

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpano ilmanlaadun sekä vesi- ja jätehuollon alalla”**(valmisteleva lausunto)**

(2019/C 110/06)

Esittelijä: **Arnaud SCHWARTZ**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 3.5.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla valmisteleva lausunto
Työvaliokunnan päätös	17.4.2018 (lausuntopyyntöä ennakkoiden)
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	27.11.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	12.12.2018
Täysistunnon nro	539
Äänestystulos	117/2/6
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon arvioinnin (*Environmental Implementation Review*, EIR) tavoitteeseen antaa kunkin jäsenvaltion tilanteesta tosiasioihin perustuva katsaus, jossa yksilöidään niiden suurimpia puutteita unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa, sekä suositella korjaavia toimenpiteitä ja tukea uudella teknisellä vertaisapuvälineellä niitä jäsenvaltioita, jotka ovat soveltamistoimissaan myöhässä.

1.2 Aihetta käsittelevässä lausunnossaan⁽¹⁾ ETSK kuitenkin toteaa EU:n ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon arvioinnin osoittavan, että monissa jäsenvaltioissa Euroopan ympäristölainsäädännön puutteellinen, hajanainen ja epätasainen soveltaminen on vakava ongelma. Yhä edelleen ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon arvioinnin yhteydessä havaittujen perussyiden taustalla näyttäisi olevan monien jäsenvaltioiden hallitusten poliittinen haluttomuus nostaa merkittävien parannusten tekeminen keskeiseksi poliittiseksi painopisteeksi ja varata sitä varten riittävästi resursseja (esim. monivuotisen rahoituskehysten yhteydessä). ETSK muistuttaakin, että EU:n ympäristösäännösten asianmukainen täytäntöönpano on unionin kansalaisten etujen mukaista ja että siitä saadaan kouriintuntuvaa taloudellista ja yhteiskunnallista hyötyä.

1.3 Kuten edellä mainitussa lausunnossa⁽²⁾ todetaan, ETSK katsoo, että ympäristönsuojelutoimien tehokas täytäntöönpano riippuu omalta osaltaan aktiivisen roolin uskomisesta kansalaisyhteiskunnalle (työnantajat, työntekijät ja muut eri yhteiskuntapiirien edustajat). ETSK myös toistaa pyyntönsä kansalaisyhteiskunnan järjestelmällisen osallistumisen lisäämisestä, mikä olisi omiaan vahvistamaan ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon arviointeja. ETSK katsoo, että valtakunnallisella tasolla toimivien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden on voitava tarjota käyttöön asiantuntemustaan ja näkemyksiään maaraportteja ja järjestelmällisiä maakohtaisia vuoropuheluita sekä näiden jatkotoimia silmällä pitäen. Tämän asian edistämiseksi ETSK haluaa helpottaa kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävää vuoropuhelua Euroopan unionin tasolla aidosti kestäväpohjaisen kiertotalouden puitteissa.

1.4 Lausuntoonsa aiheesta ”EU:n toimet ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan parantamiseksi”⁽³⁾ tukeutuen ETSK korostaa jälleen sitä, että nykyiset puutteet heikentävät yleistä luottamusta EU:n lainsäädännön

⁽¹⁾ Lausunto aiheesta ”EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi” (EUVL C 345, 13.10.2017, s. 114).

⁽²⁾ Ks. alaviite 1.

⁽³⁾ Lausunto aiheesta ”EU:n toimet ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan parantamiseksi” (EUVL C 283, 10.8.2018, s. 83).

vaikuttavuuteen, ja siksi se toistaa jäsenvaltioille ja komissiolle osoittamansa kehotuksen lisätä runsaasti rahoitusta lähienkilöiden palkkaamiseksi, jotta ympäristöhallinnon ja -lainsäädännön täytäntöönpanoa kyetään valvomaan.

1.5 ETSK korostaa, että tietyissä tapauksissa tarvitaan lisäksi ympäristöinvestointeja, tietoisuuden lisäämistä suuren yleisön keskuudessa tai tehokkaita täytäntöönpanoketjuja ja että vaikka ympäristötarkastajien ammattikunta on jo olemassa, EU:n ja sen jäsenvaltioiden on myös tarpeen rekrytoida aiheeseen erikoistuneita tuomareita ja syyttäjiä.

1.6 Kuten ETSK:n lausunnossa ⁽⁴⁾ todetaan, komitea muistuttaa myös, että jäsenvaltioiden ja asianomaisten kansalaisten kanssa toteutettavien, sääntöjen noudattamista koskevaa viestintää tehostavien ja tietoisuutta lisäävien toimien ohella Euroopan komission on ”perussopimusten valvojana” otettava käyttöön toimia, jotka liittyvät seurantaan ja noudattamisen valvontaan EU:n tasolla. Toimintasuunnitelmassa ⁽⁵⁾ ei paneuduta sääntöjen noudattamatta jättämisen syihin, joita voivat olla esimerkiksi opportunisti ja poliittisen tahdon puuttuminen. Jäsenvaltioiden tukeminen on tarpeen, mutta ETSK tähdentää uudelleen, että ehdotettuun toimintasuunnitelmaan sisältyvät pehmeät toimenpiteet eivät voi olla ainoa strategia ympäristövaatimusten noudattamisen parantamiseksi.

1.7 Sekä ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon arvioinnissa että edellä mainitussa toimintasuunnitelmassa noudatetaan kahden vuoden jaksotusta. ETSK korostaa, että komitean pitäisi olla aktiivisessa roolissa tarkkailtaessa ja muokattaessa niiden sisältöä, jotta kansalaisyhteiskunnan ääni kuuluisi tässä Euroopan unionin ympäristöpolitiikan jatkuvan parantamisen prosessissa.

1.8 Kuten Euroopan komission lukuisista julkaisuista käy ilmi, on monia laiminlyöntejä, jotka johtuvat ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien eri hallintotasojen (valtiollinen, alueellinen, paikallinen) yhteistyön puutteesta. ETSK kehottaa EU:ta osallistamaan myös kansalaisyhteiskunnan täytäntöönpanon jatkuvaan seurantaan ja arviointiin.

1.9 EU:n kansalaiset pitävät ympäristönsuojelua ensiarvoisen tärkeänä. Suurin osa eurooppalaisista on kuitenkin sitä mieltä, että unioni ja kansalliset hallitukset eivät tee tarpeeksi ympäristön suojelemiseksi. Neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission pitäisi siksi toimia paremmin yhdessä, ETSK:n tukemina, jotta kansalaisten odotuksiin kyettäisiin vastaamaan. Tämän tavoitteen saavuttamisessa auttaisi erityisesti ETSK:lta pyydettävä valmisteleva lausunto siitä, miten kansalaisyhteiskunta voisi olla entistä isommalla panoksella mukana EU:n ympäristölainsäädännön kehittämisessä ja soveltamisessa.

1.10 ETSK kehottaa komissiota ensi sijassa julkistamaan luettelon kaikista ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon arvioinnissa havaituista jäsenvaltiokohtaisista puutteista EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa ilmanlaadun sekä vesi- ja jätehuollon osalta. Luettelo tulisi laatia sekä komission tietoon saatettujen havaintojen perusteella että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kuulemisen kautta. Komitea kehottaa lisäksi komissiota määrittämään ja sen jälkeen soveltamaan keinoja näiden virheiden korjaamiseksi. ETSK on valmis auttamaan määritelmän laatimisessa ja osallistumaan arviointiin tällaisten keinojen tulevasta täytäntöönpanosta voimavarojensa ja asiantuntemuksensa asettamissa rajoissa.

1.11 ETSK katsoo, että komission ei pitäisi ainoastaan ehdottaa lainsäädäntöä vaan myös helpottaa ja tukea sen soveltamista, tehdä olemassa olevista teksteistä yhtenäisempiä keskenään ja mukauttaa ne paremmin tieteelliseen kehitykseen ja kansainvälisiin sitoumuksiin, joiden tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen sekä ekosysteemien kunnollisen toiminnan palauttaminen. Ilman näitä ekosysteemejä minkäänlainen taloudellinen kehitys tai sosiaalinen oikeudenmukaisuus ei ole mahdollista. Ympäristölainsäädännön soveltaminen on erityisen tärkeää YK:n vahvistamien kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja ilmastopimuksen toteuttamiseksi käytännössä. ETSK kehottaa toimivaltaisia viranomaisiakiinnittämään huomiota tässä lausunnossa oleviin esimerkkeihin ilmanlaadun sekä vesi- ja jätehuoltoa koskevan ympäristölainsäädännön kehittämisestä paremmaksi.

1.12 Lisäksi äskettäin ehdotettua direktiiviä kertakäyttöisistä muovituotteista tarkasteltaessa vaikuttaa siltä, että ehdotettujen toimien saama laaja hyväksyntä perustuu tuloksiin valtameriin joutunutta muovisaastetta käsittelevistä tiedotustoimista ja joukkoviestintäkampanjoista, jotka ovat osaltaan kasvattaneet kansalaisten tietoisuutta tästä ongelmasta. ETSK katsoo, että samoin voidaan todeta monista muista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan tarjoamaan unionin kansalaisille mahdollisuudet terveelliseen elinympäristöön, ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja biologisen monimuotoisuuden romahduksen pysäyttämiseen. Tältä osin ETSK painottaa jälleen, että myös kansalaisyhteiskunnan on sitouduttava osallistumaan kansalaisten valistamiseen ja tehostamaan voimakkaasti toimintaansa odotetulla tavalla yhdessä EU:n, valtiollisten että paikallisten viranomaisten kanssa, jotta lisätään suuren yleisön samoin kuin julkisten ja yksityisten päätöksentekijöiden (eritoten pk-yritysten sekä pienen ja keskisuuren teollisuuden) tietoisuutta näistä 2000-luvun merkittävistä haasteista

2. Yleistä

2.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu myönteisesti yhteistyöhaluun, jota Euroopan parlamentti on ilmaissut pyytäessään tätä valmistelevaa lausuntoa Euroopan unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta ilmanlaadun sekä vesi- ja jätehuollon alalla.

⁽⁴⁾ Ks. alaviite 3.

⁽⁵⁾ COM(2018) 10 final.

2.2 EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpano kohdistuu aloihin, jotka ovat erityisen tärkeitä ekosysteemien suojelulle: ilmanlaatu, vesi sekä jätteet. Se tarjoaa myös taloudessa uusia, kaikkien eurooppalaisten terveyttä edistäviä mahdollisuuksia ja kehitysnäkymiä. Täytäntöönpanossa ei ole ainoastaan kyse direkttiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä – tämä on vasta ensimmäinen askel. Asiaan kuuluu myös tarvittavien julkisten viranomaistahojen perustaminen tai olemassa olevien voimavarojen tarjoaminen henkilöresursseina, osaamisena ja tehtäväkenttinä, taitotietona ja rahavaroina. Monissa tapauksissa ympäristöinvestoinnit (julkiset tai yksityiset) ovat tarpeen (esimerkiksi veden ja jätteiden käsittelemiseksi), ja on myös säänneltävä toimintaa, jolla on kielteinen ympäristövaikutus (esimerkiksi ilmanlaadun säilyttämiseksi).

2.3 Parannuksia EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa olisi pidettävä ensisijaisina useimmissa jäsenvaltioissa, ja näistä asioista vastuussa olevien viranomaisten olisi saatava lisävoimia. Monissa ETSK:n lausunnoissa on jo aiemmin annettu tästä asiasta suosituksia, ja laajemmin ilmanlaatua sekä vesi- ja jätehuoltoa koskevan EU:n voimassa olevan ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon osalta. ETSK kehottaakin tutustumaan näihin lausuntoihin, jotka kattavat ilman⁽⁶⁾, veden⁽⁷⁾ ja jätteet⁽⁸⁾.

2.4 Näiden aihekohtaisten lausuntojen lisäksi on huomattava, että ETSK:n yleisluontoisemmat lausunnot sisältävät myös suosituksia, jotka voivat olla huomionarvoisia käsiteltävänä olevaa lausuntopyyntöä ajatellen, olipa kyse sitten esimerkiksi lausunnoista muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta⁽⁹⁾ tai lainsäädännön ja hallinnan nykyisestä täytäntöönpanosta⁽¹⁰⁾ ja kuluttajien yhteisten etujen suojaamisesta⁽¹¹⁾, strategisista lausunnoista⁽¹²⁾ tai lausunnoista, jotka ulottuvat puitteiltaan Euroopan unionin ulkopuolelle ja käsittelevät esimerkiksi erityisesti kestävän kehityksen tavoitteita⁽¹³⁾, vapaakauppasopimuksia⁽¹⁴⁾ tai ilmastokysymyksiä⁽¹⁵⁾.

2.5 Sen lisäksi, että voimassa oleva laki tarpeellisesti sovellettuna edistää vapaalle ja vääristymättömälle kilpailulle suotuisien, kansalaisten – tuottajien tai kuluttajien – luottamuksen arvoisten sisämarkkinoiden syntymistä, – laki, joka kykenee varmistamaan korkeat laatu- ja turvallisuusvaatimukset väestön ja ympäristön suojelemiseksi –, vaikuttaa välttämättömältä pyrkiä paikkaamaan nykyisen lainsäädännön puutteet ja samalla varmistaa, että EU kahdenvälisissä ja monenvälisissä kauppaneuvotteluissa sisällyttää järjestelmällisesti sosiaali- ja ympäristölainsäädäntönsä samanarvoisen soveltamisen tuontituotteisiin.

2.6 Tässä yhteydessä on siis tarkasteltava kaikkia käsillä olevan valmistelevan lausunnonhuomautuksia, suosituksia ja päätelmiä riskin sijasta mahdollisuutena ohjata toimintaamme tuomaan joko kilpailuun tai yhteistyöhön perustuvia hyötyjä, jotka ovat taloudellisten, sosiaalisten ja ekologisten seikkojen suhteen mielekkäitä ja kaukonäköisiä.

2.7 Lisäksi – olipa kyse ilmasta, vedestä tai jätteistä – jäsenvaltioiden välisiä eroja Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisessa on vältettävä, jotta ei synny kilpailun vääristymiä, ekologisia ja sosiaalisia eroja tai keinotekoisia, yhteisten ja luonteeltaan väistämättä rajatylittävien voimavarojen hoitamista haittaavia esteitä. Kaikkien nykyisten ja tulevien toimenpiteiden vahvistamiseksi olisi myös oltava yhdenmukaistaa saasteiden ja luonnonvarojen verotus ja vastata tarpeeseen kalibroida paremmin olemassa olevat työvälineet kyseeseen tulevien ulkoisvaikutusten mukaan. Ympäristöpo-

⁽⁶⁾ Lausunnot ohjelmasta ”Puhdasta ilmaa Euroopalle” (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 134) ja aiheesta ”Kohti asbestitonta Euroopan unionia” (EUVL C 251, 31.7.2015, s. 13).

⁽⁷⁾ Lausunto aiheesta ”Toimintasuunnitelma luontoa, ihmisiä ja taloutta varten” (EUVL C 129, 11.4.2018, s. 90); lausunto aiheesta ”Kansainvälinen valtamerten hallinnointi: EU:n panos vastuulliseen valtamerten hoitoon” (EUVL C 209, 30.6.2017, s. 60); lausunto aiheesta ”Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ihmisten käyttöön tarkoitettun veden laadusta” (EUVL C 367, 10.10.2018, s. 107).

⁽⁸⁾ Lausunto tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta (RoHS) (EUVL C 345, 13.10.2017, s. 110); lausunto vaihtoehtoista kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapinnalla yksilöityjen ongelmien ratkaisemiseksi (EUVL C 283, 10.8.2018, s. 56); lausunto aiheesta ”EU:n strategia muoveista kiertotaloudessa (mukaan lukien aluksilta peräisin olevan jätteen käsitteleminen)” (EUVL C 283, 10.8.2018, s. 61); lausunto aiheesta ”Energian hyödyntäminen kiertotaloudessa” (EUVL C 345, 13.10.2017, s. 102); lausunto kiertotalouspaketista (EUVL C 264, 20.7.2016, s. 98).

⁽⁹⁾ Lausunto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (EUVL C 129, 11.4.2018, s. 65).

⁽¹⁰⁾ Ks. alaviite 1 ja alaviite 3.

⁽¹¹⁾ Lausunto aiheesta ”Kuluttajat vahvempaan asemaan” (EUVL C 440, 6.12.2018, s. 66).

⁽¹²⁾ Lausunto aiheesta ”Kohti kestäväpohjaisempaa eurooppalaista tulevaisuutta – vuoteen 2050 tähtäävä strategia” (EUVL C 81, 2.3.2018, s. 44) ja lausunto aiheesta ”Uudet kestäväpohjaiset talousmallit” (EUVL C 81, 2.3.2018, s. 57).

⁽¹³⁾ Lausunto aiheesta ”Kestävän kehityksen toimintaohjelma 2030 – kestävän kehityksen maailmanlaajuiseen edistämiseen sitoutunut Euroopan unioni”, annettu 20. lokakuuta 2016 (EUVL C 34, 2.2.2017, s. 58) ja lausunto aiheesta ”Kaupan ja investointien keskeinen rooli kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa ja täytäntöönpanossa” (EUVL C 129, 11.4.2018, s. 27).

⁽¹⁴⁾ Lausunto aiheesta ”Kauppaa ja kestävä kehitystä koskevat luvut EU:n vapaakauppasopimuksissa” (EUVL C 227, 28.6.2018, s. 27).

⁽¹⁵⁾ Lausunto aiheesta ”Pariisin pöytäkirja – Suunnitelma ilmastomuutoksen torjumiseksi vuoden 2020 jälkeen” (EUVL C 383, 17.11.2015, s. 74) ja lausunto aiheesta ”Ilmasto-oikeudenmukaisuus” (EUVL C 81, 2.3.2018, s. 22).

litikan ei pitäisi enää toimia sopeutumismuuttujana, vaan siitä pitäisi tulla ensisijaisen tärkeä keino ihmisen toiminnan, käsiteollisuus-, maatalous- ja teollisuustuotannon strategiseen uudelleensuuntaamiseen EU:ssa, ja tämän politiikan positiivisen vaikutuksen olisi heijastuttava myös alueille, missä unionilla on poliittisia kumppaneita ja kauppakumppaneita.

3. Erityistä

3.1 Unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpano ilmanlaadun alalla

Yhdessä veden, luonnon ja jätteiden kanssa ilmanlaatu on yksi niistä aihealoista, joilla kirjataan eniten rikkomustapauksia. Toukokuussa 2018 komissio tehosti lainsäädännön noudattamisen valvontatoimia haastamalla Euroopan unionin tuomioistuimeen kuusi jäsenvaltiota, jotka rikkovat EU:n ilmanlaatumääräyksiä⁽¹⁶⁾. ETSK on tietoinen siitä, että komissio tekee parhaillaan toimivuustarkastusta ilmanlaatua koskevasta direktiivistä ja arvioi ilmanlaatudirektiivien tuloksellisuutta vuosina 2008–2018. Työ ulkoilman laadusta annetun lainsäädännön täytäntöönpanon parantamiseksi edistäisi erityisesti kestävän kehityksen tavoitetta nro 11 ”Kestävät kaupungit ja yhteisöt”.

Ilmanlaadun suhteen meidän pitää myös muistaa, että ilman pilaantumiselle on kolmenlaisia vaikutuksia:

- 1) terveysvaikutuksia, koska sisä- ja ulkoilman pilaantuminen on iso riskitekijä Euroopan unionissa⁽¹⁷⁾ ja muualla. Kyseessä on itse asiassa maailman suurin terveys- ja ympäristöriski⁽¹⁸⁾, joka aiheuttaa vuosittain 6,5 miljoonaa ennen aikaista kuolemaa ja suuret kustannukset yhteiskunnalle, terveydenhuoltojärjestelmille, taloudelle ja kaikille, joiden terveys on uhattuna. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laatiman ilmansaasteiden vaikutuksia selvittävän tuoreen raportin mukaan ennen aikaista kuolemaa arvioidaan Euroopassa olevan vuosittain noin 400 000, ja raportissa todetaan lisäksi, että Euroopan kansalaisten terveyttä ei ole vielä riittävästi suojattu ja että EU:n toimilla ei ole ollut toivottuja vaikutuksia.
- 2) vaikutusta luonnon monimuotoisuuteen (vaikutukset satokertymään, metsiin jne.)
- 3) vaikutusta nykyaikaisiin ja luonnollisesti myös historiallisiin rakennuksiin, joilla puolestaan on kytköksensä matkailuun.

3.1.1 Sisäilma

- a) Sisäilman laadun parantamiseksi olisi tarkoituksenmukaista ilmoittaa kuluttajalle merkintöjen avulla näiden ostamien tuotteiden päästöistä, esimerkiksi rakennusmateriaalien, sisustustuotteiden, huonekalujen tai kotitalouskäyttöön tarkoitettujen tuotteiden osalta. Tätä varten, ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä vertailtuaan, unionin olisi pystyttävä omaksumaan johdonmukainen kehys, joka perustuu nykyisiin parhaisiin käytäntöihin.
- b) Rakennuksen valmistumisvaiheen ja luovutuksen jälkeen olisi veloitettava ilmanvaihdon laadun ylläpitoon ja säännölliseen valvontaan. Tällä rakennusten pitkän aikavälin valvonnalla olisi selvästikin vaikutus terveyteen mutta myös energiatalouteen.
- c) Muita heikommassa asemassa olevien, esim. niiden ihmisten, joiden hengityselinten toiminta on heikentynyt tai kehitysvaiheessa ja jotka sen vuoksi tarvitsevat parempilaatua ilmaa, suojelemiseksi myös yleisön, erityisesti pienten lasten, käyttöön tarkoitetuissa laitoksissa olisi pantava täytäntöön toimintasuunnitelmia tätä tarkoitusta varten.
- d) Lisäksi ilmanpuhdistuskäytännöt olisi hyödyllistä yhdenmukaistaa. Unionin olisi määriteltävä kriteerit niiden tehokkuuden ja turvallisuuden mittaamiseksi, jotta vältetään muun muassa kaupalliset tai terveyteen liittyvät poikkeamat, jotka johtuvat siitä, että tällä hetkellä sääntöjä ei ole suhteellisesti ottaen riittävästi.

3.1.2 Ulkoilma

- a) Jotta ilmanlaatu paranisi ja luottamus lisääntyisi kansalaisten ja EU:n toimielinten välillä, voimassa olevan säännösten syvällisemmän täytäntöönpanon ja sen noudattamatta jättämisestä langetettavien ankarampien seuraamusten määräämisen lisäksi olisi välttämätöntä, että EU:n direktiiveissä vahvistetuissa standardeissa otettaisiin viimeinkin huomioon myös niistä puuttuvat Maailman terveysjärjestön (WHO) suositukset, koska ne suojaavat paremmin väestön terveyttä.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_fi.htm

⁽¹⁷⁾ Euroopan ympäristökeskuksen tietojen mukaan.

⁽¹⁸⁾ Maailman terveysjärjestön WHO:n tietojen mukaan.

- b) Tällä hetkellä seurataan vain hiukkasia kokoluokissa PM10 ja PM2,5 (mikrometrin asteikko). Eräillä ultrapienillä hiukkasilla on kuitenkin paljon enemmän vaikutuksia terveyteen (nanometrin asteikko), sillä ne kulkeutuvat paljon syvemmälle ihmisen elimistöön ja niitä voi kertyä elimiin. EU:n lainsäädännössä olisi siksi otettava tämä huomioon ja ryhdyttävä toimiin näiden hiukkasten seuraamiseksi, jotta myös niiden pitoisuudet ilmassa vähenevät asteittain.
- c) Sama olisi tehtävä myös polysyklisille aroomaattisille hiilivedyille (PAH) ja monille muille epäpuhtauksille, joita ei vielä seurata, erityisesti polttolaitoksista, laivakuljetuksista, maalla liikkuvista ajoneuvoista, rakennuskoneistoista ynnä muista peräisin oleville, etenkin, kun tieteellisen tietämyksen ja teknisten valmiuksien jatkuva edistyminen mahdollistaisi nyt terveyden ja ekosysteemien paremman suojelun.
- d) Kansallisia päästörajoja koskeva direktiivi⁽¹⁹⁾ on ensiarvoisen tärkeä väline ilman epäpuhtauspäästöjen vähentämiseksi jäsenvaltioissa. Siinä ehdotetaan kuitenkin toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ainoastaan ohjeellisia toimenpiteitä, joiden myötä jäsenvaltiot noudattaisivat sitoumuksiaan päästöjen vähentämiseen. Täytäntöönpanon joustavuus tekee lisäksi tästä direktiivistä liian heikon sääntelyllisiltä vaikutuksiltaan.
- e) Siitä löytyy lisäksi parantamisen varaa, sillä direktiivissä ei ole ehdotettu tavoitetta metaanipäästöjen supistamiseksi. Kyseessä on hyvin merkittävä ilmansaasteen lähde, koska se on paitsi otsonia muodostava yhdiste myös erittäin voimakas kasvihuonekaasu.
- f) EU:n eri direktiivien yhdenmukaistamisen varmistamiseksi yhteisessä maatalouspolitiikassa (YMP) olisi otettava käyttöön tavoitteet maataloudesta johtuvalle ilman pilaantumiselle. Maatalous on esimerkiksi yli 95-prosenttisesti vastuussa kansallisia päästörajoja koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvan saastuttajan, ammoniakkin, päästöistä. Jotta jäsenvaltiot pystyisivät saavuttamaan vähennystavoitteensa tällä alalla, YMP:ssä olisi tarjottava siihen riittävät välineet.
- g) Lisäksi on muistettava, että epäpuhtauksien kvantifiointi perustuu tällä hetkellä niiden painoon ($\mu\text{g}/\text{m}^3$), vaikka toksikologit ovat jo monen vuoden ajan tieteellisissä kokouksissa painottaneet, että ne olisi parempi mitata hiukkasten määrässä ilmaistuna. Tällainen lähestymistapa tuntuu sitäkin perustellummalta, kun kysymys on hengitysteihin kulkeutuvista erittäin ohuista elementeistä⁽²⁰⁾.

3.2 Euroopan unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpano vesipolitiikan alalla

Veden osalta on syytä huomauttaa, että vaikka asiaa koskeva puitedirektiivi on yleisesti ottaen tyydyttävä, sen täytäntöönpano ei ole edelleenkaan riittävää, ja että useimmat jäsenvaltiot eivät ole onnistuneet vuoteen 2015 mennessä saavuttamaan hyvää ympäristön tilaa, toisin kuin oli odotettu. Sama koskee Natura 2000:ta, mikä johtuu sopimusoikeudellisen välineen laajamittaisesta epäonnistumisesta. On mahdollista tehdä sellaisia erilaisia tieteellisen kehityksen mukanaan tuomia parannuksia ja uudistuksia, jotka liittyvät toisaalta maaperän toimintaan ja toisaalta tiettyjen epäpuhtauksien leviämiseen ja vuorovaikutukseen. Asiaa tarkastellaan jäljempänä. Edistyminen EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa avittaisi osaltaan useiden puhdasta vettä ja sanitaatiota koskevaan kestäväan kehityksen tavoitteeseen nro 6 liittyvien alatavoitteiden saavuttamisessa.

Yksi suurimmista pulmakohdista veteen liittyvillä aloilla on yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetun direktiivin täytäntöönpano, jossa on erittäin selviä eroja jäsenvaltioiden kesken, mikä johtuu hallinnollisten ongelmien ja rahoituskysymysten yhdistelmästä. Vaikka komissio on tehnyt merkittävää työtä nykyisellä toimikaudellaan, on alalla edelleen olemassa huomattavia rahoitustarpeita sekä hallinnointiin liittyviä ongelmia, jotka on ratkaistava. Kokemus jätehuollosta kiinteän jätteen osalta on osoittanut, että tulisi kehittää uusia tapoja saada tuottajat kantamaan vastuu jäteveden lisäkäsittelystä, joka on tähdätty uusiin saastelähteisiin, kuten lääkeaineisiin ja mikromuoveihin.

3.2.1 Pintavesi

- a) Pintavesien tilan parantamiseksi sekä myös ympäristölainsäädännön ja ympäristöalan hallinnon heikkenemisen välttämiseksi olisi suotavaa määritellä tiettyjä käsitteitä, kuten "ekologinen jatkuvuus", "vesistö" ja "kosteikko". Esimerkiksi kosteikkojen luonnetta koskevat säännöt on määritettävä Euroopan tasolla, koska pelkästään suojelutarkoitukseen perustuva lähestymistapa on liian monimutkainen, jotta se voidaan pätevästi saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä, ainakin eräissä jäsenvaltioissa.
- b) Samoin olisi hyödyllistä, että arviointia varten käytössä olisi yhtenäinen kehys, joka on selkeä ja kaikkien asiaan liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanoon osallistuvien toimijoiden kelpuuttama.

⁽¹⁹⁾ Kansallisia päästörajoja koskeva direktiivi.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>

- c) Nanohiukkasten, esimerkiksi tekstiili- ja elintarviketeollisuudesta peräisin olevien, tai hormonaalisten haitta-aineiden, esimerkiksi lääke- ja maatalousteollisuudesta peräisin olevien, ympäristöön päästämistä olisi vähennettävä jo niiden lähteellä ja asetettava pinta- ja pohjavesiä koskevat raja-arvot, joita ei saa ylittää, kun tiedetään niiden vaikutus ekosysteemeihin, etenkin ravintoketjuihin, mukaan lukien ihmisiin. Tätä varten olisi myös lopultakin pystyttävä omaksumaan myös pitkällä aikavälillä sovellettavat keinot cocktail-vaikutuksen kynnysarvojen määrittämiseen näiden aineiden sekä erilaisten, jo valvottujen aineiden ja niiden hajoamissivutuotteiden välille.

3.2.2 Pohjavesi

- a) Vesilainsäädännön säännökset, jotka koskevat eri käyttäjäryhmien aiheuttamien kustannusten kattamista, ulkoisvaikutusten hintoihin sisällyttämistä ja kustannusten mukaista hinnoittelua – sellaisena kuin ne on määritelty yhteisön vesipolitiikan puitteista annetussa direktiivissä ⁽²¹⁾ – eivät ole kyllin velvoittavia eivätkä tarkkoja riittävän vaikutuksen aikaansaamiseksi.
- b) Ilmastonmuutoksen vuoksi saattaa pohjavesivarantojen täytyminen uudelleen käydä alati ongelmallisemmaksi. Tämä johtuu siitä, että tietyissä paikoissa kaupunki- tai maatalouskäytännöt johtavat veden kiertokulun epätoivottuun häiriöön vettä läpäisemättömän maaperän tai liian heikon biologisen aktiivisuuden vuoksi, mitkä edistävät valumia, eroosiota ja mutavyöryjä luonnollisen imeytymisen, puhdistumisen ja varastoitumisen sijaan. Jotta nämä ilmiöt eivät entisestään pahenisi, EU:n olisi annettava elävää maaperää koskevia säädöksiä. Etuna olisi, että samalla kyettäisiin vastaamaan ongelmiin, jotka liittyvät sekä ekosysteemejä varten käytettävissä olevan veden laatuun ja määrään.
- c) Kun otetaan huomioon metsien ja pensastojen sekä pienemmässä määrin myös pysyvien nurmien ja pitkään ilman maanmuokkausta jätetyn viljelymaan merkitys sateen aiheuttamisessa kokonaishaidunnallaan sekä maaperässä ja pohjavedessä olevan veden suodattamisessa, puhdistamisessa ja varastoinnissa, niihin pitäisi kiinnittää enemmän huomiota ja niitä tulisi olla mahdollisimman paljon ja levinneenä kaikkialle Eurooppaan; tämä sitäkin suuremmalla syyllä siksi, että ne myös auttavat huomattavasti muita eläviä olentoja, mukaan luettuina monet viljelmien hyötyeläimet, jotka joutuvat kohtaamaan lämpöpiikkejä ja muita koko ajan yleistäviä äärimmäisiä sääolosuhteita.

3.2.3 Direktiivi yhteisön vesipolitiikan puitteista

Vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanon parantamiseksi direktiivin tekstiä olisi muutettava osittain edellä mainittujen, tiettyjen näkökohtien osalta seuraavasti:

- a) Veden asema johdanto-osan ilmaisussa ”vesi ei ole tavallinen kaupallinen tuote” olisi korvattava ilmaisulla ”vesi ei ole kaupallinen tuote”.
- b) Euroopan vesien tila huomioon ottaen ennaltaehkäisyn ja ennalta varautumisen periaatteiden soveltaminen edellyttää kaikkien poikkeusten poistamista, esimerkiksi niiden, jotka sisältyvät 4 artiklan 5 kohtaan tai 7 artiklan 4 kohtaan.
- c) Vesien tilasta johtuen ympäristövaikutuksia on arvioitava kaikissa hankkeissa, jotka voivat vaikuttaa veteen ja vesiympäristöihin. ”Yksinkertaistettu arviointi” (16 artikla) olisi näin ollen poistettava.
- d) Pilaaja maksaa -periaatetta on tarkistettava, erityisesti sen soveltamissääntöjen osalta seuraavasti:
- Muutetaan 9 artikla: korvataan ilmaisu ”Jäsenvaltioiden on otettava huomioon vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate mukaan lukien ympäristö- ja luonnonvarakustannukset ja silloin on otettava huomioon liitteen III mukainen taloudellinen analyysi ja erityisesti pilaaja maksaa -periaate” ilmaisulla ”Jäsenvaltioiden on perittävä ihmisen toiminnan vaikutuksesta veteen aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset pilaaja maksaa -periaatteen mukaisesti”.
 - Poistetaan 9 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut poikkeukset.
 - Lisätään kaikki alat, joille jäsenvaltioiden tulee vahvistaa säännöt kustannusten ulkoistamisen eliminoimiseksi, ja täsmennetään kolme aihealuetta (maatalous, teollisuus, kotitaloudet). Vuosikertomuksessa määritetään aloittain, miten tämä prosessi toteutetaan.
- e) Myös kaikki tyyppiä ”on huolehdittava, että” olevat muotoilut on korvattava todellisella velvoitteella (esimerkiksi 11 artiklan 5 kohta tai 14 artiklan 1 kohta).
- f) On myös tarpeen alentaa epäpuhtauksien kynnysarvoja, mukaan lukien muihin direktiiveihin (kuten nitraateista, kemikaaleista ynnä muista annettuihin) yhdistäminen, ja saattaa prioriteettiaineet ajan tasalle (esimerkiksi liittämällä mukaan perfluoratut yhdisteet, nanoteknologia ynnä muut).

⁽²¹⁾ Vesipolitiikan puitedirektiivi.

- g) Kansalaisten osallistumista on tarpeen parantaa (14 artikla), erityisesti suunnittelun osalta. Tätä on laajennettava perus- ja täydentäviin toimenpideohjelmiin, samoin kuin kaikkiin aiempiin hallinnollisiin tarkastuksiin.
- h) Riita-asioiden osalta (23 artikla) on lisättävä, että Århusin yleissopimuksen mukaisesti valtioiden on otettava käyttöön säännöt ja menettelyt, joilla edistetään suuren yleisön mahdollisuuksia tutustua vettä koskeviin riita-asioihin.

3.3 Euroopan unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpano jätepolitiikan alalla

Äskettäin annetun jätealaa koskevan lainsäädännön perustana oleva vaikutustenarviointi toi ilmi koko joukon ongelmia täytäntöönpanossa: niin oikeudellisia ja sääntelyllisiä kuin sellaisia, jotka liittyvät hallinnointiin ja valvuttamiseen. Heikkoudet jätealan puitedirektiivin täytäntöönpanossa johtuvat monissa tapauksissa siitä, että puuttuu talouden välineitä, esimerkiksi sellaisia, jotka tekisivät kierrätyksestä houkuttavampaa kuin kaatopaikalle sijoittaminen. Tällaisten välineiden luominen saattaa kuitenkin olla kunnille ongelmallista. Paikallisviranomaisilta puuttuvat monesti valmiudet soveltaa EU:n toimenpiteitä ja välineitä paikallistasolla, mikä kieli hallinnointiongelmasta. Säännösten noudattamisen valvonta on sekin suuri pulma monissa jäsenvaltioissa. ETSK toteaa, että komissio on viime vuosina työskennellyt yhdessä jäsenvaltioiden kanssa puuttuakseen mainitunlaisiin täytäntöönpanon heikkouksiin ja antanut muun muassa teknistä tukea ja erityisiä ohjeita muutostarpeista toteuttamalla kaksi kampanjaa säännösten noudattamisen parantamiseksi, toisen vuonna 2012 ja toisen vuonna 2015.

Vasta hyväksytyt jätealan säädösehdotukset ratkaissevat joitakin täytäntöönpanon ongelmista ja auttavat osaltaan kestävän kehityksen tavoitteen nro 12 "Kulutus- ja tuotantotapojen kestävyuden varmistaminen" saavuttamista, mutta hallinnointiin ja noudattamiseen valvontaan liittyvät vaikeudet on yhä ratkaistava jäsenvaltioissa. ETSK on yhdessä komission kanssa perustanut Euroopan kiertotalouden sidosryhmäfoorumin, joka on jo saavuttanut merkittäviä tuloksia sujuvoittamalla erilaisten sidosryhmien keskuudesta löytyvän asiantuntemuksen ja hyvien käytänteiden keräämistä, jakamista ja yleistämistä. Foorumi on keskeisen tärkeä väline, joka ansaitsee tulla laajemmin hyödynnettyksi EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon vauhdittamiseen tällä alalla.

3.3.1 Jätteen syntymisen ehkäiseminen

- a) Jätepolitiikan äskettäinen tarkistus⁽²²⁾ tarjoaa mahdollisuuden tukea voimakkaasti toimenpiteitä, joilla tarpeitamme pystytään vähentämään niiden lähteellä (mukaan lukien raaka-aineiden ja sekundaaristen raaka-aineiden tarve), samoin kuin tulevien jätteiden syntymistä, etenkin ekosysteemeille ja ihmisten terveydelle vaarallisten jätteiden, mikä tarkoittaa, että meidän on kyseenalaistettava tarpeemme ja tuotantomme sekä se, miten ne suunnitellaan ja miten ne kestävät pidempään, ja jalostaa ne sitten mahdollisimman vähäiseen materiaalihäviöön pyrkien, sillä tämä vaikuttaa yleisesti ympäristöön, energiaomavaraisuuteen ja talouden pohjan kestävyYTEEN.
- b) Jotta voidaan puhua "kestävistä materiaaleista" eikä "jätteistä" ja kiertotaloudesta, tuotannosta on jo suunnitteluvaiheessa välttämätöntä poistaa tulevaa kierrätystä vaikeuttavat myrkylliset ainesosat tai vaaralliset komponentit.
- c) Pakkauksissa olisi ensisijaisesti noudatettava kohtuullisuutta, ja alaa olisi hyödyllistä kehittää mahdollisimman paljon, asteittain ja pakollisesti, jotta vältettäisiin kilpailun vääristyminen erilaisten olemassa tai tulossa olevien palautus- ja uudelleenkäyttäjärjestelmien osalta.
- d) Jätteiden syntymisen ehkäiseminen riippuu myös yhteiskunnan kyvystä käyttää uudelleen ja korjata tuotettuja hyödykkeitä. Tähän tarvitaan kunnianhimoinen EU:n lainsäädäntö, jonka päämäärät ovat pikemminkin velvoittavia tavoitteita kuin vapaaehtoisia toimenpiteitä.
- e) Taloudellisen kehityksen erottamiseksi luonnonvarojen kulutuksesta ja siitä seuraavista ympäristövaikutuksista EU:n on asetettava itselleen kunnianhimoisia tavoitteita lisätäkseen resurssien käytön tehokkuutta tuotantojärjestelmissä.

3.3.2 Jätehuolto

- a) Väestön, niin tuottajien kuin kuluttajien, luottamuksen voittamiseksi ja säilyttämiseksi kiertotaloudessa on otettava säännönmukaisesti huomioon ajantasaisin tieteellinen tieto ja siten suojauduttava mahdollisilta tulevilta skandaaleilta, myös kansanterveyteen liittyviltä, jotka saattavat liittyä epäpuhtauksien pitoisuuksiin tai leviämiseen kierrätysmateriaaleissa (esimerkiksi bromi tai hormonaaliset haitta-aineet) tai ympäristössä (nanomateriaalit tai mikromuovit).

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm

- b) Tällainen lähestymistapa on entistä uskottavampi ja tehokkaampi, kun jo tuotantovaiheessa on otettu käyttöön osien jäljitettävyyden kaikkentyyppisten materiaalien kierrätysasteen parantamiseksi ja on taattu mahdollisimman suuri läpinäkyvyys aina siihen asti, kun tuotteet päätyvät kuluttajille.
- c) Euroopan unionissa onkin ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi sovellettava kierrätettyjen materiaalien tai ensiömateriaalien osalta samaa suojan tasoa. Kierrätettävissä materiaaleissa ei pidä vastedes sallia vaarallisten kemikaalien käyttöä pitoisuuksille asetettuja rajoja enempää. Kun kemikaaleille asetetaan pitoisuusrajat REACH-asetuksen ⁽²³⁾ nojalla, Euroopan kemikaaliviraston olisi asetettava samat rajat kierrätetyille materiaaleille. Materiaaleja, jotka eivät täytä näitä raja-arvoja, on käsiteltävä siten, että aine poistetaan tai sen valitseminen uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen tehdään mahdottomaksi.
- d) Sen ekologisen suunnittelun ohella, jonka alaisia älypuhelinien ja muiden sähköisten ja elektronisten tuotteiden pitäisi olla, Euroopan unionin olisi kehitettävä ja pantava myös omalla alueellaan täytäntöön uskottava jätehuoltopolitiikka eikä lähettää jätettä omien rajojensa ulkopuolelle.
- e) Elinkaariarviointi (*life-cycle analysis, LCA*) osoittaa, että kaikki kierrätysvaihtoehdot ovat parempia kuin polttaminen (varsinkin sitoutuneen energian vuoksi, esimerkiksi muoveissa). Tämä ei tietyissä tapauksissa koske puuta eikä myöskään eräitä vaarallisia jätetuotteita tai -materiaaleja. Jätteiden polttaminen, kuten kaatopaikatkin, on vähitellen eliminointava, ja asetettava kunnianhimoiset tavoitteet tässä tarkoituksessa.

Bryssel 12. joulukuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

⁽²³⁾ REACH-asetus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006 (EUVL L 396, 30.12.2006, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna EUVL:ssä L 136, 29.5.2007, s. 3).