



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 22.12.2003
KOM(2003) 800 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE

Arviointi Euroopan ympäristökeskuksesta (EEA)

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
1.1.	Euroopan ympäristökeskus	3
1.2.	Tämän tarkastelun tavoitteet ja soveltamisala.....	3
2.	tarkastelussa käytetyt lähteet.....	4
3.	Tarkastelun taustaa.....	4
3.1.	Yhteisön erillisvirastot	4
3.2.	Euroopan ympäristövirastoon kohdistuvat odotukset	5
3.3.	Euroopan ympäristökeskuksen oikeudelliset puitteet	6
4.	Yhteisön ympäristöpolitiikkaan liittyvien tehtävien ja edistymisen arviointi.....	6
4.1.	Johdanto	6
4.2.	Kuinka Euroopan ympäristökeskuksen tehtävänasettelua on tulkittu?	7
4.3.	Ovatko Euroopan ympäristökeskuksen resurssit olleet riittäviä?	8
4.4.	Onko keskuksen työohjelma ollut asianmukainen?	9
4.5.	Mitä poliittisen päätöksenteon vaiheita on palveltu parhaiten?	10
4.6.	Miten suhteet muiden yhteisön ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa ovat kehittyneet?	11
4.7.	Onko Euroopan ympäristökeskuksen riippumattomuus ollut hyödyllistä?	12
4.8.	Onko yhteistyöstä yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa saatu lisäarvoa?.....	13
4.9.	Onko "sisäinen" verkko ollut tehokas?	14
4.10.	Onko hallintorakenne toiminut tyydyttävästi?	16
4.11.	Ovatko Euroopan ympäristökeskuksen tuotteet ja palvelut olleet tyydyttäviä?	18
4.12.	Mitkä ovat Euroopan ympäristökeskuksen tulevaisuuden haasteet?	19
4.13.	Onko asetuksen muuttaminen aiheellista?	20
5.	Päätelmät	21

1. JOHDANTO

1.1. Euroopan ympäristökeskus

Euroopan ympäristökeskus (EEA) viettää 10. vuosipäiväänsä 6. marraskuuta. Vaikka ympäristökeskuksen perustamista koskeva asetus¹ annettiin vuonna 1990, päätös sen kotipaikasta tehtiin vasta vuonna 1993. Ympäristökeskuksen toiminta aloitettiin seuraavana vuonna. Sen jälkeen Euroopan ympäristökeskuksesta on kehittynyt kypsä organisaatio, jolla on vakiintunut asema Euroopassa.

Euroopan ympäristökeskuksen tehtävänä on "tukea kestäväää kehitystä ja auttaa saavuttamaan merkittäviä ja mitattavissa olevia parannuksia Euroopan ympäristössä tuottamalla ajankohtaista, kohdennettua, asianmukaista ja luotettavaa tietoa poliittisille päätöksentekijöille ja suurelle yleisölle".

Euroopan ympäristökeskuksen vuosibudjetti on tällä hetkellä noin 28 miljoonaa euroa. Vuonna 2002 ympäristökeskuksen henkilökuntaan kuului 95 työntekijää (joista 37 A-virkamiehiä). Ympäristökeskuksen tietoja ovat perinteisesti hyödyntäneet etupäässä komission yksiköt sekä vähemmässä määrin muut toimielimet, yksittäiset jäsenvaltiot ja yleisö. Ne käyttävät ympäristökeskuksen tietoja kuitenkin koko ajan enemmän.

1.2. Tämän tarkastelun tavoitteet ja soveltamisala

Tästä kertomuksesta säädetään Euroopan ympäristökeskuksen perustamisesta annetun asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa:

Neuvosto tarkastelee viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2003 komission kertomuksen perusteella keskuksen toiminnan edistymistä ja keskuksen suorittamia tehtäviä osana yhteisön yleistä ympäristöpolitiikkaa.

Kertomuksessa tarkastellaan Euroopan ympäristökeskuksen panosta yhteisön ympäristöpolitiikkaan vuodesta 1994 (jolloin se saattoi aloittaa toimintansa kotipaikkaa koskevan päätöksen jälkeen) vuoteen 2003. Siinä esitetään myös ympäristökeskukselle sekä sen tärkeimmille sidosryhmille ja yhteistyökumppaneille suosituksia siitä, miten voitaisiin parantaa ympäristökeskuksen panosta yhteisön ympäristöpolitiikkaan.

Kertomuksessa keskitytään strategiaan ja institutionaalisiin kysymyksiin pikemmin kuin Euroopan ympäristökeskuksen sisäiseen toimintaan. Keskuksen sisäistä toimintaa on arvioitu tutkimuksessa, jonka Euroopan ympäristökeskus itse teetti vuonna 2000 sen perustamisesta annetun asetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tutkimuksessa tarkasteltiin erityisesti keskuksen toiminnan tuloksia ja tehokkuutta. Neuvostoa pyydetään vahvistamaan tässä kertomuksessa esitetyt päätelmät ja suositukset.

¹ Asetus (ETY) N:o 1210/1990, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 933/1999.

2. TARKASTELUSSA KÄYTETYT LÄHTEET

Tämän kertomuksen kirjoittamisessa käytettiin useita lähteitä. Yksi niistä oli edellä mainittu vuonna 2000 teetetty arviointi, jossa tarkasteltiin hyvin laajasti ja yksityiskohtaisesti keskuksen sisäistä toimintaa sekä hallintoon, rahoitukseen, "markkinointiin" ja johtoon liittyviä näkökohtia. Arvioinnin perusteella ympäristökeskuksessa tehtiin useita muutoksia ja huomattavia parannuksia mainituilla aloilla. Jotkin arvioinnissa esitetyistä päätelmistä ja suosituksista ovat edelleen ajankohtaisia, ja ne on otettu huomioon tässä kertomuksessa.

Tärkein tämän kertomuksen lähde on IEEP:n (Institute for European Environmental Policy) ja EIPA:n (European Institute for Public Administration) suorittama tutkimus. Tutkimus, joka tehtiin 1.3.–31.8.2003 komission kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti, on kokonaisuudessaan saatavana Euroopan komission Internet-sivuilla². IEEP ja EIPA haastattelivat laajasti ympäristökeskuksen henkilökuntaa, sen tietojen käyttäjiä sekä muita sidosryhmiä ja asiantuntijoita. Tutkimusta luotsasi ohjausryhmä, johon kuului edustajia Euroopan komissiosta, Euroopan parlamentista, Euroopan ympäristökeskuksesta, sen eurooppalaisista teemakeskuksista ja kansallisista tietokeskuksista. Ryhmän puheenjohtajana toimi professori Bedřich Moldan, Euroopan ympäristökeskuksen tieteellisen komitean puheenjohtaja.

Muina lähteinä käytettiin viimeisintä arviota Euroopan ympäristökeskuksen johtamien teemakeskusten (katso kohta 4.9) työstä heinäkuuhun 2003. Lisäksi hyödynnettiin ympäristökeskuksen seuraavan monivuotisen työohjelman (2004-2008) monipuolista valmistelua.

Pohdittaessa Euroopan ympäristökeskuksen tulevaisuutta on otettava huomioon myös parhaillaan käytävä laajempi keskustelu yhteisön erillisvirastoista. Tähän keskusteluun ovat vaikuttaneet erityisesti eurooppalaista hallintotapaa koskevat pohdinnat³ ja erillisvirastojen kasvanut määrä.

Lisäksi tässä tarkastelussa on otettava huomioon jotkin vaikutukset, joita yhteisön uudella varainhoitoasetuksella on erillisvirastoihin.

3. TARKASTELUN TAUSTAA

3.1. Yhteisön erillisvirastot

Yhteisöllä on tällä hetkellä 15 perustamissopimuksen ensimmäisen pilarin mukaista erillisvirastoa. Kuten eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa todettiin, senhetkisiltä ja suunnitelluilta virastoilta puuttui viitekehys, johon kukin virasto olisi voinut mukautua omien tarpeidensa mukaisesti. Kunkin viraston perustamiseen johtavan päätöksen taustalla oli tarve reagoida kyseisellä hetkellä vallitseviin erityisolosuhteisiin eikä Euroopan ympäristövirasto ollut tästä poikkeus.

Valkoisen kirjan ilmestymisen jälkeen komissio on kehittänyt selkeät puitteet toimeenpanovirastoille. Se on määrittänyt mm. kriteerit tämäntyyppisten virastojen

² <http://europa.eu.int/comm/environment/pubs/eea.htm>

³ Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja, 25.7.2001, KOM (2001) 428 (lopullinen).

perustamiselle sekä niiden tyypilliset tehtävät ja yhteiset organisaationäkökohdat. Myös sääntelyvirastoista on alettu keskustella⁴.

Kuten Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA), Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto (EU-OHSA) ja Euroopan rasmin ja muukalaisvihan seurantakeskus (EUMC), myöskään Euroopan ympäristökeskus ei ole sääntelyvirasto eikä toimeenpanovirasto. Se kuuluu pikemminkin ns. "tietovirastoihin". Lukuun ottamatta sisämarkkinoilla toimivaa yhdenmukaistamisvirastoa (OHIM) ja yhteisön kasvilajikevirastoa (CPVO) kaikki virastot kuuluvat 185 artiklassa tarkoitettuja elimiä koskevan varainhoidon puiteasetuksen⁵ soveltamisalaan. Asetuksessa säädetään yleisistä puitteista, jotka koskevat lähinnä varainhoitokysymyksiä. Muista laaja-alaisista kysymyksistä tämäntyyppisiä virastoja varten ei ole laadittu yleisiä puitteita. Ei myöskään ole selkeästi määritetty, ovatko nämä virastot niin samanlaisia, että puitteiden luominen olisi perusteltua. Tämän vuoksi on vaikeaa esittää tarkkaa viitekehystä tämän arvioinnin lähtökohdaksi.

3.2. Euroopan ympäristövirastoon kohdistuvat odotukset

On kuitenkin mahdollista jäljittää, mitä Euroopan ympäristövirastolta odotettiin sitä suunniteltaessa. Vaikka – kuten edellä on todettu – virastojen perustamisen syyt vaihtelevat virastosta toiseen, yhteisön virastojen meta-arvioinnissa⁶ määritettiin yhteisön virastoille seuraavat yleiset perusteet⁷, jotka pätevät myös Euroopan ympäristövirastoon:

- *Riippumattomuuden ja näkyvyyden lisääntyminen.* Ajatuksena oli, että yhteisön toimielimistä riippumaton lähde olisi ympäristötiedon uskottavampi lähde.
- *Mahdollisuus koota asiaan erikoistunut henkilökunta ja tästä saatava asiantuntemus:* Ympäristötietojen tila ja laatu ennen keskuksen perustamista oli parhaillaankin hajanaista. Komissio tarttui tähän ongelmaan 1980-luvulla, mutta katsottiin kuitenkin, että asiaan erikoistunut virasto voisi parantaa tilannetta nopeammin.
- *Parempi mahdollisuus varmistaa säännölliset yhteydet sidosryhmien kanssa ja sidosryhmien osallistuminen.* Euroopan ympäristökeskuksen tapauksessa tämä tulkittiin siten, että tarvitaan tiiviimpää yhteistyötä ja "ympäristötietoyhteiskunnan" osallistumista Euroopassa. Tällä viitattiin jäsenvaltioissa, EU:hun liittyvissä maissa sekä ehdokasmaissa toimivien alan organisaatioiden osallistumiseen erityisesti ympäristöä koskevan Euroopan tieto- ja seurantaverkoston EIONETin kautta. Lisäksi se ymmärrettiin tarpeeksi luoda – komissiossa ja muissa kansainvälisissä organisaatioissa (OECD, IEAE, UNEP) – johdonmukaisempi infrastruktuuri ympäristötiedon hallinnalle yhteisössä.

⁴ Neuvoston asetus (EY) N:o 58/2003, 19. joulukuuta 2002, EYVL L 11, 16.1.2003 (toimeenpanovirastot) ja komission tiedonanto KOM(2002), 718 lopullinen (sääntelyvirastot).

⁵ Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2343/2002, 23. joulukuuta 2002, EYVL L 357, s. 72.

⁶ Meta-evaluation on the Community Agency system, Euroopan komission budjettipääosasto, 15 September 2003, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/meta-evaluation_agencies.pdf.

⁷ Samassa meta-arvioinnissa todetaan, että näitä etuja on verrattava sisäisen asiantuntemuksen menetykseen (tai jatkuvaan puutteeseen) komissiossa, mahdollisiin ristiriitoihin komission ja virastojen välillä sekä viraston tuotosten luonteen ja ajoituksen valvonnan mahdolliseen puutteeseen.

Toiminnalliselta kannalta Euroopan ympäristökeskukseen kohdistuvat odotukset kirjattiin sen tehtäväkuvaukseen: tehtävänä on "tuottaa ajankohtaista, kohdennettua, asianmukaista ja luotettavaa tietoa poliittisille päätöksentekijöille ja suurelle yleisölle."

Ympäristöä koskevassa kuudennessa toimintaohjelmassa korostetaan, että tulevan ympäristöpolitiikan on yhä suuremmassa määrin perustuttava hyvään käsitykseen ympäristöstä ja sen suuntauksista. Lisäksi siinä korostetaan politiikkojen ennakko- ja jälkiarviointeja. On siis sitäkin tärkeämpää varmistaa, että Euroopan ympäristökeskus voi tarjota kaiken sen mahdollisuuksien rajoissa olevan tuen. Tämän perusteella ympäristökeskuksella voisi olla myös erilainen, laajempi rooli.

3.3. Euroopan ympäristökeskuksen oikeudelliset puitteet

Pääasiallinen oikeudellinen perusta on Euroopan ympäristökeskuksen perustamisesta vuonna 1990 annettu asetus, jota on muutettu asetuksella (EY) N:o 933/1999/EY. Suurimpien muutosten tavoitteena oli asettaa kestävä kehitys Euroopan ympäristökeskuksen työn perustaksi, määrittää tehtävät tarkemmin, painottaa työssä entistä enemmän toimien koordinoitua muiden samankaltaisten (myös kolmansissa maissa toimivien) organisaatioiden kanssa sekä perustaa työvaliokunta. Vuonna 1999 annetun muutosasetuksen johdanto-osassa todetaan, että keskuksen toiminnan tuloksellisuuden ja sen tehtävien tarkastelu olisi vastaisuudessa ajoitettava keskuksen viisivuotisten työohjelmakausien mukaisesti. Tämä kertomus on ensimmäinen tällaisista tarkasteluista. Vuonna 1999 tehtyjen muutosten yhteydessä poistettiin velvoite tarkistaa asetus säännöllisesti.

Uuden varainhoitoasetuksen⁸ myötä Euroopan ympäristökeskusta ja muita virastoja koskevaan perusasetukseen tehtiin lisämuutoksia vuonna 2003. Nämä muutokset liittyvät komission sisäisen tarkastuksen vastuuseen virastojen talousarvioiden osalta, virastoihin sovellettaviin tilinpitosääntöihin, talousarvion vastuuvapauden myöntämiseen sekä henkilöstötaulukon. Samaan aikaan ehdotettiin kahta muuta muutosta, jotka eivät suoraan liity varainhoitoasetukseen: asiakirjojen saatavuuden helpottaminen sekä virastojen johtajien nimittämismenettelyn selventäminen⁹. Kahta viimeksi mainittua muutosta ei kuitenkaan sisällytetty virastoja koskevan perusasetuksen viimeisimpään muutokseen. Sen sijaan komissio ehdottaa, että nämä näkökohdat sisällytettäisiin virastoja koskevan asetuksen seuraavaan muutokseen.

4. YHTEISÖN YMPÄRISTÖPOLITIikkaan LIITTYVIEN TEHTÄVIEN JA EDISTYMISEN ARVIOINTI

4.1. Johdanto

Tämän luvun otsikot edustavat tärkeimpiä kysymyksiä, joita komissio pyysi käsittelemään teettämässään riippumattomassa tutkimuksessa. Sen tarkoituksena oli

⁸ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta, EYVL L 24, 16.9.2002, ja komission asetus (EY, Euratom) N:o 2342/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä.

⁹ Komission ehdotus KOM(2002) 406 lopullinen.

tarkastella Euroopan ympäristökeskuksen edistymistä ja tehtäviä suhteessa yhteisön yleiseen ympäristöpolitiikkaan ja erityisesti keskuksen tehtävänasettelun ja sille myönnettyjen resurssien asianmukaisuutta, ympäristökeskuksen työn merkitystä poliittiselle päätöksenteolle ja työn painopisteitä, yhteistyötä kumppaniorganisaatioiden kanssa, tarpeellista riippumattomuutta, yhteistyötä Euroopan unionin ulkopuolisten maiden kanssa, pysyvien yhteistyökumppanien verkkoa, hallintorakennetta, tuotteita ja palveluja sekä tulevia haasteita.

4.2. Kuinka Euroopan ympäristökeskuksen tehtävänasettelua on tulkittu?

Euroopan ympäristökeskuksen toimeksianto, siten kuin se on määritetty sen perustamista koskevan asetuksen 2 artiklassa (tehtävät) ja 3 artiklassa (toiminta-alueet), on varsin laaja. Tehtävät ja toiminta-alueet kattavat käytännöllisesti katsoen kaikki ympäristöaiheet, ja tietojen käyttäjiä ovat niin yhteisön toimielimet kuin yleisökin. Keskus tarjoaa tukea miltei kaikissa poliittisen päätöksenteon vaiheissa ja koko tiedonhallintaprosessissa.

Laaja toimeksianto on toisaalta ollut tarpeen, koska poliittinen toimintakenttä on ajan myötä kehittynyt huomattavasti. Toisaalta monet erilaiset tehtävät ja toiminta-alueet ovat luoneet joskus epärealistisiä odotuksia riippumatta siitä, ovatko Euroopan ympäristökeskukselle myönnetty resurssit riittäviä. Näin ollen käytännössä on ollut tarpeen tulkita lainsäädännössä määritettyä ympäristökeskuksen toimeksiantoa ja priorisoida tehtäviä sekä laatia tämän perusteella toimintaohjelma käytännön toimia varten.

Ensimmäisinä vuosina erityisesti komission ja Euroopan ympäristökeskuksen välillä oli erilaisia käsityksiä näistä prioriteeteista ja toimista, mutta tällä hetkellä vallitsee varsin selkeä yhteisymmärrys kummankin osapuolen tehtävistä. Erimielisyyksiä ilmenee kuitenkin vielä satunnaisesti.

Täyttäessään tehtäviään Euroopan ympäristökeskus on yleensä vastannut odotuksiin. On kuitenkin alueita, joita on "palveltu" puutteellisesti tai ei ollenkaan. Tämä on erityisen selvää kahdella 3 artiklan 2 kohdassa erikseen mainitulla ensisijaisella alueella: melupäästöt ja kemialliset aineet.

Koska Euroopan ympäristökeskuksen resursseja on lisätty rajoitetusti, keskuksen ja sen käyttäjien olisi hyväksyttävä se, että joitakin aloja ei yksinkertaisesti voida käsitellä. Muutoin on olemassa selvä riski siitä, että resurssit hajautuvat siten, että asiantuntemuksen ja laadun vähimmäistasoa ei voida enää taata.

Tarve selventää keskuksen kohdistuvia odotuksia ja sen prioriteetteja pätee kaikkiin virastoihin, kuten myös tarve kehittää läheisemmät suhteet komission yksikköjen ja virastojen välille sekä luoda käyttäjien tarpeita palveleva lähestymistapa.

Suosituksset:

- Asetuksen seuraavassa tarkistuksessa tehtävät ja prioriteetit olisi kuvattava selvemmin ja täsmällisemmin. Samalla olisi varmistettava, että Euroopan ympäristökeskuksen tehtävänasettelu pysyy joustavana ja yhteisön ympäristöpolitiikan kannalta hyödyllisenä mutta myös realistisesti toteutettavana.

- Asetuksen muuttamista odottaessa Euroopan ympäristökeskuksen olisi pyrittävä laatimaan pitkän aikavälin suunnitelmansa tiiviimmässä yhteistyössä tärkeimpien asiakkaidensa, erityisesti komission, kanssa.

4.3. Ovatko Euroopan ympäristökeskuksen resurssit olleet riittäviä?

Euroopan ympäristökeskuksen työntekijämäärä oli 95 vuonna 2002. Vuosibudjetti on 27,6 miljoonaa euroa. Ensimmäisinä vuosina määrärahat kasvoivat nopeasti, mutta tämän jälkeen ne ovat kasvaneet vähitellen samaan tahtiin kuin muiden yhteisön virastojen budjetit. Euroopan ympäristökeskus rahoitetaan pääasiassa yhteisön tuella (19,3 miljoonaa euroa vuonna 2002). Toisen merkittävän tulonlähteen muodostavat EU:n ulkopuolisten maiden käyttäjäosuudet (€ 2,3 miljoonaa vuonna 2002 joiden odotetaan olevan 5,8 miljoonaa euroa vuonna 2003). Toukokuun 1. päivästä 2004 alkaen 10 EU:hun liittyvän maan jäsenosuudet sisältyvät yhteisön tukeen.

Suuri osa ympäristökeskuksen asiantuntemuksesta sijaitsee sen eurooppalaisissa teemakeskuksissa (ETC, katso kohta 4.9). Eurooppalaiset teemakeskukset ja niiden henkilökunnan rahoittaa Euroopan ympäristökeskus, mutta teemakeskukset saavat rahoitusta myös isäntämaistaan; tämä rahoitus on arviolta noin 25 prosenttia niiden kokonaisbudjetista.

Kun otetaan huomioon kohdassa 4.2 mainittu varsin laaja tehtävänkuvaukseen, ei ole yllättävää, että määrärahat ja henkilökunta eivät ole olleet riittäviä kaikkien Euroopan ympäristökeskukselle kohdistettujen pyyntöjen täyttämiseksi. Resursseihin kohdistuvat paineet ovat tuntuneet ympäristökeskuksen koko toiminnan ajan, mutta erityisesti ensimmäisten vuosien aikana. Tuolloin ero kunnianhimoisten tavoitteiden ja tosiasiallisesti toimitettujen tuotteiden ja palvelujen välillä oli suurempi kuin nykyisin. Resursseihin kohdistuvat paineet ovat saaneet aikaiseksi hyödyllisen priorisointiprosessin Euroopan ympäristökeskuksessa, keskuksen johtokunnassa ja sen käyttäjien keskuudessa. Kaikesta huolimatta Euroopan Ympäristökeskuksen tukipyynnöt ovat suuremmat kuin käytettävissä olevat varat.

Lukuun ottamatta sisämarkkinoilla toimivaa yhdenmukaistamisvirastoa (OHIM) ja yhteisön kasvilajikevirastoa (CPVO), jotka rahoittavat perustoimintonsa maksuilla eivätkä yhteisön talousarviosta saatavalla tuella, komissio soveltaa kaikkiin virastoihin periaatetta, jonka mukaan virastojen lakisääteiseen toimeksiantoon kuuluvat toiminnot on rahoitettava yhteisön tuella, jotta ei vaaranneta budjettivaltaa. Ainoat poikkeukset ovat laajentumiseen liittyvät rakenteelliset toimet, komission erityisesti pyytämät toimet tai muut toimet, joista on sovittu budjettivallan käyttäjien kanssa. Tämän periaatteen mukaisesti komission yksiköt eivät voi antaa alihankinnaksi työtä, joka kuuluu Euroopan ympäristökeskuksen toimialaan¹⁰. Käytännössä nämä suuntaviivat ovat osoittautuneet vaikeaksi noudattaa ja niitä voidaan tulkita eri tavoilla, koska esimerkiksi Euroopan ympäristökeskuksen tehtävänkuvaukseen on varsin avoin. Koska Euroopan ympäristökeskukselle on voitu myöntää lisäresursseja vain rajallisessa määrin, joissakin tapauksissa ei ole voitu toimia parhaimmalla mahdollisella tavalla, vaan on esimerkiksi teetetty työtä alihankintana, vaikka Euroopan ympäristökeskuksella olisi asiassa paras asiantuntemus.

¹⁰ SEC (95) 465.

Useita Euroopan ympäristökeskuksen tuotteita ja palveluja varten on tarvittu yhteisön tuen lisäksi muuta rahoitusta. Edellä mainittuja poikkeuksia on sovellettu kehitettäessä ympäristön tieto- ja seurantaverkostoa (EIONET), valmistauduttaessa laajentumiseen, Euroopan ympäristö -prosessissa¹¹ ja ympäristönäkökohtien sisällyttämisessä muille aloille. Euroopan ympäristö -prosessista laaditut kolme raporttia ovat tästä hyvä esimerkki. Tämän lähestymistavan puutteena on kuitenkin se, että asiantuntemus ympäristökeskuksen sisällä ei lisääntynyt näiden "ylimääräisten" tuotteiden ja palvelujen osalta: niiden tuottamiseksi ympäristökeskuksen oli käytettävä tavallista enemmän ulkopuolista asiantuntemusta eikä näiden tuotosten jatkumisesta ole takuuta.

Suosituksia:

- Budjettivallan käyttäjän olisi myönnettävä keskukselle määrärahat, jotka vastaavat sen perustamista koskevassa asetuksessa vahvistettuja tehtäviä ja tavoitteita. Mikäli keskukselle annetaan lisää pysyviä tehtäviä muita tehtäviä vähentämättä, yhteisön tukea on lisättävä vastaavasti.
- Jos keskuksella on merkittäviä pitkäaikaisia tehtäviä, jotka eivät kuulu sen tavanomaisiin toimintoihin, komission ja ympäristökeskuksen olisi pyrittävä löytämään rahoitusjärjestelmiä, joiden avulla voidaan varmistaa tarvittava tasapaino työn prioriteeteissa sekä asiantuntemuksen lisääntyminen Euroopan ympäristökeskuksen sisällä.

4.4. Onko keskuksen työohjelma ollut asianmukainen?

Euroopan ympäristökeskuksen perustamista koskevan asetuksen mukaisesti Euroopan ympäristökeskuksen työssä on keskitytty pääasiassa tärkeimpiin politiikan laatijoihin EU:ssa, erityisesti komissioon, ja vähemmässä määrin muihin, kuten suureen yleisöön.

Poliittinen hyöty on ollut yksi tärkeimmistä perusteista useimmissa keskuksen tuotteissa ja palveluissa. Suunnitellessaan työtään Euroopan ympäristökeskus on noudattanut yhteisön ympäristöpolitiikan prioriteetteja, siten kuin ne on määritetty ympäristöä koskevissa viidennessä ja kuudennessa toimintaohjelmassa. Tavoitteet asetettiin kuitenkin hyvin laajasti kahdessa ensimmäisessä monivuotisessa työohjelmassa (1994–1998 ja 1999–2003) eikä kaikkia prioriteetteja tuettu yhtä hyvin.

Keskus on työskennellyt alusta alkaen varsin tiiviisti komission kanssa. Työn suunnittelu on tarkoitus kytkeä entistä paremmin komission yksiköiden suunnitteluun, jotta voidaan varmistaa, että keskuksen tuotteet ja palvelut palvelevat komission tarpeita. Hyöty on ollut suurin silloin, kun keskus on osallistunut poliittiseen prosessiin alusta alkaen.

Neuvoston ja puheenjohtajamaiden kanssa tehty työ on lisääntynyt ajan myötä, ja sitä pidetään nykyään yleisesti erittäin hyödyllisenä. (Neuvoston kanssa on tehty yhteistyötä erityisesti Cardiffin prosessissa, jossa ympäristökeskus on hankkinut

¹¹ Yleiseurooppalainen prosessi, jonka tavoitteena on ympäristön tilan parantaminen ja kestävä kehitys koko Euroopan alueella. Prosessiin osallistuvat EU, itäeurooppalaiset EU:hun liittyvät maat ja ehdokasmaat ja uudet itsenäiset valtiot.

runsaasti asiantuntemusta). Tämä on auttanut keskusta luomaan yhteyksiä jäsenvaltioiden kanssa ja tukemaan tiiviimmin tätä päätöksenteon vaihetta.

Vaikka Euroopan parlamentin osallistuminen ympäristöpolitiikan laatimiseen on merkittävästi lisääntynyt yhteispäätösmenettelyn myötä, se ei juurikaan hyödynnä keskuksen tukea. Tämä johtuu osittain siitä, että keskuksen valmiudet palvella Euroopan parlamentin tarpeita ovat huonommat. Keskuksella ei esimerkiksi ole tarvittavaa asiantuntemusta tai yhteyksiä sitä työtä varten, jota parlamentti haluaisi tehdä liittyen toimeenpanoa palveleviin hallinnollisiin rakenteisiin jäsenvaltioissa. Euroopan parlamentti ei ole vielä kehittänyt toimivaa järjestelmää täsmällisten pyyntöjen esittämiseksi ajoissa siten, että keskus voisi ottaa ne huomioon suunnittelussaan.

Keskuksen kaikki toiminta ei ole suoraan kysyntälähtöistä. Keskuksen tehtävänä on antaa tärkeitä viestejä asioista, jotka sen mielestä on otettava käsiteltäväksi yhteisön toimielimissä ja jäsenvaltioissa. On tärkeää säilyttää tämä keskuksen rooli.

Suositukset:

- Euroopan ympäristökeskuksen on jatkossakin pyrittävä noudattamaan toimissaan tiiviisti yhteisön ympäristöpolitiikan prioriteetteja.
- Euroopan ympäristökeskuksen olisi suunniteltava työtään ja voimavarojen jakamista siten, että tukea on käytettävissä koko poliittisen prosessin ajan.
- Euroopan parlamentin ja Euroopan ympäristökeskuksen olisi kehitettävä tehokkaammat järjestelyt parlamentin tarvitseman tuen määrittämiseksi.
- Euroopan ympäristökeskuksen olisi säilytettävä hälytystehtävänsä ja jatkettava ennakkovaroitusten antamista esiin tulevista kysymyksistä yhteisön toimielimille ja jäsenvaltioille.

4.5. Mitä poliittisen päätöksenteon vaiheita on palveltu parhaiten?

Euroopan ympäristökeskuksen perustamista koskevan asetuksen perusteella Euroopan ympäristökeskus voi vaikuttaa poliittisen prosessin kaikkiin vaiheisiin. Vaikka Euroopan ympäristökeskus on vaikuttanut jollakin tavoin useimpiin vaiheisiin, työssä on keskitytty erityisesti poliittisen päätöksenteon varhaisiin vaiheisiin (ongelmien tunnistaminen ja määrittäminen) sekä viimeisiin vaiheisiin (seuranta, raportointi ja evaluointi). Työtä on tehty vähemmän poliittisten vaihtoehtojen määrittämiseksi ja arvioimiseksi sekä politiikan toimeenpanemiseksi, vaikka Euroopan ympäristökeskuksella olisi selkeästi potentiaalia osallistua näihin vaiheisiin.

Euroopan ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien välillä on käyty jatkuvaa keskustelua ympäristökeskuksen roolista arvioitaessa poliittisia vaihtoehtoja ja yhteisön politiikan tehokkuutta sekä laadittaessa poliittisia suosituksia näiden arvioiden pohjalta. Vaikka ympäristökeskuksella on mahdollisuuksia laajentaa rooliaan tulevaisuudessa, komissio katsoo, että sen olisi aluksi keskityttävä huolehtimaan perustehtävistään, joihin kuuluu yhteisön lainsäädännön mukaisten raportointivelvoitteiden tukeminen sekä ympäristöä koskevan perustiedon yleisen laadun parantaminen.

Euroopan parlamentin kanssa on keskusteltu pääasiassa poliittisten vaihtoehtojen arvioinnista sekä ympäristökeskuksen roolista, jonka mukaan keskus antaa Euroopan parlamentille tietoa lainsäädännön täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa. Vaikka Euroopan parlamentti ja keskus ovat periaatteessa yhtä mieltä keskuksen mahdollisesta roolista näillä aloilla, kumpikaan osapuoli ei ole löytänyt tapaa edistää näitä tavoitteita.

Taustalla on se, että Euroopan ympäristökeskus ei ole ainoa toimija esim. politiikan arvioinnin alalla ja että tämän vuoksi on parannettava koordinoitua erityisesti komission kanssa.

Suosituks:

- Euroopan ympäristökeskuksen pääasiallisena roolina on edelleen määrittää ympäristön tilaa ja sen suuntauksia Euroopassa ja tukea yhteisöä ja jäsenvaltioita niiden raportointivelvoitteissa.
- Kun Euroopan ympäristökeskus on hankkinut kokemusta perustehtävistään, se voisi vähitellen laajentaa toimintaansa tukemaan poliittisen päätöksenteon kaikkia vaiheita tiiviissä yhteistyössä komission yksiköiden kanssa, joilla on pääasiallinen vastuu poliittisten vaihtoehtojen määrittelystä.

4.6. Miten suhteet muiden yhteisön ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa ovat kehittyneet?

Yhteistyö muiden samalla alalla toimivien yhteisön ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa on kehittynyt huomattavasti ajan myötä. Euroopan ympäristökeskuksen perustamisesta annetun asetuksen 15 artiklan perusteella keskuksella on velvoite tehdä yhteistyötä komission Yhteisen tutkimuskeskuksen, Eurostatin ja EU:n tutkimus- ja kehitysohjelmien kanssa. Lisäksi sen on tehtävä yhteistyötä muiden elinten kuten Euroopan avaruusjärjestön, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) ja Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristöohjelman (UNEP) kanssa.

Yleisenä tavoitteena on rajoittaa työn päällekkäisyyttä ja maksimoida synergia, esimerkiksi yhteisten julkaisujen tai samojen perustietojen käytön avulla. Yhteistyö virallistetaan tavallisesti yhteistoimintamuistioden tai muiden samanlaisten asiakirjojen avulla. Koska virallistamisasteesta päätetään tapauskohtaisesti, muiden elinten kanssa tehtäviä sopimuksia varten ei ole yhtä mallia tai johdonmukaista toimintalinjaa.

Yhteistyö on yleisesti ottaen ollut hedelmällistä. Päällekkäisyys muiden elinten toimien välillä on vähäistä, ja Euroopan ympäristökeskuksen katsotaan tuottaneen lisäarvoa tietojenhallinnalle Euroopassa.

Lisäsynergia on kuitenkin mahdollista, erityisesti jos toteutetaan enemmän yhteisiä toimia, jotka voivat liittyä esim. julkaisuihin tai tietopyyntöihin. Erityistä huomiota on kiinnitettävä yhteistyöhön Eurostatin ja kansallisten tietokeskusten verkon kanssa. Lisäksi olisi hyödyllistä lisätä komission kanssa tehtävää tutkimuksen puiteohjelmaan liittyvää yhteistyötä, jotta voidaan entistä paremmin hyödyntää tieteellistä ja taloudellista tietämystä.

Yhteisen ympäristötietojärjestelmän luomisessa – mikä voisi olla potentiaalisesti tärkeää näiden organisaatioiden kanssa tehtävässä yhteistyössä – on edistytty varsin vähäisessä määrin, Euroopan ympäristökeskuksen ponnisteluista ja sidosryhmien ilmaisemasta kiinnostuksesta huolimatta.

Suosituksset:

- Euroopan ympäristökeskuksen olisi kiinnitettävä enemmän huomiota yhteistyöhön yhteisön tai kansainvälisten elinten kanssa, erityisesti Eurostatin, Yhteisen tutkimuskeskuksen ja tutkimuksen kuudennen puiteohjelman kanssa, jotta varmistetaan Euroopan ympäristökeskuksen ja sen yhteiskumppanien välisen synergian luominen keskuksen prioriteettialoilla. Johdonmukainen lähestymistapa yhteisön ja kansainvälisten organisaatioiden yhteistyöhön auttaisi selventämään yleisiä prioriteetteja ja työnjakoa Euroopan ympäristökeskuksen ja näiden organisaatioiden välillä. Euroopan ympäristökeskuksen ja kyseisten organisaatioiden olisi koordinoitava toimintonsa vuosittaista suunnittelua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.
- Kun yhteistyö paranee, erityisenä tavoitteena tulisi olla kehittää yhteistä ja yhteentoimivaa eurooppalaista ympäristötietojärjestelmää, joka olisi Euroopan ympäristökeskuksen omia tietolähteitä laajempi ja kattaisi yhteisön lainsäädännön ja monenvälisten ympäristösopimusten mukaiset raportointivelvoitteet.

4.7. Onko Euroopan ympäristökeskuksen riippumattomuus ollut hyödyllistä?

Euroopan ympäristökeskus ei toimi suoraan minkään yhteisön toimielimen yhteydessä. Keskuksen perustamisesta annetussa asetuksessa tämä riippumattomuus on järjestetty monin tavoin, erityisesti tehtävänasettelun väljän sanamuodon ja johtokunnan monipuolisen kokoonpanon kautta. Lisäksi Euroopan ympäristökeskuksesta on ajan myötä tullut varsin arvostettu, mikä puolestaan on saanut käyttäjät luottamaan siihen ja lisännyt Euroopan ympäristökeskuksen liikkumavaraa.

Euroopan ympäristökeskus on kuitenkin samaan aikaan osoittautunut hyvin riippuvaiseksi yhteisöstä ja jäsenvaltioista kahdella tavalla. Ensinnäkin resurssien osalta: yhteisön tuesta ja keskuksen henkilöstötaulukosta päättävät neuvosto ja Euroopan parlamentti. Komissio neuvottelee kolmansien maiden jäsenosuuksien määrän neuvoston antamien valtuuksien rajoissa. Mahdollisuudesta käyttää yhteisön tukiohjelmiä päättää komissio, joka vastaa ohjelmien hallinnosta. Toiseksi Euroopan ympäristökeskus on perustietojen saannissa osittain riippuvainen jäsenvaltioista, Eurostatista ja muista komission yksiköistä, jotka vapaaehtoisesti tekevät yhteistyötä keskuksen kanssa.

Euroopan ympäristökeskuksen riippumattomuus on aiheuttanut myös erimielisyyttä (erityisesti komission mutta joskus myös muiden tahojen kanssa) erityisesti sen tuotosten valvonnasta. Tämä on kuitenkin vähentynyt ajan myötä, kun komission ja ympäristökeskuksen rooleja on selvennetty ja on pidetty parempaa huolta keskinäisistä suhteista.

Euroopan ympäristökeskuksen riippumattomuutta pidetään edellytyksenä sen tarjoamien tietojen uskottavuudelle. Riippumattomuudesta on ollut eniten hyötyä aloilla, joilla Euroopan ympäristökeskuksella on päävastuu: tietojen hankinta,

tietojen käsittely ja – vähemmässä määrin – tietotarpeiden määrittäminen, erityisesti ympäristöongelmien identifiointissa. Muilla aloilla, joilla keskuksen vastuu on jaettu tai rajallinen (suuntausten arvioiminen, poliittisten vaihtoehtojen valinta, niiden tehokkuuden arviointi jne.) riippumattomuuden lisäarvo ei ole yhtä selkeä. Tällöin Euroopan ympäristökeskuksen toiminta on ollut tehokkainta, kun sitä on koordinoitu tiiviisti muiden toimijoiden kanssa.

Euroopan ympäristökeskuksen itsenäisyys ei kuitenkaan pohjautu ainoastaan sen oikeudelliseen riippumattomuuteen. Keskuksen työn laatu on avainasemassa luotaessa sen asemaa ja vaikutusvaltaa, jotka puolestaan vahvistavat sen itsenäisyyttä. Keskuksen olisi jatkuvasti pyrittävä parantamaan tuotteidensa laatua ja merkitystä.

Suosituks:

- Euroopan ympäristökeskuksen riippumattomuus yhteisössä on turvattava.
- Euroopan ympäristökeskuksen olisi pyrittävä edelleen parantamaan työnsä laatua ja hyödyllisyyttä, erityisesti ajoittamalla ja kohdistamalla tuotteita paremmin ja vahvistamalla menettelyjä, joilla valvotaan tuotteiden tieteellistä laatua.

4.8. Onko yhteistyöstä yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa saatu lisäarvoa?

Kun Euroopan ympäristökeskus aloitti toimintansa, sen jäsenvaltioina olivat silloiset 12 EU:n jäsenvaltiota. Juuri ennen EU:n laajentumista, jolloin Ruotsista, Suomesta ja Itävallasta tuli EU:n jäsenvaltioita, myös Liechtenstein, Islanti ja Norja liittyivät Euroopan ympäristökeskukseen, minkä myötä jäsenluku nousi ¹² 18:aan. Näillä kolmella maalla on täysimääräisen jäsenen asema, kuitenkin ilman oikeutta äänestää Euroopan ympäristökeskuksen johtokunnassa. Kahden viime vuoden aikana kaikista EU:hun liittyvistä maista ja ehdokasmaista on tullut Euroopan ympäristökeskuksen jäseniä. Euroopan yhteisön ulkopuoliset maat ovat täysimääräisiä jäseniä, mutta niillä ei ole oikeutta äänestää. Euroopan ympäristökeskus on ensimmäinen virasto, joka on täysin sisällyttänyt EU:hun liittyvät maat toimintaansa, ja se saa tähän rahoitustukea Phare-ohjelmasta. Lisäksi se on joidenkin vuosien ajan työskennellyt Länsi-Balkanin maiden kanssa CARDS-tuella (yhteisön jälleenrakennus-, kehitys- ja vakautusapu). Euroopan ympäristökeskus toimii yhteistyössä Sveitsin kanssa ja muodolliset neuvottelut komission ja Sveitsin välillä täydestä ympäristökeskuksen jäsenyydestä on hiljattain saatu päätökseen teknisellä tasolla. Lisäksi Euroopan ympäristökeskus on edesauttanut merkittävästi Euroopan ympäristö -prosessia (Tacis-tuella). Tämän ansiosta Euroopan ympäristökeskus on pystynyt aloittamaan yhteistyön Itä-Euroopan, Kaukasian ja Keski-Aasian (EECCA) maiden kanssa.

Euroopan ympäristökeskuksen perustamisesta annettu asetus sisältää mahdollisuuden laajentaa jäsenyys Euroopan yhteisön ulkopuolisiin maihin, ja jäsenyyden laajentaminen toteutetaan yhteisön yleisen ulkopolitiikan mukaisesti. Tärkeimpiä perusteita tähän liittyen ovat olleet ensinnäkin se, että keskuksen jäsenyyden avulla valmistellaan EU:n jäsenyyttä, ja toiseksi se, että ympäristötietojärjestelmiä yhdenmukaistetaan EU:n naapurimaiden järjestelmien kanssa.

¹² Tässä kertomuksessa käytetään ilmaisua "jäsen", koska se on yleisesti käytetty termi. Yhteisön ja yhteisön ulkopuolisten maiden välisissä Euroopan ympäristökeskusta koskevissa kahdensivuisissa sopimuksissa käytetään kuitenkin ilmaisua "osallistuminen".

Toinen merkittävä edellytys Euroopan ympäristökeskuksen jäsenyyden laajentamiselle on se, että Euroopan yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa tehtävä yhteistyö antaa lisäarvoa molemmille osapuolille.

Ympäristökeskusta pidetään foorumina, jonka avulla voidaan lisätä yhteistyötä paitsi EU:hun liittyvien valtioiden, ehdokasmaiden ja Sveitsin kanssa myös EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Tämä koskee ensi tilassa Länsi-Balkanin maita, joita koskevassa Thessalonikin toimintasuunnitelmassa esitetään, että nämä maat osallistuisivat yhteisön virastojen työhön samojen ehtojen mukaisesti kuin ehdokasmaat. Lisäksi tämä koskee maita, jotka kuuluvat Laajempi Eurooppa -aloitteen soveltamisalaan.

Euroopan ympäristökeskuksen jäsenistön laajentamisella sekä yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä, joka ei vielä vastaa täyttä jäsenyyttä, on ollut hyvin myönteisiä vaikutuksia. Niiden avulla on voitu tarkastella täydellisemmin, yksityiskohtaisemmin ja tarkoituksenmukaisemmin ympäristön tilaa ja sen suuntauksia Euroopan alueella. Kyseiset maat puolestaan ovat voineet päivittää tiedonhallinta- ja levitysjärjestelmiään ja yhdenmukaistaa niitä eurooppalaisten normien kanssa. Poliittisesti prosessi on ollut merkittävä, koska sen avulla on viestitetty edistymisestä kohti EU:n jäsenyyttä.

Koska Euroopan ympäristökeskuksen jäsenistö on laajennut vaiheittain (yhteistyö on aina alkanut hyvissä ajoin ennen muodollista liittymistä) ja lisätyöhön on saatu rahoitustukea, ongelmia on ilmennyt hyvin vähän mukautettaessa keskuksen työtä yli kaksinkertaiseen jäsenmäärään. Tästä huolimatta on vielä edistytävä huomattavasti, ennen kuin Euroopan ympäristökeskus on täysin edustava virasto, joka palvelee kaikkia sen 31 jäsenvaltiota. Lisäksi Euroopan ympäristökeskuksen jäsenvaltioiden lisääntyessä myös johtokunta on kasvanut huomattavasti, ja lisäkasvu voi herättää kysymyksiä johtokunnan tehokkuudesta ja hallittavuudesta.

Suositukset:

- Euroopan ympäristökeskuksen ensimmäisenä prioriteettina laajentumisen yhteydessä tulisi olla integroida täysin ne 13 maata, jotka hiljattain ovat alkaneet osallistua sen toimintaan. Sveitsiä lukuun ottamatta uusien jäsenten liittyminen Euroopan ympäristökeskukseen ei lähitulevaisuudessa ole tarkoituksenmukaista.
- Euroopan ympäristökeskuksen on edelleenkin oltava yksi ensimmäisistä yhteyspisteistä yhteisön ulkopuolisille maille, jotka haluavat tehdä EU:n kanssa yhteistyötä ympäristöasioissa teknisellä tasolla, esimerkiksi Laajempi Eurooppa -aloitteen¹³ ja Thessalonikin toimintasuunnitelman puitteissa. Tämän yhteistyön on oltava olennainen osa tiettyä maata koskevaa yhteisön politiikkaa, ja sillä on oltava vankka taloudellinen perusta yhteisön ympäristökeskukselle myöntämän säännöllisen tuen lisäksi.

4.9. Onko "sisäinen" verkko ollut tehokas?

Euroopan ympäristökeskus on keskeinen osa kansallisten tietokeskusten (NFP) verkkoa. Kansalliset tietokeskukset ovat ympäristökeskuksen yhteyspisteitä kussakin

¹³ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille - Laajempi Eurooppa ja naapuruus: uusi kehys suhteille EU:n itäisiin ja eteläisiin naapureihin, KOM (2003) 104 lopullinen.

jäsenvaltioissa. Kansallisilla tietokeskuksilla on puolestaan kansallisten asiantuntijalaitosten (NRC) ja ensisijaisten yhteyspisteiden (PCP) verkot. Lisäksi on perustettu eurooppalaisia teemakeskuksia (ETC). Ne ovat Euroopan ympäristökeskuksen jäsenmaissa toimivien asiantuntijoiden ja laitosten yhteenliittymiä, jotka toteuttavat osan työohjelmasta keskuksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Kansalliset tietokeskukset, kansalliset asiantuntijalaitokset, ensisijaiset yhteyspisteet ja eurooppalaiset teemakeskukset yhdessä muodostavat ympäristöä koskevan Euroopan ympäristöalan tieto- ja seurantaverkoston (EIONET).

EIONET on tärkeä infrastruktuuri Euroopan ympäristökeskuksen hajautetussa rakenteessa. Se on ympäristökeskukselle primaaritietojen pääasiallinen kanava, mutta lisäksi se kokoaa asiantuntemusta eri puolilta Eurooppaa ja toimii foorumina, jolla keskustellaan keskuksen toimista ja prioriteeteista.

Eurooppalaiset teemakeskuksilla, joita tällä hetkellä on viisi (vesi, ilma & ilmastonmuutos, jäte- ja materiaalivirrat, luonto ja biologinen monimuotoisuus sekä maaympäristö), on kolmivuotinen sopimus Euroopan ympäristökeskuksen kanssa. Niiden työtä ja yleistä rakennetta tarkistetaan säännöllisesti. Yli puolet Euroopan ympäristökeskuksen toimintamäärärahoista osoitetaan eurooppalaisille teemakeskuksille¹⁴, ja suurin osa keskuksen asiantuntemuksesta edellä mainituilla aloilla keskittyy eurooppalaisiin teemakeskuksiin.

Euroopan ympäristökeskus toimii aktiivisesti EIONET-verkoston hallinnassa – se koordinoi toimia, kehittää yleisiä välineitä ja auttaa parantamaan kansallisten tietokeskusten ja eurooppalaisten teemakeskusten tuotosten laatua ja johdonmukaisuutta.

EIONET-verkoston perustaminen, ylläpito ja parantaminen ovat Euroopan ympäristökeskuksen tärkeimpiä saavutuksia. EIONETin jäljellä olevat puutteet liittyvät ensinnäkin suuriin eroihin sen taustalla olevien kansallisten verkkojen organisaatiossa ja laadussa. Toiseksi kansallisten tietokeskusten ja johtokunnan väliset yhteydet ovat liian rajoittuneita, minkä vuoksi kansalliset tietokeskukset eivät aina saa tärkeitä poliittisia tietoja ja johtokunta puolestaan ei saa tarvittavia teknisiä tietoja.

Kansallisten tietokeskusten tavoin eurooppalaiset teemakeskukset vahvistavat yhteyksiä Euroopan jäsenvaltioiden välillä ja tarjoavat korkeatasoista asiantuntemusta. Eurooppalaisista teemakeskuksista on tullut erittäin arvokkaita yhteistyökumppaneita monille Euroopan ympäristökeskuksen käyttäjistä. Tällä järjestelmällä on kuitenkin myös useita merkittäviä heikkouksia. Kun ympäristökeskuksen aihekohtainen asiantuntemus keskittyy teemakeskuksiin, itse ympäristökeskuksen keskeiset valmiudet heikkenevät. Eurooppalaiset teemakeskukset muodostavat ylimääräisen byrokratian kerroksen Euroopan ympäristökeskuksen ja sen käyttäjien välille ja vaikeuttavat turhaan kommunikaatiota. Euroopan ympäristökeskus ei voi helposti ohjata eurooppalaisia teemakeskuksia, koska teemakeskuksen henkilökunta on kaukana ja heidän toimintansa perustuu vain vähäisessä määrin poliittisille linjauksille. Lisäksi tähän tehtävään on käytettävissä vain muutamia Euroopan ympäristökeskuksen työntekijöitä eikä heillä ole välttämättä asiantuntemusta eurooppalaisten

¹⁴ Vuoden 2002 luvut: 6,5 miljoonaa euroa 12,2 miljoonasta eurosta. Lähde: EEA Annual Report 2002.

teemakeskusten tuotosten arvioimiseksi. Kuten teemakeskusten tuore (2003) arviointi osoittaa, ne pystyvät käsittelemään huomattavasti huonommin monialaisia kysymyksiä. Lopuksi on todettava, että lyhyiden sopimusten vuoksi (kun otetaan huomioon, että aina uuden sopimuksen myötä on luotava uusi organisaatio) vaarana on, että Euroopan ympäristökeskus menettää asiantuntemuksen kolmen tai kuuden vuoden kuluttua.

Suosituks:

- EIONET-verkosta olisi vahvistettava, koska se on pääasiallinen infrastruktuuri Euroopan ympäristökeskuksen toiminnalle.
- Euroopan ympäristökeskuksen olisi vahvistettava tiedonvaihtoa kansallisten tietokeskusten ja johtokunnan välillä, jotta voidaan varmistaa parempi keskinäinen ymmärrys keskuksen poliittisen ja teknisen toiminnan välillä. Euroopan ympäristökeskus voisi esimerkiksi ottaa kansalliset tietokeskukset enemmän mukaan johtokunnassa keskusteltavien asioiden valmisteluun ja toisaalta antaa johtokunnalle tietoa kansallisten tietokeskusten teknisistä keskusteluista.
- Euroopan ympäristökeskuksen olisi pikaisesti puututtava edellä esitettyihin ongelmiin, joita liittyy eurooppalaisten teemakeskusten järjestelmään. Sen olisi varmistettava, että asiantuntemus eurooppalaisten teemakeskusten tällä hetkellä kattamilla aloilla olisi pysyvämminkin keskuksen käytettävissä. Samalla olisi kuitenkin varmistettava jäsenvaltioissa olevan asiantuntemuksen hyödyntäminen.

4.10. Onko hallintorakenne toiminut tyydyttävästi?

Johtokunta ja työvaliokunta

Johtokunta edustaa Euroopan ympäristökeskuksen tärkeimpiä sidosryhmiä yhteisössä. Se kokoontuu kolme kertaa vuodessa ja valvoo keskuksen strategiaa valintoja. Lisäksi se valvoo toiminnanjohtajan toimintaa. Johtokunnan jäsenet ovat tavanomaisesti jäsenvaltioiden viranomaisten ja yhteisön elinten korkeatasoisia edustajia. Johtokunnan jäsenmäärä on lisääntynyt huomattavasti sen toiminnan aloittamisen jälkeen. Alunperin jäseniä oli 16 (2 komission edustajaa, 2 Euroopan parlamentin nimeämää asiantuntijaa, 12 jäsenvaltioiden edustajaa). Nyt jäseniä on 35 (2 komissiosta, 2 Euroopan parlamentista, 15 EU:n jäsenvaltioista sekä lisäksi 16 edustajaa yhteisön ulkopuolisista maista jäseninä, joilla ei ole äänestys-oikeutta). Kun Euroopan ympäristökeskuksen koko on kasvanut, myös johtokunnan asialista on laajentunut. Tämä on ollut pääasiallisena syynä siihen, että vuonna 1999 tehdyllä asetuksen muutoksella perustettiin ja virallistettiin työvaliokunta. Työvaliokunnassa on tällä hetkellä 6 jäsentä: yksi komission edustaja, yksi Euroopan parlamentin nimeämä edustaja, johtokunnan puheenjohtaja ja 3 varapuheenjohtajaa. Tieteellisen komitean puheenjohtaja on tarkkailijana sekä johtokunnassa että työvaliokunnassa.

Työvaliokunnan vastuuta on viime vuosina laajennettu. Se tekee nyt joitakin toimeenpanopäätöksiä ja valmistelee johtokunnan päätöksiä. Työvaliokuntaa pidetään erittäin toimivana elimenä, jolla on potentiaalia ottaa hoitaakseen uusia tehtäviä. Edellytyksenä on, että sen jäsenyys ja toiminnot ovat täysin seurattavia.

Johtokuntaan liittyvät suurimmat ongelmat ovat seuraavat:

- *Valvonta:* kuten tässä kertomuksessa on todettu, avoin ja joustava asetus jättää Euroopan ympäristökeskukselle huomattavasti vapautta päättää toiminnastaan. Johtokunta yrittää perustellusti välttää liian yksityiskohtaista valvontaa, ja sen voi olla vaikeaa valvoa Euroopan ympäristökeskuksen toimia ja prioriteetteja ja lisäksi harjoittaa valvontaa rahoituksen ja hallinnon aloilla, sisäisestä tarkastuksesta huolimatta. Tähän liittyy se, että ympäristökeskus itse huolehtii johtokunnan ja sen puheenjohtajan sihteeripalveluista.
- *Tasapaino kansallisten ja yhteisön etujen välillä:* Euroopan ympäristökeskuksen laajentuneen jäsenmäärän vuoksi jäsenvaltiot ja yhteisö ovat yhtä epätasapainoisemmin edustettuina keskuksen hallintorakenteissa.

Samanlaisia ongelmia vaikuttaisi olevan myös muissa samantyyppisissä yhteisön virastoissa. Tehdessään sääntely- ja toimeenpanovirastoja koskevia ehdotuksia komissio kiinnitti erityistä huomiota virastojen johtokuntien kokoon ja kokoonpanoon. Myös Euroopan parlamentti on kehottanut komissiota tekemään ehdotuksen tiettyjen virastojen johtokuntien koon ja kokoonpanon mukauttamisesta ajatellen erityisesti niiden tehokkuutta EU:n laajentumisen jälkeen¹⁵.

Johtokunnan tulevasta kokoonpanosta ja roolista päätettäessä on kuitenkin otettava huomioon, että Euroopan ympäristökeskus on verkko-organisaatio, joka on suuressa määrin riippuvainen jäsenvaltioidensa ja yhteisön toimielinten yhteistyöstä.

Tieteellinen komitea

Tieteellisen komitean tehtävänä on antaa lausuntoja joko johtokunnan tai johtajan pyynnöstä taikka omasta aloitteestaan. Tieteellisessä komiteassa on enintään 20 jäsentä. Johtokunta nimittää jäsenet neljän vuoden kaudeksi, joka voidaan uusia kerran. Jäsenet ovat suurimmaksi osaksi maineikkaita tutkijoita, jotka edustavat ympäristöön liittyvän asiantuntemuksen eri aloja. Jäsenille maksettava palkkio on kuitenkin sellainen, että komitean kokouksien lisäksi he voivat omistaa ainoastaan rajoitetusti aikaa tälle tehtävälle.

Tieteellistä komiteaa pidetään tärkeänä yhdyssiteenä Euroopan ympäristökomitean ja akateemisen maailman välillä. Se voi potentiaalisesti tuoda Euroopan ympäristökeskukseen innovaatiota ja tieteellistä laadunvalvontaa. Vaikka tieteellisen komitean työtä arvostetaan laajasti, nykyisessä muodossaan sen työstä ei saada näiden kahden asian osalta parhaimpia mahdollisia tuloksia. Euroopan ympäristökeskuksessa ei ole selkeätä laadunvalvonnan järjestelmää, johon tieteellinen komitea osallistuisi. Komitea osallistuu pikemminkin tapauskohtaisesti joidenkin – mutta ei kaikkien – tuotteiden ja palvelujen tuottamiseen. Tieteellisen komitean yleinen rooli laadunvalvonnassa on varsin rajallinen. Tämä on erityisen ongelmallista, koska Euroopan ympäristökeskuksen tuotteiden laatu on ratkaiseva tekijä sen uskottavuudelle tietolähteenä sekä ehdottoman tärkeää sen käyttäjille.

Suosituks

- Komission olisi tarkasteltava uudelleen johtokunnan kokoa ja kokoonpanoa sekä työnjakoa työvaliokunnan kanssa. Tällöin olisi mahdollisimman pitkälle otettava

¹⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma C5-0098/2003 – 2003/2044(DEC), kohta 17.

huomioon muut samantyyppiset yhteisön virastot. Uuden rakenteen olisi mahdollistettava se, että keskus voi säilyttää vahvat yhteydet kansallisiin ympäristöorganisaatioihin. Väliaikaisena ratkaisuna olisi harkittava tehtävien siirtämistä johtokunnalta työvaliokunnalle.

- Johtokunnalle olisi annettava keinot valvoa ympäristökeskusta paremmin, myös sen rahoitusta ja hallintoa. Ympäristökeskuksen olisi esimerkiksi tarkasteltava tapoja tukea puheenjohtajan työtä keskuksessa riippumattomalla sihteeristöllä. Lisäksi olisi tarkasteltava sitä mahdollisuutta, että johtokunta työskentelee aiempaa enemmän erikoistuneissa alakomiteoissa.
- Tieteellisen komitean roolia keskuksen tuotteiden ja palvelujen laadunvalvonnassa olisi vahvistettava. Tätä varten olisi tarkistettava sen toimeksiantoa, toimia, talousarvioita ja jäsenyyttä.

4.11. Ovatko Euroopan ympäristökeskuksen tuotteet ja palvelut olleet tyydyttäviä?

Euroopan ympäristökeskus on vuosien varrella kehittänyt erilaisia tuotteita ja palveluita. Ensimmäiseksi on mainittava sen raportit, joista yksi (Euroopan ympäristön tilaa ja suuntauksia koskeva viisivuotisraportti) on pakollinen. Muissa raporteissa käsitellään erityisiä teemoja, ne laaditaan tiettyihin tapahtumiin (esim. Euroopan ympäristö -konferenssit) tai ne koskevat tiettyä teknistä aihetta. Lisäksi Euroopan ympäristökeskus järjestää seminaareja ja muita tapahtumia, laatii esityksiä ja muistioita tai muuten tarjoaa asiantuntemusta teknisluonteisiin kokouksiin tai neuvotteluihin. Keskuksen Internet-sivut tarjoavat runsaasti tietoa. Ne korvaavat yhä suuremmassa määrin painettuja raportteja ja tarjoavat nopeasti ajantasaista tietoa.

Suuri osa Euroopan ympäristökeskuksen työstä koostuu ympäristötiedon tietokantojen luomisesta ja ylläpidosta sekä tietotekniikan perusinfrastruktuurin ja -palvelujen tarjoamisesta. Suurin osa tästä taustatyöstä on edellytys monille näkyville tuotteille.

Useimpien tuotteiden ja palvelujen kohderyhmänä ovat asiantuntijat, joidenkin tuotteiden myös (korkean tason) politiikantekijät. Suurta yleisöä palvelee pääasiassa Internet-sivujen ja tiedotuspisteen avulla. Yleensä käyttäjät pitävät Euroopan ympäristökeskuksen tuotteita ja palveluita hyvin kohdistettuina ja hyödyllisinä.

Heikkouksia ovat se, että Internet-sivujen käyttöystävällisyys ei ole paras mahdollinen ja että julkaisuja on huonosti saatavilla muilla kielillä kuin englanniksi. Viimeksi mainittu ongelma koskee erityisesti Internet-sivuja, joiden kääntäminen muille kielille olisi toivottavaa. Lisäksi heikkoutena on se, ettei odottamattomiin tuen pyyntöihin voida aina reagoida – Euroopan ympäristökeskuksessa ei joko ole tarvittavaa asiantuntemusta tai suunnittelu ei jätä paljonkaan varaa tämän tyyppisille pyynnöille.

Euroopan ympäristökeskuksen lippulaivatuotteita on tarkasteltava tarkemmin. Toisaalta ne ovat tärkeitä referenssejä ja ne ovat lisänneet keskuksen näkyvyyttä. Toisaalta niitä on arvosteltu siitä, että ne ovat liian yleisiä asiantuntijoille ja liian erikoistuneita suurelle yleisölle. Nämä seikat sekä se, että niihin käytetään suuri osuus Euroopan ympäristökeskuksen resursseista, ovat herättäneet kysymyksen siitä, kannattaako näiden raporttien laatimista niiden tämänhetkisessä muodossa jatkaa.

Tämä koskee myös raportteja, jotka Euroopan ympäristökeskus on laatinut Euroopan ympäristö -prosessia varten, viimeksi Kiovan konferenssiin (vaikka tämä raportti rahoitettiin erillisistä lähteistä).

Euroopan ympäristökeskuksen toiminta on yleensä ollut hyvin ajoitettua, vaikka tämän edellytyksenä on, että ympäristökeskus pääsee osalliseksi poliittiseen prosessiin tarpeeksi ajoissa. Euroopan Parlamentti vaikuttaa olevan yleisesti tyytymätön siihen tukeen, jota se saa Euroopan ympäristökeskukselta. Vaikka Euroopan ympäristökeskuksen ja Euroopan parlamentin välistä keskustelua on viime aikoina lisätty, näyttää edelleen vallitsevan ristiriita sen välillä, mitä Euroopan ympäristökeskus voi tarjota (ainakin lyhyellä aikavälillä) ja mitä Euroopan parlamentti haluaa: enemmän tietoa poliittisten ehdotusten täytäntöönpanon tilasta ja niiden vaikutusten ennakoarvioinnista.

Euroopan ympäristökeskuksen tuotteiden ja palvelujen luotettavuuden osalta on selvää, että keskus on auttanut huomattavassa määrin parantamaan ympäristötiedon laatua ja saatavuutta Euroopassa. Luotettavuudessa on kuitenkin edelleenkin joitakin ongelmia. Koska Euroopan ympäristökeskus ei aina voi vaikuttaa primaaritietojen hankintaan tai ne kerätään vapaaehtois pohjalta, edellytyksenä on tiivis yhteistyö kumppaniorganisaatioiden kanssa.

Euroopan ympäristökeskuksen tuotosten vaikutuksista ei voida vielä tehdä luotettavia päätelmiä.

Suosituksset:

- Euroopan ympäristökeskuksen on edelleen pyrittävä varmistamaan tuotteidensa ja palvelujensa luotettavuus, koska se on keskuksen uskottavuuden edellytys. Keskuksen olisi otettava käyttöön järjestelmällinen laadun ja vaikutusten arviointi.
- Euroopan ympäristökeskuksen olisi tarkasteltava erityisesti, vieläkö sen tämänhetkiset "lippulaivat tuotteet" (viisivuotinen ympäristön tilaa käsittelevä raportti, signaaliraportit ja Euroopan ympäristö -raportit) vastaavat edelleen tavoitteitaan ja ovat niihin käytettyjen resurssien arvoisia.
- Euroopan ympäristökeskuksen olisi parannettava viestintää suuren yleisön kanssa erityisesti Internet-sivujen kautta. Sen olisi myös parannettava tiedotusta politiikantekijöille. Tässä voitaisiin käyttää lyhyitä muistioita, mutta lisäksi voitaisiin vastata paremmin odottamattomiin tuen pyyntöihin.

4.12. Mitkä ovat Euroopan ympäristökeskuksen tulevaisuuden haasteet?

Euroopan ympäristökeskuksen tukeen kohdistuvat odotukset lisääntyvät. Tämä johtuu osittain siitä, että Euroopan ympäristökeskus on onnistunut vakiinnuttamaan asemansa luotettavien ja korkealaatuisten tuotteiden ja palvelujen tuottajana. Ympäristöä koskevassa kuudennessa toimintaohjelmassa korostetaan, että ympäristöpolitiikan on perustuttava luotettavalle tiedolle. Tämä koskee politiikan perustan luomista mutta lisäksi myös parhaan vaihtoehdon valintaa, täytäntöönpanon seurantaa sekä vaikutusten mittaamista. Poliitiikan ennako- ja jälkiarvioinneista on tulossa tärkeä osa ympäristöpolitiikkaa, ja Euroopan ympäristökeskus voi myötävaikuttaa niihin huomattavasti. Euroopan ympäristökeskukselle kohdistettuja pyyntöjä voi lisätä myös se, että ympäristönäkökohtien sisällyttämistä muuhun

yhteisön politiikkaan jatketaan, sekä se, että ympäristöpolitiikkaa tarkastellaan osana kestävästä kehitystä sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti. Kestävän kehityksen puitteissa tehtävä työ edellyttää ympäristökysymysten taloudellisten ja sosiaalisten näkökohtien painottamista aiempaa enemmän.

Tämä tarkoittaa, että lisääntyvät tehtävät on suhteutettava lisäresursseihin ja että priorisointi on edelleenkin tärkeää. Euroopan ympäristökeskuksen olisi myös koordinoitava toimintoja huomattavasti paremmin esimerkiksi komission Yhteisen tutkimuskeskuksen, Eurostatin ja tutkimuksen ja teknologian kehittämisen kuudennen puiteohjelman kanssa, jotta voidaan välttää päällekkäisyyttä ja luoda synergiaa. Euroopan ympäristökeskuksen tulisi ainoastaan poikkeustapauksissa aloittaa toiminta alalla, jolla jonkin EU:n tai kansainvälisen elimen asema on vakiintunut. Lisäksi sen tulisi ottaa hoitaakseen ylimääräisiä tehtäviä ainoastaan, mikäli siihen saadaan asianmukainen rahoitus joko suoraan komission yksiköiltä niiden omista määrärahoista tai kolmansilta osapuolilta. Tämä ei kuitenkaan saa vaarantaa Euroopan ympäristökeskuksen riippumattomuutta.

Vaikka ympäristöä koskevassa kuudennessa toimintaohjelmassa luodaan yleiset puitteet aina vuoteen 2010 saakka, seuraavien vuosien poliittisista prioriteeteista vallitsee huomattavasti epävarmuutta. Uusi komissio ja uusi Euroopan parlamentti aloittavat työnsä vuoden 2004 puolivälissä, ja lisäksi ympäristöä koskeva toimintaohjelma tarkistetaan vuonna 2006. Aiemmin on tapahtunut aivan liian usein, että Euroopan ympäristökeskuksen resurssit on jo kokonaan jaettu ja tukea uusille prioriteeteille voidaan järjestää vasta myöhemmin, jos ollenkaan.

Suositukset:

- Laatiessaan ehdotuksia, joista aiheutuu huomattavasti työtä Euroopan ympäristökeskukselle, komissio voi harkita erillistä rahoitusta näille toimille. Kuten kahdessa mainitussa esimerkissä, perusteena voisi olla, että 1) toimet sisältyvät Euroopan ympäristökeskuksen toimeksiantoon, 2) toimet antavat lisäarvoa Euroopan ympäristökeskukselle ja sen käyttäjille ja 3) toimia ei voida rahoittaa tämänhetkisen toimintatuen rajoissa.
- Euroopan ympäristökeskuksen olisi luotava järjestelyt ja avoimet perusteet toimiensa priorisoimiseksi.
- Jotta voidaan varmistaa Euroopan ympäristökeskuksen työn hyödyllisyys, keskuksen olisi noudatettava tarkasti ympäristöä koskevassa kuudennessa toimintaohjelmassa asetettuja prioriteetteja.

4.13. Onko asetuksen muuttaminen aiheellista?

Tässä kertomuksessa on useaan otteeseen mainittu ongelmia, joiden ratkaisu voi edellyttää asetuksen muuttamista. Näistä tärkeimmät liittyvät seuraaviin:

- 2 ja 3 artikla: Euroopan ympäristökeskuksen tavoitteita, tehtäviä ja keskeisiä toiminta-alueita on täsmennettävä ja ne on kuvattava selvemmin;

- 4 artikla, eurooppalaisten teemakeskusten asema ja rooli: toimet riippuvat ehdotuksista, joita laaditaan tässä kertomuksessa esiin tuotujen heikkouksien korjaamiseksi;
- 8 artikla, johtorakenne: tärkeimpien elinten (johtokunnan ja työvaliokunnan) uudelleentarkastelu ja yhdenmukaistaminen eri virastoissa. Tällöin on kiinnitettävä erityishuomiota vastuuvollisuuteen, tehokkuuteen sekä yhteisön ja jäsenvaltioiden etujen tasapainottamiseen;
- 10 artikla, tieteellinen komitea: yhdenmukaistaminen eri virastojen välillä sekä osallistuminen laadunvalvontaan;
- 15 artikla, yhteistyö muiden yhteisön ja kansainvälisten elinten kanssa: laajennettava ja kytkettävä Euroopan ympäristökeskuksen tosiasiallisiin prioriteetteihin.
- Euroopan parlamentin osallistuminen toiminnanjohtajan valintamenettelyyn.

Monet edellä mainituista ja kertomuksessa kuvatuista seikoista voidaan ratkaista tyydyttävästi – mutta ei optimaalisesti – nykyisen lainsäädännön puitteissa. Virastoista parhaillaan käytävä keskustelu voi johtaa siihen, että komissio ehdottaa myöhemmässä vaiheessa kaikkia virastoja koskevia muutoksia erilaisten järjestelmien rationalisoimiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Tämän vuoksi ei vaikuta asianmukaiselta esittää tässä vaiheessa Euroopan ympäristökeskuksen perustamisesta annetun asetuksen muuttamista. Mikäli virastoja koskevien sääntöjen yleistä muutosta ei tehdä, olisi harkittava Euroopan ympäristökeskusta koskevan asetuksen erillistä tarkistamista, kun keskuksen seuraava monivuotinen työohjelma päättyy vuonna 2008.

Komissio ehdottaa tämän vuoksi, että tässä kertomuksessa annetut suositukset sisällytetään mahdollisimman pian tämänhetkiseen lainsäädäntöön. Mikäli ei toteuteta useita yhteisön virastoja koskevaa monialaista aloitetta, joka tarjoaisi mahdollisuuden ehdotettujen muutosten tekemiseen, komissio tarkastelee kysymystä Euroopan ympäristökeskuksesta annetun asetuksen mahdollisesta muuttamisesta ympäristökeskuksen tulevan strategian loppuvaiheessa vuonna 2008.

5. PÄÄTELMÄT

Euroopan ympäristökeskus on merkittävä resurssi elimille, jotka vastaavat ympäristöpolitiikan laatimisesta Euroopassa. Euroopan ympäristökeskuksen myötä ympäristötiedon saatavuus ja laatu ovat parantaneet huomattavasti. Lisäksi keskus on auttanut tiivistämään "ympäristötiedon ammattilaisten" verkkoa EU:ssa ja sen naapurimaissa.

Euroopan ympäristökeskuksen prioriteetit ovat suurimmaksi osaksi vastanneet EU:n politiikan tavoitteita. Ympäristökeskus on antanut merkittävän panoksen useilla tärkeillä yhteisön ympäristöpolitiikan aloilla. Jotkin alat (esim. kemikaalit) ovat kuitenkin jääneet järjestelmällisesti huomiotta, vaikka ne selkeästi kuuluivat keskuksen toimeksiantoon.

Vaikka resursseihin kohdistuvat paineet ovat edistäneet toimien tarkkaa kohdistamista, priorisointia estää edelleen se, että tuote- ja palvelukohtaisia kustannukset eivät ole avoimia. Euroopan ympäristökeskus saa jatkuvasti pyyntöjä, jotka eivät kuulu sen toimeksiantoon tai ovat sen rajoilla. Keskuksen ei tulisi ottaa näitä hoitaakseen, jos se ei pysty varmistamaan, että ne voidaan rahoittaa ylimääräisillä määrärahoilla sen perustoimintoja vaarantamatta. Tämänkaltaista työtä varten komission ja keskuksen olisi etsittävä säännöllisen tuen lisäksi muita rahoituslähteitä.

Euroopan ympäristökeskus kehittyy vähitellen pelkästä "raporttien laatijasta" monien erilaisten tuotteiden ja palvelujen tarjoajaksi. Tämä monipuolistuminen on positiivista, koska sen avulla voidaan palvella käyttäjiä, joita tähän mennessä ei vielä ole palveltu kovin hyvin. Sen avulla voidaan myös paremmin vastata odottamattomiin tuen pyyntöihin. Euroopan ympäristökeskuksen työn laatuun on järjestelmällisesti kiinnitettävä huomiota. Erityisesti on pohdittava keskuksen lippulaivatuotteiden asemaa, koska ne voivat olla Euroopan ympäristökeskukselle ja sen käyttäjille vähemmän hyödyllisiä kuin aiemmin.

Kuten tietojen käyttäjien kanssa on sovittu, Euroopan ympäristökeskus on pitkään keskittynyt määrittämään ympäristön tilaa ja suuntauksia, ympäristöön kohdistuvia paineita sekä niiden taustalla vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi Euroopan ympäristökeskuksella on ollut merkittävä rooli tietojen raportoinnissa. Jotta Euroopan ympäristökeskus voisi täysimääräisesti hyödyntää potentiaaliaan, sen olisi osallistuttava suuremmissa määrin poliittisen päätöksenteon muihin vaiheisiin. Sen tulisi kuitenkin varoa sitä, että sen arvostus kärsii, mikäli siitä tulee toimija pikemmin kuin tiedon riippumaton lähde.

Komissio on ollut Euroopan ympäristökeskuksen työn tärkein hyödyntäjä. Jotkin muut käyttäjät ovat aliedustettuina, ja erityisesti Euroopan parlamentille tehtävään työhön olisi kiinnitettävä enemmän huomiota.

Yksi Euroopan ympäristökeskuksen tärkeimmistä saavutuksista on EIONET-verkoston perustaminen, ylläpito ja parantaminen. EIONETin ansiosta on saavutettu jonkinasteista yhdenmukaistamista ja lisätty valmiuksia sekä luotu keskustelufoorumi ja kanava suorille yhteyksille EU:n eri puolilla toimivien asiantuntijoiden välille. EIONET on osoittanut, että se pystyy mukautumaan muuttuviin prioriteetteihin. Eurooppalaiset teemakeskukset edellyttävät erityishuomiota. Vaikka ne tarjoavat suuren osan ympäristöalan asiantuntemuksesta, jota Euroopan ympäristökeskus tarvitsee toimiaan varten, tässä kertomuksessa on tuotu esiin myös merkittäviä heikkouksia, joihin Euroopan ympäristökeskuksen ja sen käyttäjien olisi puututtava.

On tärkeää tuoda esiin Euroopan ympäristökeskuksen toiminnan varhainen laajeneminen yhteisön ulkopuolisiin maihin. Euroopan ympäristökeskuksella on 31 jäsenvaltiota, ja se on siten ensimmäinen koko Euroopan laajuinen yhteisön virasto ja toimii arvokkaana edelläkävijänä ympäristölukua koskevassa työssä vuoden 2004 laajentumista varten. Ympäristökeskuksen jäsenten lisäämisessä olisi nyt syytä pitää tauko – ensisijaisena tavoitteena tulisi olla keskus, joka täysin palvelee 25 jäsenvaltion EU:ta.

Euroopan ympäristökeskuksen hallintorakenteita on tarkistettava, jotta voidaan varmistaa, että yhteisön ja kansallisten etujen välillä vallitsee tarvittava tasapaino ja

että johtokunta ja työvaliokunta voivat suorittaa valvontatehtävänsä asianmukaisesti. Tieteellisen komitean olisi osallistuttava tiiviimmin laadun varmistamiseen. Tämä voi puolestaan edellyttää sen toimeksiannon ja saatavuuden muuttamista.

Tässä kertomuksessa tuodaan esiin useita seikkoja, jotka edellyttäisivät asetuksen muuttamista. Asetusta muutettiin viimeksi vuonna 1999. Eniten muutostarvetta on johtokunnan ja työvaliokunnan roolissa ja toiminnassa. Komissio ei ole kuitenkaan vielä määrittänyt yhteistä linjaa Euroopan ympäristökeskuksen ja samankaltaisten virastojen osalta. Lisäksi suurin osa tässä kertomuksessa esiin tuoduista seikoista voidaan ratkaista muuttamatta lainsäädäntöä, joten komissio katsoo, että asetuksen tarkistamista ei pitäisi käynnistää nyt. Asiaa tulisi tarkastella uudelleen Euroopan ympäristökeskuksen tulevan monivuotisen työohjelman loppuvaiheessa vuonna 2008.