



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlement Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

YMPÄRISTÖPOLITIIKAN YLEISET PERIAATTEET JA PERUSLINJAUKSET

Euroopan unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumiseen, ennalta ehkäisyyn, ympäristövahinkojen torjumiseen ensisijaisesti niiden lähteellä ja aiheuttajaperiaatteeseen. Monivuotiset ympäristöalan toimintaohjelmat linjaavat tulevaa toimintaa kaikilla ympäristöpolitiikan aloilla. Ne liittyvät kiinteästi horisontaalisiin strategioihin, ja ne otetaan huomioon kansainvälisissä ympäristöneuvotteluissa. Ohjelmien täytäntöönpano on ratkaisevan tärkeää.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 11 ja 191–193 artikla. EU on toimivaltainen kaikilla ympäristöpolitiikan aloilla, joita ovat esimerkiksi ilman ja vesien saastuminen, jätehuolto ja ilmastonmuutos. Sen toimintaa rajoittavat toissijaisuusperiaate ja neuvoston yksimielisyyden vaatimus asioissa, jotka liittyvät verotukseen, kaavoitukseen, maankäyttöön, vesivarojen määrän hallintaan, energialähteiden valintaan ja energiahuollon rakenteeseen.

LÄHTÖKOHDAT JA KEHITYS

Euroopan unionin ympäristöpolitiikka sai alkunsa vuonna 1972 Pariisissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa, jossa maiden johtajat (juuri pidetyn YK:n ensimmäisen ympäristökokouksen jälkimainingeissa) totesivat, että yhteisö tarvitsee talouden laajentumisen rinnalle ympäristöpolitiikan, ja kehittivät laatimaan ympäristöalan toimintaohjelman. Vuonna 1987 hyväksytyllä yhtenäisasiakirjalla perussopimukseen otettiin uusi ”ympäristöosasto”, joka muodosti yhteisen ympäristöpolitiikan ensimmäisen oikeusperustan. Tavoitteeksi asetettiin ympäristön laadun säilyttäminen, ihmisten terveyden suojeleminen ja luonnonvarojen järkevä käyttö. Perussopimusten myöhemmillä muutoksilla lujitettiin unionin sitoutumista ympäristönsuojeluun ja Euroopan parlamentin roolia sen kehittämisessä. Maastrichtin sopimuksella (1993) ympäristöasioista tehtiin EU:n virallinen politiikanala, otettiin käyttöön yhteispäätösmenettely ja aloitettiin määränemmistö päätöksenteon yleinen soveltaminen neuvostossa. Amsterdamin sopimuksella (1999) vahvistettiin velvoite ottaa ympäristönsuojelu huomioon EU:n kaikilla politiikanaloilla kestävän kehityksen edistämiseksi. Lissabonin sopimuksen (2009) myötä erityistavoitteeksi tuli ilmastonmuutoksen torjunta kuten myös kestävä kehitys suhteessa kolmansiin maihin. Koska EU sai oikeushenkilöyden, se saattoi nyt tehdä kansainvälisiä sopimuksia.



YLEISET PERIAATTEET

EU:n ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumiseen, ennalta ehkäisyyn, ympäristövahinkojen torjumiseen ensisijaisesti niiden lähteellä ja aiheuttajaperiaatteeseen. Ennalta varautumisen periaate on riskinhallintaväline, jota voidaan käyttää, kun ei ole tieteellistä varmuutta tietyn toiminnan tai toimen ihmisten terveydelle tai ympäristölle mahdollisesti aiheuttamasta riskistä. Esimerkiksi kun tuotteella epäillään olevan mahdollisia haitallisia vaikutuksia ja jos objektiivinen tieteellinen arviointikaan ei poista epävarmuutta asiasta, voidaan antaa ohjeita tuotteen jakelun lopettamiseksi tai sen poistamiseksi markkinoilta. Tällaisten toimien on oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia, ja niitä on tarkasteltava uudelleen, kun asiasta saadaan uutta tieteellistä tietoa.

Aiheuttajaperiaate otettiin käyttöön [ympäristövastuudirektiivillä](#), jonka tarkoituksena on estää tai korjata ympäristövahinkoja, jotka aiheuttavat haittaa suojelluille lajeille tai elinympäristöille, vesille ja maaperälle. Kun toiminnanharjoittajat harjoittavat tietynlaista ammatillista toimintaa, kuten vaarallisten aineiden kuljetusta, tai toiminnanharjoittajien toiminta aiheuttaa päästöjä vesiin, niiden on toteutettava ehkäiseviä toimenpiteitä, jos on olemassa välittömän ympäristövahingon uhka. Jos vahinko on jo tapahtunut, toiminnanharjoittajien on toteutettava tarvittavat toimenpiteet vahingon korjaamiseksi ja vastattava kustannuksista. Direktiivin soveltamisalaa on laajennettu kolmesti siten, että se kattaa nyt myös kaivannaisjätehuollon, geologisten varastointipaikkojen toiminnan sekä avomeren öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuuden.

Ympäristönäkökohtien sisällyttämisestä EU:n muihin politiikanaloihin on tullut tärkeä osa unionin politiikkaa sen jälkeen, kun Eurooppa-neuvosto teki asiasta aloitteen Cardiffissa vuonna 1998 pidetyssä kokouksessaan. Viime vuosina ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen on edistynyt merkittävästi esimerkiksi energiapolitiikan alalla. EU:n ilmasto- ja energiapaketteja on viety eteenpäin rinnakkain, ja siirtymisestä kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuoteen 2050 mennessä on laadittu suunnitelma.

PERUSLINJAUKSET

A. Ympäristöalan toimintaohjelmat

Vuodesta 1973 lähtien komissio on julkaissut monivuotisia ympäristöalan toimintaohjelmia, joissa esitetään tulevia ympäristöpoliittisia säädösehdotuksia ja tavoitteita. Vuonna 2013 neuvosto ja parlamentti hyväksyivät seitsemännen ympäristöalan toimintaohjelman vuoteen 2020: ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”. Ohjelman lähtökohtana on useita strategisia aloitteita, ja siinä asetetaan yhdeksän ensisijaista tavoitetta, kuten luonnonpääoman suojelu, säilyttäminen ja parantaminen, kestävä, resurssitehokas ja vähähiilinen kasvu sekä ympäristöön liittyvien terveysuhkien torjuminen. Ohjelmassa myös korostetaan EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon tehostamista, uusinta tieteellistä tietoa, investointeja ja ympäristönäkökohtien sisällyttämistä muihin politiikkoihin.



B. Horisontaaliset strategiat

EU esitti vuonna 2001 kestävän kehityksen strategian, jolla täydennettiin aiempaa kasvun ja työpaikkojen edistämistä koskevaa Lissabonin strategiaa ympäristöulottuvuudella. Strategiaa tarkistettiin vuonna 2006 yhdistämällä kestävän kehityksen sisäiset ja kansainväliset ulottuvuudet. [Tarkistetulla kestävän kehityksen strategialla](#) pyritään parantamaan jatkuvasti elämänlaatua edistämällä vaurautta, ympäristönsuojelua ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Kasvua koskevalla [Eurooppa 2020 -strategialla](#) pyritään saamaan aikaan ”älykästä, osallistavaa ja kestävästä kasvua” näiden tavoitteiden suuntaisesti. Lippulaivahanke ”[Resurssitehokas Eurooppa](#)” johdattelee kohti kestävästä kasvua ja tukee siirtymistä resurssitehokkaaseen vähähiiliseen talouteen. EU sitoutui lisäksi vuonna 2011 pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen katoamisen vuoteen 2020 mennessä ([luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia](#)).

C. Kansainvälinen yhteistyö ympäristöasioissa

EU:lla on tärkeä rooli kansainvälisissä ympäristöneuvotteluissa. Se on sopimuspuolena lukuisissa maailmanlaajuisissa sekä laajemmissa ja suppeammassa alueellisissa ympäristösopimuksissa, jotka koskevat monia aihealueita, kuten ympäristönsuojelua ja luonnon monimuotoisuutta, ilmastonmuutosta sekä rajat ylittävää ilman tai veden pilaantumista. EU vaikutti vuonna 2010 Nagoyassa (Japanissa) järjestetyssä biologista monimuotoisuutta koskevan sopimuksen sopimuspuolten konferenssin kymmenennessä kokouksessa merkittävästi siihen, että päästiin sopimukseen maailmanlaajuisesta strategiasta biologisen monimuotoisuuden katoamisen pysäyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä. Unioni auttoi myös laatimaan useita merkittäviä kansainvälisiä sopimuksia, jotka hyväksyttiin vuonna 2015 YK:n tasolla. Esimerkkinä voidaan mainita kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030 (johon sisältyy 17 maailmanlaajuisesta kestävän kehityksen tavoitetta ja 169 niihin liittyvää alatavoitetta), Pariisin ilmastopöytäkirja ja Sendain kehys katastrofiriskien vähentämiseksi. Unionista tuli samana vuonna myös luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) sopimuspuoli.

D. Ympäristövaikutusten arviointi ja kansalaisten osallistuminen

Ympäristöön todennäköisesti merkittävästi vaikuttaville yksityisille tai julkisille hankkeille, kuten moottoriteiden tai lentoasemien rakentamiselle, on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi (YVA). Vastaavasti erilaisille julkisille suunnitelmille ja ohjelmille (jotka koskevat esim. maankäyttöä, liikennettä, energiaa, jätettä tai maataloutta) on tehtävä strateginen ympäristöarviointi (SYA). Ympäristönäkökohdat otetaan huomioon jo suunnitteluvaiheessa ja mahdolliset vaikutukset voidaan näin ottaa huomioon ennen hankkeen hyväksymistä, jotta varmistetaan ympäristönsuojelun korkea taso. Molemmassa tapauksissa kansalaisten kuuleminen on olennaista. Menettely perustuu Århusin yleissopimukseen, joka on YK:n Euroopan talouskomission (UNECE) puitteissa vuonna 2001 voimaantullut monenvälinen ympäristösopimus ja jonka sopimuspuolia EU ja kaikki sen jäsenvaltiot ovat. Siinä taataan kansalaisille kolme oikeutta: oikeus osallistua päätöksentekoon ympäristöasioissa, oikeus saada viranomaisten hallussa olevaa ympäristötietoa



(esim. ympäristön tilasta tai sen vaikutuksista ihmisten terveyteen) ja oikeus oikeussuojakeinoihin, jos kahta muuta oikeutta loukataan.

E. Täytäntöönpano, valvonta ja seuranta

EU:n ympäristöalan lainsäädäntöä on kehitetty 1970-luvulta lähtien. Nykyisin voimassa on satoja direktiivejä, asetuksia ja päätöksiä. EU:n ympäristöpolitiikan tehokkuus riippuu kuitenkin olennaisesti siitä, miten se pannaan täytäntöön kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, ja puutteellinen soveltaminen ja valvonta on edelleen merkittävä ongelma. Tärkeää on seuranta – sekä ympäristön tilan seuranta että EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon seuranta.

Jotta voidaan vaikuttaa jäsenvaltioiden välisiin suuriin eroihin säännösten täytäntöönpanossa Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuonna 2001 (ei-sitovia) [vähimmäisvaatimuksia ympäristötarkastuksille](#). EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon tehostamiseksi jäsenvaltiot veloitetaan säätämään tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia [rikosoikeudellisia seuraamuksia](#) kaikkein vakavimmista ympäristörikoksista. Tällaisia rikoksia ovat muun muassa aineiden laitton saattaminen tai päästäminen ilmaan, maaperään tai veteen, luonnonvaraisten eläimien ja kasvien laitton kauppaaminen, otsonikerrosta heikentävien aineiden laitton kauppaaminen ja jätteen laitton kuljettaminen ja hävittäminen. Euroopan unionin verkko ympäristölainsäädännön voimaansaattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi (IMPEL) on EU:n jäsenvaltioiden, liittymisneuvotteluja käyvien maiden ja jäsen ehdokasmaiden sekä Norjan ympäristöviranomaisien kansainvälinen verkosto, jolla pyritään tehostamaan täytäntöönpanoa luomalla päätöksentekijöiden, ympäristötarkastajien ja täytäntöönpanosta vastaavien virkamiesten käyttöön foorumi, jolla he voivat vaihtaa ajatuksia ja parhaita käytäntöjä.

Toukokuussa 2016 komissio esitteli [ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon arvioinnin](#), uuden välineen, jonka avulla pyritään EU:n ympäristölainsäädännön kattavaan täytäntöönpanoon. Sillä täydennetään komission ”toimivuustarkastusta” (sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva ohjelma eli REFIT), jossa seurataan voimassa olevan EU:n lainsäädännön velvoitteita tavoitteena yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja alentaa sen kustannuksia.

Vuonna 1990 Kööpenhaminaan perustettiin Euroopan ympäristökeskus ([EYK](#)). Sen tarkoituksena on tukea ympäristöpolitiikan kehittämistä, toteuttamista ja arviointia ja tiedottaa kansalaisille ympäristöasioista. Ympäristökeskus (jonka jäseneksi voivat liittyä myös EU:n ulkopuoliset maat) tuottaa luotettavaa ja objektiivista tietoa ympäristön tilasta ja tulevasta kehityksestä. Se kerää, hallinnoi ja analysoi tietoa ja koordinoi ympäristöä koskevaa Euroopan tieto- ja seurantaverkostoa ([Eionet](#)). Euroopan maanseurantaohjelman ([Copernicus](#)) avulla EU seuraa ympäristön tilaa maalla, merellä ja ilmakehässä sekä ilmastonmuutosta, jotta päätöksentekijät voisivat perustaa päätöksensä tietoon ja kehittää ympäristölainsäädäntöä ja -politiikkaa. Epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskeva eurooppalainen rekisteri ([eurooppalainen PRTR-rekisteri](#)) sisältää tietoja päästöistä ilmaan, veteen ja maaperään sekä tietoja jätteiden siirroista ja jäteveden epäpuhtauksista. Se kerää keskeisiä ympäristötietoja yli 30 000 teollisuuslaitoksesta EU:ssa, Islannissa, Liechtensteinissa, Norjassa, Serbiassa ja Sveitsissä. Rekisteri on maksutta yleisön käytettävissä internetissä.



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentilla on tärkeä rooli EU:n ympäristöpolitiikan laatimisessa. Kahdeksannella vaalikaudella se on käsitellyt muun muassa lainsäädäntöä, joka perustuu kiertotaloutta koskevaan toimintasuunnitelmaan (jätteet, akut, romuajoneuvot, kaatopaikat jne.), sekä ilmastonmuutokseen liittyviä aiheita (Pariisin sopimuksen ratifiointi, taakanjako, EU:n ilmastonmuutossitoumuksiin liittyvää maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätaloutta koskeva tilinpito, päästökauppajärjestelmän uudistaminen jne.).

Parlamentti on toistuvasti todennut, että on ensisijaista tehostaa lainsäädännön täytäntöönpanoa. Päätöslauseelmassaan ”Enemmän hyötyä irti EU:n ympäristötoimenpiteistä: luottamuksen lisääminen parantamalla tietämystä ja reagointia” se kritisoi sitä, ettei ympäristölainsäädäntöä ole pantu tyydyttävästi täytäntöön jäsenvaltioissa, ja antoi useita suosituksia täytäntöönpanon tehostamiseksi, kuten parhaiden käytäntöjen vaihto jäsenvaltioiden sekä alue- ja paikallisviranomaisten välillä. Nykyistä ympäristöalan toimintaohjelmaa koskevassa kannassaan parlamentti korosti ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon tehostamista. Lisäksi se kehotti turvaamaan tehokkaammin ympäristöpolitiikkaa ja ilmastonmuutoksen torjuntaa tukevat investoinnit ja ottamaan ympäristönäkökohdat laajemmin ja tehokkaammin huomioon muilla politiikanaloilla.

Tina Ohliger
05/2019

