Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta”

KOM(2004) 634 lopullinen — 2004/0231 COD

(2005/C 255/10)

Neuvosto päätti 4. helmikuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli María Candelas **Sánchez Miguel**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 131 ääntä puolesta eikä yhtään vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

1 **Johdanto**

1.1 Århusin yleissopimus [1], joka koskee oikeutta tiedon saantiin, kansalaisten oikeutta osallistua päätöksentekoprosessiin sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa, merkitsee unionin politiikassa merkittävää uutta vaihetta. Kansalaisille ja ympäristöalan sidosryhmille pyritään luomaan tarvittavat välineet luotettavan tiedon saamiseksi, millä on ennalta ehkäiseviä vaikutuksia. Lisäksi se edistää ympäristön saastumisen vähentämistä.

1.2 Århusin yleissopimuksen 5 artiklan 9 kappaleen ja 10 artiklan 2 kappaleen perusteella on mahdollista luoda välineitä, jotka edistävät kansalaisten tietämystä ja osallistumista. Sekä yritysten että toimivaltaisten viranomaisten toimittamaa luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa sisältävät rekisterit ovat yksi käyttökelpoisimmista välineistä. On huomattava, että muilla yhteisöpolitiikan aloilla rekisterien käyttö on edistänyt tiedonsaantia ja niiden sisältämän tiedon oikeusvarmuutta.

1.3 Epäpuhtauksien päästöjen ja siirtojen alalla on olemassa muita kansainvälisiä välineitä, esimerkiksi vuonna 2000 Salvador de Bahíassa kokoontunut kemikaalien turvallisuutta käsitellyt hallitustenvälinen foorumi (IFCS), jossa sovittiin vuodesta 2000 alkaen toteutettavista ensisijaisista toimista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi; hitaasti hajoavia orgaanisia yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus vuodelta 2001; ja OECD:n analyysi vuodelta 2002 jätteitä ja pilaavien aineiden siirtoja koskevien rekisterien kustannuksista ja eduista.

1.4 Tärkein kansainvälinen väline epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevien tietojen rekisteröinnin alalla on kuitenkin Kiovassa vuonna 2003 allekirjoitettu YK:n Euroopan talouskomission pöytäkirja [2], jonka tärkeimpänä tavoitteena on edistää tiedonsaantia mainituilla aloilla kansallisten rekisterien avulla. Kansalliset rekisterit sisältävät sidosryhmien antamia tietoja ja tukevat osaltaan ympäristönsuojelua ja saastumisen vähentämistä. Pöytäkirjassa suositellaan rekistereiden luomista myös kansainvälisellä tasolla, jotta tietojen vertailtavuutta ylikansallisella tasolla voitaisiin parantaa.

1.5 Kiovan pöytäkirjaa voidaan pitää käsillä olevan PRTR-rekisteriä (epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevaa eurooppalaista rekisteriä) koskevan asetusehdotuksen mallina erityisesti liitteiden osalta, koska ne liittyvät asetettuun tavoitteeseen eli rekisterien sisältämien sekä kansallisen, eurooppalaisen että kansainvälisen tason tietojen yhdenmukaistamiseen. Asetusehdotus eroaa siitä kuitenkin kahdessa kohdassa: ensimmäinen liittyy vesipolitiikan puitedirektiivin sisältämään prioriteettiaineiden luetteloon, johon on lisätty uusia aineita [3], ja toinen voimaantulon aikaistamiseen vuoteen 2007, jotta uuden menettelyn mukainen ilmoitus osuisi yksiin viimeisen Euroopan epäpuhtauspäästörekisteriin (EPER) tehtävän ilmoituksen kanssa.

1.6 Mainittuihin kansainvälisiin sopimuksiin on lisättävä nykyisin voimassa olevat eurooppalaiset standardit. Niihin sisältyy jo direktiivin 96/61/EY 15 artiklan 3 kohdan (IPPC-direktiivi) [4] mukainen Euroopan epäpuhtauspäästörekisteri (EPER) [5], joka on ollut käytössä 23. helmikuuta 2004 lähtien.

---

[1] EU:n jäsenmaiden enemmistön 25. kesäkuuta 1998 allekirjoittama Århusin yleissopimus tiedonsaannista, kansalaisten oikeudesta osallistua päätöksentekoprosessiin sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa , sekä ETSK:n lausuntoihin liittyvät direktiiviehdotukset (EUVL C 117, 30.4.2004).

[2] Viidennessä ministerikokouksessa ”Euroopan ympäristö” allekirjoitettiin pöytäkirja epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevista rekistereistä (PRTR), jotka liittyvät yleissopimukseen tiedonsaannista, kansalaisten oikeudesta osallistua päätöksentekoprosessiin sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Kiova, 21. toukokuuta 2003).

[3] Vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) liitteissä IX ja X on prioriteettiaineiden luettelo, johon lisätään YK:n Euroopan talouskomission PRTR-pöytäkirjan mukaisesti kolme uutta ainetta. Viidestä muusta aineesta vaaditaan lisätietoja.

[4] Ks. ETSK:n lausunto (EUVL C 80, 30.3.2004).

[5] Komission päätös 2000/479/EY, 17. kesäkuuta 2000, EYVL L 192, 28.7.2000.

Tähän mennessä jäsenvaltiot ovat jättäneet ensimmäiset ilmoitukset vuotta 2001 koskevista tiedoista, ja jäsenvaltioiden on toimitettava toista ilmoitusvuotta 2004 koskevat tiedot kesäkuuhun 2006 mennessä. Kolmas ilmoitusvuosi on 2007, jota koskevat tiedot on julkaistava vuonna 2008. On huomattava, että EPER, jonka sisältöä laajennetaan Kiovan pöytäkirjan tavoitteiden mukaisesti, on hyvä pohja tulevalle eurooppalaiselle PRTR-rekisterille.

2 **Tiivistelmä ehdotetusta asetuksesta**

2.1 Ehdotetulla asetuksella on tarkoitus perustaa yhteisön rekisteri, joka sisältää tiedot epäpuhtauksien päästöistä ja siirroista ja jonka avulla voidaan täyttää Kiovan pöytäkirjan vaatimukset. Tätä varten asetus sisältää erittäin laajan luettelon määritelmistä, jotka voivat erota tietyissä tapauksissa IPPC-direktiivin termeistä. Luettelo kattaa sekä epäpuhtaudet (aineet) että toimet (sekä julkiset että yksityiset laitokset), joihin asetusta sovelletaan. Tiedot, joita PRTR-rekisterissä on oltava, jaetaan kolmeen ryhmään (3 artikla):

— 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen epäpuhtauksien päästöt, jotka ovat peräisin liitteessä I luetelluista toiminnoista

— liitteessä I luetelluista toiminnoista peräisin olevat 5 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitetut jätteiden ja käsittelemättömän jäteveden siirrot laitoskokonaisuuden ulkopuolelle

— hajakuormituslähteistä aiheutuvat epäpuhtauksien päästöt.

2.2 Eurooppalaisen PRTR-rekisterin rakenne (4 artiklan 1 kohta) perustuu sellaisten yritysten ilmoitusvelvollisuuteen, joiden aineita ja jätteitä valvotaan voimassa olevien yhteisön säännösten mukaisesti kyseisten yritysten harjoittamien, erityisesti liitteessä I lueteltujen toimintojen vuoksi. Jos tietojen on mainittu perustuvan aineiden mittauksiin, laskelmiin tai arvioihin, on ilmoitettava käytetty analyysimenetelmä ja/tai laskentamenetelmä liitteessä II esitettyjen kynnysarvojen perusteella.

2.3 Tietojen ilmoittamisesta vastaavat jäsenvaltiot, ja tiedot toimitetaan komissiolle elektronisesti asetuksen 7 artiklassa säädetyissä määräajoissa (ensimmäinen ilmoitusvuosi on 2007). Tiedot ilmoitetaan kahdessa osassa: tiedot päästöistä maaperään (6 artikla) ja tiedot hajakuormituslähteistä aiheutuvista päästöistä (8 artikla).

2.4 Tarvittavat säännöt on laadittu huolellisesti, jotta rekisterin sisältö täyttää kaikkia julkisia tietojärjestelmiä koskevat seuraavat vaatimukset:

— Tietojen laatu, jonka toiminnanharjoittaja varmistaa ja toimivaltaiset viranomaiset arvioivat siltä osin, että ne on toimitettu ajoissa ja että ne ovat täydellisiä, varmoja, vertailukelpoisia, johdonmukaisia ja avoimia.

— Rekisterin tietojen on oltava helposti yleisön saatavilla; tästä asiasta vastaa komissio, jota avustaa Euroopan ympäristökeskus.

— Luottamuksellisuus, jota sovelletaan yritysten salassa pidettäviksi luokittelemiin tietoihin direktiivin 2003/4/EY 4 artiklan mukaisesti.

2.5 Muut asetukseen sisältyvät säännökset koskevat yleisön osallistumista (12 artikla) ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta (13 artikla), sellaisena kuin se tunnustetaan Århusin yleissopimuksessa ja direktiivissä 2003/4/EY. Komissio ryhtyy tätä varten asianmukaisiin järjestelyihin, ja sillä on velvollisuus tiedottaa säännöllisesti yleisön osallistumisen tuloksista (12 artiklan 2 kohta).

2.6 Jäsenvaltioiden on asetuksen voimaantulon jälkeen annettava joka kolmas vuosi lisätietoja (16 artikla) noudattamistaan käytännöistä ja siitä, miten yritykset ovat täyttäneet ilmoitusvelvollisuutensa. Lisäksi jäsenvaltiot vahvistavat säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönneistä koituvat seuraamukset, joiden tulee olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia (20 artikla).

2.7 Lopuksi on syytä huomauttaa, että komissiota avustaa päätöksen 1999/468/EY mukaisesti komitea (19 artikla).

3 **Yleistä**

3.1 Periaatteessa ETSK voi suhtautua myönteisesti tavoitteeseen perustaa sellainen epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskeva eurooppalainen rekisteri, joka on Euroopan yhteisön hyväksymien kansainvälisten sääntöjen mukainen ja joka näin ollen korvaa olemassa olevan Euroopan epäpuhtauspäästörekisterin (EPER), koska se ei lisää sidosryhmien velvollisuuksia yhteisön nykyisen lainsäädännön ohella. Tietojen keräämisen ja toimittamisen yhdenmukaistaminen takaa niiden laadun ja vertailtavuuden, mikä lisää tietojen vaikuttavuutta sekä ennen kaikkea helpottaa niiden saatavuutta.

3.2 Komissio käyttää tarkasteltavana olevan asetusehdotuksen oikeusperustana perustamissopimuksen 174 artiklan 1 kohtaa, joka liittyy perustamissopimuksen 300 artiklaan, jonka nojalla komissio voi tehdä ehdotuksia säännöistä yhteisön ja kansainvälisten järjestöjen välillä solmittujen sopimusten noudattamiseksi. Tässä yhteydessä ei ole kyse ainoastaan sopimuksista, jotka koskevat sääntöjä ympäristön suojelemiseksi pilaantumiselta, vaan myös sopimuksista, joilla edistetään yleisölle tiedottamista, yleisön osallistumista sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta.

3.2.1 Komissio selvitti useita eri mahdollisuuksia soveltaa YK:n Euroopan talouskomission pöytäkirjaa. Ensinnäkin se tarkasteli mahdollisuutta uudistaa nykyinen EPER-rekisteri tekemättä ehdotusta uudesta asetuksesta, mutta ottaessaan huomioon, että IPPC-direktiiviä on joka tapauksessa uudistettava — eikä ainoastaan tällä kertaa, vaan aina tarkasteltavana olevan ehdotuksen lähtökohtana olevaa Kiovan pöytäkirjaa muutettaessa — se piti tarkoituksenmukaisempana ehdottaa uutta säädöstä, jotta vältettäisiin jatkuvien uudistusten osapuolille aiheuttama vielä suurempi oikeudellinen epävarmuus. Tästä syystä ja nojautumalla perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohtaan tehtiin ehdotus tarkasteltavana olevasta asetuksesta, joka lainsäädännöllisenä välineenä soveltuu parhaiten kansainvälisten sopimusten yhdenmukaista soveltamista koskeviin vaatimuksiin.

3.2.2 Tämä ratkaisu takaa sen, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat Kiovassa allekirjoitettua pöytäkirjaa sellaisen yhteisön säädöksen nojalla, joka myös takaa pöytäkirjan sisällön johdonmukaisuuden alaa koskeviin yhteisön nykyisiin sääntöihin nähden sekä pöytäkirjan soveltamisen kaikkien jäsenvaltioiden osalta ilman tarvetta odottaa sen myöhempää ratifioimista. Samalla pidetään kiinni yhteisestä kannasta, joka jäsenvaltioiden edustajilla oli pöytäkirjasta neuvoteltaessa ja sitä allekirjoitettaessa.

3.3 On kuitenkin syytä pitää mielessä, että tilanteet jäsenvaltioissa — uudet jäsenvaltiot mukaan luettuna — ovat erilaisia EPER-rekisterin edellyttämien velvoitteiden noudattamisen suhteen. Nykyisin tilanteet ovat hyvin moninaisia käsittäen maita, joilla on sisällöltään kattavampi rekisteri (Yhdistynyt kuningaskunta), ja myös maita, jotka jo ennen unioniin liittymistä olivat esittäneet rekisteriin liittymistä vapaaehtoiselta pohjalta (Unkari). Lisäksi on eroja siinä, miten osapuolet velvoitteita noudattavat: Suuryritykset, yritysryhmittymät ja IPPC-direktiivin alaiset laitokset ovat tietoisia noudatettavista velvoitteista (ja laativat itse asiassa vuosittaisia ympäristöraportteja), mutta pk-yrityksillä, eräillä IPPC-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävillä pienillä toiminnanharjoittajilla sekä kunnallisia jätevesilaitoksia ylläpitävillä paikallisviranomaisilla ei ole keinoja noudattaa kaikkia kyseisistä velvoitteista aiheutuvia hallinnollisia menettelyjä.

3.4 ETSK katsoo, että sekä tietojen saatavuutta että yleisön osallistumista koskeva lähestymistapa on asianmukainen ja direktiivissä 2003/4/EY esitettyjen tavoitteiden mukainen. Lisäksi komitea pitää tyydyttävänä velvollisuutta tiedottaa yleisölle sen osallistumisen tuloksista, jotta kansalaisten osallistumista voidaan arvioida. On kuitenkin syytä tähdentää, että jotta mahdollisimman monelle ihmiselle tarjoutuisi mahdollisuus käyttää Internetiä, tietojen hankinnassa käytettävää kielivalikoimaa tulisi pyrkiä lisäämään niin, että se kattaisi lopulta kaikki viralliset kielet.

3.5 Taloudelliset vaikutukset ovat yksi hyvin tärkeä aihepiiri, jota komissio yksiköt näyttävät arvioineen seikkaperäisesti ([6]). Niiden päätelmänä oli, että koska jäsenvaltiot ja osapuolet olivat jo sitoutuneet perustamaan EPER-rekisterin ja näin ollen ilmoittamaan kaikki sen edellyttämät tiedot, kustannuksia syntyisi ainoastaan komission ja jäsenvaltioiden välisistä uusista yhteyksistä tallennettuja tietoja toimitettaessa. Komission on vastattava pääosasta kustannuksia, jotka aiheutuvat etenkin Internet-sivujen perustamisesta ja ylläpidosta, ja kullekin jäsenvaltiolle jää näin ollen maksettavaksi vain hyvin pieni osuus. On kuitenkin myös tärkeää mainita, että päästöjen ja siirtojen seuranta ja ilmoittaminen aiheuttaa IPPC-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääville toiminnanharjoittajille uusia kustannuksia ja lisää hallinnollista taakkaa.

4 **Erityistä**

4.1 ETSK katsoo, että ehdotus PRTR-asetukseksi parantaa huomattavasti EPER-rekisterin avulla aloitettua lähestymistapaa. Yhtäältä sen avulla saadaan enemmän tietoa ilmaan ja veteen kantautuvista päästöistä, koska siihen on sisällytetty maaperään kantautuvat päästöt ja hajakuormituslähteistä tulevat päästöt. Toisaalta siinä sovitetaan Euroopan lainsäädäntö vastaavaan kansainväliseen lainsäädäntöön ja viitataan erityisesti Århusin yleissopimukseen sekä vielä konkreettisemmin YK:n Euroopan talouskomission Kiovan pöytäkirjaan.

4.2 ETSK toteaa kuitenkin, että nykyistä EPER-rekisteriä on vakautettava, jotta voidaan helpottaa sidosryhmien ponnisteluja täyttää uusien säännösten mukaiset tiedottamisvelvoitteet. Voidaan otaksua, että PRTR-asetuksen voimaansaattamisjakso (vuosi 2007, vaikkakaan toiminnallisesti ei ennen vuotta 2009) antaa mahdollisuudet täydentää ja korjata nykyistä rekisteriä sekä liittää siihen asteittain uusia tietoja ja uusia osapuolia tiedottamisvelvoitteineen. EPER-rekisterin sisällön viimeistely ja sen julkaiseminen WWW-sivustossa saavat aikaan säästöjä, ja ennen kaikkea näin voidaan välttää nykyisten ja uusien tietojen välisiä sekaannuksia.

4.3 Ilmoitettavien epäpuhtauksien määrä on lisääntynyt (36 lisää YK:n Euroopan talousneuvoston pöytäkirjan myötä), ja niinpä on todettava kaksi seikkaa: Ensinnäkin useat aineista ovat torjunta-aineita eikä niitä enää EU:ssa käytetä eikä markkinoida. Toiseksi tiedottamisvelvoitteeseen liittyy päästöjä koskevien kynnysarvojen noudattaminen. Arvot luetellaan liitteessä I toimintojen osalta ja liitteessä II epäpuhtauksien osalta.

4.4 ETSK:n mielestä olisi aiheellista, että sidosryhmien antamien tietojen sisältöä yhdenmukaistettaisiin mahdollisimman paljon (liite III). Niiden yksinkertaistaminen helpottaa pk-yrityksiä ja maataloustuottajia, joilla on tietojen antamisvelvollisuus. Näin ei lisättäisi byrokratiaa eikä sidosryhmiin kohdistuvia kustannuksia. Tämän vuoksi ja jotta rekisteritietojen vertailtavuus paranisi, olisi välttämätöntä soveltaa parhainta saatavilla olevaa teknologiaa vuosittaisten maksujen määrittelemiseksi. Jäsenvaltioiden ja unionitason rekisterien yhtäpitävyys on niin ikään yksi vaatimuksista, jotta rekisterien standardointi ja vertailtavuus voidaan taata.

([6]) Ks. asiakirja *Analysis of the Cost and Benefits of PRTRs,* jonka on laatinut YK:n Euroopan talouskomission taloudellisen analyysin osasto vuonna 2002 (CEP/WG.5/AC.2/2002/4).

4.5 ETSK kiinnittää erityistä huomiota niiden tietojen luottamuksellisuuteen, joita sidosryhmien on ilmoituksessaan annettava. 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tehtävä on ilmoittaa tiettyjen tietojen luottamuksellisuudesta sidosryhmien sitä niiltä pyytäessä yhtäpitävästi direktiivin 2003/4/EY 4 artiklassa mainittujen poikkeusten kanssa huolimatta siitä, että viimeisessä virkkeessä todetaan seuraavaa: ”– — jäsenvaltion on mainittava — – mistä syystä tiedot on pidetty salassa”. Asetuksen 14 perustelukappaleessa taas todetaan, että PRTR-rekisteriin sisältyvien tietojen on oltava saatavilla rajoituksetta ja että poikkeukset tähän sääntöön ovat mahdollisia vain, jos siitä voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä nimenomaisesti mainitaan. Näiden kahden säännöksen välinen ero on selvitettävä, koska kuten 11 artiklan viimeisessä virkkeessä asia ilmaistaan, tiettyjä tietoja luottamukselliseksi haluavien sidosryhmien on perusteltava kantansa. Muutoin saattaa syntyä epäselvyyksiä, koska saatettaisiin otaksua, että näihin tietoihin ei sovelleta direktiivin 2003/4 EY 4 d artiklaa. Perustelujahan ei tarvita silloin, kun asiaa säännellään lainsäädännöllä.

4.6 ETSK pitää tervetulleena eurooppalaista PRTR-rekisteriä koskevan ehdotuksen tavoitetta suhteuttaa ilmoitetut tiedot asianomaiseen yhteyteen ja vähitellen lieventää kyseisten tietojen virheellisen tulkinnan riskiä. Komitea kannattaa vahvasti asian kehittämistä edelleen.

5 **Päätelmät**

Päätelmänä voidaan todeta, että eurooppalaisen PRTR-rekisterin mukainen epäpuhtauksien päästöistä ja siirroista ilmoittamisen avoimuus, jota sidosryhmien, eli yrittäjien, maataloustuottajien ja julkishallinnon on osoitettava, on kaksitahoinen tehtävä:

— Tiedotetaan sisämarkkinoilla kaikista ympäristöön liittyvistä toiminnoista ja käytännöistä, samoin kuin asianomaisen eurooppalaisen lainsäädännön noudattamisesta, jotta kilpailijat, kuluttajat ja kansalaiset voivat helposti arvioida kyseisiä käytäntöjä ja toimia niiden mukaisesti.

— Euroopan yritysten kilpailukyky saa sekä sisämarkkinoilla että kansainvälisesti lisäarvoa, olipa niiden toimiala mikä tahansa. Tämä edellyttää sitä, että tiedot pidetään aina standardoituina ja vertailukelpoisina, kuten on esitetty kohdassa ”Erityistä”. ETSK:n mielestä tietojen avoimuus, johon eurooppalainen PRTR-rekisteri tarjoaa mahdollisuudet, vahvistaa osaltaan yhteisiä kannanottoja, jotka perustuvat eri tuotannonalojen vapaaehtoisiin sopimuksiin. Näin voidaan noudattaa ympäristölainsäädäntöä ja rekisterin julkisuuden vuoksi kansalaiset saavat tietoa kilpailevista laitoksista, yritysten sosiaalinen vastuu vahvistuu ja luottamus kansalaisyhteiskunnan toimijoiden keskuudessa lisääntyy.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND