

# EUROOPAN PARLAMENTTI

1999



2004

---

*Istuntoasiakirja*

LOPULLINEN  
**A5-0123/2003**

24. huhtikuuta 2003

## MIETINTÖ

yhteisön tason ympäristösopimuksista osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevaa toimintasuunnitelmaa  
(KOM(2002) 412 – 2002/2278(INI))

Ympäristöasioiden, kansanterveyden ja kuluttajapolitiikan valiokunta

Esittelijä: Guido Sacconi



## SISÄLTÖ

	<b>Sivu</b>
ASIAN KÄSITTELY .....	4
EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS .....	5
PERUSTELUT .....	9

## ASIAN KÄSITTELY

Komissio välitti 18. heinäkuuta 2002 päivätyllä kirjeellä Euroopan parlamentille komission tiedonannon Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle yhteisön tason ympäristösopimuksista osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevaa toimintasuunnitelmaa (KOM(2002) 412), joka toimitettiin tiedoksi ympäristöasioiden, kansanterveyden ja kuluttajapolitiikan valiokunnalle.

Parlamentin puhemies ilmoitti istunnossa 16. tammikuuta 2003, että ympäristöasioiden, kansanterveyden ja kuluttajapolitiikan valiokunnalle oli annettu lupa laatia työjärjestyksen 47 artiklan 2 kohdan ja 163 artiklan mukaisesti mietintö tästä asiasta.

Ympäristöasioiden, kansanterveyden ja kuluttajapolitiikan valiokunta nimitti kokouksessaan 5. marraskuuta 2002 esittelijäksi Guido Sacconin.

Valiokunta käsitteli mietintöluonnosta kokouksissaan 19. maaliskuuta 2003 ja 23. huhtikuuta 2003.

Viimeksi mainitussa kokouksessa se hyväksyi päätöslauselmaesityksen äänin 35 puolesta ja 11 vastaan.

Äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Caroline F. Jackson (puheenjohtaja), Alexander de Roo (varapuheenjohtaja), Guido Sacconi (varapuheenjohtaja ja esittelijä), María del Pilar Ayuso González, Jean-Louis Bernié, Hans Blokland, David Robert Bowe, John Bowis, Martin Callanan, Carmen Cerdeira Morterero (Elena Valenciano Martínez-Orozcon puolesta), Dorette Corbey, Anne Ferreira, Christel Fiebigier (Pernille Frahmin puolesta), Marialiese Flemming, Karl-Heinz Florenz, Cristina García-Orcoyen Tormo, Neena Gill (Rosemarie Müllerin puolesta), Laura González Álvarez, Robert Goodwill, Jutta D. Haug (María Sornosa Martínezin puolesta), Marie Anne Isler Béguin, Hedwig Keppelhoff-Wiechert (Raffaele Costan puolesta), Christa Kläß, Eija-Riitta Anneli Korhola, Bernd Lange, Peter Liese, Caroline Lucas (Hiltrud Breyerin puolesta), Minerva Melpomeni Malliori, Emilia Franziska Müller, Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Béatrice Patrie, Marit Paulsen, Fernando Pérez Royo (Torben Lundin puolesta), Dagmar Roth-Behrendt, Yvonne Sandberg-Fries, Karin Scheele, Horst Schnellhardt, Bart Staes (Patricia McKennan puolesta), Catherine Stihler, Astrid Thors, Antonios Trakatellis, Kathleen Van Brempt, Peder Wachtmeister ja Phillip Whitehead.

Mietintö jätettiin käsiteltäväksi 24. huhtikuuta 2003.

## EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

### yhteisön tason ympäristösopimuksista osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevaa toimintasuunnitelmaa (KOM(2002) 412 – 2002/2278(INI))

*Euroopan parlamentti, joka*

- ottaa huomioon komission tiedonannon yhteisön tason ympäristösopimuksista osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevaa toimintasuunnitelmaa (KOM(2002) 412 – C5-0622/2002)<sup>1</sup>,
- ottaa huomioon EY:n perustamissopimuksen 174 ja 175 artiklan,
- ottaa huomioon 17. heinäkuuta 1997 antamansa päätöslauselman<sup>2</sup> komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille ympäristösopimuksista,
- ottaa huomioon 3. huhtikuuta 2001 antamansa päätöslauselman<sup>3</sup> komission vihreästä kirjasta PVC:stä ja ympäristöstä,
- ottaa huomioon 13. kesäkuuta 2002 antamansa päätöslauselman<sup>4</sup> komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille "Jalankulkijoiden turvallisuus: Euroopan autoteollisuuden sitoumus",
- ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston 22. heinäkuuta 2002 tekemän päätöksen N:o 1600/2002/EY kuudennesta ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta<sup>5</sup>,
- ottaa huomioon komission lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman<sup>6</sup>,
- ottaa huomioon Lissabonin, Tukholman, Laekenin, Barcelonan ja Sevillan Eurooppa-neuvostojen päätelmät,
- ottaa huomioon meneillään olevat neuvottelut yhteisön lainsäädännön laadun parantamista koskevan toimielinten välisen sopimuksen tekemisestä,
- ottaa huomioon työjärjestyksen 47 artiklan 2 kohdan ja 163 artiklan,
- ottaa huomioon ympäristöasioiden, kansanterveyden ja kuluttajapolitiikan valiokunnan mietinnön (A5-0123/2003),

---

<sup>1</sup> Ei vielä julkaistu EUVL:ssä.

<sup>2</sup> EYVL C 286, 22.9.1997, s. 254.

<sup>3</sup> EYVL C 21, 24.1.2002, s. 323.

<sup>4</sup> P5-TAPROV(2002)0323.

<sup>5</sup> EYVL L 242, 10.9.2002, s. 15.

<sup>6</sup> KOM(2002) 278, ei vielä julkaistu EUVL:ssä.

- A. toteaa, että komissio haluaa Euroopan parlamentin panoksen mukaan keskusteluun lainsäädännön yksinkertaistamisesta ja parantamisesta ja erityisesti mahdollisuudesta turvautua vapaaehtoiisiin välineisiin ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi,
- B. katsoo, että toisena lainsäätäjänä ympäristönsuojelun alalla Euroopan parlamentilla on moraalinen velvollisuus osallistua tähän keskusteluun rakentavalla ja kunnianhimoisella tavalla,
- C. toteaa, että EY-sopimuksen 175 artiklassa annetaan lainsäätäjälle ympäristöpolitiikan alan tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden hyväksyminen ja että näiden toimenpiteiden on oltava muodoltaan sitovia säädöksiä,
- D. ottaa huomioon, että kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman 3 artiklan 5 kohdan mukaan on edistettävä vapaaehtoisia sitoumuksia tai sopimuksia, joilla pyritään selkeisiin ympäristötavoitteisiin, ja myös määrättävä menettelyistä siltä varalta, ettei sitoumuksia noudateta,
- E. katsoo, että vapaaehtoiset välineet voivat olla alan toimijoille kannustimina innovointiin ja tutkimukseen ja, jos niihin liitetään asianmukaiset kannustimet ja esteet, niillä voidaan rohkaista kunnianhimoisten ympäristötavoitteiden saavuttamista ja sitä, että ympäristön laatua pidetään ensisijaisen tärkeänä kilpailukyvyyn osatekijänä,
- F. ottaa huomioon, että Euroopan parlamentti on toistuvasti pyytänyt komissiota laatimaan ehdotuksen ympäristösopimuksia koskevaksi lainsäädännölliseksi kehykseksi<sup>1</sup>,
- G. katsoo, että vapaaehtoisten sääntelyvälineiden (itsesääntely ja yhteissääntely) käyttäminen pitäisi aina sisällyttää laajempaan viitekehykseen ja että komission pitäisi näin ollen selvästi yksilöidä alat, joilla ympäristösopimuksia voitaisiin tehdä, ja ilmoittaa niistä lainsäätäjälle, ennen kuin alan toimijoiden kanssa aloitetaan minkäänlaisia neuvotteluja tai tunnustetaan minkäänlaisia niiden välisiä sopimuksia,
- H. katsoo, että vapaaehtoisten välineiden avoimuuden ja tehokkuuden takaamiseksi on määriteltävä täsmällisesti niiden soveltamisolosuhteet, seurantamekanismit ja mahdolliset seuraamukset, jos yhdessä sovittuja tavoitteita ei saavuteta tai jos niiden saavuttaminen jää puutteelliseksi,
- I. toteaa, että tietyn alan ympäristösopimukset eivät missään tapauksessa voi estää lainsäätäjän mahdollisuutta säädellä tätä alaa sitovalla säädöksellä,
- J. katsoo, että jo nyt on tarpeen yksilöidä aloja, joilla vapaaehtoisia välineitä voitaisiin kokeilla joidenkin yhteisön ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi,
1. suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen esitellä selkeästi yksityiskohtaiset säännöt,

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin 3. huhtikuuta 2001 antama päätöslauselma komission vihreästä kirjasta PVC:stä ja ympäristöstä (EYVL C 21, 24.1.2002, s. 112); Euroopan parlamentin 17. heinäkuuta 1997 antama päätöslauselma komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille ympäristösopimuksista (EYVL C 286, 22.9.1997, s. 254); ympäristöasioiden, kansanterveyden ja kuluttajapolitiikan valiokunnan 19. helmikuuta 2002 antama lausunto komission tiedonannosta "Jalankulkijoiden turvallisuus: Euroopan autoteollisuuden sitoumus".

joiden perusteella yhteisön tason ympäristösopimukset olisi muotoiltava ja testattava, mutta pahoittelee, että ne on tehty ei-sitovan tiedonannon muodossa eikä ympäristösopimuksia koskevana yleisenä lainsäädännöllisenä kehyksenä, jota Euroopan parlamentti on toistuvasti pyytänyt;

2. toteaa, että perinteisten lainsäädäntövälineiden on edelleen oltava tavanomainen menetelmä perussopimuksissa vahvistettujen ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi;
3. katsoo, että ympäristösopimukset voivat hyödyllisellä tavalla täydentää lainsäädännöllisiä toimia, kun niihin sisältyy parannuksia, jotka ovat saman tai korkeamman tasoisia kuin ne, joihin voitaisiin päästä perinteisillä lainsäädäntövälineillä;
4. ympäristön epäpuhtauksien lähteet eivät enää ole vain yksittäisiä teollisuuslaitoksia vaan hajallaan monenlaisessa taloudellisessa toiminnassa ja kuluttajakäyttäytymisessä, minkä vuoksi niitä ei enää voida yhtä helposti ratkaista vain käskyillä ja valvonnalla;
5. on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että erotetaan toisistaan kaksi ympäristösopimusmallia (itsesääntely ja yhteissääntely), mutta pyytää komissiota määrittelemään selkeät ehdot, joiden perusteella valitaan toinen näistä kahdesta välineestä;
6. päätettäessä täydentää lainsäädännöllisiä toimia ympäristösopimuksilla kannattaa yhteissääntelyä, koska sen myötä Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat osallistua tavoitteiden hyväksymiseen ja taataan avoimet prosessit, joihin sisältyy yritysten ja kuluttajien kuuleminen<sup>1</sup>;
7. katsoo, että olisi järjestelmällisesti ja tiiviisti seurattava tuloksia, joita saadaan sellaisten edunsaajien alulle panemista spontaaneista sopimuksista, jotka ovat päättäneet pyrkiä perustamissopimuksen 174 artiklan mukaisten ympäristötavoitteiden saavuttamiseen aloilla, joilla komissio ei ole ehdottanut eikä ilmaissut aikomustaan laatia lainsäädäntöä, jotta otetaan huomioon asiasta hankitut kokemukset;
8. pyytää, että komissio horisontaalisissa tai vertikaalisissa ohjelma-asiakirjoissaan eritteli selvästi ennakolta tavoitteet, joihin ympäristösopimuksilla voitaisiin pyrkiä, ja alat, joita asia koskee, sekä ilmoittaisi tästä lainsäätäjälle ennen minkäänlaisten neuvottelujen käynnistämistä alan toimijoiden kanssa tai minkäänlaisten niiden välisten sopimusten tunnustamista;
9. pyytää, että jos lainsäätäjät suhtautuu kielteisesti ympäristösopimusten (jotka kuuluvat itsesääntelyn tai yhteissääntelyn piiriin) tekemiseen, komissio pidättäytyy tekemästä tai tunnustamasta tällaisia sopimuksia;
10. painottaa tarvetta määritellä edellytykset, jotka ovat välttämättömiä ympäristösopimuksen tekemiselle ja jotka ovat voimassa riippumatta alasta, jota sopimus koskee, ja ehdottaa seuraavia elementtejä:

a) vaikutusten arviointi: sen, että valitaan vapaaehtoinen väline eikä lainsäädännöllistä

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin 13. maaliskuuta 2003 antama päätöslauselma komission tiedonannosta kuluttajapolitiittisesta strategiasta vuosiksi 2002–2006.

säädöstä, on perustuttava vertailevaan analyysiin, jolla tutkitaan näiden kahden välineen mahdollisia vaikutuksia ympäristön, talouden, sosiaalisten seikkojen ja hallintomenojen kannalta;

- b) tavoitteiden määrittäminen: vapaaehtoiisiin välineisiin on liitettävä selvät määrälliset ja mitattavissa olevat tavoitteet ja määräaika, jonka kuluessa nämä tavoitteet on saavutettava. Välitavoitteet ja niiden määrääjät on ilmoitettava aina kuin mahdollista ja joka tapauksessa silloin kun sopimus tehdään pitkälle aikavälille;
- c) edustavuus: vapaaehtoisen välineen käyttäminen edellyttää, että laaja enemmistö osallistuu sopimukseen ja on sitoutunut noudattamaan sitä ja että tämä enemmistö edustaa alan toimijoita, niin että "vapaamatkustajat" voidaan sulkea pois;
- d) kansalaisyhteiskunnan kuuleminen ja mukaan ottaminen: kaikkia osapuolia on informoitava aikomuksesta käyttää vapaaehtoista välinettä ja heidän on voitava esittää omat huomionsa menettelyn kaikissa vaiheissa. Lisäksi osapuolia on informoitava sopimuksen tekemisestä ja sen seurannan tuloksista. Tätä varten kaiken sopimusta ja sen seurantaan koskevan tiedon on oltava saatavilla Internetissä ja mahdollisesti myös paperiversiona;
- e) valvonta-, arviointi- ja seuraamusmekanismit: jos sopimuksen tulokset ovat kielteisiä, on täsmennettävä seuranta- ja arviointimekanismit ja mahdolliset seuraamukset. Asetettujen tavoitteiden ja mahdollisten välitavoitteiden saavuttaminen on tarkistettava säännöllisesti esimerkiksi "ympäristötodentajien" järjestelmällä. Komission on informoitava Euroopan parlamenttia ja neuvostoa säännöllisesti sopimuksen soveltamisesta. Jos saavutetut tulokset eivät vastaa sovittuja tavoitteita, lainsäätäjä voi pyytää komissiota esittämään lainsäädäntöehdotuksen ympäristösopimuksen korvaamiseksi tai täydentämiseksi;

11. katsoo, että yhteissääntelyn osalta nämä edellytykset on esitettävä selvästi perussäädöksessä – itsesääntelyn osalta edellytykset on esitettävä komission erityisessä tiedonannossa ja sen jälkeen komission suosituksessa tai kirjeenvaihdossa;

12. on samaa mieltä komission kanssa siitä, että arvioidaan tapauskohtaisesti alat, joilla vapaaehtoisia välineitä käytetään, ja panee merkille komission halukkuuden aloittaa vapaaehtoisten välineiden kokeilu PVC:n, yhdennetyn tuotepolitiikan, jätehuollon ja ilmastomuutoksen alalla lainsäädäntöehdotuksia täydentävänä välineenä, erityisesti sen tulevien aihekohtaisten strategioiden yhteydessä;

13. ehdottaa, että tähän luetteloon lisätään alat, jotka luetellaan kestävästä kehitystä koskeneen Johannesburgin huippukokouksen toimintasuunnitelmassa, erityisesti mitä tulee uusiin kestäviin tuotannon ja kulutuksen malleihin;

14. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle ja komissiolle.



## PERUSTELUT

### TAUSTAA

Komissio hyväksyi heinäkuussa 2002 lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman, joka perustui Lissabonin Eurooppa-neuvoston antamaan ja Tukholman, Laekenin sekä Barcelonan huippukokouksissa vahvistettuun toimeksiantoon. Tiedonannossa todetaan, että lainsäädännön lisäksi voidaan käyttää vaihtoehtoisia keinoja rajoittamatta kuitenkaan perustamissopimuksen määräyksiä tai lainsäädäntävallan käyttäjän oikeuksia. Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti komissio julkaisi yhteisön tason ympäristösopimuksia koskevan tiedonannon, joka on tämän mietinnön aiheena.

Komissio julkaisi jo vuonna 1996 tiedonannon ympäristösopimuksista, joiden oli tarkoitus olla lainsäädännöllisten toimien täydentäviä strategisia välineitä. Tiedonanto ei kuitenkaan koskenut ensisijaisesti yhteisön tason sopimusten tekemistä. Vuoden 1996 tiedonannossa komissio totesi, että nämä sopimukset eivät olleet sitovia, ja piti niitä keinona kannustaa teollisuutta myönteiseen lähestymistapaan ja kannustimena ryhtyä toimiin ympäristöasioissa. Sopimuksia oli tarkoitus käyttää tapauskohtaisesti komission huolellisen arvioinnin jälkeen.

Uudessa tiedonannossa komissio suunnittelee eri välineiden käyttöä lainsäädäntötyön ja itse lainsäädännön yksinkertaistamiseksi. Se ehdottaa esimerkiksi, että ympäristöalalla käytettäisiin vapaaehtoisten sopimusten osalta kahta eri mallia: itsesääntelyä ja yhteissääntelyä.

Itsesääntely koostuu vapaaehtoisista sopimuksista, joita toimijat tekevät vapaaehtoisesti omasta aloitteestaan oman toimintansa järjestämiseksi. Tällaiset vapaaehtoiset sopimukset eivät edellytä lainsäädännöllisiä säädöksiä. Vapaaehtoiset sopimukset, jotka on tehty virallisen ja sitovan säädöksen puitteissa puolestaan kuuluvat yhteissääntelyn piiriin.

Esittelijä katsoo, että huolimatta siitä, että komissio on joutunut ottamaan huomioon asiasta käydyn keskustelun ja parlamentin kannan<sup>1</sup>, on vielä selkeytettävä ja täsmennettävä monta asiaa, erityisesti mitä tulee avoimuuteen, valvonnan mahdollisuuteen ja tehokkaaseen integraatioon lainsäädännön kanssa, ennen kuin komission esittämiä välineitä voidaan pitää käyttökelpoisina. Lainsäädäntö on kuitenkin edelleen tärkein keino EU:n ympäristöpolitiikkaa määrittäessä.

Tätä varten eritellään viisi pääkohtaa, tai täsmällisemmin viisi ehdotonta edellytystä.

#### ***1. Vapaaehtoiset sopimukset välineinä, joilla täydennetään yhteisön lainsäädäntöä***

EY:n perustamissopimuksessa ei ole yhtään erityismääräystä ympäristösopimuksista. Näiden välineiden käyttämisessä on kuitenkin otettava täysipainoisesti huomioon perustamissopimuksen määräykset ja yhteisön kansainväliset sitoumukset ja noudatettava

<sup>1</sup> Päätöslauselma ympäristösopimuksista (EYVL C 286, 22.9.1997, s. 254), päätöslauselma PVC:stä ja ympäristöstä (EYVL C 21, 24.1.2002, s. 112) ja päätöslauselma jalankulkijoiden turvallisuudesta (P5-TAPROV(2002)0323).

niitä. Perustamissopimuksen 175 artiklan nojalla neuvosto ja Euroopan parlamentti päättävät yhteispäätösmenettelyllä niiden ympäristöpolitiikan aloitteiden toteuttamisesta, joihin yhteisön on ryhdyttävä 174 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhteisön ympäristöpolitiikan selkärankana on ja pysyy lainsäädäntö, jota vain joissakin erikoistapauksissa voidaan täydentää vapaaehtoisilla sopimuksilla. Vapaaehtoisia sopimuksia pitäisi käyttää strategisena välineenä, jolla täydennetään lainsäädäntöä ja jota pitäisi käyttää vain silloin, kun siitä koituu ympäristölle samantasoisia tai tasokkaampia parannuksia kuin tavanomaisilla laeilla. Kaikkien lainsäädäntään osallistuvien tahojen on virallisesti tunnustettava tästä aiheutuva lisäarvo ympäristönsuojelun tason paranemisen kannalta.

Vapaaehtoiset sopimukset ovat dynaaminen ja joustava väline yhteisön lainsäädännön täydentämiseksi. Niiden olisi oltava avoimia kaikille teollisuudenaloille, jotka ovat valmiita soveltamaan tulevia säännöksiä jo ennen niiden voimaantuloa tai jotka haluavat soveltaa lainsäädäntöä tiukempia toimia. Näiden sopimusten olisi toimittava teollisuuden kannustimena innovointiin ja tutkimukseen ja rohkaistava sitä innovaatioihin, joiden avulla voidaan saavuttaa lainsäätäjän asettamat kunnianhimoiset ympäristötavoitteet.

Saattaa olla huono asia, että unionin talouspolitiikkojen koordinoinnille on asetettu rajat. Nämä rajat ovat tähän asti estäneet verotuspolitiikkojen täysipainoisen yhdenmukaistamisen ja erityisesti mahdollisuuden ottaa käyttöön nykyaikainen kannustin- ja estejärjestelmä, jolla pyrittäisiin edistämään parempia käytäntöjä, ympäristöalan teknologian kehitystä, yritysten vastuullisuutta ja sitä, että ympäristön laatua pidetään ensisijaisen tärkeänä kilpailukyvyn osatekijänä.

## ***2. Alustavasti määriteltynä alat, joilla voitaisiin käyttää vapaaehtoisia sopimuksia***

Uusien sääntelyvälineiden (itse- tai yhteissääntelyn piiriin kuuluvien sopimusten) käyttämisen olisi tapahduttava sellaisen yhteisen viitekehyksen perusteella, josta ilmenee jo suunnitteluvaiheessa aikomus käyttää vapaaehtoisia sopimuksia kyseisellä alalla.

Kuudennessa ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa viitataan nimenomaan vapaaehtoisiiin sopimuksiin strategisina lähestymistapoina ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi siinä todetaan, että aikomuksesta käyttää vapaaehtoisia sopimuksia olisi ilmoitettava komission vuotuisissa työohjelmissa tai laajavaikutteisissa asiakirjoissa, kuten valkoisissa kirjoissa tai temaattisissa strategioissa. Itse asiassa komissio viittaakin tähän mahdollisuuteen tiedonantonsa 7.1 kohdassa. Se pysyy silti mahdollisuutena eikä velvollisuutena, eikä sen alustavaa luonnetta lainkaan tuoda esille.

Jos tämä alustava tarkistaminen vahvistetaan ja siitä tehdään pakollinen, parlamentti ja neuvosto, samoin kuin muut asianosaiset, voivat ilmaista kantansa tällaisen vaihtoehdon asianmukaisuudesta ja, jos tarpeen, valtuuttaa komission neuvottelemaan kyseiset sopimukset. Tämä on ehdottoman välttämätöntä myös edellä olevassa kohdassa esitetyn olennaisen tärkeän lainsäädännöllisen syyn vuoksi.

### ***3. Vapaaehtoisten sopimusten sovellettavuutta koskevat edellytykset***

Esittelijä on komission kanssa samaa mieltä siitä, että ympäristösopimusten asianmukaiseksi soveltamiseksi tarvitaan arviointiperusteita. Vapaaehtoisten välineiden avoimuuden ja tehokkuuden takaamiseksi on määritettävä soveltamisedellytykset ja tarkistettava täytäntöönpanosääntöjä, sen jälkeen kun ympäristösopimusten tehokasta soveltamista koskevat suuntaviivat tietyllä alalla on määritelty.

#### *3.1 Vaikutusten arviointi*

Vapaaehtoiset sopimukset voisivat olla hyödyllinen väline muun muassa sellaisten ympäristöongelmien ratkaisemiseksi, joissa lainsäädäntö tuntuu riittämättömältä ja joustamattomalta. Tämän analyysin on eurooppalaisen lisäarvon osalta sisällettävä yhtenäisen vaikutustenarviointimenetelmän käyttäminen. Se on määritetty lainsäädännön parantamista koskevassa toimintasuunnitelmassa<sup>1</sup>. Vaikutustenarviointimenettelyllä on tarkoitus aikaansaada, että vapaaehtoisen välineen käyttäminen perustuisi sen vaikutuksen relevanttiin analyysiin, joka siitä mahdollisesti aiheutuisi yhteiskunnalle<sup>2</sup>. Sopimuksia on arvioitava ei pelkästään niiden ympäristöllisen vaan myös taloudellisen ja sosiaalisen kestävyyskannalta, samoin kuin yhteisön toimielimille koituvien verrannollisten hallinnollisten kustannusten perusteella.

#### *3.2 Tavoitteiden määrittäminen*

Kuten edellä jo todettiin, vapaaehtoisilla välineillä on saavutettava ympäristöpolitiikan tavoitteet. Näiden tavoitteiden, oli ne määritetty lainsäädännöllisen viitekehyksen sisällä tai sisältyivät ne komission suositukseen, on joka tapauksessa oltava osapuolia velvoittavia, ja niiden on oltava määrällisiä ja jaettavissa eri vaiheisiin, jos sopimus kattaa pitkän aikavälin.

Indikaattorien käyttö mahdollistaa selvästi ja luotettavasti sen mittaamisen, että sopimus on yhdenmukainen välitavoitteiden ja lopullisten tavoitteiden kanssa. On kuitenkin täsmennettävä, missä vaiheessa ja missä oloissa viranomaiset ryhtyvät toimiin lainsäädännön tasolla täydentääkseen sopimusta tai korvatakseen sen.

#### *3.3 Sopimuksen edustavuus*

Toinen tärkeä arviointiperuste on, että kaikki mukana olevat toimijat sitoutuvat ehdoitta noudattamaan sopimuksissa määriteltyjä tavoitteita. Sopimusten on katettava täydellisesti ala, jota ne koskevat, ja toimijoiden on edustettava suurta enemmistöä alalla. Vapaaehtoisten välineiden käyttöä ei siis suositella, jos kyseessä oleva ala on heikosti edustettuna tai niillä on "vapaamatkustajia" (toimijoita, jotka hyötyvät perusteettomasti sopimuksesta, jossa ne eivät ole osapuolena).

---

<sup>1</sup> KOM(2002) 278, ei vielä julkaistu EUVL:ssä.

<sup>2</sup> Jäsen Jackson vahvistaa lainsäädännön parantamisesta laatimassaan lausunnossa: "Yhdysvaltojen esimerkkiin (US President Office of Management and Budgets) perustuvan erillisen komission yksikön perustaminen lainsäädännön vaikutusten arvioimiseksi on siksi kannatettava ajatus. Tällainen yksikkö käsittelee tärkeimmät ehdotukset ja jättäisi pienemmät kysymykset yksittäisten pääosastojen ratkottaviksi."

### *3.4 Kansalaisyhteiskunnan kuuleminen ja mukaan ottaminen*

Jotta taataan menettelyjen avoimuus ja asianomaisten kansalaisten täysipainoinen osallistuminen, alan teollisuutta, ympäristöryhmiä ja paikallisviranomaisia on informoitava ja niillä on oltava mahdollisuus esittää kantansa sopimusluonnoksesta. Niiden mielipiteet on otettava asianmukaisesti huomioon sekä sopimuksesta neuvotellessa että lopullisessa vaiheessa<sup>1</sup>. Asianosaisille olisi ilmoitettava myös sopimuksen tuloksista julkistamalla valvontaa koskevat väli- ja lopulliset raportit. Tiedottamisessa suositellaan käyttämään Internetiä, mutta mahdollisuutta käyttää myös perinteisiä tiedonlevitysjärjestelmiä ei saa unohtaa.

### *3.5 Valvonta-, arviointi- ja seuraamusmekanismit*

Kuten edellä mainittiin, sopimuksen tavoitteiden – jotka määritetään lainsäädännön viitekehyksessä tai esitetään komission suosituksessa – on oltava osapuolia velvoittavia. Jos saavutetut tulokset eivät vastaa sovittuja tavoitteita, joudutaan turvautumaan lainsäädäntömekanismeihin sopimuksen korvaamiseksi tai täydentämiseksi.

Kun kyseessä ovat yhteissääntelysopimukset, tavoitteet sisältävään säädökseen on sisällytettävä myös seurantamekanismia koskevat säännökset. Itsesääntelyssä seurantaa koskevat säännökset sisältyvät joko suositukseen tai asianomaisten tahojen kanssa käytävään kirjeenvaihtoon.

Esittelijä tukee komission ehdotusta EMAS-asetuksen perusteella luodun "ympäristödentajien" järjestelmän käyttöön ottamiseksi. Joka tapauksessa toimielinten on huolehdittava siitä, että seurantayksiköt toimivat täysin riippumattomasti ja puolueettomasti. Seurantavaiheessa saatujen tulosten perusteella parlamentti ja neuvosto päättävät sopimuksen pidentämisestä – kun tulokset vastaavat täysin asetettuja tavoitteita – tai mahdollisten seuraamusten soveltamisesta – kun tavoitteita ei ole saavutettu.

## ***4. Yhteissääntely: lainsäädäntömenettelyjen käyttäminen tavoitteiden määrittämisessä, täytäntöönpanossa ja seurantajärjestelmissä***

Esittelijä hyväksyy täysin yhteisön lainsäädännön parantamis- ja yksinkertaistamisprosessin, mutta näkee myös tarpeen mukauttaa sitä kansalaisten eduksi laajentumisen ja paikallisten tilanteiden erityispiirteiden vuoksi. Näin ei yritetä "riistää" yhteisön toimielinten roolia tai poistaa sääntelyä tai rajoittaa yhteisön toiminnan kapasiteettia; tarkoituksena on päinvastoin säilyttää lainsäädännön oikeusvarmuus unionin alueella ottamalla taloudelliset ja sosiaaliset toimijat paremmin mukaan ja lisäämällä dynaamisuutta. Mahdollisuus vaihtoehtoihin lainsäädäntövälineisiin on näin ollen sisällytettävä yhteisön lainsäädännön yksinkertaistamiseen ja parantamiseen, jotta jäsenvaltiot ja asianomaiset toimijat voivat soveltaa sitä paremmin.

Dynaamisten ja joustavien yhteissääntelysopimusten käyttö ei vähennä lainsäädännöllisen lähestymistavan perinteisiä oikeudellisia takuita. Tältä osin parlamentti ja neuvosto hyväksyvät komission ehdotuksesta yhteispäätösmenttelyllä puitedirektiivin, jossa

<sup>1</sup> Asianosaisten osallistuminen vapaaehtoisten sopimusten neuvotteluvaiheeseen ei ole kovin selvä komission tiedonannon 6 luvun 4 kohdassa (s. 11). Sitä vastoin se mainitaan vuoden 1996 tiedonannossa vapaaehtoisista sopimuksista.

vahvistetaan tietty selvä, läpinäkyvä ja toteutettavissa oleva ympäristötavoite. Puitedirektiivissä määritetään lisäksi tavoitteen ja välitavoitteiden saavuttamisen lopulliset määräajat, ja se sisältää säännökset soveltamisen seurantamenetelmistä ja mahdollisista seuraamuksista, jos tavoitteita ei saavuteta. Lisäksi direktiivissä säädettäisiin erityisesti lainsäädännöllisten ratkaisujen käyttämisestä (*call back* -mekanismit), jos alan toimijat eivät ole onnistuneet vapaaehtoisin sitoumuksin saavuttamaan asetettuja tavoitteita määräajassa.

## **5. Itsesäätely**

Itsesäätelyssä vapaaehtoisen välineen käyttäminen ei riipu lainsäädännöllisen säädöksen hyväksymisestä (huolimatta siitä, mitä todetaan näiden perustelujen 2 kohdassa), vaan osapuolet tekevät itse aloitteen säätelystä. Komission rooli voi olla kannustava tai rohkaiseva – suosituksen välityksellä – tai tunnustava – asianomaisten alojen edustajien kanssa käydyn kirjeenvaihdon välityksellä.

Myös tässä tapauksessa parlamentin ja neuvoston on voitava säilyttää saavutettujen tulosten seurantalvalta ja mahdollisuus milloin tahansa turvautua tavanomaisiin lainsäädäntövälineisiin. Tarkemmin sanoen parlamentin ja neuvoston täytyy – eivätkä ne vain "voi" (ks. 4.1.2 kohta) – olla mukana ympäristösopimusten seurannassa siitä annetun päätöksen ja komission suosituksen avulla.

### **Johtopäätökset**

Esittelijä on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että vapaaehtoisten sopimusten käyttäminen arvioidaan etukäteen ja valikoivasti ja että yhteissäätelysopimuksia kokeillaan ensimmäiseksi PVC-alalla, yhdenntyn tuotepolitiikan alalla, jätehuollossa ja ilmastonmuutosten alalla.

Esittelijä toivoo, että tähän alustavaan luetteloon lisättäisiin vapaaehtoiset sopimukset aloilla, jotka luetellaan kestävästä kehitystä koskeneen Johannesburgin huippukokouksen toimintasuunnitelmassa. Toimintasuunnitelman tavoitteet voitaisiin saavuttaa myös monenvälisyydellä ja kumppanuudella, niin että kaikki alat ja toimielimet osallistuisivat kattavalla tavalla yhteistyötä ja kestävyttä koskeviin hankkeisiin.