteiden tarkistukset ovat johdonmukaisia, toimivia ja tehokkaita.

Kun lainsäädäntö ja toimenpiteet ovat tulleet voimaan, käytettävissä on erilaisia rikkomuksia ehkäiseviä välineitä sen varmistamiseksi, että lainsäädäntöön perustuvat tehtävät saatetaan onnistuneesti päätökseen. Näitä ovat:

- ***Tietojen tehokas kerääminen***, jotta voidaan tarkistaa, missä määrin lainsäädäntö ja toimenpiteet toimivat. Esimerkiksi komission vuosittaiset uimavesiraportit tunnetaan yleisesti ja ne antavat käsityksen uimaveden laadusta koko yhteisössä.
- ***Tulostaulut***, joiden avulla jäsenvaltiot ja yleisö voivat verrata sitä, miten eri jäsenvaltiot onnistuvat saavuttamaan tietyt tavoitteet. Yksi tällaisista tulostauluista osoittaa, miten jäsenvaltiot edistyvät yhteisön luonnonsuojelualueiden verkoston luomisessa[5].
- ***Yhteisön varojen asianmukainen käyttö***. Esimerkiksi maatalouden ympäristötoimilla tuetaan viljelykäytäntöjä, joilla ylläpidetään osittain luonnonvaraisia luontotyyppejä. Yhteisön varoilla tuetaan merkittäviä investointeja jäteveden keräykseen ja käsittelyyn. Aluekehitys- ja koheesiorahastoissa viitataan selkeästi puhtaaseen liikenteeseen.
- ***Laajentumisprosessissa mukana oleville maille ennen liittymistä tarjottava tuki*** sen varmistamiseksi, että uusilla jäsenvaltioilla on liittymispäivästä alkaen paremmat valmiudet noudattaa yhteisön säännöstöä.
- ***Komission ohjeasiakirjat***, joiden avulla vältetään tulkintakiistoja ja väärinymmärryksiä. Komissio on esimerkiksi laatinut 24 ohjeasiakirjaa, jotka kattavat vesipolitiikan puitelainsäädännön tärkeimmät osat. Tämä on osoitus kyseisen lainsäädännön laajoista vaikutuksista sekä sidosryhmien kiinnostuksesta siihen.
- Muut tukimuodot sekä ***suunnitelmallinen vuoropuhelu*** kansallisten viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa esimerkiksi vakiintuneiden asiantuntijaverkostojen, IMPEL-verkoston[6] ja GreenForce-verkoston[7] kautta. Komissio käy keskustelua esimerkiksi laittomiin ja huonosti hoidettuihin kaatopaikkoihin ja laittomiin jätesiirtoihin liittyvistä ongelmista.

Lisäksi komission tarkoituksena on osaltaan rahoittaa ympäristöalan lainkäytön koulutusohjelmaa ja vaihtaa tietoja sekä tehdä yhteistyötä ***tuomarien*** verkostojen (mm. *European Forum of Judges for the Environment* ja *the Association of European Administrative Judges*) kanssa. Tarkoituksena on ottaa huomioon kansallisten tuomioistuinten

---

5 Tulostaulu tunnetaan Natura 2000 –barometrinä. Lisätietoja on osoitteessa http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm.

6 Euroopan unionin verkosto ympäristölainsäädännön voimaansaattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi. Tämä kansallisista tarkastajista koostuva verkosto perustettiin vuonna 1992. Lisätietoja on osoitteessa http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm

7 Euroopan unionin verkosto, joka koostuu luonnonsuojelun ja metsätalouden aloilla toimivista jäsenvaltioiden edustajista. Lisätietoja on osoitteessa see http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index_en.htm.

tärkeä rooli. Ne ratkaisevat monia yksittäisiä tapauksia. Esimerkiksi jätteiden ja luonnonsuojelun alalla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkitsevaa oikeuskäytäntöä, joka on tulosta perustamissopimuksen 226 artiklaan perustuvista komission suorista kanteista, on huomattavasti täydentänyt oikeuskäytäntö, joka on tulosta siitä, että kansalliset tuomarit ovat käyttäneet perustamissopimuksen 234 artiklaa.

Komission tarkoituksena on, että kun tulevaisuudessa annetaan merkittäviä uusia ympäristödirektiivejä, niitä varten perustetaan pysyviä verkostoja, joissa on mukana komission virkamiehiä ja jäsenvaltioiden yhteyshenkilöitä. Verkostojen tarkoituksena on edistää neuvojen ja kokemusten vaihdon avulla sitä, että direktiivit pannaan täytäntöön kaikilta osin ja ajallaan. Tällaisia verkostoja on jo luotu EY:n luonnonsuojelulainsäädäntöä varten.

3.2. Ongelmien ratkaisu – vastaaminen eurooppalaisten erityisiin huolenaiheisiin

Jotta voidaan varmistaa EY:n ympäristölainsäädännön yhdenmukainen noudattaminen, on tärkeää, että kansalaiset voivat saada siitä paikkansapitävää tietoa kaikilla EU:n virallisilla kielillä, pystyvät vaatimaan toimivaltaisia elimiä hoitamaan tehtävänsä ja voivat tietyissä olosuhteissa turvautua kansallisiin kiistanratkaisumekanismeihin, jotka perustuvat EY:n lainsäädäntöön. Lisäksi eri toimivaltaisten elinten tulisi toimia yhdessä johdonmukaisesti ja tehokkaasti, jotta voitaisiin mahdollisuuksien mukaan välttää päällekkäistä työtä.

Koska täytäntöönpano on ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla, on painotettava erityisesti toimien tehokkuutta sekä riittävää vastuuvelvollisuutta kansallisella ja alueellisella tasolla.

Tehokkaat toimet kansallisella ja alueellisella tasolla, myös muutoksenhaun mekanismit hallinto- ja tuomioistuinmenettelyssä

Kansalaisten toimivaltaisille viranomaisille osoittamat pyynnöt, jotka koskevat EY:n lainsäädännöstä johdettuja lakien noudattamista ongelmatilanteissa

Kansalaiset huomaavat usein ensimmäisinä toiminnan, joka rikkoo EY:n lainsäädännöstä johdettuja ympäristösääntöjä, kuten laittomat kaatopaikat tai vesiä pilaavat päästöt. Yksi merkittävä indikaattori hyvin toimivasta täytäntöönpanosta on se, miten nopeasti ja tehokkaasti viranomaiset toimivat, kun kansalaiset ilmoittavat heille huomioistaan. Jäsenvaltiot voivat edistää hyviä suhteita esimerkiksi luottamuksellisten puhelinlinjojen, valitusten käsittelymenettelyjen, täytäntöönpanoa valvovien elinten sekä oikeusasiamiesten avulla.

Riitatilanteet: EY:n lainsäädäntöön perustuvat riitojenratkaisumenettelyt, Århusin yleissopimuksen rooli

Joskus syntyy tilanteita, joissa kansalaiset ja toimivaltaiset viranomaiset ovat eri mieltä siitä, onko EY:n ympäristölainsäädäntöä noudatettu.

Århusin yleissopimus[8], jonka osapuoli yhteisö on[9], sisältää runsaasti määräyksiä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta. Komissio antoi vuonna 2003 ehdotuksen täytäntöönpanodirektiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa[10].

---

8 Århusin yleissopimus koskee tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa.

9 Neuvoston päätös N:o 2005/370/EY (EUVL L 124, 17.5.2005).

10 KOM(2003) 624.

Ehdotus on parhaillaan muiden lainsäädäntöön osallistuvien toimielinten käsiteltävänä. Komissio on julkaissut tutkimuksen[11] siitä, miten jäsenvaltiot noudattavat yleissopimusta, ja järjestänyt tulosten perusteella julkisen keskustelun[12]. Komissio katsoo edelleen, että yhteisön ympäristölainsäädäntö pantaisiin täytäntöön paremmin ja johdonmukaisemmin, jos ehdotettu direktiivi annettaisiin. Jos tapaukset voitaisiin helpommin saattaa kansallisen tuomarin käsiteltäväksi, ongelmat voitaisiin ratkaista lähempänä kansalaisia. Tämä vähentäisi myös komission toimien tarvetta.

EY:n ympäristölainsäädännössä säädetään jo muutoksenhakumenettelyistä riitatapauksissa, jotka liittyvät kieltäytymiseen pyydettyjen ympäristötietojen luovuttamisesta, yleisön kuulemiseen ympäristövaikutusten arvioinneissa tai IPPC-lupapäätöksiin. Komissio tarkastaa kansallisen lainsäädännön laadun ja lainsäädännön soveltamisen käytännössä ja pyrkii siten varmistamaan, että nämä muutoksenhakumenettelyt toimivat kaikissa jäsenvaltioissa Tarkistaessaan voimassa olevaa tai ehdottaessaan uutta lainsäädäntöä komissio harkitsee, olisiko syytä ehdottaa samanlaisia muutoksenhakumenettelyjä.

Komission rooli tietopyyntöjen, valitusten ja vetoomusten käsittelyssä

Vaikka ensisijaisesti on varmistettava, että kansalaiset ja sidosryhmät saavat tyydyttävät vastaukset kansallisella ja alueellisella tasolla, myös komissiota pyydetään tutkimaan valituksia ja vetoomuksia sekä antamaan ympäristötietoa.

Komissio on luonut 15 jäsenvaltion kanssa kokeiluluonteisen ongelmanratkaisumenettelyn. Sen tarkoituksena on tutkia sitä, miten komissio voi paremmin vastata kansalaisten tiedusteluihin EY:n lainsäädännön soveltamisesta. Ympäristöön liittyvät tapaukset siirretään viipymättä pilottihankkeeseen osallistuville jäsenvaltioille. Jäsenvaltioita rohkaistaan soveltamaan laajemmin parhaita käytäntöjä, jotka tulevat esiin yksittäisten tapausten käsittelyssä.

Lisäksi komissio sijoittaa kokeiluluonteisesti joitakin ympäristöasioita käsitteleviä virkamiehiä edustustoihinsa neljässä jäsenvaltiossa[13], jotta voidaan tarjota ympäristöoikeutta koskevaa asiantuntemusta lähempänä kansalaisia ja muita sidosryhmiä, antaa oikeudellista ja muuta tietoa, lisätä tietoisuutta, tunnistaa ja arvioida ongelmia ja ratkaisuja sekä pitää yhteyttä täytäntöönpanoon liittyvistä tehtävistä vastaaviin kansallisiin viranomaisiin ja elimiin. Näiden virkamiesten tehtäviä koordinoidaan tiiviisti komission muiden täytäntöönpanohankkeiden kanssa, mukaan luettuna parannettu ongelmanratkaisumenettely. Alustavien tulosten mukaan tämän aloitteen avulla voidaan määrittää ongelmia ja ratkaisuja varhaisessa vaiheessa.

Ympäristölainsäädännön noudattamisen edistämiseen ja varmistamiseen käytettäviä erilaisia tapoja tarkastellaan ja arvioidaan sen perusteella, saavutetaanko oikea-aikaista ja täysimittaista täytäntöönpanoa koskevat tavoitteet ja pystytäänkö vastaamaan yleisön huoliin.

3.3. Kaikkein merkittävimpien rikkomusten nopea ja tehokas käsittely

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioilla on ollut suuri merkitys EY:n ympäristölainsäädännön soveltamisen paranemiselle. Esimerkiksi asiat, jotka koskevat sitä,

---

11 Tutkimuksen nimi on ”*Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3))*" ja se on saatavana osoitteessa http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.

12 Katso edellinen alaviite. Yleisesti ottaen tutkimus osoittaa, että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudessa on kaikkialla yhteisössä paljon parantamisen varaa.

13 Espanjassa, Portugalissa, Italiassa ja Puolassa.

ettei Alankomaat[14] ole osoittanut tarpeeksi kosteikkoja ja muita alueita erityisiksi suojelualueiksi luonnonvaraisille linnuille, ja sitä, etteivät Saksa[15] ja Ranska[16] ole nimenneet tarpeeksi luontotyyppejä erityisten suojelutoimien alueiden eurooppalaiseen verkostoon, ovat auttaneet varmistamaan, että näissä maissa on nyt varattu laajat alueet eurooppalaisille uhanalaisille lajeille. Asiat, jotka koskevat jätteitä koskevien yhteisön säännösten laajaa laiminlyöntiä Irlannissa[17], sekä sitä, että Kreikka[18] sallii suuren määrän laittomia kaatopaikkoja alueellaan, ovat luoneet perustan merkittäville jätehuoltouudistuksille kyseisissä jäsenvaltioissa.

On tärkeää, että rikkomusmenettelyä käytetään tehokkaasti kaikkein merkittävimpien ongelmien ratkaisemiseksi. Vaikka kaikki valitukset ja rikkomukset käsitellään, tiedonannossa ”Tulosten Eurooppa” esitetään kuitenkin, että on kolme ryhmää rikkomuksia, jotka on syytä käsitellä tavallistakin nopeammin ja perusteellisemmin.

1. Näistä ensimmäiseen ryhmään kuuluu direktiivien ***täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamatta jättäminen***. Tällä on erityistä merkitystä ympäristölle, koska hyvin suuri osa ympäristöä koskevista yhteisön säädöksistä on direktiivejä.

2. Toiseen ryhmään kuuluvat tapaukset, joissa ***Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioita ei ole pantu täytäntöön*** 12–24 kuukauden määräajassa, lukuun ottamatta erityisiä olosuhteita poikkeuksellisissa tapauksissa. Ympäristöalalla merkittävä määrä tuomioita liittyy tulosperusteisiin velvoitteisiin, joita ovat esimerkiksi ympäristölaatustandardin noudattaminen tai jätevesikäsittelyn järjestäminen. Soveltaessaan määräaikaa komissio ottaa huomioon asiaan liittyvän Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön[19].

3. Kolmannessa ryhmässä on kyseessä ***yhteisön lainsäädännön rikkominen (myös noudattamatta jättäminen), joka herättää periaatteellisia kysymyksiä tai jolla on erityisen kauaskantoinen kielteinen vaikutus kansalaisiin.*** Näitä ovat esimerkiksi tapaukset, jotka liittyvät EY:n perustamissopimuksen periaatteiden ja puiteasetusten ja -direktiivien pääkohtien soveltamiseen. Tällaisia tapauksia varten, joissa on kyseessä lainsäädännön noudattamatta jättäminen, on vahvistettava perusteet aloittain.

Ympäristöalalla niitä rikkomuksia, joilla on erityisen kauaskantoisia kielteisiä vaikutuksia kansalaisiin, ovat tapaukset, joissa ihmisille laajassa mittakaavassa tai toistuvasti aiheutuu tai voi tulevaisuudessa aiheutua suoraa vahinkoa tai heidän elämänlaatunsa heikkenee tai voi tulevaisuudessa heikentyä vakavasti siksi, ettei ympäristönlaatustandardeja tai pilaantumista aiheuttavia toimintoja koskevia vaatimuksia ole noudatettu. Rikkomuksen merkityksen kannalta olennainen tekijä on vahingon peruuttamaton luonne.

Periaatteelliset kysymykset voivat tulla esiin monilla tavoin. Jäsenvaltio voi esimerkiksi perustavanlaatuisesti heikentää EY:n ympäristölainsäädännön yleistä tehokkuutta, jos se antaa täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka merkittävällä tavalla ovat ristiriidassa kyseessä olevan direktiivin kanssa tai jos se ei toteuta sellaisia toimenpiteitä, joilla edistetään tiettyä sovittua koko yhteisössä toteutettavaa toimintaa, kuten päästökauppajärjestelmää.

Tätä taustaa vasten ympäristöalalla sovelletaan seuraavia perusteita:

---

14 Asia C-3/96, komissio v. Alankomaat [1998] Kok. I-3031.
15 Asia C-71/99, komissio v. Saksa [2001] Kok. I-5811.
16 Asia C-220/99, komissio v. Ranska [2001] Kok. I-5831.
17 Asia C-494/01, komissio v. Irlanti [2005] Kok. I. 1-3331.
18 Asia C-502/03, komissio v. Kreikka.
19 Asia C-278/01, komissio v. Espanja [2003] Kok.-14141, kohdat 26-30.

a) Keskeisen lainsäädännön noudattamatta jättäminen, jonka katsotaan aiheuttavan merkittävä riski ympäristösääntöjen asianmukaiselle täytäntöönpanolle ja siten niiden yleiselle tehokkuudelle. Tätä perustetta sovelletaan ainoastaan niihin direktiiveihin ja direktiivien säännöksiin, joilla asetetaan keskeiset puitteet ympäristönsuojelulle. Peruste koskee puutteellista tai epätäydellistä kansallista lainsäädäntöä, joka merkittävästi rajoittaa direktiivin vaatimusten soveltamisalaa tai muuten merkittävästi vaarantaa tavoiteltavat tulokset. Esimerkiksi luonnonsuojelun ja vaikutusten arvioinnin osalta on jo käynnissä oikeustoimia, jotka koskevat lintudirektiivin[20] ja luontotyyppidirektiivin[21] sekä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin[22] säännösten noudattamista. Samanlaisia toimia toteutetaan vähitellen myös tärkeimpiä direktiivejä varten jätehuollon, veden ja ilmansuojelun alalla.

b) *Ympäristön laatuvaatimusten tai muiden ympäristönsuojeluvaatimusten järjestelmälliset rikkomukset, joilla on vakavia haitallisia seurauksia tai riskejä ihmisten terveydelle ja hyvinvoinnille taikka sellaisille luonnon osille, joilla on suurta ekologista merkitystä.* Tämä peruste kattaa tilanteet, joissa toistuvasti tai laajassa mittakaavassa rikotaan toisaalta merkittäviä ympäristön tilaa koskevia velvoitteita, kuten niitä, joiden mukaan on noudatettava epäpuhtauksien enimmäistasoja ilmassa tai vedessä taikka vältettävä luontotyyppien tilan huonontumista, taikka toisaalta keskeisiä menettelyihin tai toimintaan liittyviä velvoitteita, kuten niitä, joiden mukaan kaatopaikkoja varten tarvitaan jätelupa ja tiettyjä teollisuuslaitoksia varten IPPC-lupa[23] tai joiden mukaan yhdyskuntajätevesi on kerättävä ja käsiteltävä. Vaikka myös yksittäisiin tapauksiin puuttuminen voi olla tehokasta, kokemus on osoittanut, että on yleensä tehokkaampaa ja oikeudenmukaisempaa pyrkiä ratkaisemaan laajalle levinneitä ongelmia järjestelmällisemmän lähestymistavan avulla. Esimerkkejä järjestelmällisistä rikkomuksista, joihin komissio on aiemmin puuttunut tai joita käsitellään parhaillaan, ovat vesilainsäädännön osalta uima- ja juomavesistandardien rikkomukset sekä yhdyskuntajätevesien keräyksen ja käsittelyn laiminlyönti, jätteiden osalta laittomien jätetoimien salliminen sekä luonnonsuojelun osalta metsästyssääntöjen tai poikkeusedellytysten noudattamisen laiminlyönti. Komission tarkoituksena on hyödyntää näitä esimerkkejä ja keskittyä käytettävissä olevan näytön perusteella tapauksiin, joissa järjestelmällisesti rikotaan ympäristödirektiivien keskeisiä säännöksiä, kuten luontotyyppidirektiivin vaatimuksia erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavista suojelutoimenpiteistä.

c) Rikkomukset, jotka koskevat keskeisiä strategisia velvoitteita, joista muiden velvoitteiden noudattaminen riippuu. Tämän perusteen kattamissa tapauksissa on laiminlyöty velvoitteita, jotka liittyvät nimeämiseen, suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen ja raportointiin, sekä muita samanlaisia velvoitteita, jotka ovat tiettyjen ympäristösäädösten kannalta keskeisiä ja joiden tarkoituksena on muodostaa strategiset puitteet muille velvoitteille. Komission oikeustoimista voidaan löytää esimerkkejä siitä, että luonnonsuojelulainsäädännön alalla pyritään varmistamaan luonnonvaraisille lajeille tärkeiden alueiden osoittaminen ja nimeäminen verkostoja varten. Vesilainsäädännön alalla on luotu vaatimusten noudattamiseen tähtääviä toimintaohjelmia, joilla pyritään vähentämään maataloudessa käytettävistä

---

20 Direktiivi 79/409/ETY luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EYVL L 103, 25.4.1979).

21 Direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7).

22 Neuvoston direktiivi 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (EYVL L 175, 5.7.1985, s. 40).

23 Pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen (Integrated pollution prevention and control).

lannoitteista aiheutuvaa veden pilaantumista. Päästökaupan alalla on hyväksytty kansalliset jakosuunnitelmat ja jätelainsäädännön alalla jätehuoltosuunnitelmat.

d) *Rikkomukset, jotka koskevat suuria infrastruktuurihankkeita tai -toimia, joihin liittyy EU:n rahoitusta tai merkittäviä haitallisia vaikutuksia*. Kansalliset tuomioistuimet voisivat Århusin yleissopimuksen nojalla olla sopivin taso monien tällaisten rikkomusten käsittelylle. Komission on myös mahdollisesti puututtava asiaan esimerkiksi tapauksissa, joihin liittyy yhteisön rahoitusta. Komissio aikoo ottaa huomioon muun muassa peruuttamattomat ekologiset vahingot ja pyytää tarvittaessa tuomioistuinta määräämään turvaamistoimia. Vaikka turvaamistoimia haetaan vain poikkeuksellisesti, ne ovat potentiaalisesti merkittävä suoja sen varmistamiseksi, että rikkomuksista ei tule vakavaa vahinkoa aiheuttavia ”tapahtuneita tosiasioita”.

Lisätietoja komission käynnistämistä rikkomusmenettelyistä on täydentävässä asiakirjassa. Komissio on valmis keskustelemaan Euroopan parlamentin ja muiden osapuolten kanssa edellä mainituista perusteista, myös siitä, miten niitä voidaan soveltaa tietyillä aloilla kuten luonnonsuojelun sekä veden ja jätteiden alalla. Se on myös valmis mukauttamaan tai tarkistamaan perusteita EU:n lainsäädännön soveltamista koskevien vuosikertomustensa yhteydessä. Komissio tarkastelee myös mielenkiinnolla neuvoston mahdollisesti esittämiä näkemyksiä.

Seurannassa kiinnitetään erityistä huomiota edistymiseen edellä mainituissa tapauksissa. Jotta voitaisiin varmistaa, että yleiset ja alakohtaiset perusteet ovat tarkoituksenmukaisia, muita tapauksia käsitellään sellaiseen tahtiin ja sellaisella tavalla, joka ei vaaranna tärkeiden tapausten tehokasta ja tuloksellista käsittelyä. Tarkoituksena on varmistaa kaikin mahdollisin tavoin, että muut tapaukset ratkaistaan kohdissa 3.1 ja 3.2 esitetyillä keinoilla.

3.4. Vuoropuhelu Euroopan parlamentin kanssa

Euroopan parlamentti on toisena lainsäätäjänä selkeästi kiinnostunut tehokkaasta täytäntöönpanosta. Parlamentin jäsenten komissiolle tekemistä kysymyksistä noin 10 prosenttia liittyy ympäristöön. Ympäristövaliokunta pitää säännöllisesti kokouksia EY:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta. Ympäristö on tällä hetkellä pääasiallinen aihe 35 prosentissa vetoomusvaliokunnan käsittelemistä vetoomuksista.

Näiden valiokuntien työ voi helpottaa vuoropuhelua täytäntöönpanon strategisista näkökohdista, muun muassa arvioinneista, joita esitetään komission tulevissa vuosikertomuksissa EU:n lainsäädännön soveltamisesta. Esimerkiksi ympäristövaliokunnan kokoukset, joissa käsitellään lainsäädännön täytäntöönpanoa, tarjoavat tilaisuuden keskustella tilanteesta tietyillä aloilla, kuten veden, jätteiden ja luonnonsuojelun alalla. Parannetun ongelmanratkaisumenettelyn odotetaan auttavan vetoomusvaliokuntaa sen vastatessa kansalaisten valituksiin. Lisäksi odotetaan, että Euroopan parlamentti tekee yhteistyötä kansallisten parlamenttien kanssa, erityisesti koska kansallisilla parlamenteilla on merkittävä rooli saatettaessa osaksi kansallista lainsäädäntöä direktiivejä, joiden käsittelyssä parlamentti on toinen lainsäätäjä. Komissio on valmis auttamaan tässä yhteistyössä.

3.5. Avoimuus, viestintä ja vuoropuhelu yleisön ja intressitahojen kanssa

Avoimuudella ja viestinnällä on erityistä merkitystä tällä alalla, jolla ympäristöasioista hyvin perillä olevan ja aktiivisen yleisön arvo tunnustetaan monissa lainsäädäntöehdotuksissa. Tietoa ja keskeisimpiä tilastoja siitä, miten tärkeimpiä tapauksia koskeva työ edistyy, esitetään komission vuosittaisissa kertomuksissa. Säännöllisesti päivitettäviä tulostauluja käytetään osoittamaan, miten on pystytty saavuttamaan korkean profiilin tavoitteet, kuten luonnonsuojelualueiden nimeäminen. Lisäksi toteutetaan tietoisuutta lisääviä toimia,

järjestetään mediatapahtumia ja laaditaan julkaisuja, jotka on suunnattu suurelle yleisölle tai asiaa paremmin tuntevalle lukijakunnalle. Viestintästrategiat analysoidaan ennakolta ja ne sovitetaan operatiivisiin vaatimuksiin. Internetiä käytetään tilanteen mukaan.

Ympäristöjärjestöillä on keskeinen rooli hyvän täytäntöönpanon ja yleisen tietoisuuden edistämisessä. Sen vuoksi ehdotetaankin, että niiden kanssa käydään säännöllistä vuoropuhelua sekä Brysselissä että jäsenvaltioiden pääkaupungeissa edustustojen kautta. Komissio pyrkii vuoropuhelun kautta saamaan tietoa täytäntöönpanon keskeisistä ongelmista, edistämään strategista analyysiä sekä varmistamaan, että ongelmanratkaisun eri välineitä hyödynnetään mahdollisimman hyvin myös kansallisella tasolla.

Vuoropuhelua jatketaan muiden osapuolten kanssa, jotta komissiolla on käytettävissään mahdollisimman laaja kirjo näkökantoja kun se muodostaa kantansa ympäristöä koskevan yhteisön säännöstön täytäntöönpanosta.

4. PÄÄTELMÄT

EY:n ympäristölainsäädännön tehokkaassa täytäntöönpanossa käytetään eri keinojen yhdistelmää. Lainsäädännön valmistelussa käytetään vaikutusten arviointia ja kuulemista ja keskitytään kaikkein tehokkaimpiin tapoihin saavuttaa ympäristötavoitteet. Tämän jälkeen työssä keskitytään rikkomusten ehkäisemiseen ennakolta auttamalla jäsenvaltioita vahvistamaan määräaikoihin mennessä täydelliset ja asianmukaiset kansalliset ja alueelliset säädökset sekä muut toimenpiteet. Komissio pyrkii samalla ottamaan huomioon eurooppalaisten erityiset huolenaiheet edistämällä toimia kansallisella ja alueellisella tasolla, soveltamalla parempaa ongelmanratkaisumenettelyä ja saattamalla jäsenvaltioissa saataville ympäristölainsäädännön asiantuntemusta, aluksi kokeilunomaisesti. Tiettyjä perusteita käytetään tunnistamaan rikkomukset, joihin on erityisesti kiinnitettävä huomiota ja joita varten pyydetään tarvittaessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta määräämään turvaamistoimia. Tarkoituksena on myös parantaa vuoropuhelua Euroopan parlamentin, yleisön ja muiden osapuolten kanssa sekä tarvittaessa täsmentää komission lähestymistapaa tämän pohjalta.

Tämän strategian ja siinä esitetyn eri välineiden yhdistelmän odotetaan auttavan komissiota edistämään tehokkaammin ja kohdistetummin lainsäädännön noudattamista ja sen valvontaa. Lisäksi komission odotetaan pystyvän paremmin vastaamaan kansalaisten ja muiden osapuolten huoliin sekä vastaamaan tehokkaammin uusissa jäsenvaltioissa sekä laajentumismaissa ilmeneviin haasteisiin. Strategian tehokkuutta tarkkaillaan, ja komissio ehdottaa tarvittaessa lisätoimia, joilla varmistetaan EY:n ympäristölainsäädännön parempi täytäntöönpano.

LYHENTEET JA SELITYKSET

EY = Euroopan yhteisö

EU= Euroopan unioni

EU12-maat = Euroopan unionin jäsenvaltiot, jotka liittyivät EU:hun vuosina 2004–2007

EY:n säännöstö = koko sovellettava lainsäädäntö