

VATT-TUTKIMUKSIA 19
VATT-RESEARCH REPORTS

Pekka Mäkelä
MARKKINAT JA YMPÄRISTÖ

**EUROOPAN UNIONIN YMPÄRISTÖ-
POLITIIKAN TARKASTELUA**

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
Government Institute for Economic Research
Helsinki 1994

ISBN 951-561-095-8
ISSN 0788-5008

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Hämeentie 3. 00530 Helsinki, Finland

J-Paino Ky
Helsinki 1994

PEKKA MÄKELÄ: MARKKINAT JA YMPÄRISTÖ - EUROOPAN UNIONIN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TARKASTELUA. Helsinki: VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 1994. (B, ISSN 0788-5008, No 19) ISBN 951-561-095-8.

TIIVISTELMÄ: Tutkimuksessa käsitellään Euroopan unionin ympäristöpolitiikan syntyä ja päätöksentekomekanismia. Subsidiariteetin merkitys ympäristöpolitiikassa ja taloudellisten ohjaukeinojen käyttö sekä markkinoiden ja ympäristöpolitiikan suhde ovat tutkittavia asioita. Erityiskysymyksinä selvitetään unionin kaavailemaa hiilidioksidiveroa, kierrätystä ja liikenteen ympäristöpolitiikkaa.

Taloudellisen integraation edetessä ympäristöasioitakin käsitellään unionissa yhä enemmän sisämarkkinoiden harmonisointikysymyksinä. Lobbaustoiminta on lisääntynyt, ympäristöpolitiikka suuntautuu entistä enemmän etujärjestöjen välisiin sopimuksiin. Erityisintressit ovat jarruttaneet mm. hiilidioksidiveron käyttöönottoa.

ASIASANAT: Euroopan unioni, Maastrichtin sopimus, ympäristöpolitiikka, sisämarkkinat, kierrätys, hiilidioksidivero.

PEKKA MÄKELÄ: MARKKINAT JA YMPÄRISTÖ - EUROOPAN UNIONIN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TARKASTELUA. Helsinki: VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 1994. (B, ISSN 0788-5008, No 19) ISBN 951-561-095-8.

ABSTRACT: The study deals with the creation of the environmental policy in the European Union and the decision-making mechanism of the environmental matters in the EU. The role of subsidiarity and the use of economic measures as well as the question about market and environment are studied. Special topics are CO₂-tax, waste recycling and environmental policy in transport.

As integration goes on, environmental matters are treated in the Union as harmonization questions in the internal market. Lobbying is increasing, environmental policy is based to increased extent on voluntary contracts between interest groups. The activity of the special interest groups has slowed down i.e. the Union-wide CO₂-tax.

KEYWORDS: European Union, the Maastricht treaty, environmental policy, internal market, waste recycling, CO₂-tax.

ESIPUHE

Euroopan integraatio on ollut kohteena useissa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksissa. Vuoden 1992 alussa julkaistiin tutkimus mahdollisen jäsenyyden taloudellisista vaikutuksista (Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisuja 5). Muita käsiteltyjä aiheita ovat olleet muun muassa rahaunioni ja Suomi (VATT-julkaisuja 15), integraation talouspolitiikka (VATT-julkaisuja 6), jäsenyyden vaikutukset maataloudelle (Tutkimuksia 13), Espanjan ja Portugalin kokemukset yhteisön jäseninä (Keskustelualoitteita 37) ja elintarviketalouden sopeuttaminen EU-kilpailukykyiseksi (Keskustelualoitteita 65).

Tässä tutkimuksessa käsitellään Euroopan unionin päätöksentekuelimiä ja päätöksentekoa ympäristöasioissa. Huomionarvoista on, että yhteisöllä oli ympäristöpolitiikkaa Rooman sopimuksen artiklaan 235 perustuen jo ennen kuin ympäristöasiat otettiin eksplisiittisesti mukaan yhteisön toimialaan Yhtenäisasiakirjassa vuonna 1987. Ympäristökysymysten asemaa unionin politiikassa käsitellään subsidiariteettiperiaatteen ja ympäristön toimintaohjelmien valossa. Luvussa 6. pohditaan markkinoiden ja ympäristön suhdetta, taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä ja sisämarkkinaohjelman vaikutusta ympäristökysymyksiin. Ympäristöpolitiikasta ollaan päättämässä yhä enemmän yleisen harmonisointilainsäädännön pohjalta.

Erityiskysymyksinä tutkitaan hiilidioksidiverohanketta, unionin kuljetuspolitiikkaa eräiltä osin ja kierrätyskysymyksiä. Hiilidioksidiverohankkeesta käy ilmi, kuinka monopolvista unionin päätöksenteko saattaa olla. Suomen mahdollisuudet sopeutua unionin politiikkaan käsiteltyillä kolmella loholla vaikuttavat varsin hyviltä.

Euroopan unioni ja sen lainsäädäntö on varsin vaativa uusi toimintaympäristö julkisen vallan palveluksessa työskenteleville ja erityisesti yrityksille. Molemmilla tahoilla unionin lainsäädännön tuntemiseen, seuraamiseen ja vaikuttamiseen on panostettava entistä enemmän.

Euroopan unionin jäsenenä Suomi ei tulisi olemaan ainoastaan passiivinen sopeutuja vaan aktiivinen paremman ympäristöpolitiikan puolesta puhuja yhdessä muiden ympäristönsuojelun korkean tason maiden kanssa.

Helsingissä elokuun 19 päivänä 1994

Reino Hjerppe

SISÄLLYS

	Sivu
JOHDANTO	9
1. YHTEISÖN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN ALKU	10
PERUSASIAKIRJAT	12
2. YHTENÄISASIAKIRJA JA MAASTRICHTIN SOPIMUS	12
3. EUROOPAN UNIONIN PÄÄTÖKSENTEKOELIMET JA PÄÄTÖKSENTEKO YMPÄRISTÖASIOISSA	17
YMPÄRISTÖ EUROOPAN UNIONIN POLITIIKASSA	22
4. SUBSIDIARITEETTI	22
5. VIIDES TOIMINTAOHJELMA	25
6. YMPÄRISTÖN ASEMA EUROOPAN UNIONIN POLITIIKASSA	29
6.1. Euroopan unioni - ei valtio eikä kansainvälinen järjestö?	29
6.2. Markkinat vai ympäristö?	33
6.3. Taloudellisten ohjauskeinojen käyttö	38
6.4. Sisämarkkinat ja ympäristö	42
KOLME ERITYISKYSYMYSTÄ	44
7. HIILIDIOKSIDIVERO	44
7.1. Syksy 1991 - yhteisön hiilidioksidistrategia muotoutuu	45
7.2. Alkuvuosi 1992 Rion kokoukseen saakka: CO ₂ -verodirektiiviehdotus valmistuu	49
7.3. Yhteisön hiilidioksidiverohanke Rion kokouksen jälkeen	53
7.4. Suomen asema hiilidioksidiverokaavailuissa	56
8. EU:N KULJETUSPOLITIikka	60
8.1. Pakokaasumääräykset	61
8.2. Ajoneuvojen mitta- ja painomääräykset	63
9. KIERRÄTYS	66
EUROOPAN UNIONIN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN NÄKÖALAT SUOMEN KANNALTA	72
10. TÄMÄN HETKEN KEHITYSNÄKYMIÄ	72
11. JOHTOPÄÄTÖKSET	74
LÄHDELUETTELO	76
Liite 1: Euroopan yhtenäisasiakirjan ympäristöosasto	83

JOHDANTO

Myrsky

Suomi on liittymässä Euroopan unioniin. Euroopan unionin ympäristöpolitiikka, sen luonne ja päätöksentekorakenne on tunnettava. EU:n ympäristöpolitiikka vaikuttaa joka tapauksessa Suomen talouteen ja omaan ympäristöpolitiikkaamme hyvin selvästi siinäkin tapauksessa, ettei Suomi liittyisi unionin jäseneksi.

Mitä ympäristöstä sanotaan unionin perussäädöksissä? Onko Euroopan unioni valtio vai kansainvälinen järjestö? Mikä on markkinoiden ja ympäristön suhde yhteisössä? Ottääko unioni käyttöön hiilidioksidiveron? Kuinka suuri se on ja ketä se koskee? Miten unionin kierrätyspolitiikka vaikuttaa suomalaisiin yrityksiin? Nämä ovat esimerkkejä kysymyksistä, joita unionin ympäristöpolitiikka synnyttää. Näihin kysymyksiin pyritään vastaamaan tässä tutkimuksessa.

Tavoitteena on selvittää Euroopan unionin ympäristöpolitiikkaa erityisesti taloudellisten ohjauskeinojen näkökulmasta. Mitä haasteita ja mahdollisuuksia Euroopan unionin ympäristöpolitiikka asettaa Suomelle ja suomalaisille yrityksille?

Luvuissa 1. - 3. käsitellään Euroopan unionin ympäristöpolitiikan taustaa, ympäristöpolitiikan perustana olevia yhteisön perustamissopimuksia ja yhteisön toimielimiä. Luvussa 4. selostetaan läheisyysperiaatetta ja luvussa 5. esitellään unionin uusinta, viidettä ympäristön toimintaohjelmaa. Luvussa 6. käsitellään ympäristön asemaa Euroopan unionin politiikassa. Tutkittavat asiat ovat yhteisön olemus - valtio vai kansainvälinen järjestö - sekä markkinoiden ja ympäristön suhde päätöksenteossa. Lisäksi tarkastellaan taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä ja sisämarkkinaohjelman vaikutusta ympäristöön.

Luvussa 7. kuvataan yhteisön hiilidioksidiveron käsittelyä unionin eri toimielimissä. Tarkoituksena on ympäristökysymyksiin liittyvän päätöksenteon esittely eräänlaisen tapaustutkimuksena.

Unionin kuljetustoimialan ympäristösäädöksiä käsitellään luvussa 8. ja kierrätyskysymyksiä luvussa 9. Luvussa 10. esitetään yhteenvedonmaisesti yhteisön ympäristöpolitiikan viimeaikaisia kehityspiirteitä ja lopuksi luvussa 11. pyritään tekemään johtopäätöksiä Suomen kannalta.

1 YHTEISÖN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN ALKU

Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikan synty liittyy ympäristöpolitiikan esilletuloon kansainvälisellä tasolla noin neljännesvuosisata sitten. Euroopan neuvosto piti vuotta 1970 ympäristönsuojeluvuotenaan. Tärkeämpi oli kuitenkin Yhdistyneiden kansakuntien Tukholman ympäristökongferenssi vuonna 1972. (Okko 1992 s. 30) Se oli ensimmäinen todella maailmanlaajuinen yritys sopia ympäristönsuojelun peruseriaatteista ja uusista kansainvälisen yhteistyön muodoista.

EY:n komissio antoi kesäkuussa 1971 tiedonannon, jossa ilmaistiin tarve toimintaan koko yhteisön puitteissa. Haagin huippukokous (Eurooppa-neuvosto) pyysi lokakuussa 1972 komissiota kehittämään suuntaviivat yhteisön ympäristöpolitiikalle. (Schaefer 1992) Sitä edelsi muun muassa Ranskan hallituksen muistio tammikuussa 1972, jossa ehdotettiin jäsenvaltioiden yhteistoimintaa ympäristöasioissa.

Vuonna 1973 hyväksyttiin ensimmäinen ympäristöpolitiikan toiminta- ja tavoiteohjelma. Sen painopisteenä oli ympäristön laadun ylläpito, suojeleminen ja parantaminen. Toisen toimintaohjelman (vuodelta 1977) painopisteenä oli luonnonvarojen säästävä käyttö ja suojeleminen. Kolmannessa toimintaohjelmassa (hyväksyttiin vuonna 1983) näkökulmana oli ympäristön integroiminen mukaan yhteisön politiikkaan. Siinä painotettiin ympäristönsuojeluun liittyvän tutkimus- ja kehitystoiminnan merkitystä sekä ympäristönsuojelun avaamia mahdollisuuksia yritystoiminnan edistämiseen ja työpaikkojen luomiseen. (Schaefer 1992)

Neljännessä toimintaohjelmassa (1987 - 1992) keskeisiä piirteitä ovat päästöjen vähentäminen jo lähteellä, kemiallisten aineiden kontrolli, teollisuuden onnettomuuksien ehkäisy, biotekniikan käyttö, Euroopan luonnonperinnön suojeleminen ja ympäristöystävällisten maatalouden menettelytapojen kehittäminen. (Budd ja Jones 1991, s. 125)

Komissio hyväksyi viidennen toimintaohjelman "~~Kohti kestävä kehitystä~~" maaliskuussa 1992. Se vahvistettiin ministerineuvoston kokouksessa joulukuussa 1992 ja tuli voimaan seuraavan vuoden alusta. (Luku 5.)

EU:n ympäristöpolitiikka voidaan jakaa kolmeen kehitysvaiheeseen: 1) Perustamisvaihe 1972 - 1982, 2) Laajentamisvaihe 1983 - 1986 ja 3) Syventymisvaihe 1987 -. Luokittelukriteereinä ovat toisaalta EY:n omaksumat ympäristöohjelmat ja ympäristöhallinnon kehitys ja toisaalta merkittävät ympäristöpoliittiset tapahtumat. Ympäristöpolitiikan mahdollisuudet paranivat, kun sitä hoitamaan perustettiin oma direktoraatti komission teollisuusasioiden yleisdirektoraattiin 1970-luvun lopulla. Tyypillistä tuon ajan ympäristöpolitiikalle oli hallinnollisten keinojen käyttö. (Raumolin 1990, s. 11)

Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, Rooman sopimukseen (1957), ei vielä sisällynyt ympäristöasioita yhteisön toimialana, mutta artikla 235 mahdollisti toimialan, kompetenssialueen, laajentamisen käytännössä. Artiklassa todetaan, että jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä perustamissopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa tarpeelliset säännökset yksimielisesti komis-

sion ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan. Ympäristöasiat tulivat varsinaisesti mukaan vasta vuoden 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjassa. (Wilke and Wallace 1990, s. 1)

Vaikka ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä syntyi jo 1960-luvun loppupuolelta alkaen, yhteisön toimivalta ympäristöalalla pysyi kiistanalaisena. Kriitikot kielsivät varsinkin yhteisön toimivallan laatia yleistä, kattavaa ja yhdenmukaista ympäristöpolitiikkaa ja sen käyttöönoton tai soveltamisen asetusten ja direktiivien avulla. Kriitikkojen näemyksen mukaan enintään erityiskysymyksiin kohdistetut rajoitetut toimenpiteet olivat mahdollisia. Nämä kiistat olivat jossain määrin akateemisia, kuten ympäristöohjelmien laadintakin osoittaa. (Krämer 1992, s. 63)

PERUSASIAKIRJAT

2 YHTENÄISASIAKIRJA JA MAASTRICHTIN SOPIMUS

Yhtenäisasiakirja

Vuosi 1985 oli ratkaiseva ympäristöasioiden ottamisessa mukaan Euroopan yhteisön perusasiakirjoihin. Maaliskuun 1985 kokouksessa EY:n ministerineuvosto otti kannan, että ympäristöpolitiikka voi myötävaikuttaa taloudelliseen kasvuun ja työllisyyteen. Tähän asti ympäristöpolitiikan ajateltiin koostuvan pelkästään eri sektoreita kuten teollisuutta, maataloutta ja kuljetussektoria taloudellisesti rasittavista määräyksistä ja rajoituksista ilman varsinaista positiivista sisältöä. Neuvosto myöskin korosti jäsenvaltioiden yhtenäisen ja johdonmukaisen toiminnan merkitystä ilmakehän, merien ja maaperän suojelussa. Koordinoimaton toiminta näissä oli tehotonta ja mahdollisesti jopa haitallista. Joulukuun 1985 kokouksessa neuvosto ehdotti lisättäväksi ympäristöpolitiikkaa koskevan luvun Rooman sopimukseen. (Club de Bruxelles 1992, 1.2)

Yhtenäisasiakirjassa (The Single European Act) EY:n toimialaa laajennettiin ja määränemistöpäätösten osuutta päätöksenteossa lisättiin. Vuonna 1987 voimaan tullut Yhtenäisasiakirja liittyy sisämarkkinoiden täydentämiseksi laadittuun ns. valkoiseen kirjaan, joka julkaistiin vuonna 1985. Euroopan talousyhteisömaissa 1980-luvun alkupuoli oli ollut heikon taloudellisen kehityksen aikaa. Puhuttiin ns. eurokleroosista. Työttömyysaste nousi vuoden 1970 noin 2 prosentista yli 10 prosenttiin. Keskeiseksi syyksi nähtiin talouden tarjontapuolella vallitsevat rakenteelliset ongelmat, jotka edellyttivät selkeitä rakennemuutoksia hyödyke- ja työmarkkinoilla sekä julkisen sektorin toiminnassa. Valkoinen kirja sisälsi 279 toimenpidettä. Siinä esitettiin ohjelma, jolla tuli poistaa loputkin esteet tavaroiden, palvelujen, työvoiman ja pääoman liikkumisen tieltä yhteisön sisäisessä kaupankäynnissä. Tämä idea oli sisältynyt jo vuoden 1957 Rooman sopimukseen. (Hjerppe ja Hjerppe 1992, s. 71 - 73) Sisämarkkinaohjelma tuli voimaan vuoden 1993 alusta. Valkoinen kirja on talousohjelma. Yhtenäisasiakirjaa voidaan pitää sisämarkkinaohjelman taustalla olevana "perustuslakina", ohjelman säädösperustana.

Yhtenäisasiakirjassa Rooman sopimuksen artiklaan 130 lisättiin osasto VII, Ympäristö artikloiksi 130 r, s ja t. Artiklaan 130 sisällytettiin myös osasto V, Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, ja osasto VI Tutkimus ja teknologinen kehittäminen. (Euroopan talousyhteisön perustamissopimus 1993. Pykälien teksti on liitteessä 1.)

Yhtenäisasiakirjan ympäristöpolitiikan periaatteet

Artiklassa 130 r voidaan havaita kolme periaatetta: ennaltaehkäisy, subsidiariteetti ja saastuttaja maksaa- periaate.

Ennaltaehkäisy perustuu ajatukseen, että päästöjen vähentäminen ennakolta on edullisempaa kuin jo syntyneiden vahinkojen korjaaminen. Ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti jo niiden lähteellä.

Subsidiariteetti, joka on suomennettu myös sanoilla toissijaisuus ja hajauttamisperiaate näkyy siinä, että "Yhteisö toteuttaa ympäristöä koskevia toimia siltä osin kuin tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin yhteisön tasolla kuin yksittäisten jäsenvaltioiden tasolla". Toisin sanoen siis muilta osin ympäristöpolitiikkaa olisi parempi toteuttaa jäsenvaltion tasolla tai paikallisella ja aluetasolla. (Luku 4.)

Saastuttaja maksaa- periaate tarkoittaa, että saastuttajan on maksettava ehkäisyn ja saastutuslähteen poistamisen kustannukset. Tämä periaate esiintyy jo vuonna 1972 OECD:n suosituksena. Vuonna 1975 Euroopan yhteisö otti saastuttaja maksaa- periaatteen ympäristöpolitiikkansa kulmakiveksi. Periaate merkitsee myös ympäristöpolitiikan integroimista muuhun yhteisön politiikkaan.

Periaate merkitsee sitä, että ympäristökustannusten olisi heijastuttava tuotteiden ja palvelusten hinnoissa. Erot eri maiden lainsäädännössä koskien vastuussa olevien talousyksiköiden indentifiointia ja erot ympäristölle tuotetun vahingon määrittelyssä voivat kuitenkin johtaa jäsenvaltioiden välisen kilpailun vääristymiseen. Tämä olisi yhtenäisasiakirjan tavoitteiden vastaista, jossa pyritään ympäristönsuojelun korkeaan tasoon ja kilpailua vääristävien tekijöiden poistamiseen. (Club de Bruxelles 1992, 1.4 - 1.5) Tämän vuoksi periaatteen käytäntöön soveltaminen ei ole ongelmatonta.

Maastrichtin sopimus

Maastrichtin sopimus allekirjoitettiin EY:n huippukokouksessa 7. helmikuusta 1992. Sopimus ratkesi asiallisesti jo joulukuun 1991 huippukokouksessa Maastrichtissa. Sopimus tuli voimaan 1. marraskuuta 1993 viimeisenkin jäsenvaltion, Saksan, vahvistettua sen.

Maastrichtin sopimuksen tarkoituksena on luoda talous- ja rahaliitto, unioni, ja tuoda ulko- ja turvallisuuspolitiikka eksplisiittisesti mukaan yhteisön toimialaan. Maastrichtin sopimuksella lisättiin määränemmistön käyttöä ministerineuvoston päätöksissä ja samalla lisättiin parlamentin vaikutusvaltaa päätöksiä tehtäessä.

Maastrichtin sopimuksesta keskusteltaessa esillä oli enemmistöpäätösten ulottaminen kaikkiin ympäristönsuojelua koskeviin kysymyksiin. Espanjan delegaation vastustuksen takia lopputulos tässä suhteessa oli kompromissi. Espanjan ja Portugalin delegaatiot vastustivat myös yhteisön kompetenssialueen laajentamista ympäristöasioissa, joten tässäkin ei päästy niin pitkälle kuin jotkut jäsenvaltiot olisivat halunneet. (Club de Bruxelles 1992, 1.6 - 1.7)

Sisällöllisesti Maastrichtin sopimuksen ympäristöpykälät eivät paljon poikkea Yhtenäisasiakirjan vastaavista (katso liite 1.). Keskeiset muutokset olivat enemmistöpäätöksenteon ottaminen käyttöön ministerineuvoston päättäessä ympäristöasioista ja

Euroopan parlamentin mukaantulo päätöksentekoon entistä keskeisemmin. Rooman sopimuksen yhteisön yleisiä päämääriä koskevaan artiklaan 2 lisättiin sanat "ympäristöä kunnioittavaa kestävää kasvua, joka ei edistä rahan arvon alenemista".

Artikla 130 r:

1. Yhteisön ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan seuraavien tavoitteiden edistämiseen:
 - ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen;
 - ihmisten terveyden suojeleminen;
 - luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö;
 - sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla pyritään puuttumaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.
2. Yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelemaan korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteen erilaisuus huomioon ottaen. Yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava. Ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen.

Tässä yhteydessä näiden vaatimusten täyttämiseksi toteutettaviin yhdenmukaistamistoimenpiteisiin sisällytetään aiheellisissa tapauksissa suojalauseke, jonka nojalla jäsenvaltiot saavat, yhteisön valvontamenettelyn alaisina, toteuttaa muihin kuin taloudellisiin, ympäristöä koskeviin syihin perustuvia väliaikaisia toimenpiteitä.
3. Ympäristöpolitiikkaansa valmistellessaan yhteisö ottaa huomioon:
 - saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot;
 - ympäristöolot yhteisön eri alueilla;
 - toimien toteuttamisesta ja toteuttamatta jättämisestä mahdollisesti johtuvat edut ja kustannukset;
 - yhteisön taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kokonaisuutena ja yhteisön eri alueiden tasapainoisen kokonaisuuden.
4. Yhteisö ja jäsenvaltiot tekevät toimivaltansa rajoissa yhteistyötä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa. Yhteisön yhteistyötä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä voidaan sopia yhteisön ja asianomaisten kolmansien maiden välisin sopimuksin, joista neuvotellaan ja jotka tehdään artiklan 228 määräysten mukaisesti.

Mitä edellisessä alakohdassa määrätään, ei rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa neuvotella kansainvälisissä toimitelmissä ja tehdä kansainvälisiä sopimuksia.

Artikla 130 s:

1. Neuvosto päättää 189 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan toimista, joihin yhteisö ryhtyy 130 r artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.
2. Poiketen 1 kohdassa määrätystä päätöksentekomenettelystä ja sanotun kuitenkin rajoittamatta 100 a artiklan (Katso luku 6.) soveltamista, neuvosto komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan:
 - antaa säännöksiä, jotka ovat ensisijaisesti verotuksellisia;
 - toteuttaa toimenpiteet, jotka koskevat kaavoitusta, maankäyttöä, jätehuoltoa ja yleisluontoisia toimenpiteitä lukuunottamatta, sekä vesivarojen hoitoa;
 - toteuttaa toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energialähteiden välillä ja jäsenvaltion energihuollon yleiseen rakenteeseen.

Neuvosto voi edellisessä alakohdassa määrätyn edellytyksin määritellä ne tässä kohdassa määritellyt asiat, joissa päätökset on tehtävä määräenemmistöllä.

3. Muilla aloilla neuvosto hyväksyy 189 b artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen (*määräenemmistö ja Euroopan parlamentin myötävaikutus*) sekä talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan yleiset toimintaohjelmat, joissa vahvistetaan ensisijaisesti saavutetut tavoitteet.

Neuvosto toteuttaa tapauksen mukaan 1 tai 2 kohdassa määrätyn ehdoin näiden toimintaohjelmien täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

4. Jäsenvaltiot huolehtivat ympäristöpolitiikan rahoittamisesta ja täytäntöönpanosta, sanotun kuitenkin rajoittamatta eräitä luonteensa vuoksi yhteisölle kuuluvia toimenpiteitä.
5. Rajoittamatta kuitenkin sen periaatteen soveltamista, jonka mukaan saastuttajan olisi maksettava, neuvosto ottaa, jos 1 kohdan määräykseen perustuva toimenpide aiheuttaisi jäsenvaltion viranomaisille suhteettomana pidettäviä kustannuksia, tuon toimenpiteen toteuttamista koskevaan säädökseen aiheellisia säännöksiä:
 - väliaikaisista poikkeuksista ja/tai
 - siitä koheesiorahastosta annettavasta taloudellisesta tuesta, joka artiklan 130 d mukaan perustetaan viimeistään 31. päivänä joulukuuta 1993.

Artikla 130 t:

Suojatoimenpiteet, jotka on toteutettu artiklan 130 s nojalla, eivät estä jäsenvaltioita pysyttämästä tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa tämän perustamissopimuksen kanssa. Niistä ilmoitetaan komissiolle.

Yksimielisyyttä vaaditaan siis verotusta koskevissa asioissa, samoin kaavoitusta ja maankäyttöä (paitsi jätehuolto), vesivarojen hoitoa ja merkittäviä energiapoliittisia ratkaisuja koskevissa kysymyksissä.

Yhtenäisasiakirjaan verrattuna nyt tuli mukaan neljäs, kansainvälisen tason tavoite: sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla pyritään puuttamaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

Erittäin merkittävää oli myös se, että uudesta perustettavasta koheesiorahastosta voitiin myöntää varoja ympäristönsuojeluprojekteihin. Artiklan 130 d mukaan koheesiorahasto osallistuu ympäristöalan hankkeiden rahoittamiseen sekä yhteiseurooppalaisten verkostohankkeiden rahoittamiseen liikenteen infrastruktuuriin alalla.

Artikla 100 a

Yhtenäisasiakirjassa säädettiin myös sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäävä yleinen harmonisointipykälä, artikla 100 a, jolla on, edellä mainittujen ympäristöartiklojen ohella, suuri merkitys myös EU:n ympäristöpolitiikalle.

Artiklan 1. kohdan mukaan neuvosto toteuttaa määränemmistöllä komission ehdotuksesta sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Mutta artiklan 100 a kohdan 4. mukaan jäsenmaa voi tärkeistä ympäristön suojelua koskevista syistä soveltaa kansallisia säännöksiä tai määräyksiä. Komissio vahvistaa kyseiset poikkeavat säädökset todettuaan, etteivät ne ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Artiklaan 100 a perustuvat tuotteita ja kemikaaleja koskevat normit liittyvät EU:n sisämarkkinalainsäädäntöön. Ne ovat luonteeltaan harmonisointinormeja. Niistä voi poiketa ainoastaan, jos kysymys on merkittävästä turvallisuusnäkökohdasta tai kansallisesta erityisolosuhteesta tai -tarpeesta. Tämä ns. ympäristötakuu mahdollistaa eräin edellytyksin oikeuden soveltaa tiukempia kansallisia määräyksiä silloin kuin enemmistöpäätöksellä säädettyjä ympäristödirektiivejä pannaan toimeen.

Artiklaan 130 r-t perustuvat ympäristönormit ovat miniminormeja, joiden vaatimukset voidaan kansallisella tasolla ylittää, kunhan ne eivät väärin kilpailua tai muodostu kaupan teknisiksi esteiksi. (Ulkoasiainministeriö 29.3.1994) Näiden artiklojen ensisijaisuudesta eri tapauksissa on eräitä esimerkkejä luvussa 6.2.

3 EUROOPAN UNIONIN PÄÄTÖKSENTEKOELIMET JA PÄÄTÖKSENTEKO YMPÄRISTÖASIOISSA

Euroopan unionin tärkeimmät päätöksentekaelimet ovat neuvosto, Euroopan parlamentti sekä komissio.

Neuvosto

Neuvosto on unionin tärkein päättävä ja yhteisölakeja säätävä elin. Neuvostossa on kustakin jäsenvaltiosta ministeritason edustaja, jolla on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet. (Artikla 146) Tämä Maastrichtin sopimuksen pykälä merkitsee integraation jonkinasteista syvenemistä ja jäsenvaltioiden hallitusten tiukempaa sitomista neuvoston päätöksiin, koska Rooman sopimuksen vastaavassa pykälässä todetaan vain "Neuvostossa on jäsenvaltioiden edustajat. Kukin hallitus valtuuttaa siihen yhden jäsenistään."

Huippukokous (Eurooppa-neuvosto, summit) kokoontuu ainakin kaksi kertaa vuodessa. Se on hallitusten päämiesten kokous. Ministerineuvoston kokouksissa osanottajina ovat eri erityisalojen ministerit. Kukin neuvoston jäsenvaltio huolehtii vuorollaan puheenjohtajan tehtävästä kuuden kuukauden ajan.

Euroopan Yhtenäisasiakirjassa (1987) enemmistöpäätösten merkitys kasvoi, kun sisämarkkinoihin liittyvät asiat tulivat periaatteessa määräenemmistöpäätösmenettelyn alaiseksi. Mutta jo vuonna 1986 yli sata ratkaisua tehtiin enemmistöäänestyksellä. Päätöksentekomenettelyä on kuitenkin vaikea arvioida, kun pöytäkirjoja ei julkaista ja äänestyksiä ei yleensä suoriteta muodollisesti. (Nugent 1992) Kun neuvoston ratkaisun edellytyksenä on määräenemmistö, jäsenten äänimäärät on painotettu. Esimerkiksi Tanskalla on 3 ääntä ja 4 suurimmalla maalla kullakin 10 ääntä. Päätöksiä määräenemmistöllä tehtäessä - kuten yleensä ympäristökysymyksissä - päätökseen vaaditaan vähintään 54 ääntä, joita kaikkiaan on 76. Estävään määrävähemmistöön vaadittaisiin siis 23 ääntä. Suomi saisi liittyessään jäseneksi 3 ääntä ministerineuvostossa, kuten Tanskallakin on.

Komissio

Komissio on toisaalta 17 jäsenen päätöksentekaelin ja toisaalta virkamieskunta. Komissio on yhteisön keskeinen aloitteentekijä. Virkamieskuntaa on kääntäjät, tulkit ja muu avustava henkilökunta mukaan lukien jopa yli 20 000 henkeä. Komission virkamieskoneisto jakautuu 24 pääosastoon (Directorate-General, DG). DG XI:ssä (Ympäristö, ydinturvallisuus ja väestönsuojelu) on töissä noin 400 henkeä.

Komission pätehtävä on yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja kehityksen turvaaminen. Komissio huolehtii siitä, että perussopimusten määräyksiä ja neuvoston ja Euroopan parlamentin antamia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Komissio

käyttää myös itsenäistä päätösvaltaa ja osallistuu neuvoston ja Euroopan parlamentin päätöksentekoon. Komission asema on hyvin keskeinen, koska päätöksentekoaloite on pääsääntöisesti komissiolla. (Artiklat 155 ja 189)

Komissiossa on 17 jäsentä, jotka valitaan maakiintiöiden puitteissa, isoista maista kaksi ja pienistä yksi, heidän yleisen pätevyytensä perusteella ja joiden riippumattomuus on kiistaton. Komission jäsenet hoitavat tehtävänsä täysin riippumattomina yhteisön yleisen edun mukaisesti. (Artikla 157)

Komission jäsenet nimetään viideksi vuodeksi. Euroopan parlamentin hyväksymisen jälkeen komission jäsenet nimitetään jäsenmaiden hallitusten yhteisellä sopimuksella. Viidestä suurimmasta maasta, Espanja mukaanluettuna, on kaksi komissaaria, muista yksi. Nykyinen ympäristökomissaari on Ioanis Paleokrassas Kreikasta. Edellinen varsinainen ympäristökomissaari oli Carlo Ripa di Meana Italiasta.

DG XI (Ympäristö, ydinturvallisuus ja väestönsuojelu) on keskeinen valmisteltaessa ympäristöasioita komission piirissä. Se aloitti erillisenä pääosastona vuonna 1981. Muutkin pääosastot osallistuvat kasvavassa määrin ympäristöasioiden käsittelyyn. DG II (talousasiat), DG VI (maatalous), ja DG VII (kuljetus) ovat esimerkkejä pääosastoista, joissa myös voidaan käsitellä ympäristöä sivuavia asioita.

Euroopan ympäristövirasto

Euroopan ympäristöviraston (The European Environmental Agency) perustaminen ratifioitiin 7.5.1990. Pitkän aikaa sen toimintaa varjosti riita sen sijoituspaikasta. Lisäksi Euroopan parlamentti olisi halunnut sille merkittävemmän roolin valvovana viranomaisena. Lokakuun huippukokouksessa 1993 vihdoin ympäristöviraston sijoituspaikaksi päätettiin Kööpenhamina.

Viraston tarkoituksena on varustaa komissio ja koko yhteisö välineillä, joiden avulla voidaan suorittaa ekosysteemin eri osien tilan arviointia, kehityksen ennustamista ja suunnitella ympäristöpolitiikkaa. Viraston toiminta-ajatukseen on kuulunut, että myös ei-jäsenvaltiot voivat olla sen työssä mukana. Suomesta Ympäristötietokeskus on Euroopan ympäristöviraston työssä mukana.

Euroopan parlamentti ja sen asema päätöksenteossa

Euroopan parlamenttiin kuuluu 518 jäsentä, jotka valitaan 5 vuodeksi kerrallaan. Parlamentin on tarkoitus edustaa nimenomaan jäsenvaltioiden kansoja. Jäsenet valitaan yleisillä, välittömillä vaaleilla. Neljästä suurimmasta jäsenmaasta on 81 edustajaa ja esimerkiksi Tanskasta 16. Suomi saisi yhteisön jäsenenä samoin 16 paikkaa parlamenttiin.

Maastrichtin sopimuksen artiklan 138 a mukaan Euroopan tason poliittiset puolueet ovat tärkeä yhdentymistä edistävä tekijä unionissa. Euroopan parlamentti voi jäsenten-

sä enemmistöllä pyytää komissiota tekemään sille ehdotuksia asioista, joista se katsoo, että on valmisteltava yhteisön säädös.

Euroopan parlamentin tärkeimpiä tehtäviä ja valtaoikeuksia on yhteisön budjetin hyväksyminen. Kuten edellä todettiin, verotusta, maankäyttöä ja merkittäviä energiaratkaisuja koskevat päätökset tehdään neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Näissä asioissa parlamentti antaa lausunnon ennen päätöksentekoa.

Yleiset toimintaohjelmat, joissa vahvistetaan ensisijaiset tavoitteet, päätetään Maastrihtin sopimuksen artiklan 189 b määräämää menettelyä noudattaen. Artiklan 189 b mukaan neuvosto vahvistaa yhteisen kannan määräenemmistöllä saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon. Jos parlamentti hylkää yhteisen kannan, neuvosto voi kutsua koolle sovittelukomitean, jossa on yhtä monta neuvoston ja Euroopan parlamentin edustajaa. Jos Euroopan parlamentti sen jälkeen hylkää neuvoston yhteisen kannan jäsentensä ehdottomalla enemmistöllä, katsotaan, ettei ehdotettua säädöstä ole hyväksytty. Toimintaohjelmia vahvistettaessa parlamentilla on siis veto-oikeus. (Yhteispäätös-menettely, co-decision procedure). Jos ympäristöasioita käsitellään harmonisointilainsäädäntönä (artikla 100 a), sovelletaan myöskin artiklaa 189 b.

Kun neuvosto päättää toimista, joilla myötävaikutetaan ympäristöpolitiikan yleisten tavoitteiden toteuttamiseen (artikla 130 r edellä), sovelletaan artiklaa 189 c. Tämän artiklan mukaan neuvosto vahvistaa yhteisen kannan määräenemmistöllä komission ehdotuksesta saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon. Jos Euroopan parlamentti on hylännyt neuvoston yhteisen kannan, neuvosto voi toisessa käsittelyssä tehdä ratkaisunsa yksimielisesti. Lisäksi neuvosto voi vain yksimielisesti muuttaa komission uudelleen tarkastelemaa ehdotusta. Tämän artiklan mukaan asioita käsiteltäessä parlamentilla on siis vain lykkäävä veto-oikeus. (Yhteistoimintamenettely, cooperation procedure). Artiklaa 189 c vastaavat määräykset sisältyivät jo Yhtenäisasiakirjaan vuonna 1987. (Goethem 1992)

Muun muassa energia- ja veroasioissa vaaditaan siis neuvoston yksimielisyys. Ympäristöasioissa yleensä asiat päätetään määräenemmistöllä. Parlamentti osallistuu päätöksentekoon, mutta lopullinen veto-oikeus sillä on vain päätettäessä toimintaohjelmista, joissa asetetaan ympäristöpolitiikan tavoitteet. (Frösén 1993)

Euroopan yhteisön piirissä keskustelu "demokratiavajeesta" on tarkoittanut parlamentin suhteellisen vaatimatonta asemaa päätöksenteossa. Ongelman voi nähdä korostuvan, kun enemmistöpäätös-menettely vahvistuu ministerineuvoston työskentelyssä. (Hjerpe ja Hjerpe 1992, s. 69) Demokratiavajeen poistamiseen tähtäävät ennen kaikkea yhteisön "federalistit", jotka ajavat selvempää liittovaltiorakennetta. Pienten maiden vaikutusvallan kannalta demokratiavajeen poistaminen voi olla ongelmallista, koska se saattaa vähentää pienten jäsenmaiden vaikutusvaltaa verrattuna nykyiseen tilanteeseen, jossa keskeisenä päätöksentekuelimenä on ministerineuvosto. Kun neuvosto voidaan nähdä hallitusten välisenä toimielimenä, pienten maiden asema korostuu siinä verrattuna parlamenttiin, jossa suurten maiden suuri väkiluku painaa enemmän.

Yhteisön piirissä keskustellaan demokratiavajeen lisäksi kolmesta muustakin vajeesta: kapasiteettivajeesta (komission virkamieskunta, josta ainakin neljännes on kääntäjiä, on melko pieni ajatellen tehtävien määrää), politiikkavajeesta (yhteisöllä ei ole selvää valtakeskusta ja äänenkäyttäjää) ja vielä implementaatiovajeesta (säädösten voimaansaatminen tai toteuttaminen jäsenvaltioissa vaihtelee).

Maastrichtin sopimus vahvistaa parlamentin asemaa veto-oikeuden käyttöönoton ansiosta. Parlamentin asemasta ja roolista ympäristöpolitiikan muotoutumisessa ja ympäristöä koskevassa päätöksenteossa on varsin erilaisia käsityksiä. Kaiken kaikkiaan parlamentin asema ympäristöpolitiikassa on vielä tällä hetkellä melko epäselvä. Näin tietenkin jo pelkästään siksi, ettei Maastrichtin sopimuksen toteutumisen vaikutuksesta vielä ole kokemuksia.

Euroopan tuomioistuin

Euroopan tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että perustamissopimuksia tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia eli yhteisön säädöksiä. Tuomioistuimeen kuuluu 13 tuomaria. Tuomarit valitaan henkilöistä, joiden riippumattomuus on kiistaton ja jotka joko täyttävät kotimaassaan korkeimpien tuomarin virkojen kelpoisuusvaatimukset tai ovat tunnetusti päteviä lainoppineita. Heidät nimitetään jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella kuudeksi vuodeksi kerrallaan.

Tuomioistuimessa voivat nostaa kanteen yksityinen henkilö, oikeushenkilö (esim. yritys), jäsenvaltio tai yhteisön neuvosto tai komissio. Tuomioistuin voi antaa päätöksiä jäsenvaltioiden välisissä riitatapauksissa, yhteisön ja jäsenvaltion välisissä riitatapauksissa, yhteisön instituutioiden välisissä tapauksissa sekä yhteisön ja yksityishenkilöiden välisissä tapauksissa. Tuomioistuin voi ottaa kantaa kansainvälisiin sopimuksiin ja se voi antaa ennakkoratkaisuja perussopimusten tulkinnasta, yhteisön toimielimen päätöksen pätevydestä ja toimielimiä koskevien sääntöjen tulkinnasta.

Yhteisön tapausoikeuden mukaan tuomioistuimella on tärkeä - ja tärkeämpi kuin tuomioistuimilla Suomessa - rooli lainsäädännön tulkinnassa. Perussopimuksia tulkitsemalla tuomioistuin luo voimassa olevaa oikeutta. Yhteisön oikeus on oma autonomiensa lakijärjestelmänsä, riippumaton ja erillinen jäsenvaltioiden laeista. (Krämer 1992, 156 - 158, 245 - 246)

Päätöksentekomuodot

Tehtäviensä täyttämiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto yhdessä sekä neuvosto ja komissio antavat asetuksia ja direktiivejä, tekevät päätöksiä sekä antavat suosituksia ja lausuntoja.

Asetus (regulation) pätee yleisesti. Se on kaikilta osin velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetukset ovat luonteeltaan ylikansallista lainsäädäntöä.

Päätös (decision) velvoittaa kaikilta osiltaan niitä, joille se on osoitettu. Päätökset ovat sellaisenaan velvoittavia ja ne voidaan kohdistaa jonkin yksittäisen jäsenvaltion hallitukselle tai yksittäiselle oikeushenkilölle tietyn asian sääntelemiseksi.

Ohjesääntö (directive) velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodot ja keinot. Direktiivit ovat luonteeltaan harmonisointinormeja ja niiden voimaantulo edellyttää kansallisen lainsäädännön sopeuttamista.

Suosituks (recommendations) ja **lausunnot (opinions)** eivät ole sitovia. (Artikla 189, Nurmi 1990, s. 11) Lisäksi voidaan antaa päätöslauselmia (resolutions) ja tiedonantoja (communications). Vuonna 1993 Euroopan parlamentti arvioi ympäristöä koskevia säädöksiä olevan kaikkiaan 445, joista 196 direktiivejä, 40 asetuksia, 150 päätöksiä ja 14 suosituksia tai päätöslauselmia. (Official Journal 30.8.1993)

YMPÄRISTÖ EUROOPAN UNIONIN POLITIIKASSA

4 SUBSIDIARITEETTI

Subsidiariteetti on käännetty sanoilla toissijaisuus, läheisyysperiaate ja hajauttamisperiaate. Sen juuria voi etsiä toisaalta keskiajan katolisesta filosofiasta ja toisaalta esimerkiksi Yhdysvaltain tai Saksan perustuslaeista. Käsitteen perusidean mukaan yhteiskunta (valtio) puuttuu mahdollisimman vähän yksilön elämänpäiiriin ja toimintaan. Hallinnollisessa päätöksenteossa se tarkoittaa päätösten viemistä niin alhaiselle tasolle kuin mahdollista.

Unionisopimuksesta neuvoteltaessa Englanti ja Saksa pyrkivät saamaan subsidiariteettiperiaatteen perustamisasiakirjaan. Kriitikkojen mukaan käsitteen esillenosto oli ennen kaikkea komission puheenjohtajan Jacques Delorsin vastaus ylikansallisen päätöksenteon lisäämistä vastustaneille.

Maastrichtin sopimuksen artikla 3 b sai seuraavan muodon:

"Yhteisö toimii sille tällä perustamissopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen rajoitusten rajoissa.

Aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

Yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi".

Subsidiariteettiperiaate on jo Yhtenäisasiakirjassa ympäristöpolitiikan osalta jotenkin mukana, kun artiklan 130 r kohdassa 4 todetaan, että yhteisö toteuttaa ympäristöä koskevia toimia siltä osin kuin tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin yhteisön tasolla kuin yksittäisten jäsenvaltioiden tasolla. Yhtenäisasiakirjassa ei kuitenkaan ollut vielä mitään yleistä subsidiariteettipykälää.

Maastrichtin sopimuksen pykälä oli hybridinen kompromissi minimalistien ja maksimalistien välillä. Toisin sanoen erilaiset näkemykset pantiin rinnakkain samaan pykälään. (Teasdale 1993) Maksimalistisen tulkinnan mukaan kaikkien toimintojen, jotka voidaan suorittaa kansallisella tasolla ilman vastakkaiseen suuntaan vaikuttavia jälki-vaikutuksia, on pysyttävä jäsenvaltioiden toimivallassa. Minimalistisen tulkinnan mukaan yhteisölle annettaisiin ne tehtävät, joita jäsenvaltiot eivät voi suorittaa yksinään tai eivät voi suorittaa yksinään yhtä tehokkaasti kuin yhdessä. Minimalistit pyrkivät siis rajoittamaan subsidiariteettiperiaatteella yhteisön toimivaltaa mahdollisimman vähän.

Neuvotteluissa Saksa kannatti muotoilua, jonka mukaan yhteisö ryhtyy vain sellaisiin toimiin, joilla päämäärät saavutetaan paremmin ylikansallisella tasolla. Englantilaisten käsityksen mukaan yhteisön pitäisi olla päätöksentekijänä vain, jos se on välttämätöntä tai olennaista päämäärien saavuttamiseksi. Teasdalen näkemyksen mukaan Saksa pyrki muotoiluun, joka takaisi sekä subsidiariteetin että federalismin. Englannin, Tanskan ja Portugalin vaatimuksesta selvä viittaus federalismiin poistettiin kuitenkin vuoden 1991 hallitusten välisissä konferensseissa.

Subsidiariteettipykälä ei ota mitään kantaa siihen, mitkä asiat sopivat säädettäväksi yhteisön ja mitkä jäsenvaltioiden tasolla. Subsidiariteetin määrittely Maastrichtin sopimuksessa on epämääräinen, koska yhteisössä ei olla yksimielisiä käsitteen sisällystä. Skeptikot väittävätkin, että subsidiariteetti on poliittinen eikä juridinen käsite. On muun muassa arveltu, että tuomioistuin ei tulisi subsidiariteettiin vedoten kieltämään jonkin asian säätämistä yhteisön tasolla, jos asia on säädetty Rooman sopimuksen artiklan 235 perusteella, joka lähtee yhteisön tavoitteista yhteismarkkinoiden suhteen. (Teasdale 1993)

Komission tiedonannossa (Commission des communautés européennes, 27 octobre 1992) todetaankin, että yhteisön kompetenssialuetta ei määrää subsidiariteetti vaan (Maastrichtin) unionisopimus.

Schaefer (1991) korostaa, että subsidiariteetti on normatiivinen periaate, joka ei poliittisessa käytännössä auta selvästi ja ristiriidattomasti ratkaisemaan, mikä asia kuuluisi millekin tasolle päätettäväksi. Schaefer näkee tulevaisuudessa kaksi vaihtoehtoa: joko subsidiariteettia sovelletaan kirjoittamalla yhteisön perusasiakirjoihin selvästi, mitkä asiat kuuluvat Euroopan unionille ja mitkä kansalliselle, alueelliselle tai paikalliselle tasolle, tai käsite pysyy vain peruseriaatteena, johtoajatuksena, kun vallanjaosta päätetään. Tällaisen päätöksen täytyy aina olla korjattavissa. Schaefer tuntuu kannattavan jälkimmäistä vaihtoehtoa.

CEPR:in subsidiariteettia käsittelevässä raportissa (Sinn 1993) todetaan, että todistus- taakka on keskittäjillä, jos periaate otetaan vakavasti. Raportissa mainitaan kaksi esimerkkiä, joissa Maastrichtin sopimus menee pitemmälle kuin on välttämätöntä. Sopimuksessa pyritään harmonisoimaan sosiaali- ja työelämän lainsäädäntöä - ilman pätevää taloudellista perustetta.

Raportin toisen esimerkin mukaan yhteinen ympäristölainsäädäntö on perusteltua, kun saasteet ylittävät jäsenvaltioiden väliset rajat. Mutta missä näin ei ole laita, yksittäiset valtiot voisivat hoitaa asiansa omin päin. Tanskan juomavesien laadulla ei ole mitään vaikutusta Espanjan juomaveden laatuun, joten - raportin mukaan - Euroopan unionin ei pitäisi tämän tapaisissa asioissa määrätä minimistandardeja. Unionin rahaliitosta on myöskin esitetty mielipiteitä, joiden mukaan yhteiset tavoitteet tai rajat valtion velan tasolle ovat järkeviä, mutta sama ei koske valtion vuotuista budjettitasapainoa.

Cary esitti vuonna 1992 kysymyksen, eikö juomaveden laadun tapaiset kysymykset kuuluisi palauttaa jäsenvaltioiden vastuulle joko kokonaan tai ainakin liittämällä tekniisiin parametreihin enemmän joustoa ja jäsenvaltioille enemmän soveltamismahdollisuuksia. (Subsidiariteettia käsittelevässä artikkelissa Scott, Peterson ja Millar 1994.)

Eri maiden luonto ja ympäristö ovat fyysisiltä ominaisuuksiltaan erilaisia. Toisaalta väestön arvot ja kuluttajien preferenssit voivat erota maasta toiseen. Ympäristö ja ympäristöongelmat ovat aina suhteessa kansalaisten tietoisuuteen ja arvoihin. Näistä seikoista johtuu, että esimerkiksi fyysisessä mielessä samalla päästöllä voi olla eri merkitys ympäristön laadulle ja eri merkitys ympäristöpoliittisessa suhteessa. Täten voi kysyä, eikö kovin pitkälle viety ympäristöpolitiikan yhdenmukaistaminen edellytä niin pitkälle meneviä oletuksia samoista arvoista ja fyysisesti samanlaisesta ympäristöstä koko yhteisössä, että ne ovat epärealistisia?

Kansainvälinen vaihdanta ei sinänsä edellytä samanlaista lainsäädäntöä yhteiskunnan eri aloilla. Käsitys siitä, että kaupan vapauttamisen edellytyksenä on osallistujamaiden sisäpolitiikan ja yhteiskunnallisten laitosten harmonisointi on Bhagwatin (Bhagwati 1994) mukaan yksinkertaisesti väärä. Kansainvälisen kaupan teoriat lähtevät siitä, että kaupan vapauttaminen on eri osapuolille edullista. Mukana olevia osapuolia hyödyttävä vapaa kauppa sopii yhteen sen kanssa, että eri maiden politiikka, instituutiot ja standardit eroavat toisistaan. Subsidiariteettiperiaatteelle olisi siis tilaa ympäristöpolitiikassakin. (katso myös Sinn 1993)

5 VIIDES TOIMINTAOHJELMA

Komissio hyväksyi viidennen ympäristöpolitiikan toimintaohjelman "Kohti kestävästä kehitystä" maaliskuussa 1992. Se vahvistettiin ministerineuvoston kokouksessa joulukuussa 1992 ja tuli voimaan vuoden 1993 alussa. Ohjelma koskee vuosia 1993 - 2000.

Valmistelun kuluessa ohjelma kaksinkertaistui lähes 100-sivuiseksi dokumentiksi. Samalla siitä tuli kuvailevampi ja tavoitteenasettelun määrätietoisuuden ja selvyyden voi sanoa vähentyneen.

Ohjelmassa kuvataan ajattelutavan muutosta ympäristöpolitiikassa sanomalla, että nyt on siirrytty "sinun ei pidä" -ajattelusta "työskennelkäämme yhdessä" -asenteeseen. Ohjelmassa sanotaan subsidiariteetin olevan tärkeä lähtökohta, mutta sitä ei konkretisoida. Ohjelmassa painotetaan markkinaorientoituneita ympäristöpolitiikan keinoja ja jaettua vastuuta. Jaetun vastuun perusidea onkin, että toimijoiden on työskenneltävä yhdessä ja valittava keinot sopivasti eri päätöksentekotasolla niin, että ei synny ristiriitaa eri päätöksentekotasojen toimintavaltuuksista yhteisön, jäsenvaltioiden, alueellisen tai paikallisen tason kesken. Jaetun vastuun periaatteen voi nähdä yritykseksi pyrkivä ratkaisemaan subsidiariteetin epäselvyyden aiheuttama ongelma unionin kompetenssin määrittelyssä.

Jaetun vastuun periaate sopii joka tapauksessa erinomaisesti yhteen Ioanis Paleokrasaksen painottaman vapaaehtoisen ja sopimukseen perustuvan ympäristöpolitiikan tekemistavan kanssa. (Luku 10)

Ohjelman eräänä lähtökohtana on **integraatioperiaate**. Ohjelman mukaan halutun tasapainon saavuttaminen toisaalta inhimillisen toiminnan ja toisaalta kehityksen ja ympäristön suojelun välillä vaatii sellaista vastuiden jakoa, joka on kohtuullinen ja selvästi määritelty suhteessa ympäristön ja luonnonvarojen kulutukseen ja käyttäytymiseen niitä kohtaan. Tämä merkitsee ympäristöasioiden integrointia talous- ja sektoripolitiikan muotoiluun ja toteuttamiseen, julkisten viranomaisten päätöksiin, tuotantoprosessien johtamiseen ja kehittämiseen sekä yksilöiden käyttäytymiseen ja valintoihin.

Kestävä (ylläpidettävissä oleva) **kehitys** tarkoittaa ohjelman mukaan sellaista politiikkaa ja strategiaa, joka pyrkii jatkuvaan taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen eikä olisi vahingollista ympäristölle ja luonnonvaroille, joiden laadusta inhimillisen toimeliaisuuden jatkuminen ja jatkuva kehitys riippuvat.

Ohjelmassa viitataan Brundtlandin komission raporttiin, jonka mukaan kestävä kehitys tyydyttää nykyiset tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien kykyä tyydyttää omat tarpeensa.

Kestävän kehityksen saavuttaminen edellyttää käytännössä muun muassa, että

- materiaalin virta eri tuotanto-, kulutus- ja käyttövaiheiden läpi on järjestettävä niin, että optimaalista uudelleenkäyttöä ja kierrätystä rohkaistaan, jolloin välty-

tään saastumiselta ja estetään rajallisten luonnonvarojen varantojen tyhjeneminen.

- energian tuotanto ja kulutus on järkeistettävä ja
- koko yhteiskunnan kulutus- ja toimintatavat on muutettava.

Ympäristön viides toimintaohjelma laadittiin YK:n Ympäristö- ja kehityskonferenssin (Rio de Janeiro kesäkuussa 1992) alla, joten on luonnollista, että siinä painotetaan yhteisön roolia kansainvälisellä tasolla. Yhteisö halutaan nähdä maailmanlaajuisesti johtavana ja asioita eteenpäin vievänä voimana.

Ympäristökomissaari Carlo Ripa di Meana ajoi voimakkaasti linjaa, jonka mukaan yhteisön olisi ollut sitouduttava ilmastonmuutoksen estämiseen ja sen takia olisi pitänyt säätää yhteisönlaajuinen hiilidioksidivero. Kun tämä kohtasi komissiossa vastustusta, erityisesti energia- ja veroasioista vastaavien komissaarien ja ministerineuvoston taholta, Ripa di Meana erosi protestiksi. (luku 7.)

Viidennessä toimintaohjelmassa esitetyt kehityssuunnat ja painopistealueet

Ohjelmassa esitetään lähtökohtana muutamia keskeisiä tietoja ympäristön tilan kehityksestä ja kehitysnäkymistä yhteisön tasolla:

- Energian kulutus lisääntyy 25 prosentilla vuoteen 2010 mennessä, jos energian kulutuksen nykyinen kasvuvauhti jatkuu. Tämä merkitsisi 20 prosentin lisäystä EY:n hiilidioksidipäästöissä vuodesta 1987.
- Kuljetussektorilla autojen lukumäärä lisääntyy 25 prosenttia ja ajokilometrimäärä kasvaa 17 prosenttia vuodesta 1990 vuoteen 2000 mennessä.
- Maataloudessa lannoitteiden käyttö lisääntyi 63 prosenttia vuodesta 1970 vuoteen 1988.
- Yhdyskuntajätteen määrä on kasvanut yli 2 prosenttia vuodessa 5 vuoden aikana, vaikka paperin, lasin ja muovin kierrätystä on lisätty.
- Veden käyttö lisääntyi 35 prosenttia vuodesta 1970 vuoteen 1985.
- Turismin arvioidaan lisääntyvän 60 prosentilla vuodesta 1990 vuoteen 2000.

Ohjelman painopistealueiksi valittiin teollisuus, energiasektori, kuljetussektori, maatalous ja turismi.

Teollisuuden osalta korostetaan vuoropuhelua teollisuuden ja viranomaisten välillä ja vapaaehtoisia sopimuksia ja muita itsesääntelyn muotoja. Teollisuuden ja ympäristön suhteissa kolmena lähtökohtana ovat parempi resurssien hallinta niiden käytön vähentämiseksi ja kilpailuaseman parantamiseksi; informaation käyttö kuluttajien valintojen edistämiseksi ja yleisön luottamuksen lisäämiseksi teolliseen toimintaan ja tuotteiden laatuun sekä kolmanneksi yhteisön standardit tuotantoprosesseille ja tuotteille.

Energian osalta korostetaan maailmanlaajuisia kysymyksiä ja hiilidioksidiongelmaa. (Luku 7.) Energian säästämiseksi ehdotettuina toimenpiteinä luetellaan muun muassa taloudellisten ohjauskeinojen käyttö (energia/hiilidioksidivero), joiden avulla energian käytön kustannuksia siirrettäisiin käyttäjille, loppukäyttäjien parempi koulutus, yhteistyössä teollisuuden kanssa laaditut menettelytapaohjeet, energiatehokkuutta koskevat standardit ja energian säästämisohjelmat, ydinenergian ympäristökysymysten selvittely, uudet energiateknologiat ja uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen.

Liikenteen nykyinen kehityssuunta on kohti tehottomuutta, tungosta, saastumista, rahan ja ajan haaskausta, kuolemanvaaraa ja terveysongelmia. Sisämarkkinaohjelman toteutuminen ja Itä-Euroopan maiden yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys merkitsevät myös liikenteen huomattavaa lisäystä. (Sisämarkkinaohjelman vaikutusta käsitellään luvussa 6. ja liikennekysymyksiä käsitellään luvussa 8.)

Kestävä liikkuminen edellyttää muun muassa

- parempaa maankäyttöä ja kehityssuunnittelua kaikilla tasoilla
- liikenteen infrastruktuurin parempaa suunnittelua ja ympäristö- ja infrastruktuurikustannusten huomioonottamista investointipäätöksissä. Nämä kustannukset olisi entistä paremmin sisällytettävä myös liikenteen käyttäjän kustannuksiin
- julkisen liikenteen kehittämistä ja sen kilpailuaseman parantamista
- kuljetusvälineiden ja polttoaineiden kehittämistä sekä vähemmän saastuttavien polttoaineiden käytön edistämistä
- ympäristön kannalta järkevämpää yksityisautojen käyttöä.

Maataloudessa lähtökohtana on se tosiasia, että maa- ja metsätalousmaa käsittää yli 80 prosenttia yhteisön pinta-alasta. Viljelijä on perinteisesti ollut maaperän ja maiseman hoitaja ja suojelija. Yhteisön maatalouspolitiikka on kuitenkin johtanut tuotantotason ylikorostumiseen (ohjelman mukaan 'joissakin osissa yhteisöä'), josta on seurannut maataloustuotannon liiallinen intensiteetti. Tämä on puolestaan johtanut luonnonvarojen riistoon ja niiden laadun heikkenemiseen. Maatalous itsekin on riippuvainen näistä luonnonvaroista eli maaperästä, vesivaroista ja ilmasta. Eroosio, eläintaudit ja eläinten lanta ovat ongelmana.

Sekä taloudellisista että ympäristösyistä on eduksi, jos maatalouden ja ympäristön sekä luonnonvarojen suhde on kestävämmällä pohjalla. Komission suunnitelmissa onkin tiedostettu tarve ekstensiivisempään maatalouteen ja resursseja ollaan suuntaamassa maatalouden maisemanhoito- ja luonnonsuojelutarkoituksiin.

Turismi on tärkeä elinkeino Euroopan unionissa. Sen osuus kansantuotteesta ja viennitituloista on yli 5 prosenttia ja työpaikoista 6 prosenttia. Viimeisen vuosikymmenen aikana turismi on lisääntynyt 14 prosenttia vuodessa yöpymisten määrällä mitattuna. Turismin kasvu tulee suuntautumaan rannikko- ja vuoristoalueille. Välimeren alue on jo nyt maailman merkittävin turistikeskittymä. Vuonna 1990 siellä vieraili 100 miljoonaa turistia. Matkustajia odotetaan 160 miljoonaa vuonna 2000. Tällainen kehitys aiheuttaa erittäin suuren uhan ympäristölle.

Ohjelmassa ehdotetaan maan käytön parempaa kontrollia, rakentamisen tiukempaa valvontaa, yksityisliikenteeseen vaikuttamista, turismin muuttamista vaihtelevammaksi, standardien käyttöönottoa melulle, juoma-, uima- ja jätevedelle, suojavyöhykkeiden luontia herkkien alueiden ympärille, loma-aikojen monipuolistamista ja henkilökunnan kouluttamista.

Ympäristöpolitiikan toimijat

Koska ohjelmassa lähdetään vapaaehtoisuudesta, yhteistoiminnasta ja jaetusta vastuusta, on luonnollista käsitellä myös ympäristöpolitiikkaan vaikuttavien eri tahojen roolia.

Julkisen vallan osalta korostetaan alueellisten ja paikallisten viranomaisten roolia. Nämä toimivat muun muassa monien direktiivien ja asetusten mainitsemina valvontaviranomaisina. Paikallis- ja aluetaso on tärkeä muun muassa maankäytön suunnittelussa ja perusrakenteen kehittämisessä sekä jätehuollossa.

Yritysten osalta korostetaan ympäristökustannusten sisäistämistä, niin että toiminnan ympäristövaikutukset näkyisivät yritysten kustannuksissa ja hinnoittelussa. Yritysten aktiivinen rooli on tärkeä muun muassa otettaessa käyttöön koko yhteisön laajuinen ympäristömerkki.

Kansalaisilla on suuri merkitys ympäristökysymyksistä kiinnostuneina kotitalousjätteidensä tuottajina, työnantajina, työntekijöinä ja kuluttajina. Ohjelmassa tuodaan esiin myöskin kuluttaja- ja ympäristöjärjestöjen rooli ja merkitys.

Viides toimintaohjelma on kompromissina sangen väljä. Se ei estä tehokasta ympäristöpolitiikkaa, mutta ei toisaalta velvoitakaan siihen selvästi. Jaetun vastuun käsite ei ratkaise subsidiariteettiongelmaa, vaan asiat ratkaistaan tapauskohtaisesti.

6 YMPÄRISTÖN ASEMA EUROOPAN UNIONIN POLITIIKASSA

6.1 Euroopan unioni - ei valtio eikä kansainvälinen järjestö?

Euroopan unionin komission ympäristöpääosaston DG XI:n lakiasiainosaston johtaja Krämer esittää melko yleisen käsityksen, jonka mukaan Euroopan unioni ei ole valtio eikä kansainvälinen järjestö perinteisessä mielessä. (Krämer 1992, s. 1 - 3)

Yhteisö eroaa valtiosta siinä, että sillä ei ole itsemääräämisoikeutta (suverenisuutta) eikä sille ole annettu lainkäyttöä kaikissa asioissa, jotka liittovaltiossa ovat lainsäädännön kohteena. Yhteisöllä on käytössään vain se valta, joka sille on annettu perustamisasiakirjoissa. Perussopimusten laajakaan tulkinta ei antaisi yhteisölle yleistä lainkäyttöoikeutta. Valtio-olemuksen puuttumisen merkinä Krämer pitää myös Euroopan parlamentin heikkoa asemaa päätöksenteossa. Yhteisön tasolla ei myöskään ole olemassa yleistä mielipidettä. Yleinen mielipide esiintyy vain jäsenvaltioiden tasolla.

Euroopan unioni eroaa muista kansainvälisistä järjestöistä siinä, että se laatii lakeja, jotka eivät vaadi jäsenvaltioiden vahvistusta ja jotka ovat suoraan sitovaa lainsäädäntöä jäsenmaissa. Krämer pitää myös komission itsenäistä päätösvaltaa kansainvälisen järjestön luonteen vastaisena, samoin Euroopan tuomioistuimen asemaa päätöksenteossa (artikla 169, jonka mukaan komissio voi ajaa kannetta jäsenvaltiota vastaan) ja lisäksi sitä, että jäsenmaiden kansalaiset valitsevat suoraan Euroopan parlamentin jäsenet.

Yleisiin valtio-opillisiin määrittelyihin nojaten on myös esitetty näkemyksiä, että yhteisö, erityisesti Maastrichtin sopimuksen unionimuodossa, on huomattavasti lähestynyt liittovaltiorakennetta. Liittovaltiolla katsotaan olevan osavaltioiden muodostama kokonaisuutta koskevaa yhteistä ja myös osavaltioiden kansalaisia välittömästi velvoittavaa valtaa. Lisäksi valtiona pidetään yhteisöä, jolla on valta määrätä alueensa yhteiskuntajärjestyksestä. (Pihlajaniemi 1993) Euroopan unioniinhan voivat kuulua vain eurooppalaiset demokraattiset markkinatalousmaat.

Syvät vedet virtaavat hitaasti

Robert M. Berry on artikkelissaan "Deep waters run slowly" korostanut jatkuvuutta ja jäsenvaltioiden tason ymmärtämistä Euroopan unionin kehityksessä. (Berry 1990) Euroopan unionin kehityksen ymmärtämiseksi sitä on tarkasteltava kahdella tasolla: muutoksia yhteisön tasolla ja jatkuvuutta jäsenvaltioiden tasolla. Kotimaiset rakenteet, traditionaaliset taloudelliset sopeutumisstrategiat, kansallinen kulttuuri ja jopa turvallisuuspolitiikka merkitsevät jatkuvuutta. Integraatioprosessia tutkittaessa olisi pyrittävä ymmärtämään, kuinka kotimaiset rakenteet vaikuttavat yhdessä ulkoisten välttämättömyyksiä kanssa, jolloin syntyy kilpailevaa ulkomaankauppapolitiikkaa sellaistenkin maiden kesken, jotka pyrkivät hyödyntämään integraation etuja.

ETLA paperi.

Toisen maailmansodan jälkeen Euroopan tulevaisuutta suunniteltaessa **uudelleenrakentajat** keskittyivät edessä oleviin ongelmiin ja niiden välittömään ratkaisuun. **Rajojen ylittäjät** (transcenders) puolestaan korostivat pitkän ajan kysymyksiä. Uudelleenrakentajat kannattivat elpymistä kansallisvaltioiden puitteissa. Rajojen ylittäjien mielestä nousun piti perustua Euroopan keskinäiseen taloudelliseen riippuvuuteen. Ristikkäin tämän jaon kanssa oli jako kahteen strategianäkemykseen, poliittiseen determinismiin ja taloudelliseen determinismiin. Taloudellisen determinismin edustajat uskoivat, että poliittinen yhteistyö seuraisi taloudellisesta yhteistyöstä, ja vastaavasti poliittisen determinismin edustajat uskoivat, että riidanalaiset asiat voitiin ratkaista vain poliittisin sopimuksin.

Poliittisen determinismin edustajista osa halusi ylittää kansallisvaltion rajat ja kannatti federalistista järjestelmää, jossa ylikansallinen valta olisi Euroopan yhteisön tasolla. Osa poliittisen determinismin edustajista ei halunnut siirtää päätösvaltaa yhteisön tasolle vaan kannatti valtioliittoa (konfederaatiota, itsenäisten valtioiden yhteisöä). Heitä kutsuttiin nationalisteiksi tai pluralisteiksi.

Taloudelliseen determinismiin uskovat kannattivat kahta erilaista funktionaalista lähestymistapaa. Osa kannatti kansallisvaltion uudelleenrakentamista ja sen takia taloudellisen yhteistyön lisäämistä sellaisilla aloilla, joilla ei helposti syntyisi poliittisiä tai yhteiskunnallisia ristiriitoja. Osa, eli ns. neofunktionalistit, kannatti taloudellista determinismia strategiana, jolla kansallisvaltio voitiin ylittää. He otaksuivat, että taloudellisen integraation hyödyt johtaisivat poliittisen integraation hyväksymiseen.

Berryn näkemyksen mukaan Saksa on Euroopan integraatioprosessissa edustanut neofunktionalistista ajattelutapaa ja Englanti ja Ranska ovat seuranneet poliittisen determinismin strategiaa. Berryn rauhoittavan näkemyksen mukaan kansallisten erojen "syvät vedet" takaavat sen, että federalistinen tavoite pysyy eurooppalaisen identiteetin symbolina, mutta ei eurooppalaisen todellisuuden symbolina. Joka tapauksessa Berry korostaa, että Euroopan integraatiota ei voi ymmärtää, ellei tunne siihen osallistuvien tärkeimpien maiden politiikkaa ja kulttuuria.

Funktionaalisen teorian mukaan on olemassa kahdenlaisia kerrannais- tai seurausvaikutuksia, jotka vaikuttavat integraation laajenemiseen ja syvenemiseen. Funktionaaliset seurausvaikutukset johtuvat siitä, että epätäydellinen integraatio heikentää eri alojen asioiden hoidon tehokkuutta. Tehottomuus ja asioiden hoidon vaikeus aiheuttaa painetta integraation syvenemiseen ja laajenemiseen. Hallituksen asioihin puuttuminen yhdellä sektorilla synnyttää vaikutuksia koko taloudessa. Mikä tahansa tila integraation ja itsenäisyyden välillä on sen takia epävakaa. (Moravcsik 1993)¹

Talousteorian perustelut yhteisön ympäristöpolitiikan tarpeellisuudelle voidaan myös lukea eräällä tavalla funktionalististen teorioiden piiriin. Coasen teoreema on erittäin tunnettu. Se lähtee liikkeelle eksternaliteeteista, ulkoisvaikutuksista, joilla tarkoitetaan talousyksikön toiminnan sellaisia vaikutuksia, jotka eivät näy niiden omissa tuotoissa tai kustannuksissa mutta joilla on vaikutusta koko yhteisön toimintaan. Eksternaliteet-

¹ Myöskin Sari Okon tutkimus "Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikka alueellisena ympäristöongelmien ratkaisijana" (Eurooppa-Instituutti 1992) voitaneen lukea funktionalististen teorioiden piiriin.

tistä on kysymys silloin, kun yrityksen ei tarvitse vastata toimintansa kaikista seurauksista. Taloudellinen tehokkuus toteutuu, kun kustannukset sisäistetään, saadaan kohdistettua ne aiheuttaneille yrityksille. Ideaa, jonka mukaan osapuolet voivat tehdä sopimuksen, jolla ulkoisvaikutukset sisäistetään, nimitetään Coasen teoreemaksi. Jos kahdella toimijalla on täydellinen tieto maailmasta, myös eksternaliteeteista, ja ne voivat neuvotella kustannuksitta, toimijat tekevät itselleen edullisen sopimuksen eksternaliteetin tasosta. Sopimus voi merkitä vaikkapa yhteisen yrityksen perustamista tai se voi koskea vastuunjakoa muuten. Ulkoisvaikutuksen olemassaolosta yleensä voidaan johtaa perustelu ja tarve julkisen vallan ympäristöpolitiikalle. (Stiglitz 1988) Coase tarkoitti sopimusjärjestelmän julkisen vallan ympäristöpolitiikan, esim. ympäristöverojen, vaihtoehdoksi. Kuitenkin, jos Euroopan unioni nähdään neuvottelujärjestelmäksi, unionin ympäristöpolitiikka voidaan perustella myös Coasen periaatteella. (Coase 1960)

Euroopan unionin laajuisella ympäristöpolitiikalla voidaan nähdä olevan ainakin kaksi etua verrattuna eri valtioiden harjoittamaan omaan erilliseen ympäristöpolitiikkaan: Se kohdistuu 2,5 miljoonan neliökilometrin suuruiselle alueelle ja yhteisön puitteissa voidaan estää ympäristösäädösten erilaisuuden aiheuttama kilpailuaseman ja kilpailun vääristyminen. Suuren alueen puitteissa voidaan kaukokulkeutuvat tai ainakin rajat ylittävät saasteet torjua ikään kuin yhden maan sisäisinä saasteina. Sisämarkkinoita ja Saksan ja Hollannin ympäristöpolitiikkaa koskevassa raportissa tuodaan näiden näkökohtien lisäksi esille se, että kilpailun tehostuminen voi pakottaa yritykset pienentämään kustannuksiaan, jolloin ympäristöinvestointien kaltaiset "tuottamattomat projektit" voivat jäädä toteutumatta. Monien ympäristövalvonnan keinojen nähdään lisäksi olevan hyvin byrokraattisia ja kustannuksia lisääviä. Taloudellisten ohjauskeinojen käyttöönnotolla nähdään olevan mahdollista alentaa hallintokustannuksia. (Ben-nett 1989)

Komission ympäristökomissaarina toiminut Karel van Miert korosti kesällä 1992, että sisämarkkinaohjelman täytäntöönpano vaatii homogeenisia ympäristöstandardeja yhteisönlaajuisesti, jos on tarkoitus välttää kaupan esteet ja päästä eroon kilpailun vääristymistä. (Environment: Karel van Miert unveils priorities 1992)

Suuret maat hyötyvät enemmän taloudellisesti tuotannon mittakaavaeduista. Siten niillä olisi periaatteessa mahdollista ylläpitää korkeampia ympäristöveroja tai korkeampia ympäristöstandardeja kuin pienillä. (Haavio 1993) Samaan suuntaan vaikuttaa se, että suurten maiden ulkomaankaupan kansantulo-osuus on pieni, joten kansainvälinen kilpailukyky ei ole niin tärkeä yhteiskunnallinen kysymys kuin pienissä maissa. Euroopan unionin ulkoinen (external) kauppa on vain noin 10 prosenttia kansantuotteesta eli osuutena suunnilleen samalla tasolla kuin USA:n ja vain noin kolmannes niiden koko ulkomaankaupasta, jossa jäsenmaiden välinenkin kauppa on otettu huomioon.

Moravcsikin käsityksen mukaan poliittiset seurausvaikutukset johtuvat siitä, että ylikansallisten elinten olemassaolo synnyttää instituutioiden rakentamisen itseään vahvistavan prosessin. Nykyaikaisen integroidun kansainvälisen talouden säätely edellyttää ylikansallisten viranomaisten suorittamaa teknokraattista valvontaa. Neofunktio-

naalista teoriaa seurattaessa EU:n kehitys olisi asteittaista, automaattista ja syvenevää. Mutta näin ei ole Moravcsikin mukaan ollut laita, vaan yhteisön rakentamisprosessi on edennyt sarjana hallitustenvälisen kaupantekojen ponnahduksia ja puuskia.²

Moravcsik ottaakin yhteisön kehityksen analysoinnin lähtökohdaksi teorian liberaalista hallitustenvälisestä yhteisöstä. Teoria perustuu kolmeen lähtökohtaan: oletukseen valtion rationaalisesta käyttäytymisestä, kansallisten preferenssien muodostuksen liberaaliin teoriaan ja kolmanneksi analyysiin valtioiden välisistä neuvotteluista hallitusten välisenä toimintana. Samoin kuin Berry, Moravcsik toteaa eri maiden sisäisen politiikan analyysin olevan edellytys valtioiden välisen strategisen vuorovaikutuksen ymmärtämiselle. Kansallisilla hallituksilla on kannustin yhteistyöhön silloin, kun politiikan koordinointi lisää niiden mahdollisuuksia vaikuttaa kotimaiseen poliittiseen päätöksentekoon. Näin ne voivat saavuttaa päämääriä, jotka muuten olisivat mahdottomia. Tällainen tilanne syntyy useimmiten silloin, kun yhteistyö eliminoi negatiivisia kansainvälisen politiikan ulkoisvaikutuksia. Esimerkkinä Moravcsikilla ovat muun muassa löyhät kotimaiset ympäristöpäästöstandardit, jotka voivat aiheuttaa kustannuksia ulkomailla. Kansalliset hallitukset käyttävät Euroopan unionia ja sen instituutioita osana kaksoisstrategiaa, jolla ne voittavat kotimaisen vastustuksen ("opposition"). Toisaalta yhteisö antaa hallituksen aloitteille suuremman legitimiisyyden kotimaassa ja toisaalta yhteisön tuella hallitus voi suuremmissa määrin hallita kotimaista "esityslistaa".

Moravcsik toteaa, että Euroopan unionin "demokratiavaje" saattaakin olla sen menestyksen suurin syy.

Valtioiden väliseen neuvotteluvoimaan vaikuttaa kolme tekijää: yksipuolisen politiikan vaihtoehdot (uhka ei-sopimuksesta), vaihtoehtoiset koalitiot (ulkopuolelle sulkeamisen uhka) ja kolmanneksi kyky kompromisseihin ja linkitykseen (lehmänkaupat).

Monissa tapauksissa esimerkiksi Englannin ja Espanjan hallitukset ovat hyväksyneet korkeampia ympäristönormeja yhteisötasolla kuin kotimaassa. Osaksi näissä on kysymys määräenemmistöpäätöksistä, mutta myöskin siitä, että säätelykysymyksissä kaupalliset ja hyvinvointinäkökulmat kietoutuvat yhteen. Korkeat kansalliset standardit toimivat kuten sallitut ei-tariffiesteet jäsenmaiden välisessä kaupassa (artikla 36).

Tuotteiden ympäristönormien säätäminen tuottaa usein odottamattomia liittoutumia, esimerkkeinä autojen päästöt, pullojen ja pakkausten kierrätys ja myrkyllisiä kemikaleja koskevat normit. Korkean suojelutason maiden Saksan, Hollannin ja Tanskan tuottajat hyväksyvät korkeampia normeja kuin ilman yhteisöä, koska joissakin tapauksissa muiden jäsenmaiden tuottajia sitovat tiukat standardit voivat parantaa Saksan, Tanskan ja Hollannin tuottajien kilpailuasemaa. Korkeat standardit yhteisönlaajuisesti olisivat siis viimeksimainittujen etu. (Moravcsik 1993, 502)

² Funktionaalista teorioista ja niiden kritiikistä on kirjoittanut mm. Jan-Peter Paul (Paul 1994).

Ympäristöpolitiikan laajuus ja implementointi

Ympäristöpolitiikan laajuus ja "syvyys" vaihtelee melkoisesti jäsenmaasta toiseen. Vauraammilla mailla on enemmän "varaa" ympäristöpolitiikkaan. Yleisen käsityksen mukaan Saksa, Tanska ja Hollanti ovat yhteisön eturivin maat ympäristöpolitiikassa.

Komission raportissa yhteisön lain noudattamisesta jäsenmaissa vuonna 1992 todetaan tosiasiana, että vain viidessä jäsenmaassa on varsinainen (real) ympäristöpolitiikan valvontaviranomainen (control structure). Raportissa todetaan kuitenkin, että yhteisön lain sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön ja erityisesti direktiivien käyttöönotto (implementointi) on kiihtynyt vuoden 1993 määrärajan - sisämarkkinoiden voimaantulo 1.1.1993 - lähestyessä. Keskeinen väline yhteisön lakien seurannassa ja voimaansaattamisessa on Rooman sopimuksen artikla 169, jonka mukaan komissio voi ajaa kannetta jäsenvaltiota vastaan Euroopan tuomioistuimessa. Kansalaisten valitukset ovat keskeinen lähde lakien rikkomusten selville saamiseksi. Valituksia oli lähes 1200 vuonna 1992.

Ympäristödirektiiveistä oli kaikilla jäsenmailla vuonna 1992 keskimäärin 92 prosenttia saatettu ainakin muodollisesti voimaan. Tanskassa oli sovellettu 99 prosenttia direktiiveistä ja Hollannissa 97 prosenttia. Vuonna 1990 direktiivien käyttöönottoaste oli jäsenmaiden keskiarvona 88 prosenttia. Italiassa oli selvästi heikoin prosenttiluku molempina vuosina, 63 prosenttia ja 83 prosenttia. On kuitenkin selvää, että tällaiset prosenttiluvut ovat varsin heikko indikaattori eri jäsenmaiden ympäristönsuojelun tasosta ja yhteisön ympäristönsuojelulainsäädännön todellisesta soveltamisesta. (Official Journal C 338, 31.12.1991, Commission of the European Communities 1993)

6.2 Markkinat vai ympäristö?

Euroopan unioni on keskeisesti talousyhteisö. Ympäristönsuojelu on vain yksi sen tavoitteista ja päämääristä. Arvioidessaan yhteisön ympäristöpolitiikkaa Schaefer (Schaefer 1992) esittää positiivisina seikkoina, että yhteisö on toiminut ympäristöpolitiikan innovaattorina ja ympäristöasioiden moottorina, samoin kuin se on edistänyt ympäristöasioiden tuleamista yhä tärkeämmiksi kysymyksiksi koko yhteisön alueella.

Lisäksi Schaefer esittää oleellisina seikkoina, että ympäristöpolitiikka on edistänyt yhteisön koheesiota ja on estänyt jäsenvaltioita liukumasta erilleen toisistaan. Samoin ympäristöpolitiikka on tuonut yhteisölle lisää painoarvoa kansainvälisissä yhteyksissä. Viimeiseksi - mutta ei vähäisimmäksi - ympäristöpolitiikka on myötävaikuttanut sisämarkkinoiden toteutumiseen sen lisäksi, että se on tuonut johtajuutta ja poliittisen suunnan määrittelyä koko yhteisölle.

Yhteisön kehitys voidaan käsittää epälineaariseksi, koheesio joko heikkenee tai vahvistuu. Yhteisön kehittämistä haluavat johtajat pelkäävät taantumista. "Momentumin" säilyttäminen nähdään tärkeäksi. Yhteisössä erityinen etu on alistettu yleiselle, ja

"yleinen etu" on koko yhteisön vahvistuminen ja yhteismarkkinoiden kehitys kohti täydellisyyttä.

Maastrichtin sopimuksen artiklassa 130 r määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen. - Yhtenäisasiakirjassa todettiin vastaavasti vain, että "ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset ovat osa yhteisön muuta politiikkaa".

Maastrichtin sopimuksen artiklassa 3 luetellaan 20 yhteisön toiminta-aluetta. Näitä ovat yhteinen kauppapolitiikka, maatalouspolitiikka, sisämarkkinat, yhteinen liikenne-politiikka, taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen, kehitys-yhteistyöpolitiikka, kuluttajansuoja jne. Yhtenä kahdestakymmenenestä kohdasta mainitaan ympäristöpolitiikka. Yleislausekkeena voidaan pitää kohtaa h), jonka mukaan yhteisön toimintaan sisältyy jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen siinä määrin kuin se on tarpeen yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta. Tämä kohta on jo Rooman sopimuksessa.

*Yhteisön
oikeus*

~~Ympäristönsuojelu ei ole yhteisön keskeinen tavoite tai toimintaloikka. Pelkästään artiklan 3 kohtien lukumäärän mukaan arvioituna toiminnan painopiste on yhteismarkkinoiden toimivuuden edistämässä.~~

Useimmiten kysymykseen tuleva konflikti kansallisen ympäristölainsäädännön ja yhteisön lain välillä on se, että yhteisön periaate tavaroiden vapaasta liikkumisesta on ristiriidassa kansallisten ympäristömääräysten kanssa.

Etsittäessä tasapainoa ympäristö- ja muiden tavoitteiden välillä käytetään hyväksi kahta periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja syrjinnän kieltoa. (Krämer 1992, s. 14 - 15)

Suhteellisuusperiaatteen mukaan käytetyn keinon täytyy olla sopiva ja välttämätön hyväksytyyn tavoitteeseen saavuttamiseksi. Esimerkiksi markkinoinnin kieltä ei ole pätevä, jos sama tavoite voidaan saavuttaa lupajärjestelmällä tai asianmukaisilla merkintävaatimuksilla. **Syrjinnän kieltä** puolestaan määrää, että yhteisön toimenpiteellä ei saa olla tarkoituksena eikä seurauksena jäsenvaltioiden taloussektoreiden tai tuotteiden erilainen kohtelu, ellei sellainen erilainen kohtelu ole objektiivisesti oikeutettu.

Artiklan 130 t mukaan jäsenvaltioita ei estetä pystyttämästä tai toteuttamasta yhteisön tasoa tiukempia ympäristönsuojelutoimenpiteitä. Toisaalta koko yhteisön toiminnalle keskeistä on yhtenäisasiakirjan artikla 100 a, jonka mukaan neuvosto toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Kansallisista määräyksistä ja säännöksistä todetaan, että ne eivät saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Artiklalla 100 a jäsenmaita pyritään estämään käyttämästä väärin oikeuttaan poiketa yhteisön säädöksistä tiukempaan suuntaan. Jokaisella kansallisen tason säädöksellä, joka menee yhteisön määräysten ohi täytyy olla pätevä perustelu. Kyseessä on oltava erityinen tilanne, jossa on mahdollista osoittaa tarve pitää yllä erityisen korkeaa ympäristönsuojelun tasoa. (Club de Bruxelles 1992, 1.9)

"Cassis de Dijonin" ennakkotapaus on ollut hyvin merkittävä. Saksalaiset yrittivät estää Dijonin Cassiksen (makea viini) maahantuonnin kansallisiin normeihin vedoten. Euroopan tuomioistuin päätti kuitenkin (20.2.1979), että yhdessä maassa laillisesti valmistettu ja myyty tuote on periaatteessa vapaasti myytävissä muidenkin jäsenmaiden markkinoilla. Tämä päätös merkitsi sitä, ettei jokin yhteisön jäsenmaa voinut kieltää toisen jäsenmaan tuotteen myyntiä pelkästään sillä perusteella, että se hieman poikkesi kotimaisista tuotteista. (Hjerpe ja Hjerpe 1992, s. 76 - 77)

Tanska otti vuosina 1978 - 1981 käyttöön virvoitusjuoma- ja olutpullojen kierrätysjärjestelmän, jonka mukaan pullojen piti olla kierrätettäviä ja kansallisen ympäristöviranomaisen hyväksymiä. Koska eri pullotyyppejä oli vaikea saada hyväksytyksi ja pantti- ja kierrätysjärjestelmät olivat kalliita, ulkomaisten kilpailijoiden pääsy Tanskan markkinoille vaikeutui selvästi. Kansalliset toimialajärjestöt valittivat komissiolle, joka alkoi ajaa tapausta tuomioistuimessa. Vuonna 1984 Tanska muuttikin määräyksiään niin, että pulloja ei tarvinnut etukäteen hyväksyttää, kunhan pantti- ja kierrätysjärjestelmä oli olemassa ja pullo taitettiin käytön jälkeen. Mutta vapaille pullotyypeille oli 3000 hehtolitrin myynnin maksimiraja. Englannin hallitus valitti tästä asiasta.

Syyskuussa 1988 Euroopan tuomioistuin antoi asiassa päätöksen, jota on tulkittu ympäristönsuojelun voitoksi. (Club de Bruxelles 1992, 1.9 - 1.11) Yhteisön spesifisen harmonisoidun lainsäädännön puuttuessa jäsenvaltiot voivat itse päättää, mitä ne pitävät ympäristönsuojelun sopivana tasona. Ensinnäkin tuomioistuin päätti, että pullojen ja vastaavien tyyppien ei tarvinnut etukäteen hyväksyttää. Tässä siis seurattiin Dijonin Cassisin periaatetta. Toiseksi 3000 hehtolitrin raja poistettiin. Jäsenvaltio ei saanut ottaa käyttöön uudelleentäyttämiseen pakottavaa järjestelmää, koska se suojelee markkinaosuuksia. Mutta pullojen piti olla kerättävissä ja/tai kierrätettävissä olevia. Kolmanneksi tuomioistuin torjui komission väitteen, että pakollinen pantti- ja palautusjärjestelmä sinänsä olisi artiklan 30 (jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ovat kiellettyjä) vastainen ollessaan suhteeton pyrittäyn ympäristönsuojelutavoitteeseen nähden. Tuomioistuimen mukaan komissio ei ollut pystynyt, johtuen sisäisistä erimielisyyksistä, määrittelemään, mikä oli riittävä ja tarkoituksenmukainen ympäristönsuojelun taso.

Vain tapaus tapaukselta voidaan ratkaista, kumman artiklan (130 t vai 100 a) mukainen periaate on voimakkaampi.

Krämer (Krämer 1992, s. 16 - 18) luettelee joukon tapauksia, joissa otetaan kantaa yhteismarkkinoiden ja ympäristönsuojelun suhteisiin:

1) Paikalliset viranomaiset Ranskassa päättivät verottaa radioaktiivisten jätteiden kuljetusta ja varastointia. Koska yhteisöllä ei ole jäteveroa koskevaa lainsäädäntöä ja koska vero ei merkinnyt diskriminointia kotimaisen ja ulkomaisen jätteen välillä, vero hyväksyttiin.

2) Saksa kielsi indonesialaisten sammakoiden maahantuonnin, myöskin muista jäsenvaltioista. Rooman sopimuksen artiklan 30 mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ovat kiellettyjä, mutta artiklan 36 mukaan kyllä voitaisiin kieltää tuonti mm. eläinten terveyden ja elämän suojelemiseksi. Euroopan tuomioistuin on

kuitenkin useissa tapauksissa päättänyt, että artiklan 36 mukaisten toimenpiteiden on oltava välttämättömiä, sopivia ja kohtuullisia. Indonesia ei kiellä sammakoiden maastavientiä. Täten Saksalle jäi todistustaakka siitä, että sammakoiden tuontikielto suojeleisi luontoa Saksassa tai Indonesiassa.

3) Elävien kangasriekkojen maahantuontia Hollantiin ei voinut kieltää, vaikka Hollannissa niiden metsästys ja kauppa on kielletty. Yhteisön määräysten mukaan tämän linnun metsästys ja kauppa oli sallittua Englannissa. Krämer arvostelee tuomioistuimen päätöstä, jossa hänen mukaansa kallistuttiin liikaa tavaroiden vapaan liikkumisen puolelle, ottamatta riittävästi huomioon (silloin voimassa olleen yhtenäisasiakirjan) artiklan 130 r kohta 2 ja artiklaa 130 t, joiden mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset ovat osa yhteisön muuta politiikkaa ja jäsenvaltioita ei estetä toteuttamasta yhteisön tasoa tiukempia suojatoimenpiteitä.

4) Lanslebourgin (Ranska) pormestari kielsi yli 7,5 tonnin kuorma-autojen ajon kylän läpi vuonna 1990, perustellen toimenpidettä ympäristö- ja liikenneturvallisuusseikoilla. Komissio hyväksyi toimenpiteen, koska päätös ei diskriminoinut ranskalaisten ja ulkomaalaisten kuorma-autojen välillä. Jopa paikallisille kuorma-autoille sallitut poikkeukset olivat hyväksyttäviä.

5) Vuonna 1991 Ranska kielsi aldrinin ja dieldrinin tuonnin ja tuotannon, koska ne olivat ympäristölle vaarallisia ja hyvin pysyviä vedessä. Vaikka näitä aineita tuotettiin vain yhdessä jäsenmaassa, kielto ei ollut diskriminoiva, koska se kohdistuu myös potentiaalisiiin ranskalaisiin tuottajiin. Lisäksi aldrinin ja dieldrinin vahingollisuus ympäristölle oli hyvin tunnettu.

6) Vuonna 1987 Saksa ilmoitti kieltävänsä myrkyllisen pentakloorifenolin (PCP) käytön. Ainetta käytetään muun muassa puun lahosuojaukseen. Komissio ilmoitti tämän jälkeen valmistelevansa säädöstä asiasta, ja ehdotus valmistui vuonna 1988. Komission ehdotus ei mennyt kuitenkaan niin pitkälle kuin saksalainen luonnos. Saksan säännös astui voimaan vuonna 1989, ja Euroopan Parlamentti vaati PCP:n täydellistä kieltä. Ministerineuvostossa Saksa, Tanska ja Hollanti kannattivat komission ehdotuksen tiukentamista. Ne ilmoittivat aikovansa ottaa käyttöön yksipuolisesti tiukempia määräyksiä kuin yhteisö vedoten artiklan 100 a kohtaan 4, joka mahdollistaa jäsenvaltion poikkeamisen yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteestä muun muassa ympäristösyistä (ns. ympäristötakuu). Kohdan 4 mukaan komissio vahvistaa kyseiset kansalliset poikkeamat todettuaan, että ne eivät ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Yhteisön asiaa koskeva direktiivi hyväksyttiin vuonna 1991. Krämerin mukaan tapaus on erinomainen esimerkki siitä, miten jäsenvaltio voi omaksua pioneerirollin ympäristölainsäädännössä ja aggressiivisella keskustelutaktiikalla muiden maiden kanssa saavuttaa neuvostossa enemmistö tiukemmalle ympäristönsuojelulle.

Euroopan tuomioistuin perui kuitenkin 17.5.1994 komission antaman luvan kieltää runsaasti PCP:tä sisältävien tuotteiden tuomisen Saksaan ja Tanskaan. Komissio oli antanut luvan joulukuussa 1992. Ranska oli valittanut päätöksestä. Nyt tuomioistuin totesi, että komission päätös ei ole sopusoinnussa EU:n lakien kanssa, koska ei ollut riittäviä perusteita sallia Saksalle poikkeamista EU:n yleisistä PCP-normeista, joten päätös on mitätön. Mutta komissio ilmoitti pitävänsä kiinni Saksan PCP-normeista. Komissio aikoi uusia Saksan PCP-päätöksen, mutta perustelee sen ensi kerralla entistä laajemmin sekä ympäristön että kilpailun näkökulmasta. (Krämer 1992, s. 47, Hulkko 1994, Raivio 1994, Bjerström 1994)

Valinta artiklojen 100 a ja 130 s (yhteismarkkinoiden toteuttaminen, lainsäädännön lähentäminen ja toisaalta ympäristönsuojelun tavoitteiden mukaisista toimista päättä-

minen) välillä perustuu Krämerin (1992, s. 81 - 84) mukaan siihen, kumpaa tavoitetta lähempänä aiottu toimenpide on objektiivisesti. Kun tehdään päätöksiä tuotestandardeista, jotka koskevat kaikkia jäsenvaltioita, sovelletaan artiklaa 100 a, sillä vain yhdenmukaiset määräykset mahdollistavat tavaroiden ja palvelusten täydellisen vapaan kulun kansallisten rajojen yli. Artiklaa 100 a sovelletaan, kun kyseessä ovat rajoitukset, kiellot ja päästöjen maksimirajat. Samoin Krämerin mukaan, kun tulevaisuudessa päätetään moottoriajoneuvojen päästörajoituksista, niiden täytyy perustua artiklaan 100 a. Näin on senkin takia, että määräyksiin sisältyy usein ympäristönäkökohtien lisäksi teknistä standardisointia.

Kun tuotteita kielletään tai niitä koskevista rajoituksista päätetään, on tarkoituksena säilyttää sisämarkkinoiden yhtenäisyys jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavia toimenpiteitä vastaan, joiden motiivit eivät lainkaan ole aina läpinäkyviä. Tällaisissa tapauksissa toimenpiteiden laillisena perustana on artikla 100 a.

Mutta tämä ei päde, jos yhteisö on valtuuttanut jäsenvaltion poikkeamaan yhteisön määräyksistä ympäristönsuojeluyiden takia. Tällöin yhteisön suojelutavoite on niin voimakas, että se sallii poikkeamisen yhteisön sisämarkkinatavoitteesta. Niinpä direktiivi, joka sallii jäsenvaltioiden kieltää lyijytetyn bensiinin käytön, perustui artiklaan 130 s.

Tavaroiden esteetön liikkuminen ei koske tehtaita ja teollisuuslaitoksia. Ympäristösäädökset voivat huomattavasti vaikuttaa kustannustilanteeseen ja siten kilpailuasemaan. Krämerin arvion mukaan säädösten perustuminen artikloihin 130 s, t voi aiheuttaa sen, että jäsenvaltiot pidäytyvät yhteisötason säädöksiä tiukemmasta omasta lainsäädännöstä estääkseen oman teollisuuden kilpailukyvyä karsimisen.

Jos yhteisön lainsäätäjät pyrkivät yhtäaikaan saavuttamaan suojelun korkean tason ja välttämään kilpailun vääristymät, toimenpiteiden täytyy perustua artiklaan 100 a. Krämer on sitä mieltä, että mitä tiukempi yhteisön ympäristösäädös on, sitä todennäköisemmin se perustuu artiklaan 100 a, jotta vältettäisiin ympäristöperusteinen kilpailun vääristyminen. Vastaavasti, jos minimistandardeja laaditaan artiklan 130 s perusteella, ne pyrkivät olemaan alhaisella suojelun tasolla ja saattavat vääristää kilpailua, koska jäsenmaat voivat poiketa niistä. Luvussa 6.4. esitetään väliaikaisen ympäristökomissaarin Karel van Miertin ja sisämarkkinaohjelman ympäristövaikutuksia tutkineen komission Task Forcen tämän kanssa yhdensuuntainen näkemys, että sisämarkkinaohjelman toteuttaminen vaatii tai edellyttää homogeenisiä ympäristöstandardeja. Tuntuu kuitenkin siltä, että Krämer jossain määrin sekoittaa ympäristönsuojelun "tiukkuuden" kaksi eri merkitystä: tiukkuus suojelun korkean tason mielessä ja tiukkuus säädösten suurena yhdenmukaisuutena, homogeenisuutena. Ainakin voi sanoa, että vaikka tiukka ympäristösäädös edellyttääkin sen säätämisen perustamista artiklaan 100 a, päinvastainen ei välttämättä pidä paikkaansa: ympäristösäädöksen perustaminen artiklaan 100 a ei takaa säädöksen tiukkuutta suojelun korkean tason mielessä.

Sisämarkkinaohjelma ja määrätystä näkökulmasta kilpailun tasapuolisuuskin edellyttävät yhtenäisiä standardeja, mutta suojelun korkea taso ei ole itsestään selvä asia. Ympäristöpolitiikka ei tapahdu yhteiskunnallisessa eikä taloudellisessa tyhjiössä, joten

päätösten on väistämättä oltava kompromisseja, joissa eri maiden erilaiset olosuhteet, edellytykset ja mahdollisuudet pyritään ottamaan mahdollisimman tasapuolisesti huomioon. Varsin lähellä onkin se mahdollisuus, että pitemmälle menevä harmonisointi sisämarkkinaohjelman mukaan asettaa rajoituksia ympäristöpolitiikassaan edistyneimpien maiden toimintavapaudelle. (Task Forcen kannanotot edellä ja vaikkapa Saksan Ympäristöministerin Klaus Töpferin kannanotto kierrätystä käsittelevässä luvussa 9.)

Yhtenäisasiakirjan (1987) mukaan harmonisointilainsäädäntö (artikla 100 a) säädettiin määränemmistöllä, mutta ympäristölainsäädäntö (artikla 130 s), jonka määräykset ovat luonteeltaan minimimääräyksiä, yksimielisesti. Tämä aiheutti poliittista kisanhännänvetoa siitä, kumpaan artiklaan lainsäädäntö perustuu. Ne maat ja ryhmittymät, jotka pyrkivät jarruttamaan ympäristölainsäädäntöä, tukeutuivat artiklaan 130 s, koska siihen perustuvat asiat oli helpompi torjua yksimielisyysedellytyksen takia. Komissio kannatti usein 100 a:n soveltamista, koska komission linjana on ollut sisämarkkinoiden ja harmonisoinnin edistäminen ja koska asioita oli helpompi saada ratkaisuun tämän artiklan perusteella. Maastrichtin sopimuksen jälkeen ero päätöksenteon helpouden suhteen näiden pykälien välillä on pääsääntöisesti poistunut, kun nyt ympäristöasiatkin päätetään määränemmistöllä. Maastrichtin sopimuksen vaikutuksesta unionin ympäristölainsäädäntöön ei kuitenkaan ole vielä kokemuksia.

6.3 Taloudellisten ohjauskeinojen käyttö

Saastuttaja maksaa-periaate on jo sinällään eräänlainen ympäristöpolitiikan taloudellinen ohjauskeino. Yhteisön rahastojen käyttöä on ohjattu ympäristötarkoituksiin. Varsinaisista taloudellisen ohjauksen keinoista - veroista, maksuista ja tukipalkkioista - on keskusteltu paljon yhteisön piirissä. Keskeistä ajankohtaista hanketta, hiilidioksidiveroa, käsitellään luvussa 7. Lisäksi yhteisön tutkimus- ja teknologiahankkeilla edistetään ympäristöongelmien ratkaisua.

Rahastot

Vuosina 1989 - 1993 yhteisön rakennerahastoista jaettiin varoja lähes 50 miljardia ECU:a, joista vain 6 prosenttia suuntautui ympäristötarkoituksiin. Ympäristötarkoituksiin on jaettu varoja sekä aluekehitysrahastosta (ERDF) että maatalouden takuu- ja ohjausrahastosta (EAGGF).

Noin neljä viidesosaa rahastojen käytöstä on suuntautunut tavoitteen 1 (alikehittyneiden alueiden tukeminen) mukaisiin hankkeisiin. Näistä varoista noin 6 prosenttia meni ympäristötarkoituksiin. Tavoitteen 2 (taantuvien teollisuusalueiden tukeminen) mukaisesta rahastojen käytöstä 15 prosenttia suuntautui ympäristötarkoituksiin ja tavoitteen 5b (maatalousvaltaisten alueiden kehittäminen) rahastojen käytöstä vastaavasti 12

prosenttia. Tavoitteen 5a (maatalouden rakennemuutoksen edistäminen) rahastojen käytöstä suuntautui ympäristötarkoituksiin vain 1 prosenttia.

Maastrichtin sopimuksessa perustetun koheesiorahaston varoja voidaan käyttää ympäristötarkoituksiin. Vuosina 1994 - 1999 Kreikka, Espanja, Irlanti ja Portugali tulevat saamaan koheesiorahaston varoja noin 15 miljardia ECU:a. Rakennerahastojen varojen käyttö on kasvamassa peräti 140 miljardiin ECU:un vuosina 1994 - 1999. (Club de Bruxelles 1992, 1.56 - 1.57, Europe Environment October 26, 1993)

Yhteisön ympäristötutkimusohjelmasta LIFE päätettiin vuonna 1991 ja se aloitti vuonna 1992 (asetus 21.5.1992). Ohjelma pyrkii rahoittamaan uraa-uurtavaa tutkimusta ympäristöalalla. Rahoitusosuus vaihtelee 50 ja 75 prosentin välillä. Ohjelman pääasialliset toiminta-alueet ovat kestävän kehityksen edistäminen ja ympäristön laadun parantaminen, luonnon ja kasvupaikkojen suojelu, jäsenvaltioiden hallinnon yhteistyön parantaminen ja ympäristön seurannan kehittäminen, koulutus ja harjoittelu sekä tekninen apu yhteisön ulkopuolella ympäristöpolitiikan ja ympäristön toimintaohjelmien luomiseksi. Vuoteen 1995 saakka LIFE-ohjelmalle on budjetoitu 400 miljoonaa ECU:a. Ulkopuolisille maille on tarkoitus suunnata 5 prosenttia kokonaisavustusmäärästä. Ministerineuvosto päättää määränemmistöllä ohjelman toisesta vaiheesta 1. tammikuuta 1996 mennessä. (European Report, October 9, 1993, Europe Environment, October 26, 1993, Club de Bruxelles 1992, 1.48)

Taloudellisista ohjauskeinoista

Ympäristöpolitiikan taloudellisia ohjauskeinoja ovat muun muassa ympäristöverot ja -maksut, kaupattavat päästöluvat, pantti-palautusjärjestelmät, taloudelliset kannustinjärjestelmät, rahoitustuki ja elinkeinoelämän vapaaehtoiset sopimukset. Taloudelliset ohjauskeinot nähdään vaihtoehtona suoralle määräsääntelylle, kuten päästöstandardeille, teknologia- tai prosessistandardeille ja tuotestandardeille.

Euroopan unionin jäsenmaissa on ollut käytössä erilaisia verojen tai maksujen porrastuksia tuotteiden ympäristöominaisuuksien mukaan. Tyypillisiä ovat olleet autoveron vaihtelu katalysaattorin tai pakokaasupäästöjen mukaan, bensiiniveron porrastus riippuen lyijyttömyydestä ja maksu hajoamattomille muovipusseille. Lisäksi on käytössä muun muassa erilaisia jätehuolto- ja kaatopaikkamaksuja. Tanskan pullopanttijärjestelmä mainittiin edellä.

Eri jäsenmaiden ottaessa käyttöön maakohtaisia ympäristöveroja harmonisointitarpeet ja subsidiariteettiperiaate joutuvat helposti ristiriitaan keskenään. Kansallisesti poikkeava verotus voi aiheuttaa kaupan esteitä tai kilpailun vääristymistä. Komissio onkin ehdottanut uutta lainsäädäntöstrategiaa, jotta sisämarkkinoiden vaatimukset voitaisiin toteuttaa ja samalla rohkaista jäsenmaita niiden pyrkimyksissä parempiin ympäristöstandardeihin. Ensimmäisessä vaiheessa komissio asettaisi mahdollisimman korkean standardin kaikille jäsenmaille saatavilla olevan teknologian puitteissa. Toisessa vaiheessa neuvosto asettaisi tavoittestandardit sen korkeimman suojelutason mukaan, mikä on saavutettavissa uusimman teknisen ja tieteellisen kehityksen valossa. Vero-

yllykkeet voisivat edistää ensimmäisen vaiheen standardien käyttöönottoa jo ennen niiden voimaantumista, ja samoin toisessa vaiheessa verotus toimisi uuden teknologian edistäjänä.

Vaikuttaa siltä, että tähän asti erilaisten verojen käyttöönoton ponttimena on ollut enemmänkin pragmatismi kuin saastuttaja maksaa-periaate. Arviot verojen vaikutuksesta kuluttajien käyttäytymiseen ovat painaneet enemmän kuin ympäristökustannusten erot. (Delbeke 1991, Commission of the European Communities 1990a, Commission of the European Communities 1990b)

Viidennessä ympäristöpolitiikan toimintaohjelmassa (luku 5.) käsitellään taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä kahdella sivulla otsikolla "Taloudellinen lähestymistapa: hinnat oikeiksi". Ohjelmassa korostetaan tarvetta parantaa yritysten tietoisuutta ympäristöasioista ja sen turvaamista, että ympäristökustannukset ja -riskit otettaisiin huomioon. Hintojen oikaisemiseksi ja markkinaperusteisten yllykkeiden luomiseksi ympäristöystävälliselle taloudelliselle käyttäytymiselle taloudellisten ja veroinstrumenttien käyttö on tulossa yhä tärkeämmäksi. Ohjelmassa luetellaan neljä ympäristöpolitiikan taloudellisten keinojen ryhmää.

Ensimmäiseksi mainitaan verot ja maksut. Näiden käyttö on perinteisesti ollut paikallisten ja kansallisen tason viranomaisten asia. Kun niiden käyttö lisääntyy, on ohjelman mukaan tarpeellista yhteisön tasolla taata, että ne ovat läpinäkyviä ja vertailtavissa toisiinsa. Yhteisötasoa tarvitaan myös kilpailun vääristymien estämiseksi, varsinkin liikkuvien saastelähteiden tapauksessa. Muina keinoina esitetään verovähennykset (verojen porrastus) ja tukipalkkiot sekä ympäristötilintarkastus ja -liikkeenjohto.

Ympäristöveroja ja taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä koskeva luku toimintaohjelmassa on varsin deksriptiivinen ja yleinen ja sävyiltään varsin varovainen. Siinä heijastuvat jo näkyvissä olleet lainsäädännön vaikeudet ennen kaikkea unionitason lainsäädännössä, mutta myös jäsenmaiden tasolla. Euroopan unionilla ei ole voimassa olevia lakeja ympäristöveroista. Direktiiviluonnos biopolttoaineiden valmisteveroista on jäänyt ehdotukseksi ja yhteisön hiilidioksidivero on erään kansainvälisen luonnehdinnan mukaan "umpikujassa". Bensiinin polttoaineveron porrastus bensiinin lyijypitoisuuden mukaan (direktiivi 19.10.92) on kuitenkin esimerkki ympäristön huomioon ottamisesta verotuksessa. (Commission of the European Communities COM(92) 36 final)

Vuoden 1991 joulukuussa Tanskan parlamentti hyväksyi hiilidioksidiveron, jonka tuotoksi arvioitiin yli miljardi Tanskan kruunua. Verolla oli tarkoitus rahoittaa yhteisön veroharmonisointi oluen ja viinin osalta. Mutta helmikuussa 1992 Tanskan parlamentti siirsi veron voimaantuloa määräämättömäksi ajaksi, koska komissio epäili veron - yhteisötason hiilidioksidiverolain puuttuessa - voivan merkitä tukipalkkiota tanskalaisille yrityksille ja siten merkitä kilpailun vääristymistä yhteisössä. Tanskan hiilidioksidiverolaki tuli kuitenkin voimaan yhteisön hyväksymänä kotitalouksien osalta toukokuussa 1992 ja teollisuuden osalta vuoden 1993 alusta. Veron määrä oli arvonlisäverovelvollisilta 50 DKK/tCO₂ (42 mk/t) ja muilta kuten kotitalouksilta kak-

sinkertaisena. Riippuen arvonlisäveron määrästä suhteessa hiilidioksidiveroon elinkeinoelämä voi saada helpotusta verotukseen.

Eri maiden käytäntö osoittaa, että haittaverojen käyttöä pyritään kompensoimaan joko arvonlisäveroa pienentämällä, tukipaketeilla tai palautusjärjestelmillä. Siten kansainvälisen vertailun rajoittaminen vain haittaverojen nimellisarvoihin saattaa johtaa virheellisiin päätelmiin. (European Report 22 February 1992, Ympäristöministeriö 1993)

Komissio hyväksyi 8. joulukuuta 1993 ohjeet valtionavuiosta ympäristönsuojelutarkoituksiin. Ohjeiden päätarkoitus on pyrkiä estämään ympäristönsuojelullisten tukipalkkioiden ja vastaavien käyttö Rooman sopimuksen artiklan 92 vastaisesti. Artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosiolla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Ohjeiden mukaan valtionapu ympäristötarkoituksiin voi olla "second-best" ratkaisu, jos saastuttaja maksaa-periaate, jonka mukaan ympäristökustannusten pitäisi näkyä täysin yritysten kustannuksissa, ei ole kokonaan toteutunut. Tuki jaetaan kolmeen luokkaan: investointituki, horisontaalinen tuki (tutkimus ja kehitys) sekä toiminta-avustukset. Yleisperiaatteen mukaan tuki on oikeutettu vain, kun tuen kielteiset vaikutukset kilpailuun ovat pienemmät kuin ympäristöhyödyt. Tuki energiansäästötarkoituksiin ja uusiutuvien energialähteiden hyödyntämiseen mainitaan mahdollisina. Tukea voidaan myöntää pakollisten ympäristömääräysten täyttämiseksi siltä osin kuin niistä aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia. Saastuttaja maksaa-periaatteen mukaan tukea ei kuitenkaan yleensä pitäisi myöntää pakollisten ympäristömääräysten täyttämiseksi. Mutta investointeihin, jotka tähtäävät korkeampiin standardeihin kuin pakollinen taso, voidaan tukea myöntää 30 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. (EFTA 1993)

Markkinaehtoisten ohjauskeinojen käyttö on unionissa lisääntymässä muiltakin osin kuin suorastaan taloudellisina vero- tai vastaavina keinoina. Ympäristömerkki ja ympäristöjohtamisen kehittäminen ovat esimerkkejä yhteisön markkinaorientoituneesta ja vapaaehtoisuuteen perustuvasta standardoimisen avulla toteutettavasta ympäristöpolitiikasta. (Asetukset 1836/93 ja 880/92)

Ympäristöjohtamisessa EY:n asetuksen tarkoituksena on vapaaehtoista tietä ja markkinointiin liittyviä näkökohtia hyväksikäyttäen tehostaa ympäristöjohtamista yrityksissä. Järjestelmä täydentää lupajärjestelmää ja saattaa helpottaa viranomaistyötä, kun yritykset saavat johtamisinstrumentin ympäristönäkökulman ennakoivaan huomioonottoon. Se pohjautuu pitkälti laatujärjestelmiin liittyvään ajatteluun.

EU:n yritysten vapaaehtoisen ympäristöjohtamisen järjestelmällä on myös kauppa- ja teollisuuspoliittista merkitystä. Suomalaisille yrityksille on tärkeää, että ne voivat EU-maissa sijaitsevien kilpailijoidensa tavoin halutessaan käyttää markkinoinnissa hyväksi kuulumista yhteisön järjestelmään. Suomalaiset yritykset ovat jo osoittaneet kiinnostusta järjestelmää kohtaan ja alkaneet kehittää omia ympäristöjohtamisen menetelmiään kansainvälistä kehitystä vastaaviksi. Ympäristöministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön on huolehdittava siitä, että Suomeen luodaan Euroopan unionin asetuksen edellyttämä järjestelmä. (Honkasalo ja Fagerlund 1993)

6.4 Sisämarkkinat ja ympäristö

Yhteisön sisämarkkinaohjelmalla on ollut tavoitteena kaupan esteiden poistaminen ja tavaroiden, palveluiden, pääomien ja työvoiman esteetön kulku yhteisön sisällä. Sisämarkkinaohjelma tuli voimaan vuoden 1993 alussa. Komission asettama työryhmä julkaisi vuonna 1990 raportin "1992 - The Environmental Dimension", jossa pyrittiin arvioimaan sisämarkkinaohjelman ympäristövaikutuksia. Tulokset ovat työryhmän omalla vastuulla, komissio ei ottanut niihin kantaa. Työryhmän johtopäätökset on otsikoitu kuvaavasti "Haasteita ja mahdollisuuksia". (Task Force 1990)

Sisämarkkinaohjelman toteuttaminen nopeuttaa taloudellista kasvua. Mutta työryhmän mukaan ei ole näyttöä siitä, että sisämarkkinaohjelman aiheuttama kasvu olisi ympäristön kannalta haitallisempaa tai vähemmän haitallista kuin muiden tekijöiden aiheuttama kasvu. Tämän lisäkasvun ympäristövaikutusten erottaminen muun kasvun ympäristövaikutuksista on erittäin vaikeaa.

Kaupan ja kilpailun esteiden poistaminen lisää kilpailua, vähentää tuotantokustannuksia mittakaavaetujen takia ja johtaa suurempaan tehokkuuteen ja lisääntyvään innovaatiotoimintaan. Ellei politiikka tai teknologia muutu, lisääntyvä taloudellinen toiminta lisää saastumista ja uhkasi ympäristöä. Mutta lopputulos riippuu siitä, minkä tyyppistä taloudellista toimintaa sisämarkkinaohjelma lisää eniten. Koska talouskasvu lisää käytettävissä olevien voimavarojen määrää, se voi myös tuoda lisää mahdollisuuksia ympäristön laadun parantamiselle.

Sisämarkkinaohjelma merkitsee rajavalvonnan poistamista, veroharmonisointia, markkinoille tulon esteiden poistamista sekä teknisten standardien ja määräysten harmonisointia. Tämä kehitys vähentää yhden maan mahdollisuuksia harjoittaa omaleimaista ympäristöpolitiikkaa. Työryhmä näki vaaroina laajamittaisen turismin, heikon ympäristönsuojelun maista peräisin olevien tuotteiden myynnin koko yhteisön alueella sekä sellaisen veroharmonisoinnin, joka voisi haitata verotuksen käyttöä ympäristötarkoituksiin.

Sisämarkkinaohjelman dynaamisina vaikutuksina nähtiin muun muassa mahdollisuus, että nopeutuva pääomakannan uusiutuminen yhteisössä voisi edistää puhtaampien prosessien käyttöönottoa ja resurssien tehokkaampaa käyttöä. Mallilaskelmien mukaan sisämarkkinaohjelma aiheuttaisi rikkidioksidipäästöjen lisääntymisen 8 - 9 prosenttia ja NO_x-päästöjen lisääntymisen 12 - 14 prosenttia vuoteen 2010 mennessä. Työryhmä kiinnittikin suurta huomiota liikennesektoriin. Sisämarkkinaohjelman arvioitiin lisäävän muun muassa maidenvälistä kuorma-autoliikennettä 30 - 50 prosenttia. Tällaiset kehityssuunnat lisäävät tarvetta tehostaa ympäristöpolitiikkaa.

Työryhmä painotti, että ympäristö on nähtävä talouskehityksen positiivisena voimana ja välttämättömänä ehtona. Korkealaatuinen ympäristö on yhä tärkeämpi muun muassa turismin edellytyksenä mutta myös osa hyvää kilpailukykyä yleensä. Sisämarkkinaohjelma tarjoaa mahdollisuuksia parempaan ympäristöpolitiikkaan muun muassa teollisuuden rakennemuutoksen ja puhtaan teknologian kehittämisen avulla. Sisämarkkinoiden hyötyjä voitaisiin käyttää ympäristönsuojeluinvestointeihin ja jul-

kisten hankintojen vapauttaminen kilpailulle voisi parantaa ympäristöperusrakenteen laatua ja tehostaa sen hyväksikäyttöä.

Työryhmä korosti, että kauppapolitiikka ei saisi estää taloudellisen toiminnan kansainvälistä uudelleenkohdentumista, joka johtuu eri maiden erilaisista ympäristöresursseista, että yhteisön ulkoinen ympäristöpolitiikka pitäisi perustaa samoille periaatteille kuin sen sisäinen ympäristöpolitiikka ja että sisämarkkinoiden toteuttaminen vahvistaa yhteisön neuvotteluasemaa pyrittäessä saastuttaja maksaa- periaatteen toteuttamiseen kansainvälisellä tasolla.

Työryhmän analyysit ja johtopäätökset ovat selvästi vaikuttaneet viidennen toimintaohjelman (luku 5.) kannanottoihin ja linjanvetoihin.

KOLME ERITYISKYSYMYSTÄ

7 HIILIDIOKSIDIVERO

Komissio ja ministerineuvosto ottivat kantaa hiilidioksidikysymykseen jo vuosina 1989 ja 1990. Komission tiedonannossa "Energia ja ympäristö" (COM(89)369) korostettiin, että kasvihuonekaasujen, varsinkin hiilidioksidin, päästöt ovat nykyään energiasektorin polttavimpia ympäristöongelmia. Energiatehokkuuden parantaminen ja energian lisääntyvä säästäminen ovat kulmakiviä energiapolitiikassa, joka pyrkii hidastamaan energiankäytön ympäristöystävällistä kehitystä samoin kuin erityisen hiilidioksidiveron mahdollista käyttöönottoa on tutkittava yksityiskohtaisesti. Ne voivat olla keinoja, joilla taataan, että ympäristökustannukset näkyvät energian hinnoissa mahdollisimman täysimääräisinä.

Taloudellisten realiteettien paino heijastuu kannanotossa, jonka mukaan uusien veroehtotusten on tyydytettävä samaan aikaan energiatalouden, ympäristön ja kokonaistaloudelliset vaatimukset. Niiden on myös otettava huomioon se tosiasia, että täysin vaikuttavat ratkaisut saattavat edellyttää päätöksiä kansainvälisellä tasolla maailmanlaajuisesti.

Energia- ja ympäristöministereiden ministerineuvoston yhteiskokous päätti 29.10.1990 vakauttaa yhteisön hiilidioksidipäästöt vuoden 1990 tasolle vuoteen 2000 mennessä ja vähentää päästöjä vuoden 2000 jälkeen. Päätöksen taustana oli YK:n Rio de Janeirossa kesäkuussa 1992 pidettävä Ympäristö- ja kehityskonferenssi ja siellä solmittava ilmastopidatuspöytäkirja. Yhteisön tarkoituksena oli lisätä uskottavuuttaan ottamalla käyttöön toimenpidepaketti ennen konferenssia. Ministerineuvoston päätöksessä korostettiin yhteisön johtavaa roolia hiilidioksidikysymyksessä. Tämä asenne on toistunut monissa myöhemmissä kannanotoissa ja tiedonannoissa.

Samaan sarjaan päätöksiä kuuluu komission ympäristöministereiden ministerineuvostolle 21.12.1990 esittämä työpöytäkirja, jossa esitettiin politiikkavaihtoehtoja ensimmäisen vaiheen päätöksiksi. Yhteisön strategiseksi linjaksi kasvihuonekaasukysymyksissä asetettiin jo tuolloin "ei katumusta" (no regret). Toisin sanoen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen on oikeutettua ja järkevää muistakin syistä kuin vain kasvihuoneilmiön takia. Energiatehokkuuden parantaminen ja energian käytön vähentäminen on taloudellisesti järkevää ja hyödyttää ympäristöä muutenkin kuin kasvihuoneilmiötä hidastamalla. Lisäksi kasvihuoneilmiön taloudelliset vaikutukset ovat huomattavan epävarmoja, joten CO₂ - päästöjen vähentämiseen tarvitaan muitakin motiiveja kuin kasvihuoneilmiön torjuminen. (Delbeke 1991, Commission of the European Communities (1990b))

7.1 Syksy 1991 - yhteisön hiilidioksidistrategia muotoutuu

Komissio antoi 14.10.1991 ministerineuvostolle tiedonannon yhteisön strategiasta hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi. Tiedonannossa otetaan lähtökohdaksi kansainvälisen ilmastopaneelin IPCC:n raportti vuodelta 1990.

Tiedonannon tarkoituksena oli hahmottaa kattava strategia ministerineuvoston 29.10.1990 ilmaiseman päästöjen vakauttamistavoitteen toteuttamiseksi ja pyytää ministerineuvostoa ottamaan kantaa tähän strategiaan ja sen muuntamiseen konkreettiseksi ehdotuksiksi. Strategia perustuu hallinnolliseen säätelyyn ja taloudelliseen ohjaukseen mukaanluettuna mahdollinen vero, joka suuntautuu energian säästämiseen ja energian päästölähteiden vähentämiseen lisäämättä kuitenkaan kokonaisveroastetta. Strategialla ei siten pyritä lisäämään julkisen vallan tuloja. Kolmantena osana strategiassa ovat täydentävät kansalliset toimenpiteet. Jos ministerineuvosto on valmis toimimaan tämän strategian mukaisesti, voitaisiin yhteisön tärkeimmille kansainvälisille neuvottelukumppaneille näyttää yhteisön haluavan edetä hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä. Selvän strategian omaksuminen lisäisi yhteisön uskottavuutta edessä olevissa kansainvälisissä neuvotteluissa. Strategia takaisi myös sisämarkkinoiden koheesion, yhteenkuuluvuuden. Sisämarkkinoiden koheesion lisäksi tiedonannossa esiintyy toinen yhteisön kehityksen keskeinen painopiste ja liikkeellepaneva voima: yhteisön taloudellinen, poliittinen ja moraalinen vaikutusvalta ja auktoriteetti.

Maailman suurimpana kauppa- ja talousmahtina - sisämarkkinoiden täydellistämisen jälkeen - yhteisön velvollisuus nykyisiä ja tulevia sukupolvia kohtaan on panna oma talo kuntoon ja tarjota johtajuutta ja esimerkkiä yhtä lailla kehittyneille ja kehitysmailla. Nämäkin ovat lukuisissa dokumenteissa toistuvia sanakäänteitä ja osoittavat yhteisössä vallitsevaa ajattelutapaa.

Ilmastonmuutoksen estämisessä tai hidastamisessa CO₂-päästöjen vakauttaminen nähdään ensimmäisenä tärkeänä askeleena. Koska hiilidioksidin poisto savukaasuista ei käytännössä ole mahdollista, ainoa keino CO₂-päästöjen vähentämiseen on vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä. Tämä voidaan saavuttaa paremmalla energiatehokkuudella ja korvaamalla fossiilisten polttoaineiden käyttöä muilla energialähteillä, jotka aiheuttavat hiilidioksidipäästöjä vähemmän tai eivät aiheuta niitä lainkaan.

Kasvihuoneongelma ja siten myös CO₂-päästöjen vaikutus on globaalinen, vaikka taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset kasvihuoneilmioista voivat vaihdella alueittain. Tähän saakka teollistunut maailma on ollut tärkein CO₂-päästöjen lähde, mutta kehitysmaiden arvioidaan kasvattavan nopeimmin päästöjään tulevaisuudessa. Siksi on erittäin tärkeää saavuttaa maailmanlaajuinen ratkaisu, johon kaikki maailman maat ovat valmiita osallistumaan.

~~Yhteisön hiilidioksidipäästöt ovat noin 8 tonnia henkeä kohden (Suomessa 11 tonnia).~~ Yhteisömaissa hiilidioksidipäästöt henkeä kohden ovat olleet suurimmat Tanskassa, noin 12 tonnia henkeä kohden vuodessa. Yhteisön osuus maapallon hiilidioksidipäästöistä on noin 13 prosenttia, USA:n 23 prosenttia ja Itä-Euroopan ja entisen Neuvos-

toliiton noin 25 prosenttia. Yhteisössä hiilidioksidipäästöt tulevat sähkölaitoksista (31 prosenttia kokonaispäästöistä), liikenteestä (26 prosenttia), teollisuudesta (20 prosenttia) ja asunnoista sekä liikekiinteistöistä (yhteensä samoin 20 prosenttia osuus päästöistä). Vuosina 1990 - 2000 hiilidioksidipäästöjen arvioidaan kasvavan yhteisössä 11 prosenttia. Jaksolla 1970 - 1985 yhteisön hiilidioksidipäästöt lähes stabiloituivat muun muassa öljyn hinnan nousun ja ydinvoiman käytön lisäyksen takia. Jaksolla 1986 - 1990 päästöt kasvoivat selvästi muun muassa öljyn maailmanmarkkinahinnan romahtamista seuranneen fossiilisten polttoaineiden käytön lisäyksen ja taloudellisen nousukauden ansiosta.

Komissio esitti tiedonannossaan kolmiosaista strategiaa, jossa toisiaan vahvistavina elementteina olisi hallinnollinen määrä sääntely, vapaaehtoiset toimet ja valtiontaloudellisten (verot) keinojen käyttö. Subsidiariteettiperiaatteen huomioonottaminen edellyttää, että strategiassa on oltava sekä koordinoitua ja harmonisointia jäsenvaltioiden kesken (yhteisötaso) että lisäksi toimenpiteitä, jotka tehokkaimmin voidaan ottaa käyttöön kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla.

Hiilidioksidipäästöjen vähentämisen ensimmäisessä vaiheessa tarvitaan toimenpiteitä, jotka minimoivat taloudelliset kustannukset ja samaan aikaan johtavat hyötyihin muilla alueilla. Sen takia on kiinnitettävä huomiota kustannustehokkaiden teknisten mahdollisuuksien hyödyntämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen. Energiatehokkuuden nostaminen parantaa energiansaannin varmuutta, parantaa kuljetusjärjestelmän tehokkuutta, vähentää energiasektorin päästöjä, muitakin kuin hiilidioksidia, ja last but not least - parantaa teollisuuden kilpailukykyä. Tiedonannossa kiinnitetään huomiota siirtymiseen primaarienergiälähteestä tai polttoaineesta toiseen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Kuljetussektorissa polttoaineiden korvaamista toisilla ei juurikaan nähdä mahdollisena vuoteen 2000 mennessä, mutta sähkön ja kaukolämmön tuotannossa mahdollisuus korvata hiiltä kaasulla on parempi. Vuoden 2000 jälkeen siirtyminen vähähiilisiin polttoaineisiin voi olla merkittävä tekijä. Uusiutuvat energialähteet ovat nyt noin 5 prosenttia energian kokonaiskulutuksesta ja niiden osuus voi nousta 8 prosenttiin vuonna 2010.

Komission ehdottama paketti jakautuu kolmeen osaan: erityistoimenpiteet mukaan luettuna tutkimus- ja kehitysohjelmat, sektorikohtaiset toimenpiteet sekä vapaaehtoiset ja määrä sääntelyn luontoiset toimenpiteet; valtiontaloudelliset toimenpiteet mukaan luettuna hiilidioksidivero sekä kolmanneksi täydentävät kansalliset ohjelmat.

Erityistoimenpiteet

Tiedonannossa viitataan yhteisön THERMIE- ja JOULE- ohjelmiin sekä SAVE- ohjelmaan, joiden avulla edistetään energiaa säästävää ja hiilidioksidipäästöjä alentavaa tekniikkaa ja sen käyttöönottoa. ALTENER- ohjelmalla edistetään uusiutuvien energialähteiden käyttöä. Yhdistetyn sähkön ja kaukolämmön tuottamisen edistäminen mainitaan eräänä toimenpiteenä.

Energiaintensiivisten teollisuudenalojen kuten teräs-, kemian-, paperi- ja lasi- sekä sementtiteollisuuden energiansäästämispotentiaali nähdään melko pienenä. Vapaaehtoisin sopimuksin energiankulutusta voidaan kyllä näilläkin aloilla vähentää. Liikennesektorin päästöt ovat lisääntymässä. Tarvitaan rakenteellisia uudistuksia. Paras käytettävissä oleva tekniikka on otettava käyttöön. Kuljetusten siirtäminen maanteiltä rautateille, vesireittien käyttö ja julkisen henkilöliikenteen osuuden kasvattaminen ovat tarpeellisia. Tapojen ja tottumusten muutos esimerkiksi henkilöautojen tiukemat nopeusrajoitukset ovat myös mukana suosituksissa.

Hiilidioksidivero

Komissio toteaa muun muassa ministerineuvoston suositelleen (valtion)taloudellisia keinoja hiilidioksidiongelman ratkaisemiseksi niiden taloudellisen tehokkuuden takia. Koska päästöjen vaikutus on globaalinen, markkinamekanismeihin nojautuvien keinojen käyttö on tehokkaampaa kuin pelkkä turvautuminen päästörajoituksiin ja yleensä määräsaätelyyn. Tällainen säätely on usein tehotonta, koska se ei ota huomioon erilaisten normien ja standardien saavuttamisen rajakustannuksia eikä anna taloudellista yllykettä normit alittavan teknologian kehittämiseen ja käyttöönottoon.

Tiedonannossa viitataan jäsenvaltioiden jo tähän mennessä soveltamiin veroihin, joilla on ollut myös ympäristötavoitteita. Tällainen on muun muassa lyijyllisen ja lyijytömän bensiinin erilainen verokohtelu. Komissio sanookin rohkaisevansa jäsenmaiden verokeinojen käyttöä ympäristöpolitiikassa - sisämarkkinoiden puitteissa järjestelmällisesti ja hyvässä järjestyksessä.

Edellä olevat toimenpiteet eivät kuitenkaan riitä. On tarpeellista tarkastella erityisen veron mahdollisuutta muiden keinojen lisäksi. Yhteisön aloite estäisi myös jäsenvaltioiden omatoimisuutta hiilidioksidiveron laadinnassa, koska jäsenvaltioiden erilliset toimet voisivat johtaa kilpailun vääristymiseen ja sisämarkkinoiden hajaannukseen. Uuden veron olisi oltava tuloneutraali, se ei saisi nostaa bruttoveroastetta. Muita veroja tai maksuja olisi siis alennettava. Muiden verojen vähentämisessä on vältettävä uusien markkinavääristymien syntyä.

Mutta komissio korostaa olevan välttämätöntä estää taloudellisten lisärasitusten syntyä energiantensiivisille sektoreille, joilla on laajaa kansainvälistä kauppaa. Näinä aloina mainitaan teräs, kemikaalit, värimetallit, sementti, lasi sekä massa ja paperi. Siihen saakka kunnes kilpailijamaat ryhtyvät samanlaisen veron käyttöönottoon, näille aloille on harkittava erilliskohtelua. Ehtona kansainväliseen hiilidioksidipäästöjen vähentämissopimukseen liittymisestä näille aloille pitäisi antaa osittainen tai kokonaan vapautus hiilidioksidiverosta tai muiden verojen ja työnantajamaksujen vähennysten mahdollisuus.

Vero voi olla energiavero, jota sovellettaisiin kaikkiin energialähteisiin tai CO₂-veropolttoaineen hiilisisällön mukaan. Hiilivero tarjoaisi tehokkaamman yllykkeen vähentää hiilidioksidipäästöjä. Mutta pelkkä hiilivero rasittaisi suhteellisen raskaasti hiiltä, joka on varmin energialähde. Komissio ei mainitse toista hiilen ominaisuutta: se on

yhteisömaissa kotimainen energialähde. Pelkkä hiilivero kohtelisi eri jäsenmaita myöskin eri lailla niiden kilpailuaseman näkökulmasta. Paras vaihtoehto olisikin yhdistetty energia- ja hiilidioksidivero, jonka energiaverokomponentti ei koskisi muita uusiutuvia energialähteitä kuin isoja vesivoimalaitoksia. Hiilidioksidipäästöt stabiloivan veron, muiden toimenpiteiden kanssa, pitäisi melko yksimielisen käsityksen mukaan olla 10 dollaria öljytonnilta. Sopeutumisen, odotusten ja kustannustehokkuuden saavuttamisen takia vero pitäisi ottaa käyttöön asteittain alkaen 3 dollarista tynnyriltä 1.1.1993 ja lisäten veroa 1 dollarilla vuodessa vuoteen 2000 saakka.

Veron kokonaiskertymäksi arvioidaan 50 miljardia ECU:a ja kokonaistaloudelliset vaikutukset pieniksi. Kansantuotteen kasvu hidastuisi 0,1 prosenttiyksikköä vuodessa ja inflaatio kasvaisi 0,3 - 0,5 prosenttiyksikköä vuodessa vuoteen 2000 saakka.

Täydentävät kansalliset ohjelmat

Monet jäsenmaat olivat jo tuolloin, syksyllä 1991, päättäneet vähentää hiilidioksidipäästöjään. Jäsenvaltioiden täydentävinä toimenpiteinä mainitaan tutkimus- ja kehityspanostukset puhtaan teknologian, uusiutuvien energialähteiden käytön ja energiatehokkuuden edistämiseksi, verohelpotukset esimerkiksi asuntojen lämpöeristyksen parantamiseksi, hiilinielujen luominen, esimerkkinä metsien istutukset, energiatehokkuuden parantaminen koulutuksen ja tiedotuksen avulla sekä liikenteen infrastruktuurin kehittäminen.

Koska hiilidioksidivero ja koko ohjelma saattaisi rasittaa kohtuuttomasti yhteisön taloudellisesti heikompia jäsenmaita, tiedonannossa ehdotetaan taakan jakamista eli sopeutumiskustannusten korvaamista heikommille jäsenmaille rikkaampien jäsenmaiden toimesta. Varsinkin Espanja on ajanut taakan jakamista. Ohjelman käyttöönoton ajoituksessa voisi myös olla porrastusta jäsenmaiden kantokyvyn mukaan.

Tiedonannon mukaan yhteisön toimien pitäisi olla osa kansainvälistä hanketta päästöjen vakauttamiseksi. Kaikkien teollisuusmaiden - paitsi USA:n - todetaan näyttävän olevan valmiita stabiloimaan päästönsä.

Vastareaktio

Hiilidioksidiveron vastustajat kohdistivat päähuomion yhteisön kansainvälisen kilpailukyvyn menetykseen, jonka he arvelivat olevan tuloksena yksipuolisesta, vain yhteisön käyttöönottamasta, verosta. Elinkeinoelämän etujärjestöt olivat hyvin aktiivisia. Lisäksi lokakuun 29. päivänä 1991 kokoontuneet yhteisön energiaministerit vastustivat veroa, lukuunottamatta Tanskan edustajaa. Italian energiaministerin mukaan pelättiin, että vero ei hyödyttäisi paljoakaan ympäristöä mutta olisi sitäkin haitallisempi teollisuudelle.

Komissio onkin yrittänyt osoittaa elinkeinoelämälle hiilidioksidiveron valtiontaloudellisesti neutraalia luonnetta ja sen antamia mahdollisuuksia muiden verojen alentami-

seen Saksa, Italia, Tanska, Belgia ja Hollanti kannattivat yhdistettyä veroa. Ranska kannatti pelkkää hiilidioksidiveroa, koska se palvelisi parhaiten hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitetta. Ranskan kannanoton taustalla on myöskin ydinvoiman suuri osuus maan energiantuotannossa. Yhteisön ympäristökomissaari, italialainen Carlo Ripa di Meana, kannatti yhteisön yksipuolista toimintaa, "koska pieninkin epäily yhteisön linjasta olisi muille syy olla tekemättä mitään". (Commission of the European Communities 1991, Club de Bruxelles 1992, 1.75 - 1.81)

Ministerineuvosto (energia- ja ympäristöministerit) otti kantaa komission tiedonantoon kokouksessaan 13.12.1991. (Conseil des Communautés Européennes 1991) Ensimmäinen keskeinen kannanotto oli, että ennen kuin EY voi lyödä lukkoon lopullisen yhteisöstrategian, on selvitettävä jäsenvaltioiden kansalliset toimenpiteet ja ohjelmat CO₂-päästöjen vähentämiseksi. Toiseksi, ennen kuin tarkastellaan mahdollisen energiaveron säätämistä, on selvitettävä kaikki muut mahdolliset keinot hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Neuvosto viittasi edellä mainittuihin teknologia- ja ympäristöohjelmiin. Vaikka kannanotto on melko selvästi laadittu energiainistereiden ehdoilla eli pidättyväksi, ministerit kuitenkin tunnustivat, että mainitut toimenpiteet eivät kenties riitä CO₂-päästöjen vakauttamiseen. Tarvitaan siis todennäköisesti täydentäviä taloudellisia ohjauskeinoja energian käytön hillitsemiseksi. Ennen mahdollisia verotarkaisuja on myös saatava talousministereiden kannanotto asiaan. Neuvoston piti tehdä päätöksensä viimeistään toukokuussa 1992, ennen Rion kokousta.

Hiilidioksidiveron ongelmina ministerit mainitsevat veron kokonaistaloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset, energiapoliittiset vaikutukset, vaikutukset energiaintensiivisiin teollisuussektoreihin ja ulkomaankauppaan sekä harmonisoidun veron mahdolliset erilaiset vaikutukset eri jäsenmaissa. Lopuksi neuvosto vaati komissiota ja jäsenmaita tekemään kaikkensa muiden maiden ja varsinkin yhteisön tärkeimpien kauppakumppaneiden saamiseksi mukaan samanlaisiin toimenpiteisiin kuin yhteisö ja sen jäsenvaltiot.

7.2 Alkuvuosi 1992 Rion kokoukseen saakka: CO₂-verodirektiiviehdotus valmistuu

Ympäristökomissaari Carlo Ripa di Meana jatkoi ponnekkaasti hiilidioksidiveron ajamista yhteisössä. Komission puheenjohtaja Jacques Delors näytti tukevan di Meanaa veroasiassa. Mutta Delorskaan ei kannattanut yksipuolista, pelkästään yhteisömaiden veroa. Veron vastustajina toimivat aktiivisesti elinkeinoelämän etujärjestöt, joita myötäili veroasioiden komissaari Christiane Scrivener. Hän kannatti päätösten lykkäämistä. Pelkkää hiiliveroa (ilman energiaverokomponenttia) vastustivat hiilimaat Englanti ja Saksa, mutta ydinenergiamaa Ranska oli taipuvaisempi hyväksymään sen.

Ripa di Meana korosti yhteisön yhtenäisyyden ja yhteisen esiintymisen merkitystä. Rion kokouksessa "Euroopan yhteisön on puhuttava yhdellä äänellä". Muuten Ripa di Meana oli yhteisön ympäristöpolitiikan viidennen toimintaohjelman linjoilla, jonka

mukaan ympäristöpolitiikka ei ole enää oma erillinen alueensa, vaan se on integroitava muihin yhteiskuntapolitiikan toimintalohkoihin.

Ripa di Meana esitti maaliskuun alussa 1992 uhkavaatimuksen, että yhteisö saattaa jäädä pois Rion kokouksesta, ellei yhteisö sitä ennen pääse yksimielisyyteen energian verotuksen kiristämisestä. Suurimpana syynä Rion kokouksen mahdolliseen epäonnistumiseen pidettiin yhteisössä Yhdysvaltain haluttomuutta osallistua toimiin kasvihuoneilmiön etenemisen rajoittamiseksi. (The Economist April 25th 1992, Ripa di Meana 1992, EY uhkaa boikotoita... 1992)

Yhdysvaltain haluttomuutta on selitetty sillä, että hyväksytyt tavoitteet ovat USA:ssa sitovampia kuin monessa Euroopan maassa massiivisen lakijärjestelmän ja käräjäoimishaluisten ympäristöryhmien takia. On myös arvioitu, että USA:n Clean Air Act (1990) nostaa hiilen polttamisen kustannuksia oleellisesti. Muiden jo päätettyjen toimenpiteiden kanssa lain arvioidaan vähentävän USA:n hiilidioksidipäästöjä 7 - 11 prosenttia perusvaihtoehtoon verrattuna vuonna 2000. (Taxing carbon 1992)

Komission direktiiviesitys valmistui huhtikuussa 1992. Ministerineuvosto päätti 13.5.1992 toimenpiteistä, joilla toteutettaisiin yhteisön sitoumus jäädyttää CO₂-päästöt vuoden 1990 tasolle vuonna 2000. Toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa energia- ja teknologiaohjelmien hyväksikäyttö. Näitä ovat JOULE ja THERMIE, ALTENER (uusiutuvat energialähteet) sekä SAVE (energian säästö ja käyttötehokkuuden parantaminen).

Hiilidioksidiveroa päätettiin esittää ehdollisena, jos pääkilpailijat sitoutuvat samanlaiseen tai vastaavaan veroon. Saksa oli ensimmäinen maa, joka kritisoi veron ehdollisuutta. Verokomissaari Scrivenerin mukaan direktiivimuoto on voimakas tapa esittää asiat ja painostaa kilpailijamaita. Toukokuun lopulla ympäristökomissaari Ripa di Meana esitti kannanoton, jonka mukaan ennen Rion konferenssia olisi ratkaistava neljä tärkeää asiaryhmää: hiilidioksidivero, viidennen ympäristön toimintaohjelman hyväksyminen, Euroopan ympäristötoimistokysymys ja rahoitusasiat. Aikaisemmin laskettiin, että USA ja Japani olisivat maita, jotka ympäristöpolitiikassaan nojautuvat määräsääteilyyn ja siis vastustavat verokeinojen käyttöä. Nyt Japani näytti siirtyvän kannattamaan hiilidioksidiveroa, joten USA näytti jäävän yksin jyrkästi veroa vastaan. (CO₂ tax/energy 1992, Environment: Ripa di Meana sums up 1992)

Yhteisön ympäristöministerit hyväksyivät 26.5.1992 Rion ilmastonmuutossopimuksen allekirjoittamisen. Mutta hiilidioksidiveron hyväksyminen ei mennyt eteenpäin. Veroa kannattivat Saksa, Tanska, Hollanti ja Italia. Sen sijaan Espanja, Portugali ja Kreikka edellyttivät veron ehdollisuutta, toisin sanoen USA:n ja Japanin oli tultava siihen mukaan. Mutta Ripa di Meana kritisoi Saksaa, Tanskaa, Hollantia ja Italiaa siitä, että ne olivat allekirjoittamassa Rion sopimusta, joka sisälsi vain aikomukset mutta ei sitovaa aikataulua hiilidioksidipäästöjen stabiloimiseksi. Ilmastopuuhien puhuu vain päästöjen stabiloimisesta, mutta ei sisällä laillisesti sitovia keinoja eikä aikarajoja. EY:n ympäristökomissaarin osallistumista konferenssiin alettiin epäillä. Yhteisön asioista tiedottamiseen keskittynyt European Report arvioi yhteisön menevän Rion kokoukseen tyhjin käsin. (EC environment plans softened before Rio talks 1992, Environment council: Ministers put up a poor show 1992)

Toukokuussa 1992 komissio julkaisi laajan tutkimuksen hiilidioksidiveron taloudellisista vaikutuksista. Tutkimus on laadittu DG II:ssa, talous- ja raha-asioita hoitavassa pääosastossa. Tämä on osaltaan osoitus siitä, että yhteisön ympäristöpolitiikan muovaantumiseen vaikuttavat muutkin komission pääosastot kuin vain ympäristöosasto. (Commission of the European Communities 1992a)

Tutkimuksessa todetaan yhteisön pyrkivän johtavaan rooliin kansainvälisesti rajoitettaessa ihmisen toiminnasta aiheutuvaa ilmastonmuutosta. Veroja (fiscal instruments) tarvitaan todennäköisesti täydentämään kansallisia ja yhteisötason energiansäästämisohjelmia. Tutkimuksen lähtökohtana on edellisen joulukuun ministerineuvoston toteamus, jonka mukaan yhteisönlajauihin CO₂-vero herättää kysymyksiä, joita on tutkittava. Kustannustehokkuus edellyttää markkinamekanismin käyttöä hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseksi. Tiukasti taloudellisesta näkökulmasta puhdas hiilivero olisi tehokkain keino rajoittaa juuri hiilidioksidipäästöjä. Mutta kun ottaa huomioon, että yhteisöllä on lukuisia tavoitteita - muidenkin kasvihuonepäästöjen rajoittaminen kuin hiilidioksidin, energian tarjonnan varmuus sekä taloudellinen ja sosiaalinen koheesio - yhdistetty hiili/energiavero on parempi. Taloudellinen tehokkuus edellyttää myös, että mahdolliset poikkeukset ja vähennykset verosta rajoitetaan niihin toimialoihin ja yrityksiin, joissa vaara päästölähteiden siirtymisestä yhteisön ulkopuolisiin maihin on suurin.

Hiili/energiaveron kokonaistaloudelliset vaikutukset tuotantoon, työllisyyteen ja inflaatioon todetaan tutkimuksessa pieniksi, jos 1) vero toteutetaan tuloneutraalisti, ts. bruttoveroasteen ei anneta nousta, 2) vero otetaan käyttöön asteittain ja johdonmukaisesti niin, että odotukset muovautuvat sen mukaan sekä 3) jos verotulot käytetään edistämään talouden sopeutumispotentiaalia ja laskemaan nykyisiä, hyvin vääristäviä veroja.

Komission mallilaskelmien mukaan "Euroopan johtajuuden" kokonaistaloudelliset kustannukset olisivat melko pienet. Toisin sanoen yksipuolinen, vain EU:n toteuttama vero ei haittaisi kovinkaan paljon yhteisön taloutta, koska ulkoinen (external) ulkomaankauppa on melko pieni osa koko yhteisön kansantuotteesta varsinkin energia-intensiivisten alojen osalta ja koska lisäksi veroneutraalisuus takaisi sen, että vaikutukset yhteisön kilpailukykyyn olisivat melko pienet. Tutkimuksessa todetaan kuitenkin yhteisön päästöjen olevan vain 13 prosenttia globaaleista päästöistä, joten muidenkin maiden osallistumista päästöjen vähentämiseen tarvitaan, ja päästöjen vähentämistavoitteen saavuttamiseksi todetaan olevan lukuisia muitakin keinoja kuin globaali hiilivero.

Rakenteellisista vaikutuksista todetaan, että teollisuuden työvoimasta 85 prosenttia kuuluu aloille, joilla energiakustannukset ovat vain 0 - 5 prosenttia kokonaiskustannuksista. Jos koko veron määrä on 17,7 ECU:a ekvivalenttia öljytonnia kohden (ECU:n kurssilla 6,307 mk 111,63 mk/toe), sen osuus kotitalouksien kulutusmenoista olisi suuruusluokkaa 0,5 - 1,3 prosenttia. Hiilidioksidivero olisi lievästi regressiivinen, sen osuus vähätuloisten kulutuksesta ja tuloista on suurempi. Irlannissa ja Englannissa vero olisi tulonjakovaikutuksiltaan erityisen regressiivinen. Sama tulos on saavutettu Suomen osalta. Muiden verojen muutoksilla voidaan tulonjakoa korjata. Ajateltaessa

veron vaikutusta yhteisön sisäisiin kilpailusuhteisiin, voidaan todeta, että useimmilla sektoreilla välittömien energiakustannusten osuus on suurempi yhteisön eteläisissä jäsenmaissa. (Commission of the European Communities 1992a, Komiteanmietintö 1991:21)

Komission direktiiviluonnos yhteisön strategiasta hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi sekä hiilidioksidiverosta ("Formal proposals") valmistui 26.5.1992. Luonnokseen olivat esipuheen kirjoittaneet ympäristö-, energia- ja rahakomissaarit. Komission lopullinen direktiiviehdotus on tiedonantomuodossa ja päivätty 30.6.1992.

Tiedonannossa todetaan yhteisön joutuvan kamppailemaan kilpailukykykysymysten kanssa, jos kilpailijoilla ei ole samanlaista veroa. Verolla voi olla epäsuotuisia vaikutuksia kasvuun, investointeihin ja työllisyyteen. Vero kerättäisiin energian käytön loppukulutusvaiheessa. Vero ei saa nostaa bruttoveroastetta, mutta muiden verojen yksityiskohtainen käsittely on jäsenvaltioiden asia. Veron ajateltiin tulevan muiden, jäsenvaltioiden kesken harmonisoitujen, valmisteverojen lisäksi.

Uusiutuvat energialähteet (tuulivoima, aurinkoenergia, biomassa, biopolttoaineet jne.) olisivat verosta vapaat. Alle 10 MW vesivoimalaitokset vapautetaan verosta. Turve on lueteltu verotettavien polttoaineiden joukossa. Toisaalta kuitenkin EY-komission lausunnossa Suomen jäsenyyshakemuksesta 4.11.1992 todetaan turpeen olevan uusiutuva luonnonvara.

Vero on ajateltu harmonisointiveroksi. Verotuoton saisivat jäsenvaltiot. Kuten aikaisemmissakin versioissa, vero alkaisi 3 dollaria tynnyriltä suuruisena vuonna 1993 ja nousisi asteittain 10 dollariin vuonna 2000. Vero on 50 prosenttisesti hiilidioksidivero ja 50 prosenttisesti energiavero. Hiilidioksidiveron suuruus alkuvaiheessa, 3 dollaria/tynnyri tasolla, on $2,81 \text{ ECU:a/tCO}_2$ ($= 17,72 \text{ mk/tCO}_2$). Hiilidioksidivero sähkölle ja kaukolämmölle määräytyy niiden tuotannossa käytettyjen fossiilisten polttoaineiden hiilisisällön mukaan.

Energiaveron suuruus on aluksi $0,21 \text{ ECU:a/GJ}$ ($= 1,32 \text{ mk/GJ} = 0,04 \text{ p/kWh}$ energiasisältönä). Sähkön tuotannon osalta energiaveron suuruus on $2,1 \text{ ECU:a/MWh}$ ($= 1,3 \text{ p/kWh}$), eikä energiaveron suuruus riipu sähköntuotannossa käytetyn fossiilisen tai muun polttoaineen laadusta, ellei se ole uusiutuva primaarienergiälähde. Vesivoimalla tuotetun sähköenergian osalta energiaveron suuruus on kuitenkin vain $0,76 \text{ ECU:a/MWh}$ ($= 0,48 \text{ p/kWh}$). Kapasiteettialaraja on tällöin 10 MW. Lopullinen vero on suuruudeltaan 3,3-kertainen.

Veron säätäminen vaatii ministerineuvoston yksimielisen päätöksen. Direktiiviehdotuksen mukaan neuvosto voi poikkeustapauksessa myöntää samoin yksimielisellä päätöksellä jäsenmaalle oikeuden olla väliaikaisesti kantamatta veroa, jos maan taloudellinen tilanne ja hiilidioksidipäästöjen rajoittamistilanne edellyttävät sitä. Komissio voi valtuuttaa jäsenvaltion suomaan helpotuksia verosta energiaintensiivisten alojen yrityksille, jos niitä uhkaa lisääntyvä tuonti yhteisön ulkopuolelta sellaisista maista, jotka eivät ole ottaneet käyttöön samanlaista veroa tai ryhtyneet toimenpiteisiin, joilla on vastaava valtiontaloudellinen vaikutus. (Commission of the European Communi-

ties 1992b, Commission of the European Communities 1992c, EY- komission lausunto 1992, 71)

7.3 Yhteisön hiilidioksidiverohanke Rion kokouksen jälkeen

Hiilidioksidivero jäi komission ehdotuksen asteelle. Ministerineuvosto ei vahvistanut sitä direktiiviksi. Keskeisenä syynä oli elinkeinoelämän järjestöjen ennen näkemättömän voimakas kampanja veroa vastaan. Rion kokouksessa kesäkuussa 1992 noin 150 maata allekirjoitti ilmastopimuksen, jossa kehoitetaan rajoittamaan hiilidioksidipäästöjä. Sopimus vesitettiin Yhdysvaltain silloisen hallinnon toivomusten mukaiseksi. Carlo Ripa di Meana erosi ympäristökomissaarin virasta kesällä 1992. Belgialainen Karel van Miert toimi väliaikaisena ympäristökomissaarina, kunnes kreikkalainen Ioanis Paleokrassas nimitettiin virkaan vuonna 1993.

Ministerineuvoston (energia- ja ympäristöministerit) kokouksen 13.12.1991 voi todeta muodostaneen jonkinlaisen kulminaatiopisteen yhteisön hiilidioksidiveropolitiikassa. Siihen asti vero oli menossa selvästi eteenpäin. Tuolloin kuitenkin asetettiin melko selvästi reunaehdot, joiden puitteissa veroa on valmisteltu, mutta mitään varsinaisia päätöksiä veron käyttöönotosta ei ole tehty.

Lähes jokaisesta CO₂-energiaveron kohdasta on kiistelty. Mm. energian ja CO₂:n suhde verossa, eri maiden yhdenmukaisuus, veron suhde valmiste- ja sähköveroon, EU-maiden kilpailukyky, poikkeussäännökset ja uusiutuvien energialähteiden verotus ovat olleet keskustelun kohteena. (Estlander 1994)

Hiilidioksidiveroa käsiteltiin jatkuvasti yhteisön elimissä sekä osana ilmastomuutoksen vastustamispolitiikkaa että ympäristöpolitiikkaan yleensä tai energiapolitiikkaan liittyvänä kysymyksenä. Talous- ja valtiovarainministerineuvosto (ECOFIN) hyväksyi 14.12.1992 johtopäätökset CO₂/energiaveropolitiikasta. Jatkovalmistelussa todettiin olevan tärkeää selvittää muun muassa veron harmonisointiaste. Tarkoituksena oli sopia veron harmonisoidusta vähimmäistasosta, joka vastaisi myös valmiste- ja liikevaihtoverouudistuksen suuntauksia. Eräänä selvitettävänä asiana todettiin olevan, tulisiko veron olla ehdollinen eli riippuvainen yhteisöalueen ulkopuolisista ja erityisesti muiden OECD-maiden toimista. Yhteisön ympäristöministerineuvosto keskusteli 15. - 16.12.1992 yleisesti ilmastomuutosta koskevan paketin eri osa-alueista. (Nurmi 1993)

Kasvihuonekaasujen päästöjen seurantamekanismista sovittiin maaliskuussa 1993. Keskeinen painostusjärjestö ERT, The European Round Table of Industrialists, korosti maaliskuussa 1993 hallituksen tukeman kuluttajien ja teollisuuden vapaaehtoisen toiminnan merkitystä lainsäädännön vaihtoehtona. Järjestö korosti energiaverojen ongelmia. Yksipuolinen hiilidioksidiveron käyttöönotto, ilman kilpailijoiden mukaantuloa, olisi epäviisasta. (Energy efficiency: Industrialists recommended voluntary actions, not laws 1993)

Keväällä 1993 Yhdysvallat tuntui tarkistavan suhtautumistaan kasvihuoneilmiöön, kun uusi presidentti astui virkaan. Yhdysvallat ilmoitti tutkivansa, voiko se vakauttaa päästöjensä määrän vuoteen 2000 mennessä. Euroopan ympäristöministerikokouksessa toukokuussa 1993 päästiin yllättäen yksimielisyyteen siitä, että hiilidioksidipäästöjen ja energiankulutuksen verottamista kiirehditään. Kokoukseen osallistuivat Euroopan, Yhdysvaltain, Kanadan ja Japanin ympäristöministerit. Kesäkuun 1993 talous- ja finanssiministerineuvostossa Tanska korosti, että EFTA-maat ovat ottamassa tai jottaneet käyttöön hiilidioksidipäästöjä koskevia veroja. Samoin Tanska korosti, että Yhdysvaltain energiaverokaavailujen samoin kuin EY:n muidenkin tärkeiden kauppakumppaneiden vastaavien energian hintatasoon vaikuttavien suunnitelmien voidaan katsoa ottavan riittävästi huomioon yhteisön kilpailupoliittisia argumentteja. (Kinnunen 1993, Hyytiäinen 1993, Nurmi 1993a)

Kytkeä ja taakan jakaminen

Vuonna 1993 yhteisössä keskusteltiin paljon kahdesta hiilidioksidiveron käyttöönottoon liittyvästä asiasta: pitäisikö Rion ilmastomuutosopimuksen ratifiointi kytkeä hiilidioksidiveron käyttöönottoon ja toiseksi, miten köyhemmille jäsenmaille korvataisiin hiilidioksidiveron aiheuttamat rasitukset - kysymys taakan jakamisesta.

Maaliskuussa 1993 ympäristöministereiden neuvosto päätti, että sekä yhteisön että jäsenmaiden tulisi ratifioida ilmastoyleissopimus samanaikaisesti ja viimeistään vuoden 1993 loppuun mennessä. Kesäkuussa 1993 ympäristöministereiden ministerineuvosto keskusteli hiilidioksidipäästöjen stabiloinnista. Eräät maat, muun muassa Saksa, Tanska ja Hollanti yrittivät yhdistää Rion ilmastopimuksen ratifiointin ja hiilidioksidiveron käyttöönoton. Tämä herätti voimakasta vastustusta muiden delegaatioiden taholta. Lokakuussa 1993 ympäristöministereiden neuvoston kokouksen johtopäätöksissä todetaan hiilidioksidi- ja energiaveroa vielä tutkittavan. Puheenjohtajamaa Belgia vahvisti, että tarkoituksena on Rion ilmastopimuksen ratifiointi yhteisesti sekä yhteisön että jäsenmaiden toimesta niin pian kuin mahdollista. Mutta 8.12.1993 Englanti ratifioikin sopimuksen yksipuolisesti ja Saksa seurasi 9.12.1993.

Täten ratifiointipäätöstä ja CO₂/energiaveroa koskeva poliittinen kytkeä oli murtunut. 16.12. 1993 ilmastopimuksen oli ratifioinut jo 47 maata, kun sopimuksen voimaantulo edellytti 50 maan ratifiointia. - Ilmastopimus tuli voimaan 21.3.1994, jolloin 60 maata oli jo ratifioinut sen.

Ympäristöministereiden ministerineuvosto päätti 15.12.1993, että hiilidioksidi/energiaveroa koskeva käsittely tulisi saattaa päätökseen mahdollisimman nopeasti, kuitenkin viimeistään vuoden 1994 loppuun mennessä. (Environment council: substantial progress towards positive results 1993, Environment council: Conclusions of first session under Belgian presidency 1993, Nurmi 1993b, Kinnunen 1993b)

Joulukuussa 1993 ympäristöministereiden ministerineuvostossa oli esillä Ioannis Paleokrassaksen ehdotus taakan jakamisesta. Koheesiomaat olivat kieltäytyneet ottamasta käyttöön hiilidioksidiveroa sillä perusteella, että se raunioittaisi niiden talouden.

Nyt komissio esitti laskentakaavan, joka perustuu maan CO₂-päästöihin asukasta kohden ja kansantuotteeseen asukasta kohden. Näistä lasketaan keskiarvo. Jos maan suhdeluku on alle 85 prosenttia yhteisön keskiarvosta, jäsenmaan ei tarvitse ottaa käyttöön CO₂/energiaveroa, vaan sitä lykätään. Englanti vastusti esitystä ja ydinenergia-maa Ranska kannatti pelkkää CO₂-veroa. (Environmental council: Commission proposal on CO₂/energy tax 1993)

Vuonna 1990 maiden suhdeluvut, prosenttia EY:n keskiarvosta, olivat seuraavat:

Portugali 40

Kreikka 59

Espanja 66

Irlanti 83

Italia 92

Ranska 95

Englanti 105

Hollanti 111

Belgia 117

Saksa 129

Tanska 129

Luxembourg 250

Karkeiden, vain suuntaa antavien laskelmien mukaan Suomi näyttäisi olevan lähellä Saksan ja Tanskan tasoa, niiden alapuolella. Tämä sääntö ei siis vapauttaisi Suomea veron käyttöönotosta. Veron asteittainen käyttöönotto alkaisi verosta vapautetuilla maille sitten, kun hiilidioksidipäästöt kasvavat puolet siitä määrästä, mikä on arvioitu kansallisissa ohjelmissa. Ministerineuvosto määräisi päivämäärän, jolloin vero tulisi voimaan ko. jäsenmaassa. Maaliskuun 1993 tietojen mukaan vuoteen 2000 mennessä päästöt kasvaisivat Irlannissa 20 prosenttia, Espanjassa ja Kreikassa 25 prosenttia ja Portugalissa 30 - 40 prosenttia.

Maaliskuun 25. päivä 1994 ympäristöministereiden neuvosto valtuutti komission tekemään uusia ehdotuksia kesäkuun 1994 ympäristöministereiden neuvoston kokoukseen muun muassa CO₂/energiaveron ja valmisteverojen suhteesta sekä hiilidioksidiveron vaikutuksesta Euroopan kilpailukykyyn. Kokous vahvisti uudelleen olevansa "taakan jakamisen" periaatteen takana, vaikka Ranska vastusti koheesiomaille annettavia poikkeuksia. Neuvosto totesi, että ne maat, jotka aloittavat alhaiselta energiankulutuksen ja CO₂-päästöjen tasolta, ovat oikeutettuja sellaisiin CO₂-päästötavoitteisiin ja strategioihin, jotka vastaavat niiden taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. (EC/Energy: Environmental Council 1994)

Delorsin valkoinen kirja

Komissio julkaisi syksyllä 1993 Delorsin valkoisen kirjan nimellä tunnetun ohjelman kasvusta, kilpailukyvyistä ja työllisyydestä. Eräänä mahdollisuutena työllisyyden tukemiseen nähdään sosiaaliturvamaksujen vähentäminen. Tästä johtuva valtion verotulojen väheneminen voitaisiin korvata esim. ympäristöveroilla. Käytetty teosana "envisage" (tarkastella, ottaa huomioon) on sama, jota käytettiin jo lokakuun 1991 tiedonannossa. Komission vuoden 1992 CO₂/energiaveroehdotuksen tuotto arvioidaan suuruusluokaltaan 1 prosentiksi kansantuotteesta. Valkoinen kirja korostaa, että veron pitäisi olla ennustettava ja neutraali, jotta ei vahingoitettaisi toimialoja, joihin kohdistuu kansainvälinen kilpailu. Sen tähden myöskin verovähennyksiä olisi tutkittava. Eräänä mahdollisuutena hiilidioksidiveron ohella mainitaan mineraaliöljyistä kannettujen nykyisten valmisteverojen ulottaminen muihinkin energiatuotteisiin, kuten maa-kaasuun, hiileen ja sähköön.

Komission tutkimusten mukaan sosiaaliturvamaksujen siirto CO₂/energiaveroksi suuruusluokaltaan 1 prosenttia kansantuotteesta hyödyttäisi ympäristöä ja vähentäisi hiilidioksidipäästöjä. (Commission of the European Communities 1993a)

Kuinka tärkeänä kysymyksenä Euroopan unionin jäsenmaissa pidetään hiilidioksidipäästöjen aiheuttamaa ilmastonmuutosilmiötä? Skjærsethin referoimassa IEA:n tutkimuksessa Hollanti oli ainoa maa, joka selvästi oli huolestunut ilmaston muutoksen vaikutuksista. Hollannin huoli ilmastonmuutoksesta perustuu maan vuosisataiseen taisteluun merta vastaan. Ilmaston lämpenemiseen ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet ovat juuri synnyttäneet 'no regret'-asenteen, jossa ilmastonmuutoksen haittavaikutukset eivät ole välttämätön ehto hiilidioksidiveron käyttöönnotolle. Jäsenmaiden politiikka hiilidioksidiverokysymyksessä antaa vaikutelman, että ne panevat varsin paljon painoa William Nordhausin laskelmien tapaiselle lähestymistavalle, jossa korostuu kustannusten läheisyys ja suuruus ja hyötyjen kaukaisuus ajallisesti ja hyötyjen pienuus tai epävarmuus. (Skjærseth 1994, Nordhaus 1992, Nordhaus 1994, katso myös Nordhausin kritiikkiä näissä lähteissä)

7.4 Suomen asema hiilidioksidiverokaavauissa

Ottaako Euroopan unioni käyttöön yksipuolisen hiilidioksidiveron? Edellisen perusteella sellainen ei juuri nyt vaikuta todennäköiseltä. Unionissa on kuitenkin vireillä hankkeita, joista puhuttiin jo 20 vuotta sitten. On siis mahdollista, että vero otetaan joskus käyttöön jonkin suuruisena. Veron tuloon onkin varauduttava muun muassa tutkimuksin. Niitä on Suomessa jo tehty melkoinen määrä. Varautuminen myös teknologia- ja investointipäätöksiä tehtäessä energian suhteellisen hinnan nousuun ja energian hiilidioksidikomponentin verottamiseen on varmasti viisasta politiikkaa sekä yrityksissä että valtion energiapolitiikassa.

Suomen energiankulutus henkeä tai kansantuoteyksikköä kohden on Kanadan jälkeen OECD-maiden korkeimpia ja korkeampi kuin Euroopan unionin nykyisissä jäsenmais-

sa. Syynä on muun muassa ilmaston vaatima lämmitysenergian kulutus ja viennin keskittyminen energiavaltaisille toimialoille. Hiilidioksidipäästöt henkeä kohden ovat meillä selvästi Euroopan unionin keskiarvoa suuremmat. Mutta hiilidioksidipäästöt suhteessa energian kokonaiskulutukseen ovat meillä alhaiset, suunnilleen samalla tasolla ydinvoimamaa Ranskan ja Kanadan kanssa. Oheisessa OECD:n tilastoihin perustuvassa kuviossa turpeen energiakäyttö on mukana hiilidioksidipäästöjä aiheuttamassa. Alhaiset hiilidioksidipäästöt suhteessa energian kokonaiskulutukseen johtuvat Suomen laajasta biomassan käytöstä energiantuotannossa (metsäteollisuuden jäteliemet), vesivoimasta, ydinvoimasta ja sähkön tuonnista. (Komiteanmietintö 1991:21 aineisto, Komiteanmietintö 1994:2)

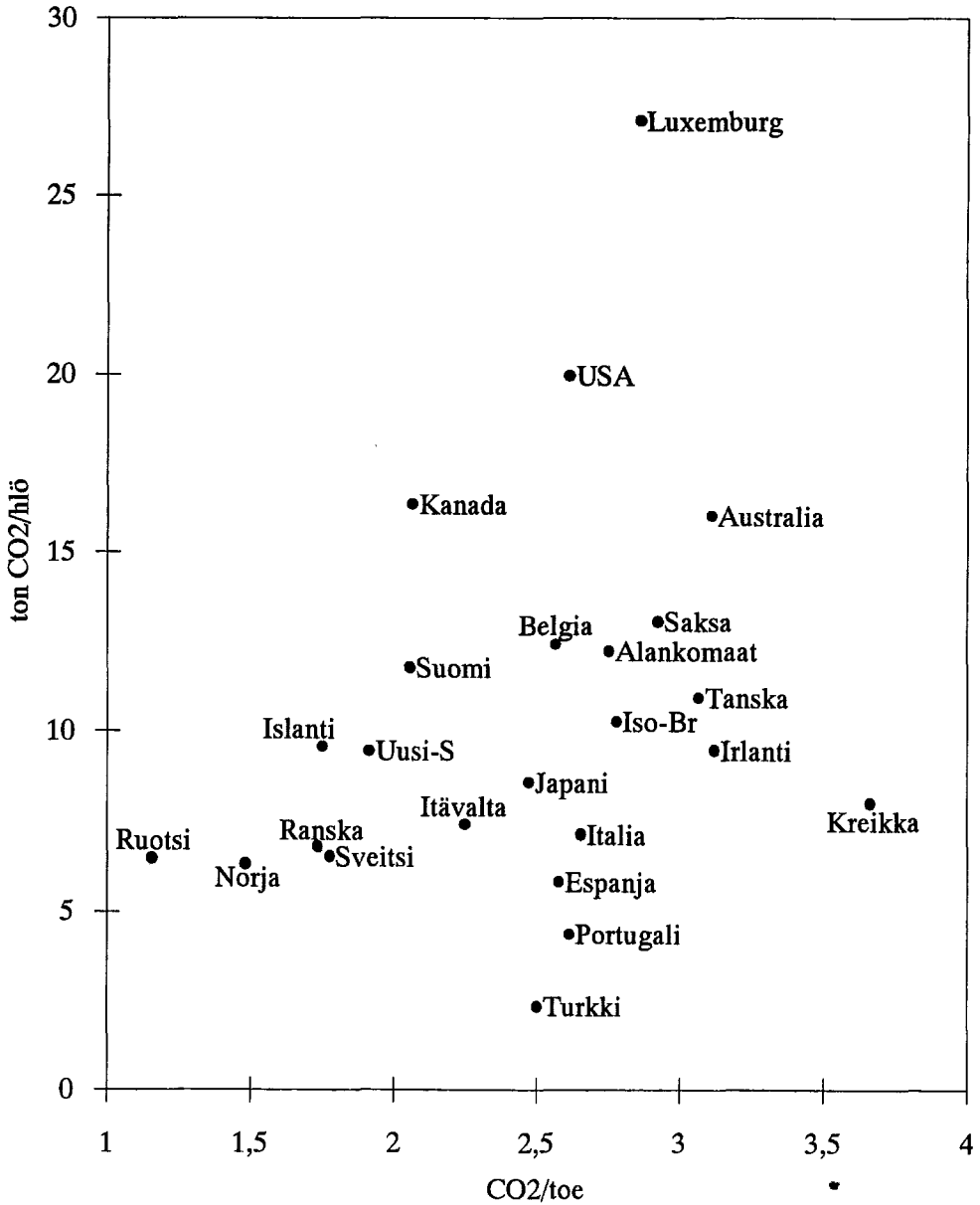
Lähtökohtaisesti Suomi olisi samassa asemassa kuin Ranska neuvoteltaessa hiilidioksidiverosta - puhdas hiilidioksidivero ilman energiakomponenttia olisi todennäköisesti Suomen etu. Myöskään Suomi pienenä, ulkomaankaupasta voimakkaasti riippuvaisena taloutena ei voi yksipuolisesti, ilman kilpailijamaita, sitoutua kovin huomattavaan hiilidioksidiveroon. Energiaa verotetaan meillä varsin paljon, joten hiilidioksidiveron lopulliset vaikutukset riippuvat erittäin paljon siihen liittyvästä vero-ohjelmasta meillä ja muualla. Euroopan unionin jäsenenä Suomen verotusta harmonisoidaan muun muassa valmisteverojen osalta.

Suomen teollisuuden asema kansainvälisessä CO₂-verotuksessa olisi ympäristöministeriön työryhmän laskelmien mukaan varsin edullinen. Vain Ruotsin ja Norjan teollisuus selviäisi Suomea paremmin. Fossiilisten polttoaineiden käyttö suhteessa energian koko loppukulutukseen on Suomen teollisuudessa lähes puolet pienempi kuin EY-maissa keskimäärin. Suomen teollisuus näyttäisikin siten kokonaisuutena hyötyvän kansainvälisestä CO₂-verosta kansainvälisen kilpailukyvyn paranemisen kautta. (Ympäristöministeriö 1993)

Energian omavaraisuusaste on Euroopan unionissa keskiarvona huomattavasti korkeampi kuin Suomessa. Kotimaista energiaa tuetaan yhteisössä. Energian ulkomaankauppaan kohdistuu esteitä. Kym Anderson esittää tutkimustuloksia, joiden mukaan Euroopan unionin hiilipolitiikka maksaa hiiltä vievälle Australialle enemmän kuin yhteisön maatalouspolitiikka. (Anderson 1991)

Suomi on tällä hetkellä teollisuusmaiden kärkijoukossa taloudellisten ohjauskeinojen käytössä ympäristö- ja ilmastopolitiikan tarpeisiin. Ympäristö- ja energiaverojen taso Suomessa on korkeampi kuin Euroopan unionin komission direktiiviehdotuksessa energia/CO₂-veroksi. Suomen teollisuuden energiaverorasitus jalostusarvoon suhteutettuna oli vuonna 1993 yli 1,5-kertainen Ruotsiin verrattuna. Energiaverojen tuotoksi arvioidaan yhteensä lähes 15 mrd mk vuonna 1994, noin 3 prosenttia kansantuotteesta. Polttoaine- ja sähköverojen tuotto on arvioitu noin kymmeneksi miljardiksi markaksi loppuosan tullessa liikevaihto- ja arvonlisäverotuksesta. Hiilidioksidivero otettiin käyttöön Suomessa vuoden 1990 alussa. Veron piiriin tulivat kivihiihi, öljy, maakaasu ja turve. Ympäristöperusteinen energiaverojen tuotto nousee vuonna 1994 noin 1,8 mrd mk:aan. (Metsäteollisuus tiedottaa 1/1994)

Hiilidioksidipäästöt eri maissa tonnia henkeä kohden
ja hiilidioksidipäästöt suhteessa energian kokonais-
käyttöön vuonna 1990



Vuoden 1994 alusta voimaan tullut laki polttoaineverosta annetun lain muuttamisesta muutti energian verotusta. Hiilipitoisuuden mukaan määräytyvä vero tuli olemaan kokonaisuudessaan lisäveroa ja muu energiasta kannettava vero perusveroa. Veromääriä laskettaessa perustuotteena on käytetty raskasta polttoöljyä. Sen lisäveron määrät on määritelty siten, että verosta 3/4 perustuu hiilipitoisuuteen ja 1/4 energia-arvoon. Hiilipitoisuuden mukaan määräytyvä veron osuus on 22,1 markkaa hiilidioksiditonnilta ja energiasisällön mukaan määräytyvä osuus 2,1 markkaa megawattitunnilta. Suomen tämän hetken hiilidioksidi/energiavero on tasoltaan noin 85 prosenttia Euroopan unionin kaavailemasta ensimmäisen vaiheen verosta.

Taloudellisella ohjauksella voidaan vaikuttaa päästöjen kehitykseen. Jos halutaan mittavia vaikutuksia, verojen ja maksujen tulee olla riittävän suuria. Niiden käytön esteenä ovat haitalliset kilpailukykyvaikutukset. Asteittaisen veronkiristyksen vaikutukset syntyvät vasta 15 - 20 vuoden tähtämellä pääomakannan hitaan uusiutumisen takia. Lisäksi Suomen mallilaskelmat viittaavat siihen, että hiilidioksidipäästöjen stabilointiin meillä tarvitaan korkeampi vero kuin Euroopan unionin direktiiviehdotuksessa. Näin on sen takia, että meillä siirtyminen fossiilisista polttoaineista muihin energialähteisiin on jo pitemmällä kuin muissa maissa. (Valtiovarainministeriö 1993, Mattila 1991, LTT 1993a)

Puuston tilavuus on Suomessa 1960-luvulta lähtien kasvanut. Hakkuu- ja metsätilastojen mukaan hiilen vuotuinen nettokertymä metsiin Suomessa 1980-luvun loppupuoliskolla vastaa noin 27 miljoonaa tonnia hiilidioksidia. Tämä nielu vastaa suuruusluokaltaan puolta Suomen päästöistä. Rion ilmastosopimuksen sanamuoto antaa mahdollisuuden nielujen ja sopimuspuolten erojen huomioonottamiseen pantaessa toimeen ohjelmia, jotka rajoittavat kasvihuonekaasujen päästöjä. Rion sopimuksen tulkinta on kuitenkin vielä auki. Nielujen huomioonottaminen hiilidioksidiveron määrää laskettaessa olisi Suomen kansantalouden etu. (Komiteanmietintö 1994:2 18, 31)

8 EU:N KULJETUSPOLITIikka

Valkoinen Kirja

Komissio hyväksyi yhteisön kuljetuspolitiikkaa käsittelevän Valkoisen Kirjan 2.12.1992. Valkoisessa kirjassa viitataan liikenteen ympäristökysymyksiä käsittelevään vihreään kirjaan (tiedonanto 20.2.1992) ja viidenteen ympäristön toimintaohjelmaan. (Commission of the European Communities 1992d)

Liikenne on ympäristön kannalta erittäin tärkeä sektori. Kaikki kuljetus vaatii energiaa, muokkaa luontoa ja aiheuttaa ympäristön saastumista. Kuljetussektorin energiankulutus vastaa 30 prosenttia koko energian käytöstä, suunnilleen yhtä paljon kuin koko teollisuus. Liikenteen osuus hiilidioksidipäästöistä on kohoamassa, niin että vuonna 2010 maantieliikenne yksinään vastaisi 30 prosentin osuutta kaikista CO₂-päästöistä, ellei jotakin tehdä. Tieliikenteellä on suuret ympäristövaikutukset sekä energiankulutuksen että melun, ympäristön kulumisen ja muokkaantumisen takia. Nykyisellään yhteisön tieverkko vie 1,3 prosenttia unionin koko maa-alasta ja rautatiet vastaavasti vain 0,3 prosenttia.

Valkoisessa kirjassa todetaan, että kuljetuksen ympäristövaikutuksia ei voida parantaa pelkästään yhteisön lainsäädännöllä, se edellyttää kaikkien asianosaisten osallistumista. Erityisen tärkeiksi todetaan julkisen liikenteen kehittäminen ja olemassa olevan kapasiteetin parempi käyttö. Samoin yhdistetyn liikenteen (esimerkiksi maantie-rautatie) ja tavaraliikenteessä putkikuljetusten merkitys kasvaa, kun ympäristöasioihin pannaan lisää painoa. Taloudellisilla ja verotuskeinoilla voidaan vaikuttaa liikenteen kysyntään.

Oleellinen osa yhteisön strategiaa on yhä tiukempien standardien asettaminen kaasumaisille päästöille, energian kulutukselle ja melulle liikenteen eri sektoreilla. Yhteisössä pidetään kehittyviä teknisiä standardeja välttämättöminä liikennesektorin aiheuttamien ympäristöhaittojen vähentämiseksi. Lisäksi ollaan sitä mieltä, että määräykset olisi annettava yhteisön tasolla, jotta taataan yhdenmukaisuus koko yhteisön alueella samanlaisten kilpailuedellytysten ja hyödykkeiden vapaan liikkuvuuden takaamiseksi. Verokannustimia voitaisiin käyttää edistämään tavoitteiden saavuttamista mahdollisimman nopeasti ja veronkorotuksia voitaisiin soveltaa niihin, jotka eivät noudata määräaikoja

Teknisiä määräyksiä ja verotuskeinoja on käytettävä yksityisautoilun hillitsemiseksi ja tungoksen vähentämiseksi. Mutta nämä keinot, jotka vaikuttavat ennen kaikkea energiankulutukseen, eivät yksin riitä. Muitakin keinoja tarvitaan. Valkoisessa Kirjassa korostetaan julkisen liikenteen merkitystä erityisesti kaupunkiympäristön laadun parantamisessa. Julkisen liikenteen kehittäminen on erityisesti paikallistason viranomaisen vastuulla.

8.1 Pakokaasumääräykset

Euroopan unionin harmonisointilainsäädäntö kohdistuu muun muassa ajoneuvojen pakokaasupäästöihin ja mitta- ja painomääräyksiin. Euroopan unionin pakokaasupäästönormeja on tiukennettu viime aikoina. Ne ovat olleet aikaisemmin selvästi USA:ssa ja EFTA-maissa sovellettua tasoa löysempiä. Yhdysvalloissa on ollut vuodesta 1983 käytössä niin tiukat pakokaasumääräykset, että vain 3-tiekatalysaattorin avulla ne voitiin täyttää. Tällä hetkellä Suomen säädösten voi sanoa olevan tiukempia kuin yhteisön säädökset. Yhteisön sekä henkilöautojen että raskaiden ajoneuvojen päästönormeja tiukennettiin vuonna 1991. Uudet määräykset tulevat voimaan asteittain, henkilöautoilla vuodesta 1993, pakettiautoille vuosina 1993 - 1994 ja raskaille ajoneuvoille vuosina 1992 - 1993 ja 1995 - 1996.

Liikenteen osalta harmonisointilainsäädäntö ja joidenkin maiden pyrkimykset ylläpitää korkeampia ympäristöstandardeja ja määräyksiä ovat todennäköisesti vaarassa joutua ristiriitaan keskimääräistä enemmän, koska kansainvälinen kilpailu kohdistuu liikenteeseen hyvin monella tavalla ja ulkomaiset tuotteet ja palvelukset ovat usein läheisiä substituuotteja kotimaisille, joten kilpailuasetelma on ilmeinen. Toisaalta liikenne on paikallisesti erittäin merkittävä ympäristön tilan huonontaja, joten kotimaisia paineita haittoja vähentävän lainsäädännön käyttöönottamiseksi syntyy helposti.

Saksa on vuosista 1983 - 1984 alkaen ajanut niin tiukkojen päästömääräysten käyttöönottoa, että ne ovat edellyttäneet katalysaattorin käyttöä. Italia, Ranska ja Englanti ovat olleet tiukkoja määräyksiä vastaan oman autoteollisuuden lyhyen ajan etujen takia. Vuodesta 1987, yhtenäisasiakirjan voimaantulon jälkeen, liikenteen päästöasiat ovat menneet eteenpäin, koska niistä on voinut päättää määräenemmistöllä. Vuonna 1988 asiaa käsiteltäessä ympäristöministerioiden ministerineuvostossa Hollanti, Kreikka ja Tanska olivat yhteistä kannanottoa vastaan, koska se ei ollut niiden mielestä tarpeeksi tiukka. Samana vuonna Hollanti otti käyttöön sarjan veronalennuksia autoille, joilla oli pienemmät päästöt, vaikka komissio varoitti, että se voi olla este tavaroiden vapaalle liikkumiselle. Saksa, Kreikka ja Tanska uhkasivat ottaa käyttöön samanlaisia verojen porrastuksia.

Helmikuussa 1989 komissio aloitti Hollantia vastaan muodollisen lainrikkomisprosessin, artiklaan 30 perustuen. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. Komissio yritti myös ottaa käyttöön artiklan 93(2) mukaisen valtion tukien tutkimisen, millä olisi ollut lykkäävä vaikutus Hollannissa.

Jälkimmäisestä luovuttiin jo maaliskuussa 1989, kun kilpailuasioista vastaava komissaari Leon Brittan korosti, että koska Hollannilla ei ole käytännöllisesti katsoen lainkaan omaa autoteollisuutta, eivät suunnitellut verot voineet hyödyttää Hollannin teollisuutta. Ympäristökomissaari Ripa di Meana sai tämän jälkeen, vetoamalla artiklaan 130 t (jäsenmaat voivat ottaa käyttöön yhteisötasoa tiukempia suojoitoimenpiteitä), komission enemmistön luopumaan myös lainrikkomissyytteestä. Kesäkuussa 1989 ministerineuvosto hyväksyi lopulta US-standardin käyttöönoton uusille autoille 1.1.1993 alkaen. (Krämer 1992, 37 - 38, Club de Bruxelles 1992, 1.13 - 1.15)

EY '93-määräys on voimassa EU:ssa toistaiseksi.

Henkilöautojen pakokaasupäästö määräykset

Direktiivi tai sääntö	US'87	EY'93 91/441 (70/220)	EY'96	
Status Suomessa	Voimassa	Päätetty	Tulevaa EY-säädäntöä	
Voimaantulo (uudet tyypit)	1.1.1990	1.1.1995	1.1.1996 (?)	
Voimaantulo (uudet autot)	1.1.1992	1.1.1995	1.1.1997 (?)	
			Ottomoottorit	Dieselmootorit
NOx [g/km]	0,62	0,97	0,5	0,7
HC [g/km]	0,25			
CO [g/km]	2,1	2,72	2,2	1
Part. [g/km]	0,124	0,14		0,08
Haihtumat [g/testi]	2			
Kestävyyssvaatimukset	80000 km tai 5 vuotta			

Raskaiden ajoneuvojen pakokaasupäästö määräykset

Direktiivi tai sääntö	ECE R 49/01	EURO I 91/542 (88/77)	EURO II 91/542 (88/77)	EURO 2000
Status Suomessa	Vanha	Voimassa	Päätetty	Tulevaa ...
Voimaantulo (uudet tyypit)	1.1.1991	1.7.1992	1.10.1995	n. v. 2000
Voimaantulo (uudet autot)	1.1.1991	1.10.1993	1.10.1996	n. v. 2000
NOx [g/kWh]	14,4	8	7	?
HC [g/kWh]	2,4	1,1	1,1	?
CO [g/kWh]	11,2	4,5	4	?
Part. [g/kWh]		0,36	0,15	?

(Rehula 1994, asetus 1256/92, Council directive 91/542, Council directive 91/441)

Euroopan unionin pakokaasusäädökset eivät aiheuta Suomelle erityisiä ongelmia. Koska meillä ei ole kovin laajasti autoteollisuutta, oman teollisuuden sopeutuminen ei ole merkittävä kysymys. Raskaiden ajoneuvojen osalta meillä on voimassa tai päätetty samat normit (Euro I ja Euro II) kuin yhteisössä, joten kilpailuetua tai -haittaa ei synny. Samoin henkilöautojen osalta voimassa olevat normit ovat EY '93:n tasolla. EY '93:n normin käyttöönotto meillä 1.1.1995 merkitsee päästömääräysten lievennystä Suomessa, jolla ei kuitenkaan teknisistä syistä ole suurta käytännön merkitystä. Tuleva Euroopan unionin lainsäädäntö puolestaan merkitsisi Suomessakin henkilöautojen päästömääräysten tiukentamista aikaisemmin voimassa olleeseen verrattuna.

8.2 Ajoneuvojen mitta- ja painomääräykset

Maantiekuljetusten volyyymi on Suomessa kansainvälisesti verrattuna suuri. Maanteiden kuljetussuorite on noin 5000 tonnikilometriä asukasta kohden eli noin 50 prosenttia korkeampi kuin Espanjassa, joka on Euroopan tilastossa toisena. Vain USA:n kuljetussuorite henkeä kohden on lähellä Suomen tasoa. Myöskin tie- ja rautatieliikenteen yhdistetyssä kuljetussuoritteessa Suomi on selvästi Ruotsia ja muita Euroopan maita edellä.

Koko kuljetussektorin osuus kansantuotteesta on Suomessa noin 6 prosenttia ja on pysynyt samalla tasolla parikymmentä vuotta. Vastaava osuus on esimerkiksi Ranskassa 4 prosenttia. Kuljetuskustannukset ovat tärkeä kustannustekijä Suomen viennille. Suomessa kuljetusten osuuden teollisuustuotteiden hinnasta on arvioitu olevan 10 prosenttia. Keski-Euroopassa vastaavan osuuden arvioidaan olevan noin 5 prosenttia. Vientiteollisuuden raaka-aineiden ja muiden välituotepanosten kuljetuskustannukset olivat vuonna 1988 keskimäärin 5 prosenttia tuotannon arvosta. Karkeasti arvioiden suomalaisten vientituotteiden hintaan sisältyy 12 - 14 prosenttia kuljetuskustannuksia.³

Ruotsin kuorma-autokaluston suuremmat mitat ja painot merkitsivät 1980-luvun lopulla Suomen metsäteollisuudelle kilpailuhaittaa, jota korostivat maantieteellisistä syistä johtuvat pitkät kuljetusmatkat. Suomi korottikin mittoja ja painoja koskevia määräyksiä. Raskaammalla kalustolla on pystytty vähentämään melua, pakokaasupäästöjä ja liikenneonnettomuuksia. Toisaalta tieverkoston kuluminen on lisääntynyt. Kuorman sallittua kokoa lisäämällä on voitu vähentää kaluston määrän ja liikennetiheyden kasvua. Vaikka melun ja pakokaasupäästöjen määrät liikennesuoritetta kohden ovat raskailla ajoneuvoilla suuremmat kuin kevyemmällä ajoneuvoilla, on päästöjen kokonaismäärä pienempi kuin kevyemmällä kalustolla. (LTT 1993)

Ruotsin kalusta?

Onko mittoja kevyempiä?

Kuorma-autoliikenteen energian kulutus ja pakokaasupäästöt

Ajoneuvojen suurimpien sallittujen painojen ja mittojen pienentyminen vaikuttaisi merkittävällä tavalla kuorma-autojen käytön energian kulutukseen ja pakokaasupääs-

³ Kuljetuskustannusten merkitystä aluekehityksessä käsittelee esimerkiksi Böckerman (1993).

töjen määrään. Liiketaloustieteellisen tutkimuslaitoksen raportoimien simulointien mukaan (LTT 1993 s. 19 - 21) kuorma-autoliikenteen energiankulutus ja päästöt nousisivat huomattavasti kansainvälisen liikenteen mukaisilla EY-painoilla ja -mitoilla ja samoin EU:n suunnittelemissa massoilla ja mitoilla (max 44t). Suomen nykyinen sallittu ajoneuvoyhdistelmän maksimipituus on 22 metriä ja maksimipaino 56 tonnia sekä suurin sallittu leveys 2,60 metriä. Kansainvälisessä liikenteessä vastaavat EY-direktiivin mukaiset arvot ovat 40 tonnia, 18,35 metriä ja 2,50 metriä. (Asetus 1257/92, LTT 1993 s. 1 - 2)

Raskaan kuorma-autokaluston energiankulutus ja päästöt eri vaihtoehdoissa

	Nykyiset massat ja mitat	Kv. liikenteen mukaiset massat ja mitat (40t)	Erotus %	EU-ehdotuksen mukaiset massat ja mitat (44t)	Erotus %
Energian kulutus (milj. l.)	515	648	26	605	17
NO _x -päästöt (t)	20471	26410	29	24446	19
CO-päästöt (t)	1123	1432	28	1373	22
CO ₂ -päästöt (1000 t)	1347	1695	26	1582	17
Hiilivety-päästöt (t)	526	741	41	661	26

Lähde: LTT, 1993.

Kevyempään kalustoon siirtyminen kasvattaisi kuorma-autoilla ajettua vuotuista kokonaismatkaa eli liikennesuoritetta. Kun kuorma-autokuljetusten kokonaiskustannuksiksi vuonna 1989 on arvioitu noin 25 mrd mk, LTT:n tutkimuksen eri vaihtoehdoissa saadut 2,1 - 3,5 mrd mk:n lisäykset merkitsisivät 8 - 14 prosentin lisäystä kaikkien kuorma-autokuljetusten kokonaiskustannuksiin. LTT:n tutkimuksessa ei oteta huomioon raskaamman kaluston aiheuttamaa tiestön nopeampaa kulumista.

Suomen liikenneviranomaiset ovat useaan otteeseen esittäneet huolestumisensa Euroopan unionin komission suunnitelmista yhtenäistää kansallisessa liikenteessä käytettävien ajoneuvojen mitat ja painot. Esimerkiksi ministeri Norrback totesi kirjeessään liikenneasioista vastaavalle komissaarille huhtikuussa 1992, että Suomen ja Pohjoismaiden mitta- ja painosäännöt on tarkoitettu tasoittamaan muita Euroopan maita heikompia kilpailulähtökohia, joiden syynä ovat hajallaan asuva väestö, pitkät etäisyydet ja maan syrjäinen asema. Vaikka liikennepoliittisesti olisi toivottavaa käyttää enem-

*Myös on
EU:n ja
nykyisen
käsittely*

män rautatie- ja yhdistettyjä kuljetuksia, ei rautatieverkko ole tarkoitukseen kyllin kattava.

Norrbackin kirjeessä todetaan, että yhteisön piirissä keskustellaan yhä ¹²pitemmälle menevästä painojen ja mittojen harmonisoinnista maantiekuljetuksissa. Suomi tunnustaa tyydytyksellä yhteisössä saavutetun edistyksen kansainvälisessä maantieliikenteessä sovellettavien mitta- ja painomääräysten harmonisoinnissa, joka vähentää kilpailun vääristymiä ja diskriminaatiota kansainvälisissä kuljetuksissa. Suomi on kuitenkin huolestunut harmonisoinnin ulottamisesta kansallisiin maantiekuljetuksiin. (Ministeri Norrback 1992, Commission of the European Communities (1990c))

Liikenneministeriön laskelmien mukaan varsinaisen perävaunun yhdistelmillä suoritettavien kuljetusten kustannukset nousisivat yli 30 prosenttia ja raakapuun kuljetuksessa jopa yli 50 prosenttia, jos Suomi joutuisi sopeutumaan Euroopan unionin nykyisiin mitta- ja painomääräyksiin. (Ministeri Norrback 1992)

9 KIERRÄTYS

Euroopan unionin alueella tuotetaan vuosittain yli 2,2 miljardia tonnia jätteitä. On arvioitu, että jätteestä 80 prosenttia on sellaista, että sitä voitaisiin käyttää uudelleen joko raaka-aineina tai energianlähteenä. Nykyisellään kuitenkin Euroopassa 60 prosenttia jätteestä viedään kaatopaikalle, 33 prosenttia poltetaan ja 7 prosenttia kompostoidaan. Pakkausjätteellä on keskeinen merkitys kaatopaikkojen täyttymisen kannalta. Ne edustavat painoltaan noin 10 - 20 prosenttia mutta tilavuudeltaan jopa 30 - 50 prosenttia yhdyskuntien kaatopaikoille joutuvista jätteistä. Valtaosa jätteestä tulee kotitalouksista ja kaupasta sekä rakennustoiminnasta. Jätteen kokonaismäärästä alle 10 prosenttia tulee teollisuudesta mutta huomattava osa siitä on luokiteltu vaaralliseksi.

Suomessa syntyi vuonna 1990 noin 500 kiloa henkeä kohden kiinteää kaatopaikoille joutunutta yhdyskuntajätettä. Määrä ylittää 10 prosentilla OECD:n keskiarvon. Yhdyskuntajätteestä kotitalouksista oli peräisin 40 prosenttia. Yhdyskuntajätteestä hyödynnetään nykyään Suomessa keskimäärin noin 20 prosenttia. (Club de Bruxelles 1992 2.118, Kuusi 1994, HE 77 1993 vp)

Vuodelta 1975 oleva jätteistä annettu neuvoston direktiivi (75/442/ETY) on vuonna 1991 uudistettu. Uudistetussa direktiivissä (91/156/ETY) määritellään jätehuollon keskeiset käsitteet. Jäsenmailta edellytetään toimia jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi sekä jätteiden hyödyntämisen edistämiseksi ja jätteiden lopullisen käsittelyn järjestämiseksi siten, ettei aiheuteta haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle. Jätteiden hyödyntämisessä ja muussa jätehuollossa edellytetään käytettävän parasta taloudellisesti käyttökelpoista teknologiaa. Jäsenmaiden on luotava kattava jätteiden käsittelylaitosten verkosto, jolla varmistetaan yhteisön ja kunkin jäsenmaan omavaraisuus jätteiden käsittelyssä.

Nestemäisten ravintoaineiden pakkauksista annettu direktiivi (85/339/ETY) on soveltamisalaltaan suppea ja ohjauseinoiltaan avoin. Direktiivissä tähdennetään vapaaehtoisia toimia sekä tiedotusta ja asennemuokkausta, joskaan siinä ei kielletä lainsäädännöllisiä toimia direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Direktiivi on tarkoitus korvata pakkauksia ja pakkausjätteitä koskevalla uudella direktiivillä, joka koskisi kaikenlaisia myynti-, ryhmä- ja kuljetuspakkauksia niiden käyttökohteesta ja materiaalista riippumatta. (HE 77 1993 vp, s. 58 - 60)

Pakkaus- ja pakkausjätedirektiivi

Ympäristöpääosastossa (DG XI) 21.2.1992 valmistuneessa direktiiviluonnoksessa todetaan, että nestemäisten pakkausten direktiivin täytäntöönpano on ollut pettymys. Jäsenvaltioiden toisistaan poikkeava jätepolitiikka ei mahdollista tyydyttävää ympäristön suojelua. Lisäksi tilanne on ollut omiaan estämään tavaroiden vapaata liikkumista yhteisössä. Luonnoksessa todetaan, että tuotteiden elinkaarianalyysi ei ole vielä niin kehittynyt, että siitä olisi olemassa yleisesti hyväksyttyä versiota. Sen takia erilaisten

pakkaustyyppien, pakkausjärjestelmien ja käytettyjen materiaalien vertaaminen on hyvin vaikeata.

Eri vaihtoehtoista todetaan, että "ei tehdä mitään" on poissuljettu vaihtoehto. Eräs vaihtoehto olisi keräysjärjestelmien ja maksujen käyttöönotto, kuten Saksassa. Tämä ei kuitenkaan sopisi sellaisille jäsenmaille, jotka ovat jo aloittaneet omia järjestelmiään tai ovat omaksuneet oman lähestymistapansa. Vapaaehtoisten sopimusten todetaan olevan ongelmallisia, koska osapuolten lukumäärä on hyvin suuri ja lopputulos riippuisi kaupan ja teollisuuden hyväntahtoisuudesta. Vapaaehtoinen järjestelmä aiheuttaisi myös ongelmia kilpailulainsäädännön suhteen. Luonnoksessa ehdotetaankin uutta direktiiviä, jossa otettaisiin huomioon kaikki pakkaukset ja pakkausjätteet sekä kansallisten menettelytapojen tarpeellinen harmonisointi. Harmonisoinnissa olisi 3 vaihetta: harmonisoidut toimenpiteet, normatiivinen lähestymistapa ja kolmanneksi niiden kriteereiden tiukka harmonisointi, joiden perusteella voidaan kehittää kansallisia käytäntöjä.

Artiklan 100 a todetaan olevan oikea perusta direktiiville, koska se paitsi voimistaa ympäristönsuojelua myös merkitsee sisämarkkinaohjelman täytäntöönpanoa. Tähänastinen tilanne on ollut omiaan aiheuttamaan eroja jäsenmaiden kesken ympäristönsuojelun tasossa.

Direktiiviluonnoksessa esitetään määrälliset tavoitteet kaiken pakkausjätteen uudelleenkäytölle ja lopulliselle eroonpääsulle siitä. Uudelleenkäyttö sisältää myös kompostoinnin ja polttamisen. Kymmenen vuoden kuluessa direktiivin voimaantulomiseen olisi kansallisella lainsäädännöllä huolehdittava siitä, että 90 prosenttia kaikista pakkausjätteistä painon mukaan laskettuna kerätään uudelleenkäyttöä tai hyödyntämistä varten. Saman ajanjakson kuluessa 60 prosenttia pakkausjätteen kustakin materiaalityypistä tulisi kierrättää. Lopulliseen sijoitukseen saisivat päätyä ainoastaan kerätyn ja lajitellun pakkausjätteen jäämät, joiden määrä saisi kyseisen ajanjakson lopussa olla korkeintaan 10 prosenttia pakkausjätteen määrästä.

Viiden vuoden kuluessa siitä, kun direktiivi on tullut voimaan kansallisessa lainsäädännössä, jäsenmaiden olisi varmistettava, että kaikille pakkauksille ja/tai pakkausjätteille on järjestetty palautusjärjestelmät ja että kerätyt pakkaukset ja/tai pakkausjätteet käytetään uudelleen tai hyödynnetään tehokkaasti. Järjestelmien tulisi kattaa myös maahan tuodut jätteet siten, ettei tuontia syrjitä, aseteta kaupan esteitä eikä aiheuteta kilpailun esteitä. (HE 77, 1993 vp; DG XI 21/2/1992)

Joulukuussa 1993 kierrätysdirektiivin käsittelyssä tapahtui uusi käänne. Ympäristöministeriöiden ministerikokous päätti muuttaa pakkaus- ja pakkausjättedirektiiviluonnosta niin, että pakkausjätteen uudelleenkäytölle ja kierrätykselle jäsenmaissa tuli minimi- ja maksimirajat pakkausjätteen koko painosta laskettuna. Uuden luonnoksen mukaan pakkausjätteen kokonaismäärästä on kerättävä talteen 50 - 65 prosenttia ja 25 - 45 prosenttia pakkausjätteestä on kierrätettävä. Kustakin pakkausjättemateriaaliryhmästä erikseen on kierrätettävä vähintään 15 prosenttia. Kreikka, Irlanti ja Portugali saivat uudessa versiossa alemmat velvoitteet sekä talteenoton että voimaantulon suhteen. Talteenoton suhteen minimirajaksi tuli 25 prosenttia ja aikarajaksi 31.12.2005. Perus-

teluina oli näiden maiden poikkeavat olosuhteet saaristoisuuden, vuoristoisuuden ja pakkausmateriaalien kulutuksen suhteen.

Päätöstä pidettiin iskuna unionin "ympäristökerholle". Saksan ympäristöministeri Klaus Töpfer sanoi päätöksen aiheuttavan takapakkia kahdentoista maan ympäristösäädöksille. Töpferin mukaan unionin tehtävänä ei pitäisi olla ympäristösäädösten yhdenmukaistaminen hinnalla millä hyvänsä eikä varsinkaan niiden heikentäminen. Jos direktiivi tulee voimaan joulukuisessa muodossaan, Saksa, Tanska ja Hollanti saattavat hakea siihen poikkeuslupaa EU:n komissiolta. (Jokelin 1993, European Union The Council 22.12.1993)

Saksan Altpapierverordnung ja Belgian paperivero

Saksan keräyspaperiasetuksen luonnos hyväksyttiin syyskuussa 1992. Luonnos on jäädytetty odottamaan Euroopan unionin pakkausdirektiivin valmistumista. Asetuksen tavoitteena on tekniikan sallima korkein mahdollinen keräyspaperimäärä. Toisena tavoitteena on keräyspaperin suurin mahdollinen hyötykäyttö. Talteenottoasteen tulisi olla vähintään 52 prosenttia paperin kokonaiskulutuksesta vuoden 1994 lopussa, 55 prosenttia vuosina 1995 - 1996 ja 60 prosenttia vuoden 1997 alusta lähtien. Vuonna 1992 talteenottoaste oli 50 prosenttia. Prosenttimääräistä keräyspaperin käyttöpakkoa asetusluonnoksessa ei ole.

Soveltamisalan velvoitteet ulottuvat paino- ja kirjoituspapereiden valmistajiin, julkaisijoihin ja tuottajina vastuullisiin kustantajiin sekä paperin myyjiin ja välittäjiin. Takaisinottovelvollisuudesta voi vapautua osallistumalla keräysjärjestelmään. Myyjällä tai välittäjällä on luovuttamansa painotuotteen tai paperin maksuton takaisinottovelvollisuus luovutuspaikan välittömässä läheisyydessä. Postin ja suorajakelun kautta toimitettavissa tuotteissa on oltava maininta loppukäyttäjälle maksuttomasta palautusmahdollisuudesta. (Der Bundesminister für Umwelt 1992, Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitto 1992)

Takaisinottovelvollisuudesta vapautetaan luonnoksen mukaan valmistajat ja myyjät, jotka osallistuvat jo pakkausasetuksen yhteydessä käyttöön otettuun keräysjärjestelmään. Tuottajat ja myyjät voivat täyttää veloituensa ostopalveluksin. Toimilupia myöntävät ja valvovat osavaltioiden ympäristöministeriöt.

Belgian ympäristövero hyväksyttiin maan edustajainhuoneessa 11.6.1993. Vero astui voimaan vuoden 1994 alussa. Papereihin ja kartonkeihin kohdistuu ympäristövero 10BF kilolta, jolleivät ne määrättyihin päivämääriin mennessä sisällä vaadittua määrää kierrätyskuitua. Ne paperit ja kartongit, jotka sisältävät vaaditut prosenttimäärät kierrätyskuitua, on vapautettu verosta.

Kierrätyskuitupitoisuutta koskevat tavoitteet ja -aikataulut eräiden paperilaatujen osalta:

Sanomalehtipaperi (paitsi päivittäin ilmestyvät) 60 prosenttia 1.1.1994

Sanomalehtipaperi (päivittäin ilmestyvät) 20 prosenttia 1.1.1994 ja 40 prosenttia 1.1.1997

Aaltopahvi ja kartonki 60 prosenttia 1.1.1994 ja 80 prosenttia 1.1.1998

Kalanteroituu päällystämätön aikakauslehtipaperi 20 prosenttia 1.1.1995 ja 40 prosenttia 1.1.1997

Sellupohjainen päällystämätön painopaperi 50 prosenttia 1.1.1995 ja 80 prosenttia 1.1.1997.

Päällystettyihin papereihin, sellupohjaisiin ja mekaanisiin, riippumatta siitä, ovatko ne edelleenjalostettuja tai ei, kohdistuu 10BF/kg ympäristövero, jos ne on valkaistu kloorikaasulla. Jos niitä ei ole valkaistu kloorikaasulla, ne ovat verosta vapaita. (Metsäteollisuus ry 1993)

Lain täytäntöönpanoa on lykätty lain aiheuttamien käytännön ongelmien selvittämistä varten.

Suomen asema

Suomen uusi jätelaki tuli voimaan vuoden 1994 alussa. Sen lähtökohtana on jätteitä ja jätehuoltoa koskevan säännösten yhtenäistäminen Euroopan unionin säännösten kanssa. Laki sisältää säädökset jätteiden hyödyntämisen edistämiseksi, jätehuollon muusta järjestämisestä, roskaantumisen ja maaperän saastumisen estämisestä sekä roskaantuneen ja saastuneen alueen puhdistamisesta. Lailla pyritään jätteen syntymisen ehkäisemiseen ja sen määrän vähentämiseen. Jätteen haltijan on huolehdittava jätehuollon järjestämisestä. Eräissä tapauksissa jätehuollosta huolehtii kuitenkin kunta. Yleensä tällöin on kysymys yhdyskuntajätteestä.

Tapahtunut ja näköpiirissä oleva raakapuun suhteellisen hinnan lasku ja energian hinnan mahdollinen kohoaminen vaikkapa EY:n energia- ja hiilidioksidiverojen takia lisäävät sellupohjaisten papereiden kilpailukykyä markkinoilla ja siten houkuttelevuutta suomalaisten tuottajien kannalta. Sellupohjaisten hienopapereiden valmistamiseen käytetään lehtipuuta, jota meille tuodaan merkittäviä määriä Venäjältä. Lauhkeitten vyöhykkeitten kasvatusmetsät kilpailevat koivun kanssa näiden tuotelajien raaka-aineena. Eräs suuri kehityshaaste onkin, voidaanko mäntyä käyttää tulevaisuudessa sellupohjaisten hienopapereiden valmistukseen. Puupitoisenkin paperin tuotannon laajentamiseen on löydettävissä perusteita lähinnä hioketuotantoon sopivan kuusen runsaudesta.

Vaatimukset kierrätyskuidun (keräyspaperin) käytön lisäämisestä voivat olla Suomen metsistä saatavan puun ja kuidun ensiasteisen käytön lisäämisen uhka. Suomen pape-rintuotanto on niin suuri, ettei edes hyvää keskitasoa oleva keräysaste riitä tuotannossa kuin kuuden prosentin keräyskuitujen osuuteen.

Vuonna 1991 maailmassa käytettiin neitseellistä kuitua paperin ja kartongin tuotannossa 160 miljoonaa tonnia ja kierrätyskuitua 90 miljoonaa tonnia. Kymmenessä vuodessa keräyskuidun käytön oletetaan lisääntyvän lähes 50 prosenttia.

Keräysaste ja kierrätyskuidun osuus kuitujen käytöstä paperintuotannossa eri maissa vuonna 1992, prosenttia

	Keräysaste	Kierrätyskuidun osuus
Hollanti	55	70
Ruotsi	50	14
Itävalta	56	39
Suomi	48	6
Japani	51	53
Saksa (Länsi-)	50	52
Espanja	37	66
Yhdysvallat	39	33
Ranska	34	46
Englanti	34	60
Kanada	34	17
Norja	37	11
EU	39	53

Lähde: PPI ja Paperinkeräys Oy.

Keräysaste (talteenotto prosentti) on korkein Itävallassa ja Hollannissa. Paperintuotannon erikoistuneissa Euroopan maissa talteenottoaste on korkea, mutta keräyskuitujen osuus paperin tuotannossa on varsin alhainen, elleivät ne sijaitse hyvin lähellä suuria paperinkulutusalueita, kuten Itävalta. Vuonna 1992 jo 53 prosenttia EU-maissa käytetystä paperiteollisuuden raaka-aineesta oli jätepaperia. Neitseellisen kuidun osuus oli vain 40 prosenttia. EFTA-maissa vastaavat osuudet olivat 15 ja 71 prosenttia. EU-maiden paperintuottajat ovat saaneet kilpailuetua näiden edullisten, julkisen vallan toimenpitein tuettujen raaka-ainelähteiden läheisyydestä. Toisaalta pohjoisten tuottajien perinteiset tehokkuusedut, jotka ovat perustuneet skaalaetuihin ja tuotannon vertikaaliseen integraatioon, ovat vähentyneet. Lisäksi pohjoiset paperintuottajat ovat yhä riippuvaisempia maahantuodusta jätepaperista.

Ympäristön ja energiankäytön kannalta paperin kierrätyksellä on myös rajansa. IIASA:n tutkimuksen mukaan täydellinen kierrätys (käytännössä 90 prosenttia talteenottoaste) vähentää energian kokonaiskäyttöä, mutta lisää fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja sen takia rikkidioksidi- ja typpioksidipäästöjä sekä hiilidioksidin nettopäästöjä. Tutkimuksen mukaan käytetyn paperin polttaminen energiantuotantotarkoituksiin olisi nähtävä eräänä paperin uudelleenkäyttötapana. Maksimaalinen kierrätys vähentää lisäksi raakapuun käyttöä, laskee puun hintaa ja täten tekee metsänhoitoinvestoinnit kannattamattommiksi. (Kajaste 1994, 1994b, Romppanen ja Leppänen 1993, s. 189 - 191, Virtanen and Nilsson 1992, Vehmas 1994) Saksassa onkin merkkejä siitä, että pakkausjätteiden käsittelyssä jätteiden energiakäyttö on tulossa hyväksytyksi kierrätyksen rinnalle. (Jämsä 1994)

Pakkausdirektiivin hyväksyminen artiklan 100 a perustalla rajoittanee Suomen tosiasiallista vapautta säätää tiukempia kansallisia määräyksiä. Suomessa käytettiin vuonna 1991 Pakkausteknologiaryhmä ry:n mukaan pakkauksia kaiken kaikkiaan hieman yli 800 000 tonnia. Tästä määrästä yli puolet oli erilaisia palautettavia, uudelleenkäytettäviä ja -täytettäviä pakkauksia: pulloja, pullo- ja leipäkoreja, lihalaatikoita, leipomolaatikoita jne. Uusia pakkauksia käytettiin 435000 tonnia. Uusien pakkausten määrästä vuonna 1991 kierrätettiin (ts. materiaalit käytettiin uudelleen) noin 130000 tonnia, noin 20000 tonnia poltettiin ja loput vajaa 300000 tonnia pakkausjätteitä joutui kaatopaikalle.

Suomessa käytettävistä uusista pakkauksista noin puolet eli 210000 - 220000 tonnia on erilaisia kuitupohjaisia pakkauksia. Pakkauksista aaltopahvi on parhaiten uudelleenkäyttöön kierrätyksen kautta tuleva materiaali, sen kierrätysaste on 55 prosenttia. Aaltopahvi kerätään suurkäyttäjiltä, lähinnä kaupan keskusliikkeiltä.

Suomen lähtökohtatilanne pakkausjätteiden käsittelyssä EU:n direktiivin vaatimuksia ajatellen on suhteellisen edullinen, koska pakkauksista on uudelleenkäytettäviä varsin suuri osa. Henkeä kohden uusia pakkauksia käytetään 80 kiloa vuodessa, kun Euroopassa keskimäärin käytetään 120 kiloa. Kansallisiin palautusjärjestelmiin voi kohdistua muutospaineita uusista eurooppalaisista standardeista ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden vaatimuksista. Suomella ei liene yleisesti vaikeuksia pysyä mukana EU:n lainsäädännössä jätehuollon osalta, mutta pakkausjätteen osalta pitkän ajan tavoitteena ollutta 90 prosenttia talteenottoastetta on pidetty ainakin pakkausteollisuuden taholta erittäin haastavana. Suomessa pakkausjätettä syntyy runsaat 400000 tonnia vuodessa (uudet pakkaukset), mutta Saksassa suunnilleen samansuuruisella pinta-alalla 12 - 13 miljoonaa tonnia, joten siellä jätehuolto voidaan järjestää rationaalisemmin. (Rytövuori 1992, Kauppalehti 7.10.1993)

EUROOPAN UNIONIN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN NÄKÖALAT SUOMEN KANNALTA

10 TÄMÄN HETKEN KEHITYSNÄKYMIÄ

Sisämarkkinaohjelman toteuttaminen edellyttää homogeenisia ympäristöstandardeja. (luku 6.) Tiukempien ympäristösäädösten säätämisessä yhteisön tasolla on yhä suuremmassa määrin kysymys harmonisointilainsäädännöstä. (Luvussa 6. esitetty Krämerin näkemys) Koko integraation kehityksen logiikka viittaisi tähän suuntaan. Kansallisten ratkaisujen teko artiklaan 130 vedoten voi siis vaikeutua.

Samaan aikaan lobbaustoiminta on kiihtynyt Brysselissä. Elinkeinoelämän etujärjestöt vaikuttavat asioiden kulkuun entistä enemmän. Subsidiariteettiperiaatteeseen vedotaan myös yhä useammin. (Luku 4.) Lisääntyneen lobbaustoiminnan tuloksena varsinkin välittömästi sitovien asetusten muodossa ilmenevä lainsäädäntö osoittaa ympäristöalalla hidastumisen merkkejä. Esimerkiksi hiilidioksidiverohanke uhkaa muuttua ikuisuusprojektiksi.

Yhteisön laajuisia lobbausryhmiä ("Euro-groups"), joilla on vakiintuneet kontaktit yhteisön instituutioihin, on nykyään Brysselissä noin 500. Lobbausryhmien kokonaismäärä on kuitenkin suurempi. Pääosa euroryhmistä edustaa työnantajien intressejä. Muita tärkeitä edustettavia intressejä ovat maatalous- ja elintarvikesektori, kauppa, palvelukset, ammattiliitot, kuluttajat ja ympäristöryhmät. Brysselin euroryhmien ydinjoukko koostuu jäsenvaltioiden kansallisten eturyhmien jäsenistä. Vain noin 1 prosentti Brysselin eurolobbaajista edustaa julkista tai yleistä etua. Lobbaustoiminnan pääkohde on yhteisön lainsäädäntöprosessi, varsinkin sen valmistelu- ja luonnostentekovaihe. (Wilander 1993, Sinn 1993)

Yhteisön päätöksenteossa päätösten ja asiakirjojen asiasisältö muuttuu usein merkittävästi valmistelun eri vaiheissa. Euroopan unionin päätöksenteko voidaan nähdä sarjana toisiinsa liittyviä sopimuksia, joilla eri asioista päättäminen sidotaan toisiinsa. Tällaisen lehmänkaupparen päätöksenteon lopputuloksen ennustaminen on vaikeaa. Se merkitsee sitä, että päätöksenteon seurantaan ja päätöksentekoon vaikuttamiseen on sidottava melkoisesti resursseja.

Euroopan unionin ympäristöpolitiikassa ollaan korostamassa yhä enemmän vapaaehtoista linjaa ja markkinaorientoituneiden keinojen käyttöä ympäristöpolitiikassa. Osaksi tämän linjanvedon voi nähdä syntyneen vastauksena sisämarkkinoiden edellyttämän logiikan - lisääntyvä harmonisointilainsäädäntö - ja lobbaustoiminnan aiheuttaman lainsäädäntötyön hankaloitumisen väliseen ristiriitaan. Nykyinen ympäristökomissaari kreikkalainen Paleokrassas (entinen Kreikan valtiovarainministeri) kannattaa vapaaehtoista (voluntary-contractual) linjaa. Paleokrassas korostaa, että "vapaaehtoisuudella" tarkoitetaan ennen kaikkea yhteiskunnan eri voimaryhmien ja etujärjestöjen, mukaan luettuna valtio, yhteistoimintaa. Ympäristöasioita vietäisiin siis entistä enemmän eteenpäin sopimus pohjalta. Muun muassa standardoimistuksen merkitys on kasvussa.

Esimerkiksi komission raportissa sisämarkkinoiden ensimmäisen vuoden - 1993 - kehityksestä todetaan, että sisämarkkinoiden tuloksekas toiminta riippuu suurella määrällä ympäristönsuojeluvaatimusten huomioonottamisesta yhteisön lainsäädännössä. Raportin mukaan kuitenkin uudet ongelmat kuten jätehuolto ja ilmastonmuutos vaativat sopivampia toimenpiteitä kuin vain sääntöjä ja määräyksiä. Uusi politiikka sisältää myös standardisointia, vapaaehtoisia sopimuksia ja taloudellisten keinojen käyttöä. (Internal market in 1993)

Puhe markkinakeinojen käytöstä on sisällöltään hieman epäselvä, koska ilmeisin markkinakeino - verotuksen käyttö hintasuhteisiin vaikuttamiseksi - ei juurikaan ole edennyt. Mutta muun muassa standardoimistyö nähdään markkinahenkiseksi; lisäksi se perustuu sopimukseen ja on - ainakin ekomekaniikan ja ympäristötilintarkastuksen osalta - vapaaehtoisia.

Asioista säättäminen direktiivitasolla tai alempana korostaa Euroopan tuomioistuimen roolia tulkitsijana ja lainsäädännön sisällön määrääjänä. Yhä enemmän riippuu sen päätöksistä. On ehdotettu jopa omaa ympäristöasioihin keskittyvää tuomioistuinta. Uusi tilanne on yhä vaativampi suomalaistenkin yritysten kannalta. Sopimuksellinen asioista päättäminen ja tuomioistuimen keskeinen rooli vaatii suuret lobbaus- ja lakimiesresurssit, jotta voidaan nähdä, mitkä ovat mahdollisuudet ja liikkumavara. Jos pienet maat yrittävät omia ratkaisuja, ne joutuvat aina varautumaan tuomioistuimen taholta kielteisiin päätöksiin.

Se, että Maastrichtin sopimuksen jälkeen ministerineuvoston päätöksenteko perustuu ympäristöasioissa samaan määräenemmistösääntöön kuin sisämarkkinoiden ja koheesion edistämisen osalta, parantaa puolestaan ympäristölainsäädännön edellytyksiä. Samaan suuntaan vaikuttaa parlamentin vahvistunut asema päätöksenteossa.

Ympäristöpolitiikassa taloudellisten ohjauskeinojen käyttö - ennen kaikkea hiilidioksidivero - on osoittautunut äärimmäisen hitaaksi ja mutkikkaaksi kysymykseksi. Keskeisinä syinä tähän on Euroopan unionin päätöksentekokoneiston ja päätöksentekotavan monimutkaisuus ja se, että jäsenmaiden erityisintresseillä on varsin suuri paino päätöksenteossa. Sektoriviranomaisilla, esimerkiksi eri alojen komissaareilla, on myöskin hyvin erilaisia etuja ajettavana ja heidän näkökulmansa poikkeaa toisistaan melkoisesti. Hiilidioksidi/energiaverokysymyksessä energia- ja veroasioita hoitavat komissaarit ovat esiintyneet jarrumiehen roolissa.

Hiilidioksidi/energiaverohankkeesta ministerineuvosto päätti joulukuussa 1993, että asia pitäisi saada ratkaisuun vuoden 1994 kuluessa. Harmonisointilainsäädännön aikaansaamisen mahdollisuudet näyttävät tällä hetkellä melko heikoilta, ristiriidat ovat suuret. Asiaa kuitenkin yritetään viedä eteenpäin muun muassa vapauttamalla koheesiomaat (Irlanti, Kreikka, Portugali ja Espanja) aluksi veron kantamiselta.

11 JOHTOPÄÄTÖKSET

1. Euroopan integraatio ja Suomen asema siinä muodostaa yhä tärkeemmän Suomen kehitykseen ja suomalaisiin ratkaisuihin vaikuttavan tekijän. Yhteiskunnan ja talouden vaikutus Suomen ympäristön tilaan riippuu keskeisesti teknologian ja ympäristöpolitiikan kehityksestä Euroopan unionissa. Myöskin unionin suurimpien jäsenmaiden ympäristöpolitiikka vaikuttaa yhä merkittävämmiin suomalaisen päätöksentekoon ja suomalaisten yritysten kilpailuasemaan.

Euroopan tuomioistuimen merkitys yhteisön lainsäädännössä korostuu. Lainsäädännön kehittyminen tapausoikeuden pohjalta on uutta ja outoa suomalaiseen yhteiskuntaan tottuneelle. Unionin lakia tuntevia juristeja tarvitaan lisää. Tuomioistuimen merkityksen korostumisen ohella samaan suuntaan vaikuttaa asioiden valmistelu ja eteenpäin vienti vapaaehtoiselta ja sopimus pohjalta. Suomen valtio ja yritykset tarvitsevat siis entistä enemmän kansainvälisen tason lakihenkilöitä ja lobbaajia. Tällaisessa ympäristössä suomalaisten pienyritysten on hankalaa ja kallista toimia ilman yhteistointintaa ja julkisen vallan sekä toimialajärjestöjen apua. Näiden keskeistä yhteistyötä ja niiden resursseja joudutaan lisäämään.

2. Liikennepolitiikassa Suomella on tällä hetkellä pakokaasumääräysten osalta tiukempi taso kuin unionissa. Myöskään unionin tulevien tiukempien säädösten voimaansaattaminen ei ole Suomelle ongelma. Sen sijaan ajoneuvoja koskevat paino- ja pituusmääräykset ovat Suomelle pulmallinen asia, koska kansantalouden kehitys riippuu ratkaisevasti halvoista kuljetuskustannuksista ja niiden tuomasta viennin menestyksestä ja kilpailuasemasta. Kuljetuskustannusten osuus tuotantokustannuksista on Suomessa suurempi kuin kilpailijamaissa, joten rekkojen maksimipainojen oleellinen pudottaminen lisäisi kustannuksia huomattavasti ja heikentäisi siten kilpailuasemaamme. Unionin jäsenenä Suomen on harjoitettava hyvin aktiivista etu- ja vaikuttamistointintaa näissä asioissa.

miten kukaan voi ottaa esille tällä?

3. Unionin CO₂/energiaveron mahdollisesti toteutuessa harmonisointiverona (= jäsenmaa saa verotulot) jossain muodossaan Suomen mahdollisuudet osallistua myönteisesti tähän hankkeeseen perustuvat ennen kaikkea kahteen seikkaan: Suomessa on jo nyt energiaveroja käytössä enemmän kuin yleensä Euroopan unionissa ja toisaalta hiilidioksidipäästöt suhteessa energian kokonaiskäyttöön ovat pienemmät kuin yhteisön nykyisissä jäsenmaissa. Meillä olisi siis liikkumavaraa nykyisen verotason puitteissa eikä hiilidioksidivero rasittaisi vientiä erityisen paljon.

2 vaihtoehtoja

Suomen kannalta pelkkä hiilidioksidivero tuntuisi paremmalta kuin yhdistetty CO₂/energiavero kansainvälisenä ja ainakin Euroopan unionin laajuisena harmonisointiverona. Toisaalta vaikuttaa siltä, että substituutiomahdollisuudet, fossiilisten polttoaineiden korvaaminen muilla energialähteillä, on Suomessa jo käytetty hyväksi pitemmälle kuin yhteisön maissa yleensä, jos ydinvoima on poissuljettu vaihtoehto. Täten yksipuolinen, vain Suomen käyttöönottava CO₂-vero rasittaisi kansantaloutta. Samaa suuntaan viittaa se tosiasia, että meillä joka tapauksessa hiilidioksidipäästöt ovat henkeä ja kansantuoteyksikköä kohden suuremmat kuin yhteisön nykyisissä jäsenmaissa keskimäärin.

Hiilidioksidin nielut, metsävarannon kasvu, on merkittävä Suomen kansallinen erikoisuus ilmastopolitiikassa. Neuvotteluissa hiilidioksidiveron soveltamisesta Suomi pyrkii ajamaan nieluja huomioonottamista hiilidioksidiveron määrää laskettaessa.

Valtiontalouden alijäämä on tällä hetkellä erittäin suuri. Ongelma korostuu, jos Suomi on Euroopan unionin jäsen, koska eräiden valmisteverojen tuotot vähenevät. Lisäverotulojen tarve on siis varsin mittava, joten ympäristöverojen asema tulee lähiaikoina korostumaan valtion verotulojen lähteistä keskusteltaessa. Täten hiilidioksidi/energia-verolla on selvä "yhteiskunnallinen tilaus" ei ainoastaan ympäristöpolitiikan vaan myös yleisen valtion rahoitusasemaan liittyvän talous- ja sosiaalipolitiikan takia.

4. Kierrätys on Suomelle erittäin merkittävä kysymys metsäteollisuuden vientimahdollisuuksien ja kilpailuaseman takia. Muun muassa IIASA:n tutkimukset viittaavat siihen, että ympäristön kannalta kierrätyksessä voidaan mennä liiankin pitkälle. Jätteiden käyttö energiantuotannossa on hyväksyttävä erääksi uudelleenkäyttömuodoksi kierrätyksen rinnalla. Kierrätyskysymykset, samoin kuin metsänhoito- ja hakkuutapojen merkitys, ovat lisäämässä painoarvoaan markkinoilla ja markkinoinnissa. Suomalaisen yritysten ja metsäsektorin on sopeuduttava tähän tosiasiaan ja otettava se huomioon toimintansa suunnittelussa.

5. Ympäristömerkki ja ympäristöjohtamisen kehittäminen ovat esimerkkejä yhteisön markkinaorientoituneesta ja vapaaehtoisuuteen perustuvasta ympäristöpolitiikasta. Ympäristöjohtamisessa EU:n asetuksen tarkoituksena on vapaaehtoisia tietä ja markkinointiin liittyviä näkökohtia hyväksikäyttäen tehostaa ympäristöjohtamista yrityksissä. Järjestelmä täydentää lupajärjestelmää ja saattaa helpottaa viranomaistyötä, kun yritykset saavat välineen, jolla ympäristönäkökulma otetaan johtamisessa ennakoivasti huomioon. Se pohjautuu pitkälti laatujärjestelmiin liittyvään ajatteluun.

EU:n yritysten vapaaehtoisen ympäristöjohtamisen järjestelmällä on myös kauppaja teollisuuspoliittista merkitystä. Suomalaisille yrityksille on tärkeää, että ne voivat EU-maissa sijaitsevien kilpailijoidensa tavoin käyttää halutessaan markkinoinnissa hyväksi kuulumista yhteisön järjestelmään. Suomalaiset yritykset ovat jo osoittaneet kiinnostusta järjestelmää kohtaan ja alkaneet kehittää omia ympäristöjohtamisen menetelmiään kansainvälistä kehitystä vastaaviksi. Ympäristöministeriön ja kauppaja teollisuusministeriön on huolehdittava siitä, että Suomeen luodaan Euroopan unionin asetuksen edellyttämä järjestelmä.

Pohjoismailla on oma vahva ekomerkki, joutsenmerkki, joka kilpailee EU:n ympäristömerkin kanssa. Ekomerkkien tuleva asema ja keskinäinen hierarkia ovat epäselviä. Selvää kuitenkin on, että suomalaisten yritysten on pyrittävä aktiivisesti osallistumaan unionin ekomerkkiin.

LÄHDELUETTELO

✓ Kym Anderson: Europe 1992 and the Western Pacific economies. The Economic Journal 101, November 1991.

Asetus ajoneuvojen rakenteesta ja varusteista. 4.12.1992, Suomen säädöskokoelma 1256/92.

Asetus ajoneuvojen käytöstä tiellä. 4.12.1992, Suomen säädöskokoelma 1257/92.

7 ✓ Graham Bennett: The Internal Market and Environmental Policy in the Federal Republic of Germany and the Netherlands. Institute for European Environmental Policy. November 1989.

Robert Michael Berry: Deep waters run slowly. Elements of continuity in European integration. ETLA Discussion papers No. 345. Helsinki 1990.

Jagdish Bhagwati: Free trade: Old and new challenges. The Economic Journal March 1994.

Erika Bjerström: Bakslag för miljökrav i EU. Handelsfrihet väger tyngre än hårda regler i enskilda länder enligt domstolsutslag. Dagens Nyheter 18.5.1994.

Stanley A. Budd and Alun Jones: The European Community. A Guide to the Maze. Kogan Page Ltd London 1991.

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Abfällen aus Druckerzeugnissen sowie aus Büro- und Administrationspapieren vom 1992. Stand: 16. April 1992.

Petri Böckerman: Aluejärjestelmän kehityksen suuntaviivat integroituvassa Euroopassa. Keskustelualoitteita 49. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 1993.

R. H. Coase: The Problem of Social Cost. Journal of Law and economics, 3, 1960.

Club de Bruxelles: European Environmental Policy. Study prepared by the Club de Bruxelles for its Conference of February 6 and 7, 1992. Brussels 1992.

CO2 tax/energy: Germany strongly criticises the conditional nature of the tax. European Report May 16, 1992.

Commission des communautés européennes: Le principe de subsidiarité. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Bruxelles, le 27 octobre 1992.

Commission of the European Communities (1990a): Discussion paper on the use of economic and fiscal instruments in the EC environmental policy. Third draft. XI.C.3. 2/3/90

Commission of the European Communities (1990b). Discussion paper on the use of economic and fiscal instruments in the EC environmental policy. Fourth draft. XI.C.3. 4/5/90.

Commission of the European Communities (1990c): Integrated concept on commercial vehicle dimensions. COM(90) 186 final. Brussels 11 May 1990.

Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council: A Community Strategy to limit Carbon Dioxide emissions and to improve energy efficiency. 07.10.1991.

Commission of the European Communities: Proposal for a Council Directive on excise duties on motor fuels from agricultural sources. COM(92) 36 final, 5 March 1992.

Commission of the European Communities (1992a): The Climatic Challenge. Economic aspects of the Community's strategy for limiting CO₂-emissions. European Economy No 51 May 1992.

Commission of the European Communities (1992b): A Community strategy to limit carbon dioxide emissions and to improve energy efficiency. Formal proposals. Introductory note by Messrs Ripa di Meana, Cardoso e Cunha and Mrs Scrivener. 26.05.1992.

Commission of the European Communities (1992c): Proposal for a council directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy. COM(92) 226 final. Brussels, 30 June 1992.

Commission of the European Communities (1992d): The Future Development of the Common Transport Policy. A global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility. 2.12.1992.

Commission of the European Communities: Tenth annual report to the European Parliament on Commission monitoring of the application of Community law. COM(93) 329 final. Official Journal of the European Communities No C 233 30.8.93.

Commission of the European Communities (1993a): Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways forward into the 21st Century. White paper. Bulletin of the European Communities, Supplement 6/93.

Conseil des Communautés Européennes: 1544^e session du Conseil, Environnement/énergie, Communication à la presse. Bruxelles le 13 décembre 1991.

Council Directive of 26 June 1991 amending Directive 70/220/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to measures to be taken against air pollution by emissions from motor vehicles. 91/441/EEC. Official Journal L 242 30 August 1991.

Council Directive of 1 October 1991 amending Directive 88/77/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to the measures to be taken against the emission of gaseous pollutants from diesel engines for use in vehicles, 91/542/EEC.

Council Regulation (EEC) No 880/92 of 23 March 1992 on a Community eco-label award scheme.

Council regulation (EEC) No 1836/93 of 29 June 1993 allowing voluntary participation by companies in the industrial sector in a Community eco-management and audit scheme.

J. Delbeke: The prospects for the use of economic instruments in EC environmental policy. Paper presented at CPS seminar on "Setting New Priorities in EC Environmental Legislation", Brussels, 11 April 1991.

DG XI: Draft proposal for a council directive on packaging and packaging waste. Final draft 21/2/1992.

EC environment plans softened before Rio talks. Financial Times 27.5.1992.

EC/Energy: Environmental Council adopts new conclusions on energy/CO₂ tax which relaunches debate and directs commission work. Europe 26 March 1994.

EFTA Preparatory Committee for the Surveillance Authority: Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection. Brussels, 17 December 1993.

Energy efficiency: Industrialists recommended voluntary actions, not laws. Europe Environment March 16, 1993.

Environment council: Ministers put up a poor show. European Report May 28. 1992.

Environment council: substantial progress towards positive results on several dossiers. Europe 28/29 June 1993.

Environment council: Conclusions of first session under Belgian presidency. Europe Environment October 26, 1993.

Environment council: Commission proposal on CO₂/energy tax and burden sharing. European Report October 6, 1993.

Environment: Ripa di Meana sums up preparations for Rio Conference. European Report May 20, 1992.

Environment: Karel van Miert unveils priorities. European Report July 29, 1992.

Alec Estlander: EU:ssa väljät ympäristömääräykset. Energia 1/1994.

Euroopan talousyhteisön perustamissopimus ja sopimus Euroopan unionista. Painatuskeskus. Oikeusministeriö. Helsinki 1993.

European Union The Council: Outcome of proceedings of "Environment" Council. Brussels, 22 december 1993.

EY uhkaa boikotoida Rion ympäristökokousta. Reuter-AP, Helsingin Sanomat 5.3.1992.

EY-komission lausunto Suomen jäsenyyshakemuksesta 4.11.1992. Ulkoministeriössä laadittu epävirallinen suomennos.

Figuring out subsidiarity. The Economist 27th november 1993.

Klaus Frösén: Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikka. Julkaisussa Opiskellen Euroopan yhteisöön. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto ja valtionhallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus Oy Helsinki 1993.

Anne van Goethem: European Community activities on environmental matters - 1992. Europe information service (EIS) 1992.

The green man in Brussels. The Economist 25th April 1992.

Markus Haavio: Kansainvälinen ympäristöverotus vakioisten ja kasvavien skaalatuotosten vallitessa. Helsingin Yliopisto, Kansantaloustieteen laitoksen tutkimuksia Nro 68/1993.

Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelyn muuttamisesta. HE 77 1993 vp.

Riitta ja Reino Hjerppe: Eurooppa yhdentyy. VAPK-kustannus, Helsinki 1992.

Antero Honkasalo ja Erja Fagerlund: Ympäristöjohtamisen kehittäminen - EY:n asetuksen 93/1836/EEC vaatimat toimenpiteet Suomessa. Muistio, YM ja KTM 19.11.1993.

Kustaa Hulkko: Komissio pitää kiinni Saksan PCP-normeista. Kauppalehti 19.5.1994.

Kirsti Hyytiäinen: Ympäristöministerit kiirehtivät energiaveroa. Kauppalehti 3.5.1993.

Internal market in 1993. Commission's annual report. Europe 18 March 1994.

Renny Jokelin: Euroopan liitto päätti vesittää kiistellyn pakkausdirektiivinsä. Helsingin Sanomat 17.12.1993.

Hannu Jämsä: Energiakäyttö nousee kierrätyksen rinnalle. Kauppalehti Optio 10.3.1994.

Ilkka Kajaste: Miksi metsäteollisuustuotteiden markkinat romahtivat? Unitas 1 /1994.

Ilkka Kajaste (1994b): The Finnish economy and the prospects of forest industries - trade, competition and environment. Ministry of finance discussion paper No. 43, June 1994.

Helena Kinnunen: USA tarkistaa suhtautumista kasvihuoneilmiöön. Helsingin Sanomat 18.3.1993.

Helena Kinnunen (1993b): EL kiisteli ilmastositomuksen rahoituksesta. Helsingin Sanomat 4.12.1993.

Komiteanmietintö. Hiilidioksiditoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1991:21. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1991.

Komiteanmietintö. Hiilidioksiditoimikunta II:n mietintö. Komiteanmietintö 1994:2. Ympäristöministeriö ja Painatuskeskus OY 1994.

Ludwig Krämer: Focus on European Environmental Law. Sweet&Maxwell, London 1992.

Osmo Kuusi: Materiaalit murroksessa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Tutkimuksia Nro 16, Helsinki 1994.

→ **Liiketaloudellinen tutkimuslaitos (1993a): Energiaverojen ja niitä vastaavien maksujen ohjausvaikutus teollisuudessa. Sarja B 97. Helsinki 1993.**

Liiketaloudellinen tutkimuslaitos: Kuorma-autoyhdistelmien maksimimassojen ja -mittojen pienentämisen taloudelliset vaikutukset. Sarja B 101. Helsinki 1993.

Veli-Matti Mattila: Hiilidioksidipäästöt, talous ja taloudellinen ohjaus. Keskustelu-aloitteita 9. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 1991.

Carlo Ripa di Meana: Speech of the honorable Carlo Ripa di Meana EC commissioner for the environment. Club de Bruxelles 6 February 1992.

Metsäteollisuus: Metsäteollisuus tiedottaa 1/1994. 14.1.1994 Helsinki.

Metsäteollisuus ry: Belgian ympäristövero hyväksytty Belgian edustajainhuoneessa 11.6.1993. Käännösote 24.8.1993.

→ **William D. Nordhaus: Lethal Model 2: The Limits to Growth Revisited. Brooking Papers on Economic Activity 2 1992.**

→ **William D. Nordhaus: Climate and Economic Development: Climates Past and Climate Change Future. Annual Conference on Development Economics 1993. Proceedings of the World Bank 1994.**

Ministeri Norrback: Suomen metsäteollisuus ja kuljetuselinkeino uhattuna. Liikenne-ministeriö tiedottaa 8.4.1992.

Neil Nugent: The Deepening and Widening of the European Community: Recent Evolution, Maastricht and Beyond. Journal of Common Market Studies, Volume XXX, No. 3. September 1992.

Satu Nurmi: Länsi-Euroopan taloudellinen yhdentymiskehitys ja ympäristönsuojelu. Ympäristöministeriön työryhmä. Selvitys 73 1990, Ympäristöministeriö, Helsinki 1990.

Satu Nurmi: EY/Ympäristö; hiilidioksidi-/energiaverohanke. Muistio, EY-edustusto, Bryssel 16.02.1993.

Satu Nurmi (1993a): EY/Ympäristö; CO₂-/energiaveroasia ECOFIN-neuvostossa 7.6. Muistio, EY-edustusto, Bryssel 10.6.1993.

Satu Nurmi (1993b): EU/Ympäristö; neuvoston kokous 15.12. (ilmastopolitiikka). Muistio, EU-edustusto, Bryssel 17.12.1993.

Official Journal of the European Communities No C 338 31.12.91, No C 233 30.8.93.

Sari Okko: Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikka alueellisena ympäristöongelmien ratkaisijana. Eurooppa-Instituutti julkaisuja 1/92. Turku 1992.

Jan-Peter Paul: Euroopan unioni uusi maailmanvaltako? Helsinki-Instituutin Säätiö, Helsinki 1994.

Toivo Pihlajaniemi: Euroopan liittovaltio ja Suomi. Muistio, 13.10. 1993.

Jyri Raivio: EU:n tuomioistuin perui Saksan tiukan PCP-luvan. Myös jäsenhakijat joutunevat tinkimään ympäristörajastaan. Helsingin Sanomat 19.5.1994.

Jussi Raumolin: Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikka. ETLA, Keskustelualoitteita No 347. 20.12.1990, Helsinki.

Mikael Rehula: Suomen pakokaasu- ja melusäädökset. Muistio, Liikenneministeriö 15.3.1994.

Antti Romppanen ja Seppo Leppänen (toimittaneet): Avautuva Suomi -tulevaisuuden haasteet. VATT-julkaisuja 11. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 1993.

Pekka Rytövuori: Kauppa ja ympäristö. Saksan pakkausasetuksen ja EY:n pakkausdirektiiviehdotuksen vaikutukset Suomen metsäteollisuudelle. Ulkoasiainministeriö, kauppapoliittinen osasto 28.9.1992.

Guenther F. Schaefer: The rise and fall of subsidiarity. Futures, September 1991.

Guenther F. Schaefer: The Development of EC Environmental Policy - a Historical Overview. Esitelmä seminaarissa Helsinki-Instituutti: EC Environmental Policy, 12. - 13.5.1992, Vuosaari.

Andrew Scott, John Peterson, David Millar: Subsidiarity: A 'Europe of the regions' v. the British Constitution? Journal of Common Market Studies Vol 32, No. 1 March 1994.

Hans-Werner Sinn: How much Europe? Subsidiarity, centralisation and fiscal competition. CEPR Discussion paper series No. 834, September 1993.

Jon Birger Skjærseth: The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle? Journal of Common Market Studies Vol 32 No. 1 March 1994.

Joseph Stiglitz: Economics of the Public Sector. Second Edition. New York 1988.

Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitto: Saksan keräyspaperiasetus. Muistio 28.9.1992.

Task Force Report: 1992: The Environmental Dimension. Task Force Report on the environment and the internal market. Economica Verlag, Bonn 1990.

Taxing carbon. The right way to tackle global warming, and much else. The Economist May 9th 1992.

Anthony L. Teasdale: Subsidiarity in Post-Maastricht Europe. Political Quarterly Vol 64, No. 2, April 1993.

Ulkoasiainministeriö: EU-jäsenyyden sisältö. Yhteenveto. Ulkoasiainministeriö 29.3.1994.

Valtiovarainministeriö: Talouspolitiikan linja. Kansantalouden kehitys ja talouspolitiikka vuosina 1993 - 1997. Helsinki 1993.

Jarmo Vehmas: Massa- ja paperiteollisuuden elinkaariarviointi ja metsäteollisuuden ympäristöhaasteet. ETLA, Discussion papers no. 485, 1994.

Camilla M. Wilander: Lobbying in the EC. A Case Study. Research Paper, IR Course 719B: Boston University European Programs. September 1993.

Marc Wilke and Helen Wallace: Subsidiarity: Approaches to Power-sharing in the European Community. RIIA Discussion Papers 27, 1990.

Yrjö Virtanen and Sten Nilsson: Some Environmental Policy Implications of Recycling Paper Products in Western Europe. IIASA, Laxenburg 1992.

Ympäristöministeriö: Ympäristötaloustoimikunnan osamietintö. Energiajaosto. Työryhmän mietintö 1 1993. Ympäristöministeriö, ympäristöpolitiikan osasto. Helsinki 1993.

Liite 1: Euroopan yhtenäisasiakirjan ympäristöosasto

Artikla 130 r:

1. Ympäristöä koskevien yhteisön toimien tavoitteena on:

- i) säilyttää, suojella ja parantaa ympäristön laatua;
- ii) edistää ihmisten terveyden suojelua;
- iii) varmistaa, että luonnonvaroja käytetään harkiten ja järkevästi.

2. Ympäristöä koskevat yhteisön toimet perustuvat periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava. Ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset ovat osa yhteisön muuta politiikkaa.

3. Ympäristöä koskevia toimia valmistellessaan yhteisö ottaa huomioon:

- i) saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot;
- ii) ympäristöolot yhteisön eri alueilla;
- iii) toimien toteuttamisesta ja toteuttamatta jättämisestä mahdollisesti johtuvat edut ja kustannukset;
- iv) yhteisön taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kokonaisuutena ja yhteisön eri alueiden tasapainoisen kehityksen.

4. Yhteisö toteuttaa ympäristöä koskevia toimia siltä osin kuin kohdassa 1 mainitut tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin yhteisön tasolla kuin yksittäisten jäsenvaltioiden tasolla. Jäsenvaltiot huolehtivat muiden toimenpiteiden rahoittamisesta ja täytäntöönpanosta, sanotun kuitenkin rajoittamatta eräitä luonteensa vuoksi yhteisölle kuuluvia toimenpiteitä.

5. Yhteisö ja jäsenvaltiot tekevät toimivaltansa rajoissa yhteistyötä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa. Yhteisön yhteistyötä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä voidaan sopia yhteisön ja asianomaisten kolmansien osapuolten välisin sopimuksin, joista neuvotellaan ja jotka tehdään artiklan 228 määräysten mukaisesti.

Mitä edellisessä alakohdassa määrätään, ei rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa neuvotella kansainvälisissä toimielimissä ja tehdä kansainvälisiä sopimuksia.

(Artiklan 228 mukaan EY:n puolelta kansainvälisistä sopimuksista neuvottelee komissio. Sopimuksen tekee neuvosto.)

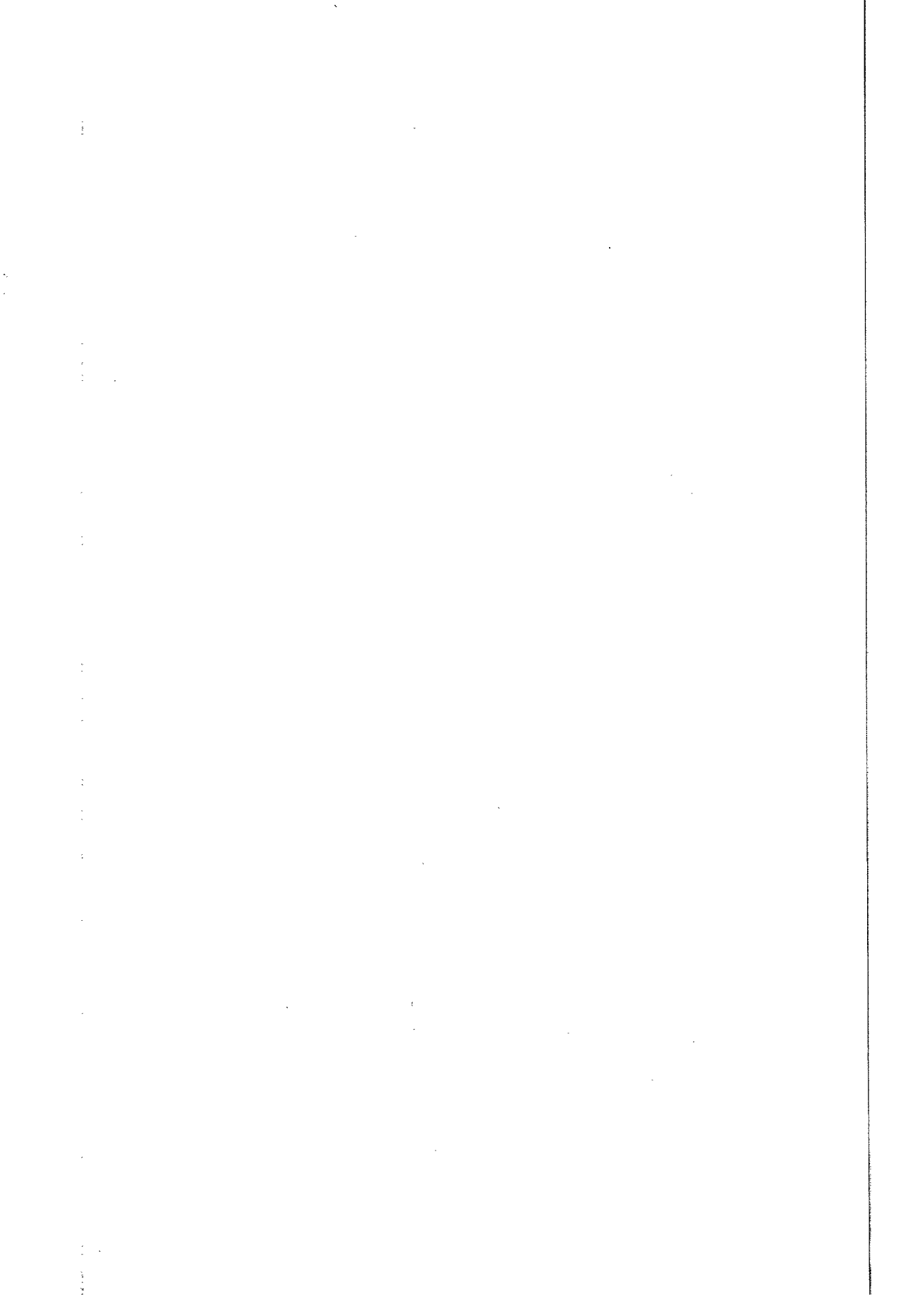
Artikla 130 s:

Neuvosto päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan toiminnasta, johon yhteisö ryhtyy.

Neuvosto määrittelee edellisessä kohdassa määrätyn edellytyksin, missä asioissa päätös tehdään määräenemmistöllä.

Artikla 130 t:

Suojatoimenpiteet, jotka on yhteisesti toteutettu 130 s artiklan nojalla, eivät estä jäsenvaltioita pysyttämästä tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä, jos ne ovat sopuoinnussa tämän perustamissopimuksen kanssa.



VATT-TUTKIMUKSIA -SARJASSA AIEMMIN ILMESTYNEET JULKAISUT
PUBLISHED VATT-RESEARCH REPORTS

1. Osmo Kuusi: Uusi biotekniikka, mahdollisuuksien ja uhkien teknologia. Helsinki: Tammi 1991.
2. Seija Parviainen: The Effects of European Integration on the Finnish Labour Market. Helsinki 1991.
3. Esko Mustonen: Julkiset palvelut: Tehokkuus ja tulonjako. Helsinki 1991.
4. Juha Rantala: Työpaikan avoinnaolon keston mittaaminen. Helsinki 1991.
5. Tuomo Mäki: Työvoiman riittävyys ja kohdentuminen 1990-luvulla. Helsinki 1991.
6. Martti Hetemäki: On Open Economy Tax Policy. Helsinki 1991.
7. Tanja Kirjavainen: Koulutuksen oppilaskohtaisten käyttömenojen eroista. Helsinki 1991.
8. Pentti Puoskari: Talouspolitiikan funktiot ja instituutiot. Helsinki 1992.
9. Pekka Parkkinen: Koulutusmenojen kehityspiirteitä vuoteen 2030. Helsinki 1992.
10. Seppo Laakso: Kotitalouksien sijoittuminen, asuinkiinteistöjen hinnat ja alueelliset julkiset investoinnit kaupunkialueella. Helsinki 1992.
11. Tanja Kirjavainen - Heikki A. Loikkanen: Ollin oppivuosi 13 000 - 56 000 markkaa. Helsinki 1992.
12. Teuvo Junka: Suurten teollisuusyritysten toimintasopeutus 1980-luvulla. Helsinki 1993.
13. Hannu Törmä - Thomas Rutherford: Integrating Finnish Agriculture into EC's Common Agricultural Policy. Helsinki 1993.
14. Mika Kuismanen: Progressiivisen tuloverotuksen vaikutus miesten työn tarjontaan. Helsinki 1993.
15. Estonia and Finland - A Retrospective Socioeconomic Comparison. Helsinki 1993.

16. Tanja Kirjavainen - Heikki A. Loikkanen: Lukioiden tehokkuuseroista. DEA-menetelmän sovellus lukioiden tehokkuuserojen arvioimiseksi. Helsinki 1993.
17. Mikko Räsänen: Pankkien talletusvakuuden arvo ja riskikäyttäytyminen vuosina 1982 - 1992: optiohinnoittelumallin sovellus. Helsinki 1994.
18. Pasi Holm: Essays on International Trade and Tax Policy in Vertically Related Markets. Helsinki 1994.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS

Reino Hjerppe

Ylijohtaja

Kansantalouden linja

Seppo Leppänen

Tutkimusjohtaja

Verotuksen ja tulonsiirtojen linja

Iikko B. Voipio (vv.)

Tutkimusjohtaja

Rolf Myhrman

Vs. tutkimusjohtaja

Julkisten palvelujen ja investointien linja

Heikki A. Loikkanen

Tutkimusjohtaja

JOHTOKUNTA

Ylijohtaja Sixten Korkman

Puheenjohtaja

Ylijohtaja Lasse Arvela

Osastopäällikkö Markku Lehto

Pääjohtaja Markku Mannerkoski

Osastopäällikkö Kari Puumanen

Budjettipäällikkö Raimo Sailas

Ylijohtaja Reino Hjerppe

Erikoistutkija Tuomo Mäki