

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 16.7.2008
SEK(2008) 2111

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

oheisasiakirja

**KOMISSION TIEDONANTOON EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

kestävää kulutusta ja tuotantoa

sekä kestävää teollisuuspolitiikkaa koskevasta toimintasuunnitelmasta

VAIKUTUSTENARVIOINNIN TIIVISTELMÄ

**{KOM(2008) 397 lopullinen}
{SEK(2008) 2110}**

TIIVISTELMÄ

Tämä vaikutustenarviointiraportti liittyy ehdotukseen toimintasuunnitelmaksi, joka koskee kestäväää kulutusta ja tuotantoa ja kestäväää teollisuuspolitiikkaa. Toimintasuunnitelma muodostaa yleiset puitteet toimenpidekokonaisuudelle, johon kuuluu myös konkreettisia lainsäädäntöehdotuksia. Vaikutustenarvioinnissa tarkastellaan laaja-alaista integroitua toimenpidepakettia, jonka avulla voitaisiin parantaa ympäristön suojelua Euroopan unionissa lisäämällä ympäristöä säästävien tuotteiden tuotantoa ja kulutusta.

Vaikutustenarvioinnissa yksilöidään useita markkinahäiriöitä, joita jo käsitellään EU:n puitteissa tai joiden osalta jonkinlainen julkinen interventio saattaisi olla tarpeen. Näitä ovat

- ulkoiset ympäristökustannukset, jotka johtuvat siitä, että hinnat eivät vastaa tuotteiden tuottamisen ja kuluttamisen negatiivisia ympäristövaikutuksia
- epäsymmetrinen informaatio, joka aiheutuu tuotteiden ympäristöominaisuuksia koskevien tietojen hankkimisesta kuluttajille koituvista korkeista transaktiokustannuksista
- rajoitettu rationaalisuus (bounded rationality), mikä tarkoittaa sitä, että valistuneetkaan kuluttajat eivät aina toimi rationaalisesti siinä mielessä, että he ottaisivat huomioon pitkän aikavälin vaikutukset tehdessään ostopäätöksiä
- päämies-agenttiongelmia, joita aiheuttavat talouden eri toimijoihin kohdistuvat erilaiset kannustinvaikutukset.
- näiden markkinahäiriöiden kielteiset vaikutukset innovointiin.

Lisäksi on sääntelyyn liittyviä ongelmia, jotka johtuvat esimerkiksi siitä, joidenkin jäsenvaltioiden julkisiin hankintoihin tai kannustimiin liittyvät toimet voivat hajanaistaa tuotteiden sisämarkkinoita.

Jo nyt on käytössä esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjä, ilman ja veden laatua, jätteitä, tuotepolitiikkaa ja energiatehokkuutta koskevia toimia, joilla puututaan näihin markkinahäiriöihin, mutta monia ongelmia on vielä ratkaisematta. Analyysi osoittaa, että joitakin ulkoisia ympäristökustannuksia voitaisiin välttää aiheuttamatta lisäkustannuksia. Merkittävämpää on kuitenkin se, että informaation epäsymmetrisyyttä ei nykyisissä välineissä oteta aina riittävällä tavalla huomioon. Ja vaikka tiedot olisivat riittäviä, ne menettävät ajan mittaan informaatioarvonsa ja siten käyttökelpoisuutensa, jos merkintöjä (kuten energiatehokkuusmerkintää) ei päivitetä. Lisäksi näyttää siltä, että vaikka kuluttajilla olisi käytettävissään kaikki tarvittavat tiedot tehdäkseen ostopäätöksen oman etunsa ja yhteiskunnan edun mukaisesti, he eivät tee niin, vaan käyttäytyvät lyhytnäköisesti. Päämies-agenttiongelmia esiintyy edelleen asuntomarkkinoilla, eikä nykyisillä rakennusten energiatehokkuutta koskevilla toimenpiteillä pystytä vähentämään niitä riittävästi lähitulevaisuudessa. Markkinoilla vielä

vallitsevien puutteiden takia innovoinnin kannustimet eivät ole yhteiskunnan kannalta optimaalisia.

Lisäksi ympäristöä säästäviin hankintoihin liittyvät säännöt ja kannustimet vaihtelevat suuresti eri jäsenvaltioissa. Tämä johtaa epätoivottavaan sisämarkkinoiden hajanaistumiseen. Kaiken lisäksi nykyisin käytössä olevat toimenpiteet ovat liian erilaisia ja erillisiä, jotta niistä saataisiin synergiaetuja. Sen sijaan ne antavat ristiriitaisia signaaleja ja sisältävät aukkoja, jotka tekevät sääntely-ympäristöstä hajanaisen ja epä johdonmukaisen.

Toimintasuunnitelman yleisenä tavoitteena on tehostaa EU:n tuotepolitiikkaa ja sitä kautta helpottaa Lissabonin strategian ja uudistetun kestävän kehityksen strategian päämäärien saavuttamista.

Tarkemmin eriteltynä tavoitteita ovat seuraavat: ympäristöominaisuuksiltaan parempien tuotteiden markkinaosuuden kasvattaminen; relevanttien tietojen antaminen kuluttajille tuotteiden ominaisuuksista; erisuuntaisten kannustinvaikutusten eliminoiminen, noudattaen etenkin valtiontukia koskevia perustamissopimuksen sääntöjä, ja likinäköisestä kulutuskäyttäytymisestä aiheutuvien epäkohtien vähentäminen; kannustinjärjestelmien hajanaisuuden välttäminen; kaupan esteiden poistaminen, jotta ympäristöeollisuus voi hyötyä sisämarkkinoiden eduista; EU:n normien ansiosta saavutettavien ympäristöhyötyjen maksimointi kansainvälisesti niin, että samalla huolehditaan tarvittaessa EU:n teollisuuden kilpailuasemaan mahdollisesti kohdistuvista lyhytaikaisista vaikutuksista.

Arvioinnissa tarkasteltiin näiden tavoitteiden saavuttamiseksi kolmea vaihtoehtoa, jotka olivat perusskenaario, eli ei uusia toimenpiteitä (ei muutoksia nykyiseen politiikkaan), ja kaksi vaihtoehtoista toimenpidepakettia.

Ei uusia toimenpiteitä -vaihtoehto tarkoittaisi sitä, että havaittuihin markkinahäiriöihin ja sääntelyn puutteisiin ei puututtaisi.

Ensimmäinen vaihtoehtoinen toimenpidepaketti keskittyy pääasiassa vapaaehtoisen ympäristömerkintäjärjestelmän roolin vahvistamiseen ja sen liittämiseen muihin toimintalinjoihin. Tällä vaihtoehdolla edistettäisiin vapaaehtoista toimintaa tehostavien välineiden käyttöä (ympäristömerkki, avoin koordinoitimenetelmä kannustimien käyttöä varten, noudattaen varsinkin valtiontukea koskevia perustamissopimuksen sääntöjä), edistettäisiin ympäristöasioiden hallinta- ja auditointimenettelyn soveltamista ja tehtäisiin selvitys ympäristöeollisuutta koskevista sisämarkkinaesteistä (kilpailukykyanalyysi). Markkinahäiriöihin ja sääntelyn puutteisiin tartuttaisiin ensi sijassa jakamalla tietoa ja kehittämällä vapaaehtoisia kannustimia. Nykyisen politiikan koordinointi suoritettaisiin vallitsevan järjestelmän puitteissa.

Toinen vaihtoehto koostuisi toimenpiteistä, jotka liittyvät laaja-alaiseen integroituun toimenpidepakettiin. Tähän vaihtoehtoon kuuluisi välineitä, joilla laajennettaisiin pakollisten toimien soveltamisalaa (energiaa käyttävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskeva direktiivi, energiatehokkuusmerkintöjä koskeva direktiivi, pakolliset raja-arvot julkisia hankintoja varten) ja liitettäisiin ne vapaaehtoisiiin toimiin (ympäristömerkki, ympäristöä säästävät julkiset hankinnat, ympäristöasioiden hallinta- ja auditointimenettely). Jäsenvaltioiden kannustinjärjestelmiä yhdenmukaistettaisiin edelleen, noudattaen varsinkin valtiontukia koskevia

perustamissopimuksen sääntöjä, ja tehtäisiin selvitys ympäristöeollisuutta koskevista sisämarkkinaesteistä (kilpailukykyanalyysi). Erona edellä kuvattuun vaihtoehtoon 2 on se, että pakolliset vaatimukset ovat tässä tärkeämmässä asemassa.

Kunkin vaihtoehdon vaikutusten analyysissä arvioidaan myönteiset ja kielteiset vaikutukset. Tämä kertoo, missä määrin eri vaihtoehtojen avulla voidaan ratkaista markkinoiden ja sääntelyn havaittuja pulmakohtia, ja antaa viitteitä mahdollisista haitoista ja kustannuksista. Joidenkin sellaisten tuoteryhmien osalta, joista on saatavana tarvittavat tiedot, esitetään määrällinen arvio vaikutuksista tuotteiden hintoihin, luonnonvarojen kulutukseen, elinkaaren aikaisiin kustannuksiin sekä hiilidioksidipäästöihin. Analyysi on ohjeellinen, sillä kattavaa kvantitatiivista arviointia varten tarvittaisiin paljon yksityiskohtaista tietoa, jota ei ole tällä hetkellä saatavilla, ja monimutkaisia mallinnuksia, joiden tekeminen ei olisi suhteellisuusperiaatteen mukaista tämän vaikutustenarvioinnin osalta.

Tämä analyysitaso katsotaan riittäväksi, sillä toimintasuunnitelma ei ole konkreettinen lainsäädäntöehdotus, ja myöhemmin mahdollisesti hyväksyttävien toimenpiteiden vaikutukset arvioidaan yksityiskohtaisesti erillisissä vaikutustenarvioinneissa. Kullekin suunnitellulle toimenpiteelle tehdään erillinen vaikutustenarviointi, ja niitä varten tehdään yksityiskohtaisemmat analyysit.

Tämän vaikutustenarvioinnin päätelmänä on suositella toista vaihtoehtoista toimenpidetäydellisyyttä. Sen taustalla on laaja-alainen integroitu paketti, joka perustuu ekologista suunnittelua koskevaan direktiiviin ja Euroopan unionissa sovellettaviin julkisia hankintoja ja kannustimia koskeviin entistä yhdenmukaisempiin kriteereihin. Tämän vaihtoehdon avulla voitaisiin merkittävästi parantaa luonnonvarojen käytön tehokkuutta ja vähentää ulkoisia ympäristökustannuksia.

Toimintasuunnitelman toteuttamista seurataan säännöllisesti, jotta toimia voidaan mukauttaa ja vaikutuksia optimoida kustannustehokkaalla tavalla.