



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.5.2007
KOM(2007) 262 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Euroopan ympäristö -prosessiin liittyvä komission yhteistyö Belgradissa pidettävän
vuoden 2007 ministerikokouksen jälkeen**

[SEK(2007) 633]

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Euroopan ympäristö -prosessiin liittyvä komission yhteistyö Belgradissa pidettävän vuoden 2007 ministerikokouksen jälkeen

1. JOHDANTO

Euroopan ympäristö –prosessi muodostaa epävirallisen monenkeskisen yhteistyöjärjestelmän. Se luotiin vuonna 1991 edistämään ympäristötietoisuutta Keski- ja Itä-Euroopan maissa, jotka olivat siirtymässä aiemmista järjestelmistä kohti markkinataloutta ja demokratiaa. Prosessilla on väljä rakenne YK:n Euroopan talouskomission (UNECE) valvonnassa. Euroopan prosessilla ei sen luomisen jälkeen ole ollut virallisia yhteyksiä Euroopan unioniin, vaikka Euroopan komissio ja monet jäsenvaltiot ovat kuuluneet ja kuuluvat edelleen aktiivisimpiin rahoittajiin ja osallistujiin.

Euroopan ympäristö -prosessin tarkoituksena oli yhdenmukaistaa ympäristönsuojelun laatua ja ympäristöpolitiikkaa eri puolilla Euroopan mannerta ja turvata rauhaa, vakautta ja kestäväää kehitystä maiden siirtyessä markkinatalouteen ja demokratiaan. Tällä oli erityistä merkitystä 1990-luvun alkupuolella, jolloin prosessi auttoi toimien priorisoinnissa ja monien eri toimien koordinoinnissa.

Sen jälkeen, kun prosessi käynnistettiin 16 vuotta sitten, Euroopan mantereen poliittinen ympäristö on muuttunut perusteellisesti. Suurin osa Keski- ja Itä-Euroopan maista, joihin Euroopan ympäristö -prosessi kohdistui, ovat nyt liittyneet Euroopan unioniin. Tämän myötä on syntynyt läheisimpiä yhteyksiä niihin maihin, joista on tullut Euroopan unionin uusia naapureita. EU:n ja Venäjän väliset suhteet ovat kehittyneet laajaksi strategiseksi kumppanuudeksi. (Tämän odotetaan näkyvän uudessa EU:n ja Venäjän välisessä puitesopimuksessa, jota koskevien neuvottelujen on määrä alkaa piakkoin). Vakautus- ja assosiaatioprosessilla tuetaan Kaakkois-Euroopan maiden liittymistä EU:hun. Euroopan naapuruuspolitiikan¹ hyväksyminen ja vahvistaminen, Ukrainan kanssa käytävät neuvottelut uudesta laajennetusta sopimuksesta, jossa otetaan huomioon Ukrainan toive syventää suhteitaan EU:n kanssa, EU:n ja Keski-Aasian poliittinen dialogi sekä komission hiljattain antama tiedonanto Mustanmeren synergiasta² tarjoavat kaikki mahdollisuuksia tiiviimpään yhteistyöhön Euroopan unionin ja UNECE-alueen maiden kanssa.

Ympäristötoimet on näin ollen sovitettava EU:n uusiin ulkopoliittisiin kehyksiin, joita hiljattain on vahvistettu ja jäsennetty. Tämän myötä olemassa olevia ympäristöprosesseja

¹ Komission tiedonannossa neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan naapuruuspolitiikan lujittamisesta (KOM(2006) 726 lopullinen) ehdotetaan politiikan vahvistamiseksi useita toimenpiteitä, kuten ihmisten kanssakäyminen, alueellisen yhteistyön tehostaminen ja naapuruuspolitiikan temaattisen ulottuvuuden kehittäminen; naapuruuspolitiikan yhteydessä käsiteltäväksi soveltuvia aiheita ovat mm. ympäristö, liikenne ja energia. Tiedonannossa korostetaan monenkeskisten (sekä olemassa olevien että uusien) sopimusten ja prosessien tehokasta täytäntönpänoä.

² Komission tiedonanto: Mustanmeren synergia – uusi alueellinen yhteistyöaloite (KOM(2007) 160 lopullinen).

voidaan kyseisellä alueella koordinoida paremmin ja EU ja kumppanuusmaat voivat helpommin noudattaa kattavampaa lähestymistapaa ja priorisoida toimia.

Euroopan ympäristö -prosessille on nyt valittava suunta. Valmistelut seuraavaa, Belgradissa lokakuussa 2007 pidettävää ministerikokousta varten ovat käynnissä. Siten on aika pohtia Euroopan ympäristö -prosessin tulevaisuutta ja strategiaa komission osallistumisesta monenkeskisiin yleiseurooppalaisiin toimiin Belgradin kokouksen jälkeen.

Tässä tiedonannossa esitetään Euroopan komission näkemys Euroopan ympäristö -prosessin tulevaisuudesta sekä osallistumisesta siihen liittyviin toimiin Belgradin kokouksen jälkeen. Tiedonannolla osallistutaan vuoden 2007 ministerikokouksessa käytävään keskusteluun, jossa Euroopan ympäristö -prosessin tulevaisuus on yksi tärkeimmistä käsiteltävistä asioista.

2. EUROOPAN YMPÄRISTÖ -PROSESSIN SAAVUTUKSET

Vuosien varrella on arvostettu Euroopan ympäristö -prosessin kattavuutta sekä sitä, että prosessi antaa kaikille jäsenvaltioille mahdollisuuden saada äänensä kuuluviin monenkeskisillä foorumeilla. Prosessi on tarjonnut puitteet pyrkimyksille parantaa ympäristöpolitiikkaa ja -oloja UNECE-alueella. Nämä toimet siirtyivät kuitenkin suoraan Euroopan unionille, kun Keski- ja Itä-Euroopan ehdokasmaat liittyivät EU:hun vuonna 2004 ja Bulgaria ja Romania vuonna 2007. Toisaalta muissa entiseen Neuvostoliittoon kuuluneissa Itä-Euroopan maissa ympäristöpolitiikka on kehittynyt hitaasti, mikä on johtunut merkittävistä sisäpoliittisista ja taloudellisista rajoitteista.

Euroopan ympäristö -prosessin saavutuksiin kuuluvat muun muassa ympäristön seuranta ja arviointia käsittelevän UNECE:n työryhmän (WGEMA) panos yleiseurooppalaisiin ympäristöarviointiraportteihin, joita on laadittu kussakin ministerikokouksessa (Euroopan ympäristökeskuksen johdolla).

Yksi hyvä esimerkki Euroopan ympäristö -prosessin tuloksista on Itä-Euroopan, Kaukasian ja Keski-Aasian (EECCA) ympäristöstrategia, jonka tavoitteena on löytää ratkaisuja EECCA-maiden³ yhteisiin ympäristöongelmiin tiiviin yhteistyön avulla. Strategia hyväksyttiin Kiovassa vuonna 2003 pidetyssä ministerikokouksessa, ja sillä on sekä kannattajia että vastustajia. Strategian kannattajat katsovat yleensä, että se tarjoaa yhteisen perustan ympäristöongelmien ratkaisemiselle maissa, joilla on yhteinen menneisyys (kuuluminen entiseen Neuvostoliittoon). Koska strategialla ei ole selkeitä tavoitteita ja aikatauluja, he pitävät sitä pikemminkin "innoittavana asiakirjana" kuin normatiivisena kehyksenä. Onkin totta, että tähän mennessä ei ole näyttöä siitä, että strategiaa olisi vakavissaan pyritty panemaan täytäntöön kansallisella tasolla.

³ Itä-Eurooppa, Kaukasia ja Keski-Aasia, Armenia, Azerbaidžan, Georgia, Kazakstan, Kirgisia, Moldova, Venäjä, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan ja Valko-Venäjä.

UNECE:n ympäristöalan yleissopimukset⁴ eivät sinänsä ole osa Euroopan ympäristö -prosessia mutta ne mainitaan usein prosessin "saavutuksina". Huolta aiheuttaa kuitenkin se, että osaa viidestä UNECE:n ympäristösopimuksesta ja niiden pöytäkirjoista ei ole ratifioitu riittävästi ja niitä on pantu täytäntöön huonosti, erityisesti EECCA-maissa.

Ministerikokouksia pidetään joka 4. tai 5. vuosi, ja niillä pyritään edistämään toimia kyseisellä alueella. Kokousten asialistoilla on kuitenkin usein ollut liian paljon ympäristökysymyksiä. Lisäksi kyseessä ovat joskus aiheet, joita käsitellään muilla monenkeskisillä kansainvälisillä foorumeilla. Tämän vuoksi keskustelut eivät aina ole olleet niin tuloksellisia kuin on toivottu. Esimerkiksi Kiovassa käytettiin huomattavasti neuvottelu-aikaa sellaisiin kysymyksiin kuin ilmastonmuutos, muuntogeeniset organismit ja ydinturvallisuus, vaikka näillä aloilla päätökset eivät kuuluneet eivätkä vielääkään kuulu Euroopan ympäristö -prosessin toimivaltaan ja aiheita käsitellään perusteellisesti muissa kansainvälisissä elimissä.

3. KIOVASTA BELGRADIIN

Kiovassa vuonna 2003 pidetyn ministerikokouksen yhteydessä Euroopan komissio ilmaisi näkemyksensä prosessin tulevaisuudesta ja omasta suhteestaan siihen tiedonannossa "Yleiseurooppalainen ympäristöalan yhteistyö vuoden 2003 Kiovan kokouksen jälkeen" (KOM(2003) 62 lopullinen).

Kyseisessä asiakirjassa komissio korosti sitä, että EU:n laajentumisesta aiheutuneet poliittisen ympäristön muutokset olisi otettava huomioon Euroopan ympäristö –prosessin tulevissa painopisteissä ja järjestelyissä. Tämän vuoksi komissio ehdotti vuonna 2003, että Euroopan ympäristö –prosessin toimet keskitettäisiin entistä tiiviimmin strategisiin aloitteisiin EECCA-alueella, jolla kokemus ja asiantuntemus voisi tuoda lisäarvoa kahdenkeskiseen yhteistyöhön yksittäisten rahoittajamaiden tai EU:n kanssa.

Kiovan ministerijulistuksessa huomioitiin tämä "siirtyminen kohti itää" ja sovittiin muodollisesti siitä, että prosessissa keskityttäisiin jatkossa EECCA-alueeseen. Lisäksi sovittiin, että ympäristöohjelman työryhmän (EAP-työryhmän) ja rahoituksen johtoryhmän (PPC) toiminta yhdistettäisiin. Näin voitaisiin paremmin hyödyntää prosessin niukkoja resursseja. On kuitenkin todettava, että päätös pitää seuraava ministerikokous Belgradissa ei vastannut maantieteellisen painotuksen siirtymistä, josta oli sovittu Kiovassa.

Komission vuoden 2003 tiedonannossa kartoitettu tilanne ja suuntaukset ovat vahvistuneet vuosina, jotka ovat edeltäneet vuonna 2007 Belgradissa pidettävää ministerikokousta. Näistä suuntauksista kolmeen on syytä kiinnittää erityistä huomiota, koska ne liittyvät Euroopan ympäristö -prosessin olemassaolon oikeutukseen sekä sen tulevaan rooliin:

- EU:n vaiheittainen laajentuminen itään: EU:n viidennen laajentumisen myötä UNECE:n 56 jäsenestä 27 kuuluu Euroopan unioniin ja kolme (Kroatia, Turkki ja entinen Jugoslavian

⁴ Esimerkkinä epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva yleissopimus (CLRAP); rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus (Espoon yleissopimus); yleissopimus valtioiden rajat ylittävien jokien ja useamman kuin yhden valtion alueelle ulottuvien järvien suojelusta ja käytöstä; yleissopimus teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvista vaikutuksista; tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (Århusin yleissopimus").

tasavalta Makedonia) ovat hakeneet EU:n jäsenyyttä. Neljä muuta maata (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Serbia ja Montenegro) ovat mukana vakautus- ja assosiaatioprosessissa ja siten potentiaalisia hakijamaita. Lisäksi EU:n naapuruuspolitiikan kehittyminen (prosessissa ovat idästä mukana Armenia, Azerbaidžan, Valko-Venäjä, Georgia, Moldova, Venäjä ja Ukraina) ja strateginen kumppanuus Venäjän kanssa ovat perusteellisesti muuttaneet EU:n suhteiden kontekstia useimpien muiden Euroopan ympäristö -prosessiin kuuluvien kumppanien kanssa.

- EECCA-maiden sisäpolitiikka ja niiden suhteet kumppanimaihin eroavat toisistaan yhä enemmän. Tämän vuoksi on yhä suuremmassa määrin kyseenalaista, voidaanko kaikkia EECCA-maita kohdella yhtenäisenä alueena; ja
- Venäjällä ja useissa muissa EECCA-maissa, kuten Kazakstanissa, on ollut nopeaa taloudellista kasvua 1990-luvun lopusta lähtien, ja maat ovat ympäristöinvestoinneissa ja valmiuksien kehittämisessä huomattavasti vähemmässä määrin riippuvaisia ulkopuolisesta avusta kuin ennen. Useimmat rahoittajat ovatkin merkittävästi vähentäneet avustusohjelmiaan.

Tuleva ministerikokous Belgradissa tarjoaa tilaisuuden arvioida prosessin saavutuksia ja harkita sen mahdollista tulevaa roolia uudessa geopoliittisessa ympäristössä.

Useimmat EU:n jäsenvaltiot ja Euroopan komissio ovat olleet ja ovat edelleen varsin sitoutuneita Euroopan ympäristö -prosessiin. Viime aikoina on kuitenkin myös alettu vaatimaan toiminnan tehostamista ja keskittymistä toimiin, joista voidaan saada suurimmat ympäristöhyödyt, esimerkiksi jo olemassa olevien välineiden toimeenpanoon pikemminkin kuin keskusteluun mahdollisista uusista aloitteista. Euroopan komissio on ilmaissut tukevansa näitä näkemyksiä.

4. EHDOTETUT JATKOTOIMET

Komissio katsoo, että Euroopan ympäristö -prosessi on vuodesta 1991 alkaen antanut merkittävän panoksen KIE-maiden, Kaakkois-Euroopan maiden ja EECCA-maiden siirtymävaiheeseen ympäristöasioissa. Sen rooli on kuitenkin vähitellen pienentynyt, kun muut järjestelmät ja aloitteet ovat kehittyneet.

Tällä hetkellä EU:n ympäristölainsäädäntö ja -normit kattavat sääntelytarpeet uusissa EU:n jäsenvaltioissa Keski- ja Itä-Euroopassa. Selvä enemmistö muista UNECE-alueen maista on luonut vahvat suhteet EU:hun liittymistä edeltävien sopimusten ja vakautus- ja assosiaatiosopimusten sekä Euroopan naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmien kautta. Niillä kaikilla edistetään ympäristönsuojelua pyrkimällä parantamaan ympäristöalan hallintoa (myös lainsäädäntöä ja toimielimiä). UNECE-alueella olevien EU:n jäsenvaltioiden ja muiden valtioiden välinen kahdenvälinen yhteistyö tarjoaa komission mielestä suuremman välineen tarttua kunkin maan ympäristöhaasteisiin ja kanavoida EU:n apua. Se myös edistää olemassa olevien, selvää lisäarvoa tarjoavien ympäristöprosessien koordinoitua.

EU tukee parhaansa mukaan erilaisia monenkeskisiä ympäristöfoorumeita ja toimii niillä aktiivisesti, kun niillä keskustellaan kysymyksistä, jotka ovat myös Belgradin kokouksen esityslistalla. Esimerkkinä voidaan mainita biologinen monimuotoisuus, jota EU:ssa pidetään ensiarvoisen tärkeänä. Komissio tukee kansainvälisellä tasolla biologista monimuotoisuutta

koskevan yleissopimuksen vahvistamista ja Maailmanlaajuisen ympäristörahaston lisärahoitusta⁵.

Toinen esimerkki on kestävä kulutus ja tuotanto. Luonnonvarojen kestävää käyttöä koskevalla EU:n teemakohtaisella strategialla on myös ulkoinen ulottuvuus: strategiassa esitetään luonnonvarojen kestävää käyttöä käsittelevän kansainvälisen paneelin perustamista yhteistyössä YK:n ympäristöohjelman UNEPIN kanssa. Paneelin tehtävänä olisi riippumaton tieteellinen neuvonta luonnonvarojen käytön merkittävimmistä ympäristövaikutuksista. Tärkeänä tehtävänä paneelin työssä on edistää strategioita, joilla pyritään vähentämään ympäristövaikutuksia nopeasti kasvavissa talouksissa erityisesti muuttamalla kestävämpiä kulutus- ja tuotantomalleja, sekä tietämyksen ja valmiuksien kehittämistä kehitysmaissa.

Kun otetaan huomioon EU:n yhä aktiivisemmat kahdenkeskiset ympäristösuhteet sekä ympäristöalan yhä kansainvälisempi yhteistyö, komissio katsoo, että Belgradin kokouksen jälkeen UNEECEn keskeisenä roolina tulisi olla YK:n ympäristösopimusten täytäntöönpano alueella, erityisesti kun otetaan huomioon näiden sopimusten rajat ylittävä luonne. Komissio katsoo myös, että UNEECEn olisi edelleen huolehdittava merkittävästä koordinoitutehtävästään Johannesburgin toimintasuunnitelman (2002) paikallistason toteutuksessa sekä jatkettava työtään, joka liittyy ympäristöasioiden arviointeihin. Ne tarjoavat arvokasta poliittista ohjausta kyseisille maille sekä tärkeän yleiskatsauksen potentiaalisille rahoittajille.

Edellä esitettyjen linjausten mukaisesti komission tarkoituksena on Belgradin kokouksen jälkeen keskittää toimintansa Euroopan ympäristö –prosessissa niihin aloitteisiin ja toimiin, joihin ei riittävällä tavalla voitaisi osallistua EU:n kahdenkeskisen yhteistyön kautta.

Jota voitaisiin välttää toimien tarpeetonta päällekkäisyyttä, varmistaa yhtenäisyys EU:n kahdenkeskisen työn kanssa ja optimoida resurssien kohdentaminen, komission tarkoituksena on Euroopan ympäristö -prosessin yhteydessä keskittää toimintansa seuraavasti:

- osallistutaan aktiivisesti olemassa olevien UNEECEn ympäristösopimusten täytäntöönpanoon,
- osallistutaan UNEECEn laatimiin ympäristöasioiden arviointeihin,
- tuetaan alueellisten ympäristökeskusten verkkoa EECCA-alueella (sillä edellytyksellä, että keskukset voivat merkittävästi edistää valmiuksien parantamista naapurimaissa sekä Keski-Aasian maissa).
- osallistutaan valikoituihin Euroopan ympäristö –prosessin kannalta merkityksellisiin paikallisiin aloitteisiin, erityisesti niihin, joissa keskitytään Keski-Aasiaan,
- pyritään yhdessä EU:n jäsenvaltioiden kanssa parantamaan vesihuollon toimintaa EECCA-alueella siten, että sektorilla saavutettaisiin EU:n vesialoitteen tavoitteet (EUWI).

⁵ Komission tiedonanto: Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä - ja sen jälkeen - Ekosysteemipalvelujen säilyttäminen ihmisten hyvinvoinnin varmistamiseksi. KOM(2006) 216 lopullinen.