

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pyörillä varustettujen maatalous- ja metsätraktoreiden kuljettajalle kantautuvan äänen tasosta” (Kodifioitu toisinto)**

KOM(2007) 588 lopullinen — 2007/0205 COD

(2008/C 120/03)

Euroopan neuvosto päätti 24. lokakuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pyörillä varustettujen maatalous- ja metsätraktoreiden kuljettajalle kantautuvan äänen tasosta (kodifioitu toisinto).*

Koska komitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, eikä sillä ole siihen kommentoitavaa, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 12.–13. joulukuuta 2007 pitämässään 440. täysistunnossa (joulukuun 12 päivän kokouksessa) antaa sille esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 135 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 12. joulukuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia tarkoituksia varten”**

KOM(2007) 140 lopullinen — SEK(2007) 388

(2008/C 120/04)

Euroopan komissio päätti 28. maaliskuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Vihreä kirja markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia tarkoituksia varten.*

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 31. lokakuuta 2007. Esittelijä oli Lutz **Ribbe**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 12.–13. joulukuuta 2007 pitämässään 440. täysistunnossa (joulukuun 13 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 48 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Tiivistelmä

1.1 ETSK panee merkille ympäristönsuojelun markkinapohjaisista ohjausvälineistä laaditun vihreän kirjan, joka viivästyi huomattavasti.

1.2 Komitea on samaa mieltä vihreässä kirjassa esitetyistä ympäristönsuojelun erilaisten markkinapohjaisten ohjausvälineiden (muun muassa verot, maksut, käyttömaksut, tuet ja oikeudet/sertifiointijärjestelmät) vaikutuksista budjettiin ja ympäristöön.

1.3 ETSK toteaa, että markkinapohjaiset ohjausvälineet ovat jo pitkään olleet osa poliittisia toimia. Kyse ei siis ole enää siitä,

tulisiko markkinapohjaisia ohjausvälineitä ottaa käyttöön, vaan siitä, miten niitä käytetään.

1.4 Komissio toteaa aivan oikein, että markkinapohjaiset ohjausvälineet tarjoavat hyvän mahdollisuuden päästä ympäristönsuojelussa kustannustehokkaisiin ratkaisuihin, mutta ne eivät kuitenkaan tarjoa vastausta kaikkiin ongelmiin. Näin ollen poliittisessa keskustelussa ja vihreässä kirjassa olisi tarkasteltava esimerkiksi sääntöjen, kieltojen, sääntelyn ja markkinapohjaisten ohjauskeinojen (kuten verojen, käyttömaksujen, kohdennettujen tukien sekä vaihdettavien lupien ja oikeuksien) suhdetta ja yhteisvaikutusta. ETSK pahoittelee, ettei vihreässä kirjassa puututa tällaisiin näkökohtiin riittävästi.

1.5 Komitea kehottaa näin ollen komissiota hyödyntämään vihreällä kirjalla käynnistettyä keskustelua siten, että konkreettisten esimerkkien avulla esitettäisiin niin erilaisten ympäristönsuojeluvälineiden mahdollisuuksia ja vaikutuksia kuin niiden rajoituksia.

## 2. Vihreän kirjan sisältö

2.1 Komissio antoi tämän lausunnon aiheena olevan vihreän kirjan markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia tarkoituksia varten <sup>(1)</sup> 28. maaliskuuta 2007. Vihreän kirjan antamisesta oli alun perin ilmoitettu jo vuonna 2004.

2.2 Komissio pyrkii vihreällä kirjalla käynnistämään keskustelun markkinapohjaisten ohjauskeinojen käytön lisäämisestä yhteiskunnassa.

2.3 Komissio muistuttaa vihreässä kirjassaan ympäristönsuojelutavoitteista, joista EU:ssa on jo sovittu. Näihin kuuluu esimerkiksi uusi energia- ja ilmastopoliittikka, joka komission mukaan merkitsee ”uutta teollista vallankumousta seuraavien 10–15 vuoden aikana”.

2.4 Komissio toteaa selvästi, että edellä mainittuihin ”kunnianhimoisiin tavoitteisiin ei päästä ilman julkisia toimia”. Komission mielestä ympäristöpolitiikassa tulisi käyttää yhä enemmän markkinapohjaisia ohjauskeinoja ja niiden tulisi olla ”tärkeä osa pyrkimyksiä päästä todelliseen muutokseen muuttamalla liikeyrityksille ja kuluttajille suunnattuja kannustimia”.

2.5 Komissio toteaa kuitenkin, etteivät markkinapohjaiset ohjauskeinot ole ”patenttiratkaisu kaikkiin ongelmiin”.

2.6 Markkinapohjaisina ohjauskeinoina mainitaan verot, käyttömaksut, kohdennetut tuet sekä vaihdettavat luvat ja oikeudet.

### *Markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttö politiikan välineenä*

2.7 Komission mielestä markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttö on perusteltua, koska niiden avulla voidaan ”korjata markkinoiden toiminnan riittämättömyyttä kustannustehokkaalla tavalla”. Markkinoiden toiminnan riittämättömyydellä komissio tarkoittaa ”tilanteita, jossa markkinat joko puuttuvat kokonaan (esimerkiksi ympäristövarat, jotka ovat luonteeltaan julkisia hyödykkeitä) tai eivät riittävällä tavalla ota huomioon taloudellisen toiminnan tosiasiallisia tai yhteiskunnallisia kustannuksia”.

2.8 Vihreän kirjan mukaan markkinapohjaisten ohjauskeinojen etuna on, että ne

- mahdollistavat yritysten välisten erojen huomioon ottamisen
- parantavat hintasignaaleja määrittelemällä taloudellisen toiminnan ulkoiset kustannukset ja siitä koituvan hyödyn
- tarjoavat teollisuudelle enemmän joustavuutta tavoitteiden saavuttamisessa ja alentavat sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia yleisiä kustannuksia

<sup>(1)</sup> KOM (2007) 140 lopullinen, 28.3.2007.

— tarjoavat yrityksille pitkällä aikavälillä kannustimen ottaa käyttöön teknologisia innovaatioita, jotta yritykset voivat jatkossakin vähentää haitallisia ympäristövaikutuksia (”dynaaminen tehokkuus”)

— tukevat työllisyyttä, kun niitä käytetään ympäristöverouudistusten tai ympäristöalan rahoitusuudistusten yhteydessä.

2.9 Komissio tekee kuitenkin selväksi, että markkinapohjaisiin ohjauskeinoihin pyritään paitsi saavuttamaan ympäristöpoliittisia tavoitteita myös varmistamaan, että ”samalle alalle lankeaa samanlainen taakka kautta koko EU:n, ja välttääkseen kilpailuun mahdollisesti kohdistuvia haitallisia vaikutuksia EU:ssa”. Tällä tavoin on tarkoitus ”välttää sisämarkkinoiden häiriöitä, joita aiheutuu eri jäsenvaltioiden erilaisista lähestymistavoista.”

2.10 Komissio toteaa myös, että erilaiset markkinapohjaiset ohjausvälineet ovat vaikutukseltaan erilaisia. Erityistavoitteet (esimerkiksi päästöraajat) saavutetaan varmemmin määrällisten järjestelmien (kuten vaihdettavien lupien) kuin puhtaasti hintaperusteisten keinojen (kuten verojen) avulla. Hintaperusteiset ohjauskeinot ovat puolestaan varmempia kustannusten tai hintojen suhteen ja myös helppokäyttöisempiä.

2.11 Lisäksi komissio ottaa esiin toisen tärkeän eron: Veroin (ja käyttömaksuin) pyritään ohjaamaan käyttäytymistä, mutta julkissektori saa niistä myös tuloja. Vaihdettavien lupien järjestelmissä tuloja saadaan vain, ”jos julkiset viranomaiset huutokauppaavat oikeudet”.

2.12 Vihreässä kirjassa käsitellään edelleen kasvua ja työllisyyttä sekä ympäristöverouudistuksen perusteita. Vuoden 2006 kesäkuussa kokoontunut Eurooppa-neuvosto mainitsi uudessa kestävä kehityksen strategiassa kestävyyskriteereihin pohjautuvan verotusjärjestelmän mutta ei konkretisoinut ajatusta sen enempää. Komissio toteaa ajatuksen pohjalta nyt seuraavaa: ”Jos ympäristöverouudistuksella verorasite siirretään hyvinvoinnin kannalta kielteisistä veroista (esimerkiksi työn verotus) hyvinvoinnin kannalta myönteisiin veroihin (esimerkiksi ympäristön kannalta haitallinen toiminta, kuten luonnonvarojen käyttö tai saastuttaminen), tilanteesta voivat hyötymä kaikki sekä ympäristön että työllisyyden kannalta <sup>(2)</sup>. Verotuksen painopisteen pitkäaikainen siirtyminen edellyttää samanaikaisesti, että ympäristöön liittyvä veropohja tuo suhteellisen vakaasti tuloja.”

2.13 Lisäksi vihreässä kirjassa mainitaan muutamia esimerkkejä markkinapohjaisista ohjauskeinoista, jotka ovat jo vakiintuneissa käytössä (energiaverotus, eurovinjetit ja paikalliset maksujärjestelmät liikenteen vähentämiseksi kaupunkien keskustoissa), ja esitetään useita suurelle yleisölle suunnattuja osittain yksityiskohtaisia ja osittain hyvinkin yleisluonteisia kysymyksiä, joiden on tarkoitus herättää yhteiskunnallista keskustelua.

2.14 Komissio katsoo, että markkinapohjaisia ohjauskeinoja voidaan hyödyntää myös luonnon monimuotoisuuden suojelussa.

<sup>(2)</sup> Komissio nosti tämän kysymyksen esille jo vuonna 1993 kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä koskevassa valkoisessa kirjassaan (KOM(93) 700, luku 10) ja uudelleen hiljattain Euroopan sosiaalista mallia koskevassa tiedonannossa sekä työllisyyspolitiikan ja ympäristöpolitiikan välistä yhteyttä käsittelevässä valmisteluasiakirjassa, ks. KOM(2005) 525 ja SEC(2005) 1530. Tämän jälkeen Pohjoismaissa saadut kokemukset sekä mallipohjaisten tutkimusten tulokset osoittavat, että molemmantyyppisiä etuja on olemassa.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK on useaan otteeseen todennut, että ympäristönsuojeluun tarkoitettujen poliittisten toimintavälineiden valikoimaa tulisi hyödyntää mahdollisimman hyvin ja että markkinapohjaisilla ohjaukeinoilla voi olla tärkeä merkitys. Tästä asiasta komitea ja komissio ovat siis yhtä mieltä.

3.2 Vaikka komitea ymmärtää esitetyt perustelut ja pitää niitä hyvinä ja oikeina, se olisi toivonut, että vihreä kirja, jonka laatiminen kesti kauan ja jonka julkaisemista lykättiin yhä uudelleen, olisi tuonut hieman enemmän selvyyttä siihen, miten markkinapohjaisia ohjaukeinoja aiotaan tulevaisuudessa käyttää. Pitkään kestänyt erilaisten näkökantojen yhteensovittaminen komissiossa lienee ollut tarpeen, mutta komitea ei näe, että siitä olisi vielä ollut hyötyä politiikan muotoilun kannalta.

3.3 Pikemminkin vaikuttaa siltä, että poliittinen tilanne kehittyi toisinaan sisäistä neuvonpitoa nopeammin.

3.4 ETSK toteaa, että markkinapohjaisia ohjaukeinoja on jo pitkään sovellettu ympäristönsuojelussa, vaikka niitä käytetäänkin jäsenvaltioittain hyvin eri tavoin. Esimerkkinä mainittakoon, että Eurostatin mukaan kaikista EU:n jäsenvaltioissa perityistä veroista ympäristöverotulojen osuus on keskimäärin lähes seitsemän prosenttia.

3.5 Vihreässä kirjassa ja poliittisessa keskustelussa ei näin ollen voi olla kyse markkinapohjaisten ohjaukeinojen mahdollisesta käyttöönotosta ympäristönsuojelussa. Kysymyksenä ei ole "jos" vaan "miten": missä laajuudessa ja miten markkinapohjaisia ohjaukeinoja on käytettävä suhteessa kieltoihin, sääntöihin ja muihin välineisiin?

3.6 Vihreässä kirjassa esitetyt näkemykset ovat jo pitkään olleet yritysten ja eri yhteiskuntaryhmien tiedossa ja keskustelunaiheena, eikä asiassa edetä nyt yhtään pidemmälle. Vihreässä kirjassa ei myöskään käsitellä sitä, kenen tulee olla ensisijainen toimija. EU:lla ei tunnetusti ole yhtä laajaa toimivaltaa kaikkien mahdollisten ohjauvälineiden käytössä ja esimerkiksi verotuskysymyksissä sen toimivalta on erittäin vähäinen. Lisäksi poliittisella tasolla jää epäselväksi, mitä tapahtuu vihreän kirjan julkaisemisen jälkeen eli onko myöhemmin — kuten tavallista — määrä julkaista valkoinen kirja vai minkälaisia päätelmiä on tarkoitus tehdä.

3.7 Suurin puute on, että vihreä kirja jättää epäselväksi, missä poliittisessa tilanteessa millekin ohjaukeinoille olisi tarkoitus antaa toiminnassa etusija. Niin ikään epäselväksi jää, miten esimerkiksi sääntely ja markkinapohjaiset ohjaukeinoit aiotaan rajata toisistaan tai miten ne mahdollisesti nivotaan yhteen.

3.8 Näin ollen ETSK kyllä suhtautuu vihreään kirjaan suopeasti ja merkitsee sen tiedoksi mutta toteaa, että yhteiskunnallisen keskustelun entistä tehokkaampien välineiden käytöstä ympäristöpolitiikassa tulisi olla sitoutuneempaa ja pohjautua mahdollisimman konkreettisiin esimerkkeihin, jotta esimerkiksi

EU:n kunnianhimoiset energia- ja ilmastopoliittiset tavoitteet todella voidaan saavuttaa.

3.9 ETSK:n mielestä markkinapohjaisten ohjaukeinojen tulee perustua aiheuttamisperiaatteeseen, jotta niiden avulla voidaan tarjota kannustimia niille, jotka suojelevat ympäristöä aktiivisesti.

### 4. ETSK:n erityishuomiot

4.1 ETSK on jatkuvasti korostanut, miten tärkeää on, että ns. ulkoiset kustannukset sisällytetään hintoihin. Tähän tarkoitukseen markkinapohjaiset ohjaukeinoit soveltuvat hyvin, kuten komissio itsekin toteaa. Ensin tarvitaan kuitenkin selkeä poliittinen päätös hintoihin sisällytettävien ulkoisten kustannusten määrästä.

4.2 Vihreässä kirjassa tieliikennettä koskevana markkinapohjaisena ohjaukeinoit mainittu eurovinjetti on hyvä esimerkki keinosta, jonka katsotaan soveltuvan ulkoisten kustannusten huomioonottamiseen mutta jota on tähän mennessä käytetty hyvin puolinaisesti. Komissio itsekin toteaa, että "keskimääräiset maksut voivat kattaa ainoastaan infrastruktuurikustannukset, jolloin ulkoiset kustannukset siis jäävät ulkopuolelle". Näin ollen tarvitaan aloitteita ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi vastaisuudessa esimerkiksi eurovinjetin hintaan.

4.3 ETSK kehottaa komissiota, neuvostoa ja parlamenttia nimittämään markkinapohjaisia ohjaukeinoja ympäristönsuojeluvälineiksi vain, jos niillä on todellinen ympäristötavoite ja jos tavoite on selkeä. Mainittu eurovinjetti ei täysin vastaa tätä kriteeriä, sillä siihen ei sisällytetä ulkoisia kustannuksia. Eurovinjetissä on ensi sijassa kyse siitä, että infrastruktuuria rahoitetaan julkistalouden ohella muistakin rahoituslähteistä eli että käyttäjät osallistuvat suoraan rahoitukseen. Tällaisella lähestymistavalla on luonnollisesti myös epäsuoria ympäristövaikutuksia, kun käyttäjä esimerkiksi kustannusten noustessa alkaa pohtia, olisiko parempi siirtyä maanteiltä raideliikenteeseen (tai luopua matkasta kokonaan). Mutta vasta sitten, kun (ympäristö) kustannukset, joilla ei tähän mennessä ole ollut "markkinoita" ja jotka on jätetty huomiotta, sisällytetään hintoihin, tulisi eurovinjettiä pitää ympäristönsuojeluvälineenä.

4.4 Poliittisella tasolla on siis ensin esitettävä, mitä tietyllä poliittisella toimenpiteellä ylipäätään halutaan saavuttaa. Vasta tavoitteen määrittelyn jälkeen tulisi käydä keskustelua soveltuvasta välineestä.

4.5 Näin ollen politiikassa ei voida markkinapohjaisten ohjaukeinojen käyttöä lisäämällä välttää kiistanalaisten ja siksi osittain erittäin vaikeiden päätösten tekemistä, esimerkiksi päästörajojen kaltaisten (ympäristöpoliittisten) tavoitteiden asettamista. Tähän asti puutteita on ollut usein nimenomaan päätöksenteossa. Markkinapohjaiset ohjaukeinoit eivät ole päätösten korvike vaan kyse on, kuten nimikin jo sanoo, keinoista asetettujen poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

4.6 Komission on mahdollisimman pian poistettava vihreän kirjan aiheuttama epävarmuus. Sen on selvennettävä, miten se on ajatellut erilaisia poliittisia välineitä käytettävän tulevaisuudessa. ETSK suosittaa, että jo tarkasteltaessa aihetta suunnitelmien mukaisesti vielä laaja-alaisemmin komissio ottaa muutamia käytännön esimerkkejä politiikan eri aloilta, esimerkiksi liikenne- ja energiapolitiikasta, ja havainnollistaa niiden avulla erilaisia poliittisia toimintamahdollisuuksia (sekä sellaisia, joiden yhteydessä käytetään markkinapohjaisia ohjauskeinoja, että sellaisia, joiden yhteydessä niitä ei käytetä).

4.7 Komissio voisi tässä yhteydessä esimerkiksi selvittää, ettei se aio ratkaista syöpää aiheuttaviin aineisiin liittyvää ongelmaa markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttöönottolla, vain yhden esimerkin mainitaksemme.

4.8 Markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttö saattaisi kuitenkin olla mielenkiintoista esimerkiksi ratkaista yhä ajan-kohtaisempaa ongelmaa siitä, miten tulevaisuudessa aiotaan rakentaa hiilidioksidipäästöttömiä hiilivoimaloita, kun vaadittava tekniikka on mahdollisesti lähiaikoina käytettävissä. Onko tavoitteena säätää kyseisten voimaloiden ”tekniikan taso” pakolliseksi (siis turvautua sääntelyyn) vai tehdä niistä markkinapohjaisten ohjauskeinojen avulla kannattavia? Tällaisista kysymyksistä tulisi tulevaisuudessa käydä nykyistä enemmän yhteiskunnallista keskustelua.

4.9 Jos sääntelyn ja markkinapohjaisten ohjauskeinojen rajausta tai yhdistämistä selkiytettäisiin kokonaisuudessaan esittämällä konkreettisia toimintavaihtoehtoja, myös vihreässä kirjassa esitetyt pohdinnat markkinapohjaisten ohjauskeinojen käytöstä biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi saataisivat olla nykyistä ymmärrettävämpiä. Tähänastiset pohdinnat eivät ETSK:n mielestä ole vielä olleet niin vakuuttavia, että

todella olisi toivoa siitä, että biologisen monimuotoisuuden uhkaavaa vähenemistä voidaan torjua tehokkaasti markkinapohjaisiin ohjauskeinoihin.

4.10 Komitea on jo lausunnossaan ”Kaksivuotisraportti EU:n kestävä kehityksen strategiasta”<sup>(3)</sup> pyytänyt, että komissio konkretisoi erittäin epämääräisesti ilmaisemiaan ajatuksia uudesta kestävyysindikaattoreihin pohjautuvasta verotusjärjestelmästä. Eurostatin mukaan ympäristöverotulojen osuus on noin seitsemän prosenttia.

4.11 ETSK katsoo, että nyt on todella korkea aika aloittaa keskustelu työn verotuksen keventämisestä ja ympäristölle haitallisen toiminnan verottamisesta tulonmenetysten kompensoimiseksi ja että sitä tulisi vauhdittaa vihreän kirjan julkaisemisen jälkeen. Keskustelussa on kuitenkin tuotava myös selkeästi esiin, mitä EU tällaisilla muutoksilla tarkoittaa, sillä perussopimusten mukaan unionilla on erittäin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa jäsenvaltioiden veropolitiikkaan näissä asioissa.

4.12 ETSK pitää erittäin tärkeänä, että luvattu selvitys ympäristölle haitallisista tuista esitetään pikimmiten ja että tällaiset tuet poistetaan mahdollisimman nopeasti. Komitean mielestä ympäristölle haitalliset tuet vääristävät kilpailua huomattavasti, eikä julkisten varojen osoittaminen tällaisiin toimiin ole missään tapauksessa hyväksyttävää. Luonnonsuojelua voidaan edistää markkinapohjaisiin ohjauskeinoihin tehokkaasti vasta sitten, kun kaikki ympäristölle haitalliset tuet on poistettu.

Bryssel 13. joulukuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(3)</sup> EUVL C 256, 27.10.2007, s. 76.