Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista

– ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansallisista päästörajoista tietyille ilman epäpuhtauksille”, ja

– ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ilman otsonista”

(2000/C 51/03)

Neuvosto päätti 13. lokakuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 15. marraskuuta 1999. Esittelijä oli Franco Chiriaco.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 8. ja 9. joulukuuta 1999 pitämässään 368. täysistunnossa (joulukuun 8. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 96 puolesta, 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. *Happamoituminen, alailmakehän otsoni ja maaperän rehevöityminen*

1.1.1. Happamoituminen, alailmakehän otsoni ja maaperän rehevöityminen ovat toisiinsa liittyviä ja rajatylittäviä ongelmia, jotka aiheutuvat rikkidioksidin (SO_2), typen oksidien (NO_x), haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (volatile organic compounds, VOC), ammoniakin (NH_3) ja niiden mahdollisten sivutuotteiden päästöistä. Happamoituminen – happamoittavien epäpuhtauksien (SO_2, NO_x, NH_3) laskeutuminen kasvillisuuteen, pintavesiin, maaperään ja rakennuksiin – vaikuttaa biologisiin populaatioihin ja metsiin, johtaa happaman pohjaveden aiheuttamiin vedenjakelujärjestelmien vaurioihin sekä vahingoittaa rakennuksia ja monumentteja. Alailmakehän otsoni on sekundaarinen epäpuhtaus, jota muodostuu typen oksidien (NO_x) ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden kaltaisten prekursorien reagoidessa auringonvaloon. Se on vaarallista terveydelle koska se voi vahingoittaa hengityselimistöä. Lisäksi se vaikuttaa yksittäisiin viljelykasveihin ja puulajeihin, vahingoittaa rakennusmateriaaleja ja edistää ilmastonmuutosta. Rehevöityminen on seurausta typpiyhdisteiden (NO_xja NH_3) laskeumasta. Se aiheuttaa muutoksia maaperän ekosysteemeissä, esim. kasviyhteisöjen koostumuksessa, vähentää biologista monimuotoisuutta ja vaikuttaa yhdessä happamoitumisen ja alailmakehän otsonin kanssa metsätuhojen syntymiseen.

1.2. *Komission direktiiviehdotukset*

1.2.1. Komissio on ehdottanut kahta direktiiviä, joista toinen koskee tiettyjen ilman epäpuhtauksien valtiokohtaisia päästörajoja (”NEC-direktiivi”) ja toinen ilman otsonia (”otsonidirektiivi”). Niiden tarkoituksena on käsitellä näitä ympäristöongelmia yhdessä synergian hyödyntämiseksi ja yhtenäisen ja kustannustehokkaan lähestymistavan varmistamiseksi. Ehdotuksia laatiessaan komissio kuuli laajasti jäsenvaltioita, teollisuutta, valtiovallasta riippumattomia organisaatioita ja muita osapuolia [1]. Valitettavasti maatalouden organisaatioita ei kuultu, vaikka ne osallistuvat ehdotettujen toimien täytäntöönpanoon.

1.2.2. NEC-direktiiviehdotuksessa otetaan huomioon aiemmin asetetut pitkän ja keskipitkän aikavälin ympäristötavoitteet ja asetetaan rikkidioksidille (SO_2), ammoniakille (NH_3), typen oksideille (NO_x) ja haihtuville orgaanisille yhdisteille (VOC) maakohtaiset päästörajat, jotka on määrä saavuttaa vuoteen 2010 mennessä. Nämä jäsenvaltioiden päästörajat on jaettu kustannustehokkuusnäkökohtien perusteella: ympäristöolojen (esim. lähde–vastaanottaja-suhteet), torjuntakyvyn ja täytäntöönpanokustannusten erojen vuoksi päästöjen vähennysvaatimukset vaihtelevat maittain (eriytetty lähestymistapa vastaan yhtenäiset raja-arvot). Jäsenvaltioiden täytyy arvioida direktiivin täytäntöönpanossa, mitkä toimet sopivat parhaiten niiden oloihin, ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin (läheisyysperiaate). NEC-ehdotus liittyy läheisesti EU:n nykyiseen ympäristöpolitiikkaan ja -lainsäädäntöön (esim. komission maaliskuussa 1997 hyväksymä happamoitumisen estämistä koskeva strategia ja Auto Oil I -paketti). Sitä tulisi tarkastella valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission (ECE) yleissopimukseen (CLRTAP) tehtäväksi suunnitellun monisaastukepöytäkirjan taustaa vasten. Tällä pöytäkirjalla asetetaan useimmille ECE-maille, myös EU:n jäsenvaltioille, maakohtaiset päästörajat.

[1] Lisää taustatietoja ja laaja raportti, joka sisältää komission alustavaan kuulemiseen osallistuneiden asiantuntijoiden kannanotot, Internetissä osoitteessa http://europa.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm.

1.2.3. NEC-direktiivi käsittelee päästöjä, kun taas otsonidirektiiviehdotus, josta tulee syyskuussa 1996 annetun ilmanlaadun puitedirektiivin [1] kolmas johdannaisdirektiivi, koskee puolestaan ympäristöalan laatustandardeja. NEC-direktiivin edellyttämä otsoniin liittyvien päästöjen (NO_x ja VOC) vähentäminen tukee ehdotusta, jonka tarkoituksena on ottaa käyttöön (paikalliset olot huomioon ottavat) alailmakehän otsonin tavoitearvot ihmisten terveyden ja kasvien suojelemiseksi sekä vaatimukset ilman otsonipitoisuuden seuraamisesta ja seurannan tulosten julkistamisesta suurelle yleisölle.

1.2.4. Komission on annettava viimeistään 31. joulukuuta 2004 neuvostolle ja Euroopan parlamentille kertomus ehdotettujen direktiivien soveltamisesta. Kertomuksen perusteella direktiivien säännöksiä voidaan tarkistaa siten, että otetaan huomioon uudet tutkimustiedot, tekniikan kehitys sekä saatavilla olevat uudet tiedot ja aloitteet ja käytetään hyväksi myös luonnollisia ja maataloudesta peräisin olevia päästöjä koskevia tilastotietoja.

2. **Yleistä**

2.1. *Yleisarvio*

Komitea on tyytyväinen komission tekemiin ehdotuksiin, jotka tarjoavat jäsenvaltioille viitekehyksen sekä seurannan ja tietojen vaihdon puitteet ihmisten terveyden ja ympäristön lisäsuojelutoimien toteuttamiseksi kestävän kehityksen tavoitteen mukaisesti. Komitea toteaa, että NEC-direktiiviehdotus vastaa tavoitteita, jotka jäsenvaltiot määrittelivät, kun ECEn tasolla käynnistettiin neuvottelut monisaastukepöytäkirjasta (ns. suuntaskenaario, guiding scenario), sekä Euroopan parlamentin päätöslauselmaa [2] happamoitumista estävästä yhteisön strategiasta. Komitea pahoittelee, että pöytäkirjassa asetettavat jäsenvaltioiden päästövähennystavoitteet jäävät todennäköisesti paljon vähäisemmiksi kuin komission ehdottamien maakohtaisten päästörajojen tavoitetaso, vaikka ne ovatkin askel oikeaan suuntaan.

2.2. *Ehdotetut tavoitteet*

Ennen näiden kahden ehdotuksen yksityiskohtaista tarkastelua on tarpeen luoda silmäys ehdotusten taustalla oleviin tavoitteisiin. Vaikka ehdotetut laadulliset pitkän aikavälin tavoitteet ovat käytännöllisesti katsoen kiistattomat, niiden muuttaminen määrällisiksi pitkän ja varsinkin keskipitkän aikavälin tavoitteiksi on kiistellympi kysymys. Tämä edellyttää monia poliittisia päätöksiä, jotka määräytyvät osittain eri poliittisten vaihtoehtojen oletettujen kustannusten ja hyötyjen perusteella. Taustalla vaikuttavien kustannustehokkuus- ja kustannus–hyötyanalyysien tulokset – vaikka niitä arvioidaan määrällisesti – riippuvat puolestaan myös osittain poliittisluonteisista oletuksista. On myös syytä korostaa, että menettelyä, jolla terveyteen ja ympäristöön liittyvät hyödyt arvioidaan määrällisesti ja jolla niitä koskevat vahingot sisällytetään kustannuksiin, kehitetään jatkuvasti, ja se vaatii lisää huomiota ja resursseja. Toisaalta on selvää, että pelkästään taloudellisiin näkökohtiin perustuva laskelma ei ole riittävä ehdotettujen toimien vaikutusten arvioimiseksi.

2.2.1. Ehdotetut pitkän aikavälin tavoitteet

2.2.1.1. Ehdotuksen pitkän aikavälin tavoitteena – jolle ei tässä vaiheessa ole asetettu määräaikaa – on välttää kriittisiä kuormituksia (happamoitumisen ja rehevöitymisen osalta) ja kriittisiä tasoja (otsonin osalta) [3] kaikkien ihmisten suojelemiseksi tehokkaasti ilmansaasteiden terveysvaaroilta. Tämä laadullinen tavoite, jolla pyritään saamaan haittavaikutukset nollatasolle, kuuluu kestävän kehityksen toimenpiteisiin, ja se vastaa vuonna 1993 hyväksytyssä viidennessä ympäristöalan toimintaohjelmassa [4] tehtyjä sitoumuksia, jotka neuvosto ja Euroopan parlamentti äskettäin vahvistivat [5]. TSK yhtyy tähän tavoitteeseen ja on toistuvasti kannattanut sitä lausunnoissaan.

2.2.1.2. Tämän laadullisen pitkän aikavälin tavoitteen määrällistäminen on epäilemättä yksi ehdotuksen keskeisistä elementeistä. Kriittisten happamoitumis- ja rehevöitymiskuormitusten käytännön määrittelystä on syytä huomauttaa, että ne on määritetty ekosysteemi- ja jäsenvaltiokohtaisesti kansainvälisesti sovittuja menetelmiä [6] käyttäen. Siten happamoitumista ja rehevöitymistä koskevilla määrällisillä pitkän aikavälin tavoitteilla on vankka ja kansainvälisesti tunnustettu tieteellinen perusta.

---

[1] EYVL L 296, 21.11.1996.
[2] EYVL C 167, 1.6.1998, s. 133.

[3] Kriittisellä kuormituksella tarkoitetaan yhdelle tai useammalle epäpuhtaudelle altistumisen kynnysarvoa, jonka alittavalla määrällä ei nykytiedon mukan ole merkittäviä haittavaikutuksia tietyille ympäristön herkille tekijöille. Kriittisellä tasolla tarkoitetaan ilmakehän epäpuhtauspitoisuutta, jonka ylittävällä määrällä voi nykytiedon mukaan olla välittömiä haittavaikutuksia kohteisiin, kuten ihmisiin, kasveihin, ekosysteemeihin tai materiaaleihin.
[4] Ks. kohta 5.2. Siinä asetetaan tavoitteeksi välttää happamoitumisen kriittisten kuormitusmäärien ylittyminen, mutta ei mainita suoraan rehevöitymistä.
[5] Ks. viidennen ympäristöohjelman tarkistamisesta 24. syyskuuta 1998 tehdyn päätöksen 11 artiklan 2 kohta, EYVL L 275, 10.10.1998.
[6] Kriittisten kuormitusarvojen oletetaan olevan samat kuin CLRTAP:n vaikutuksia tutkivan koordinointikeskuksen keräämät arvot.

2.2.1.3. Ihmisten terveyden ja kasvien suojelun kannalta kriittisten otsonitasojen määrittäminen on vaikeampaa, sillä ei ole sellaista selkeää nollatasoa, josta ei aiheutuisi haitallisia vaikutuksia. Komissio katsoo kuitenkin, että WHO:n vuoden 1999 suuntaviivojen mukaista ihmisten terveyden suojelun ohjearvoa (120 g/m³ kahdeksan tunnin keskiarvona) voidaan pitää kriittisenä tasona huolimatta siitä, että se perustuu väestölle aiheutuvan tietyntasoisen riskin hyväksymiseen. Komitea muistuttaa, että päätös on samansuuntainen kuin viidennessä ympäristöohjelmassa, jossa Euroopan unionin edellytetään soveltavan WHO:n suuntaviivoissa annettuja ohjearvoja. Toisin kuin ihmisten terveyden kohdalla WHO on antanut kasvillisuuteen liittyvät kriittiset arvot, joita komissio ehdottaa pitkän aikavälin tavoitteiksi. Komitea kannattaa näitä ehdotettuja ihmisten terveyteen ja kasvillisuuteen liittyviä pitkän aikavälin tavoitteita ja ottaa huomioon myös sen, että myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevä komission tiedekomitea (CSTEE) sekä kaikki jäsenvaltiot ja ympäristöalan kansalaisjärjestöt ovat hyväksyneet ne [1].

2.2.2. Ehdotetut välitavoitteet

2.2.2.1. Koska yleisesti tunnustetaan, että on teknisesti ja taloudellisesti hyvin vaikeaa saavuttaa lähitulevaisuudessa haittavaikutusten nollatason tavoitteita, komissio ehdottaa useita välitavoitteita, jotka on määrä saavuttaa vuoteen 2010 mennessä. On selvää, että näiden välitavoitteiden valinta vaikuttaa ratkaisevasti tarvittavien päästövähennysten suuruuteen, niihin liittyviin kustannuksiin ja ympäristölle koituviin hyötyihin.

2.2.2.2. Komitea toteaa, että välitavoitteiden asettamiseen liittyy sekä kustannusnäkökohtiin perustuva ”taloudellistekninen” ulottuvuus että joukko ”poliittisia” päätöksiä. Yksityiskohtiin menemättä voidaan todeta – pitäen ”suurimman toteuttamiskelpoisen vähennyksen” skenaariota ylärajana – että välitavoitteet on asetettu tasoltaan sellaisiksi, että vältetään päästöjen valvonnan kohtuuttomat raja- ja kokonaiskustannukset [2]. Nämä kustannukset on laskettu käyttäen ns. RAINS-mallia, joka on kehitetty CLRTAP:n yhteydessä ja jonka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet, mitä osoittaa sekin, että sitä on äskettäin käytetty monisaastukepöytäkirjasta käydyissä neuvotteluissa. Kyseistä mallia on sovellettu jo kahdeksan vuotta ja kehitetty jatkuvasti, ja sitä tullaan kehittämään edelleenkin, etenkin ajatellen direktiivin mahdollista tarkistusta vuosina 2004 ja 2008.

2.2.2.3. TSK toteaa kuitenkin, että RAINS-mallissa luultavasti yliarvioidaan tarvittavien torjuntatoimien kustannukset, sillä arvio pohjautuu Kiotoa edeltävään energiankulutusskenaarioon. Lisäksi siinä otetaan huomioon vain tekniset (end of pipe) torjuntatoimet eikä lasketa mukaan mahdollisia rakennemuutoksia, esimerkiksi energiatehokkuuden kasvua tai vaihtoehtoisten energialähteiden hyödyntämisen parantumista. Tässä yhteydessä komitea viittaa ennakoituun toimintaohjelmaan [3] Kioton sopimusten toteuttamiseksi ja toteaa, että ohjelmaan liittyvät toimet edistävät käsiteltävien ehdotusten täytäntöönpanoa.

2.2.2.4. Myös tämän takia komitea kannattaa komission ehdottamia välitavoitteita. Otsonin 120 g/m³:n tavoitearvon osalta voidaan todeta, että useat maat ovat hyväksyneet samantasoisia normeja tai ovat kaavailemassa niitä. Otsonipitoisuuksien tavoitearvo on esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa 100 g/m³ (8 tunnin keskiarvo), Sveitsissä 120 g/m³ (8 tunnin keskiarvo), ja Kanadassa suunnitellaan tavoitearvon asettamista 130 g/m³:een. Yhdysvalloissa rajaarvoksi asettiin hiljattain 160 g/m³. Yhdysvaltojen sallivampi raja-arvo saattaa aiheuttaa ensi vaiheessa kilpailuongelmia (erilaiset kilpailuolosuhteet). On kuitenkin huomattava, että Yhdysvaltojen nykyinen (keskimääräinen) otsonipitoisuus on huomattavasti korkeampi kuin EU:ssa, joten vaaditut päästöjen supistamistoimet ovat (suhteellisesti) samaa luokkaa.

2.2.2.5. RAINS-mallin kaltaisten taloudellisten mallien käytöstä puhuttaessa komitea lisää, että vaikka niistä voi olla päättäville tahoille hyötyä perusteltujen ympäristöpoliittisten päätösten tekemiseksi, ne eivät kuitenkaan korvaa itse päätöksiä. TSK on todennut jo useaan otteeseen, että ympäristöalan päätösten teknisiltä perusteilta on turha odottaa absoluuttista varmuutta ja että epävarmoissa tapauksissa tulee soveltaa EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa määrättyjä periaatteita, erityisesti suojelun korkeaa tasoa, ”saastuttaja maksaa” -periaatetta ja ennalta varautumisen periaatetta [4].

---

(1) Ks. komission asiakirjan perustelujen 5.3a ja 5.9 kohta.

(2) Siten arvioituja (raja- ja kokonais)hyötyjä ei ole otettu huomioon välitavoitteita asetettaessa. Toisin sanoen näitä tavoitteita ei ole asetettu ”suurinta mahdollista kokonaishyötyä” ajatellen, mikä merkitsisi sitä, että päästöjä vähennettäisiin tasolle, jossa rajakustannukset ovat yhtä suuret kuin rajahyödyt. Yksityiskohtainen esitys yleisestä mallintamistavasta ja tavoiteasettelun periaatteista on kansainvälisen sovelletun järjestelmäanalyysin instituutin (International Institute for Applied Systems Analysis, IIASA) laatimissa välikertomuksissa Cost-effective Control of Acidification and Ground-level Ozone. Kaikki kertomukset löytyvät Internetistä osoitteesta http://www.iiasa.ac.at/ rains.

(3) Komission jäsenen Margot Wallströmin puhe Euroopan parlamentin täysistunnossa Strasbourgissa lokakuussa 1999.

(4) Ks. TSK:n lausunnot neljännestä ja viidennestä ympäristötoimintaohjelmasta (EYVL C 180, 8.7.1987 ja EYVL C 287, 4.11.1992) sekä ilman laatua koskevasta ensimmäisestä direktiivistä (EYVL C 214, 10.7.1998).

2.2.2.6. Maaperän rehevöitymisen torjunnassa ei ole tässä vaiheessa asetettu välitavoitteita, mutta komissio ehdottaa, että välitavoite asetettaisiin vuonna 2004 tehtävän tarkistuksen yhteydessä. Ehdotuksessa ei kuitenkaan kerrota tarkkoja syitä lykkäykselle. Komission mukaan ehdotetut maakohtaiset päästörajoitukset vähentävät rehevöitymisestä kärsiviä maa-alueita yhteisössä noin 30 prosenttia vuoteen 1990 verrattuna. Komitea pahoittelee, ettei komissio ole asettanut maaperän rehevöitymisen torjunnassa erillistä välitavoitetta. Tässä yhteydessä olisi muistettava, että kyseinen tavoite sisältyy suunnitteilla olevaan monisaastuke- ja monivaikutuspöytäkirjaan.

2.3. *Keinot tavoitteiden saavuttamiseksi*

2.3.1. Komission analyysi osoittaa, että asetettujen välitavoitteiden saavuttamiseksi päästöjä on vähennettävä enemmän kuin nykyiseen malliin (business as usual) perustuvassa vertailuskenaariossa, jossa suurin osa nykyistä tai piakkoin hyväksyttävää yhteisön lainsäädäntöä sekä asiaankuuluvat kansalliset lait ja suunnitelmat yhdistetään kokonaisuudeksi.

2.3.2. Päästöjen lisävähennyksiin pyritään ehdotettujen maakohtaisten päästörajojen yhteydessä. Maakohtaiset rajaarvot, jotka sisältävät myös viiteskenaarioon kuuluvien lakien ja toimenpidesuunnitelmien vaikutukset, on määritelty siten, että käyttämällä jälleen apuna RAINS-mallin tuloksia on analysoitu peruteellisesti päästöjen vähentämisen kustannustehokas jakaantuminen jäsenvaltioiden välille. Komitea pitää myönteisenä välitavoitteiden saavuttamiseen tähtäävää eriytettyä lähestymistapaa, jonka kustannukset ovat pienemmät kuin yhtälaiseen vähentämistasoon perustuvassa lähestymistavassa. Tulee muistaa, että tällainen lähestymistapa antaa jäsenvaltioille enemmän liikkumavaraa, kun ne määrittävät – ottaen huomioon kunkin valtion erityisolot – asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat sopivimmat toimet. Komitean mukaan komission tulisi kuitenkin toimia aktiivisena koordinaattorina, kun jäsenvaltiot laativat ja ajantasaistavat kansallisia ohjelmia (6 artikla) sekä päästökartoituksia ja -ennusteita (7 artikla) päästöjen vähentämistoimien optimaalisen yhdistelmän takaamiseksi, niiden toteuttamisasteen tarkistamiseksi sekä tarvittavien korjausten tekemiseksi.

2.3.3. NEC-direktiivi on tärkein väline happamoitumista ja otsonia koskevien välitavoitteiden saavuttamisen takaamiseksi. Otsonin osalta sitä kuitenkin täydennetään ilman otsonipitoisuuksia koskevalla direktiivillä. Kun komissio esittää tämän (kolmannen) ilman laatua koskevan direktiivin, se täyttää vuonna 1996 annetussa ilman laatua koskevassa puitedirektiivissä asetetut velvoitteet. Kyseisen direktiivin säännösten mukaisesti otsonidirektiiviehdotuksessa annetaan ihmisten terveyden ja kasvillisuuden suojelemiseksi (paikallisille) otsonipitoisuuksille tavoitearvot, jotka tulee saavuttaa vuonna 2010. Tavoitearvot on laskettu otsonille asetettujen välitavoitteiden pohjalta (ks. kohta 2.2.2). Tämä edellyttää sitä, että maakohtaiset päästörajat takaavat alueellisten tavoitearvojen noudattamisen. Jäsenvaltioiden tulee tehdä lisäaloitteita näiden arvojen saavuttamiseksi paikallistasolla, jotta paikallisesti syntyneitä arvojen ylityksiä voidaan vähentää.

2.3.4. Komitea huomauttaa, että komissio on tarkastellut kahta vaihtoehtoa ihmisten terveyden suojelemisen tavoitearvojen määrittämiseksi [1] ja päätynyt siihen, että pitkän aikavälin otsonitavoite eli WHO:n suuntaviivoissa annettu suositus on parempi vaihtoehto. Kun otetaan huomioon perusteluosan kohdassa 5.3 esitetyt perustelut sekä se, että suurin osa asiantuntijoista (CSTEE mukaan lukien) on kannattanut komission lähestymistapaa, komitea pitää ehdotettua tavoitetta perusteltuna erityisesti ihmisten terveydelle aiheutuvien hyötyjen kannalta.

3. **Erityistä**

3.1. Kun tarkastellaan jäsenvaltioiden tekemää päästöjen vähentämiseen tähtäävien toimien erittelyä ja soveltamista (ks. NEC-ehdotuksen 6 artikla laadittavista kansallisista ohjelmista), päätelmät on tehtävä mallintamisen tulosten perusteella (ks. perusteluosan kohta 2.5). Näin voidaan yksilöidä jäsenvaltiotason toimien paras mahdollinen yhdistelmä sekä synergiat, jotka voidaan saavuttaa eri alojen välillä. Tarvittaviin toimiin sisältyy investointien ja teknisten innovaatioiden uudelleensuuntaaminen kohti kestävää kehitystä. Toimien tulisi olla luonteeltaan yhä enemmän ennaltaehkäiseviä kuin korjaavia (end of pipe), ja ne tulisi yhdistää energiansäästöä, vaihtoehtoisia energianlähteitä ja kestävää liikenne- ja liikkuvuuspolitiikkaa koskeviin nykyisiin toimiin sekä ”puhtaiden” tuotantomenetelmien ja tuotteiden edistämiseen.

3.2. Näiden toimien toteuttamisessa tarvittavien välineiden kohdalla komitea korostaa rahoitusvälineiden tarjoamia mahdollisuuksia. Hyvin suunnitellut verot ja maksut, joiden tulee olla voimassa olevan lainsäädännön ja maailmanlaajuistuvien markkinoiden kilpailukykyvaatimusten mukaiset, saattavat osoittautua varsin tehokkaiksi välineiksi ympäristötavoitteiden saavuttamisessa [2]. Kansallisella tasolla määriteltyjä veroja ja maksuja pitäisi mahdollisesti koordinoida yhteisön ja kansainvälisellä tasolla. Yhtä lailla olisi myös harkittava veroihin

[1] Ks. perusteluosan kohta 5.3.

[2] Ks. esimerkiksi Pohjoismaiden ministerineuvoston julkaisema tuore kertomus *The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997–1998* (Rahoitusvälineiden käyttö Pohjoismaiden ympäristöpolitiikassa 1997–1998), Kööpenhamina, 1999.

ja maksuihin yhdistettyä kannusteiden käyttöä investointien uudelleensuuntaamiseksi ja teknisten innovaatioiden edistämiseksi (ks. kohta 3.1). Lisäksi tulisi eritellä ja asteittain kehittää yrityksiä suosivia kannustimia, joiden avulla aiotaan korvata muita kuin kestäviä toimia (muun muassa toimet, jotka aiheuttavat happamoitumista, otsonin muodostumista ja rehevöitymistä). Komitea kehottaa jäsenvaltioita niin ikään tutkimaan vapaaehtoisten ympäristösopimusten antamaa liikkumavaraa.

3.3. Suunnitteilla oleva monisaastukepöytäkirja, johon myös jäsenyyttä hakeneet maat kuuluvat, voidaan nähdä lähtökohtana päästöjen tulevalle vähentämiselle kyseisissä maissa niiden liityttyä Euroopan unioniin. Sen mukaan voidaan asettaa niitä koskevat päästörajat välivaiheineen. Koska ne mainituissa maissa toteutettavat toimet, jotka ylittävät pöytäkirjan vaatimukset, ovat luultavasti erittäin kustannustehokkaita, olisi aiheellista pohtia pöytäkirjan ulkopuolisten lisätoimien edistämistä siihen asti, kunnes laajentuminen toteutuu.

3.4. Otsonia koskevasta direktiiviehdotuksesta komitea toteaa, että se on tyytyväinen ilman otsonipitoisuutta koskevan ajantasaisen tiedon jakamiseen (ks. 6 artikla). Komitea huomauttaa kuitenkin, että jäsenvaltioiden tulisi määrätä herkkiä väestöryhmiä koskeva "tiedotuskynnys" ilmastollisten ja maantieteellisten olosuhteiden ja raja-arvojen ylitystiheyden perusteella siten, että kynnys jäisi alle komission ehdottaman 180 g/m³ tuntikeskiarvon ([1]).

3.5. Komitea kehottaa lisäksi pohtimaan koulutuskampanjoiden käyttöä. Niiden avulla voitaisiin ohjailla kansalaisia oikeanlaiseen ja tietoiseen käyttäytymiseen terveyden suojelun alalla. Tämä ulottuvuus tulisi liittää kaikkiin toimintalinjoihin, erityisesti kaupunkien saastumista koskevissa ongelmissa. Sellaiset aloitteet kuin kestävien kaupunkien verkko ja tiettyjen Euroopan kaupunkien järjestämät autottomat päivät lisäävät tietoisuutta ja ymmärrystä saastumisen rajoittamiseen tähtäävistä toimenpiteistä ja niiden terveydellisistä eduista.

3.6. Edelleen komitea korostaa ehdotettujen direktiivien tehokkaan soveltamisen merkitystä. Komitea huomauttaa, että komission ehdotuksissa (NEC-direktiivin 12 artikla ja otsonidirektiivin 13 artikla) edellytetään, että jäsenvaltioiden tulee vahvistaa säännöt kyseisten direktiivien nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. On sanomatta selvää, että mikäli jäsenvaltiot itse eivät noudata direktiivejä, seuraamuksia tulee täydentää yhteisön lainsäädännön valvojana olevan komission toimilla.

3.7. Komitea panee lisäksi tyytyväisenä merkille NEC-direktiivin 9 artiklassa tarkoitetun tarkistusmekanismin, joka perustuu kausikertomuksiin. Kyseisten säännösten ansiosta komissio voi ehdottaa muutoksia liitteen I kansallisiin päästörajoihin ottaen huomioon 9 artiklan 1 kohdassa luetellut seikat (mukaan lukien ilmastonmuutokseen liittyvät kansainväliset sitoumukset). Nimenomaan tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota RAINS-mallin kehittämiseen.

4. **Suuntaviivoja jäsenvaltioiden toimille ja ohjelmille kyseessä olevien päästöjen vähentämiseksi**

4.1. Kun pidetään mielessä kohta 2.3.2 kansallisten ohjelmien aktiivisen koordinoinnin tarpeesta, komitea ehdottaa harkittavaksi joitain toimintasuuntaviivoja erilaisia kansallisia, alueellisia ja paikallisia olosuhteita varten. Osa toimista on sidoksissa ilmastonmuutosta koskeviin toimiin, sillä niiden välillä voidaan päästä yhteisvaikutukseen. Komitea aikoo pohtia kyseistä lähestymistapaa perinpohjaisesti tulevien lausuntojen yhteydessä.

1. *Energiankulutuksen vähentäminen liikenteessä*

Koska valtioiden ja alueiden rahoittamien liikennealan kansallisten ja paikallisten ohjelmien tulee tähdätä energiatehokkuuden lisäämiseen, komitea suosittaa seuraavanlaisia toimia:

– maksimoitu osallistuminen kestävän liikkuvuuden rahoitukseen kaupungeissa ja alueiden tietyissä osissa (ilmansaastumisen vaaravyöhykkeet). Toimenpiteisiin voi sisältyä

  a) kaupunkiliikennesuunnitelmien laatimista ja ajantasaistamista siten, että kiinnitetään huomiota erityisesti niiden tehokkuuteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kannalta

([1]) Ks. alailmakehän otsonisaastumista EU:ssa koskevat vuosikertomukset (1998 ja kesä 1999). Viime kesänä tiedotuskynnys ylitettiin melkein kaikissa unionin jäsenvaltioissa. Kriittisin tilanne oli Italiassa, Kreikassa, Ranskassa ja Espanjassa, joissa kansalaisille tiedotettiin 40–68 päivän ajan voimakkaasta otsonipitoisuudesta.

b) kaupungeissa ja yli 500 000 asukkaan alueilla älykkäiden liikennejärjestelmien (ITS) soveltamista, joukkoliikennejatkoisen autonkäytön toteuttamista ja hyödyntämistä, julkisen liikenteen kapasiteetin lisäämistä sähkö-, vesi- tai kaasuvoiman käytön avulla sekä tavaranjakelun uudelleenorganisointia esimerkiksi sähkö-, vesi- tai kaasuvoimaa käyttäville yrityksille tarjottavin kannustimin

– osallistuminen tehokkaita polttoaineita käyttävän julkisen liikennekaluston lisäkustannusten rahoitukseen

– osallistuminen sähkö- tai vesivoimaa käyttävien tai vähäpäästöisten ajoneuvojen hankinnan sekä pienten saarten julkisen palveluliikenteen hoitamisen rahoitukseen

– osallistuminen julkishallinnolle ja -palveluille tarkoitettujen kaksipyöräisten sähköajoneuvojen tuotannon ja käytön rahoitukseen.

2. *Uusiutuvien energiavarojen tuotanto*

Koska uusiutuvien energiavarojen tuotantoa edistetään myös muiden säädösten avulla, voidaan hahmotella seuraavanlaisia toimia:

– osallistuminen varsinkin kaukolämpöverkkoon kuuluvien, biomassaa käyttävien energiantuotantolaitosten toteuttamisen rahoitukseen

– osallistuminen auringon lämpöenergiaa käyttävien laitosten toteuttamisen rahoitukseen

– osallistuminen aurinkokennolaitosten toteuttamisen rahoitukseen

– osallistuminen tuulivoimaa ja kaupunkijätepolttoaineita käyttävien yksiköiden sekä biokaasulaitosten toteuttamisen rahoitukseen pienillä saarilla.

3. *Teollisuuden, asumisen ja palvelualan energiankulutuksen vähentäminen*

Koska monien rakennusalan ja teollisuuden ohjelmien eräänä tavoitteena on energiankulutuksen vähentäminen, komitea suosittaa seuraavanlaisia toimia:

– osallistuminen sähköenergian tehokasta käyttöä tai kulutuksen vähentämistä yksityisasunnoissa, toimistoissa, julkisissa rakennuksissa ja teollisuuslaitoksissa koskevien ohjelmien kokonaisrahoitukseen tai tuotteista aiheutuviin ylimääräisiin kustannuksiin.

Ohjelmiin voi sisältyä

a) energiadiagnoosien tekemistä

b) asunto- ja muuta samantapaista rakennuskantaa koskevia toimia

c) kaupunkialueiden kohentamista ja kestävää aluekehitystä koskevia aloitteita

d) tehokkaiden lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmien ja sähkökomponenttien edistämistä ja yleistämistä asunnoissa, toimistoissa ja julkisissa rakennuksissa

e) tehokkaiden sähkökomponenttien käyttöä teollisuudessa.

– osallistuminen ympäristölle vähän haittaa aiheuttavien innovatiivisten polttoaineiden käyttöä tai polttoaineiden tehokasta teollista käyttöä koskevien ohjelmien lisäkustannusten rahoitukseen.

4. *Muiden kuin energia-alan päästöjen vähentäminen*

Suositetaan seuraavanlaista toimintaa:

– osallistuminen maatalouden ammoniakkipäästöjä vähentävien ohjelmien rahoitukseen.

5. *Ilmastonmuutosta koskeva kansallinen tiedotusohjelma*

– osallistuminen suurelle yleisölle suunnattujen tiedotusohjelmien sekä energiatehokkuutta lisäävien ja päästöjä vähentävien tekniikoiden ja käyttäytymismallien rahoitukseen

– osallistuminen tehokkaita ja vähäpäästöisiä liikennemuotoja edistävien julkisen henkilö- ja tavaraliikenteen tiedotusohjelmien rahoitukseen

– osallistuminen biomassaa käyttävien energiantuotantolaitosten tiedotusohjelmien rahoitukseen kaukolämmön edistämiseksi.

6. *Ilmastonmuutosta koskeva kansallinen tutkimusohjelma*

– ilmastonmuutosta koskevan yleissopimuksen, Kioton pöytäkirjan ja Euroopan unionin päätösten edellyttämän päästöjen vähentämisohjelman edistymisen arviointiin ja todentamiseen tarvittavan ”perushankkeen” toteuttaminen päästötietojen ajantasaistamisen, valtioiden sisäisten tietojen arkistoinnin, ilmaston numeeristen simulointien ja ilmastoskenaarioiden laatimisen avulla

– osallistuminen soveltavien tutkimushankkeiden rahoitukseen energiatehokkaiden ja vähäpäästöisten tekniikoiden kehittämiseksi kombilaitoksissa, teollisuuden ja muun

yhteiskunnan käyttöön tarkoitetuissa sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksissa sekä jätteitä hyödyntävissä kaasulaitoksissa

– osallistuminen soveltavien tutkimusohjelmien rahoitukseen vähäpäästöisten kuljetustekniikoiden ja liikennemuotojen kehittämiseksi.

Bryssel 8. joulukuuta 1999.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Elintarvikkeiden ja muiden tuotteiden pakkausjätemarkkinoiden kehittyminen”

(2000/C 51/04)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 29. huhtikuuta 1999 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 16. marraskuuta 1999. Esittelijä oli Paul Verhaeghe.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 8. ja 9. joulukuuta 1999 pitämässään 368. täysistunnossa (joulukuun 8. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 112 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Tämä oma-aloitteinen lausunto on TSK:n panos yhteisön piirissä parhaillaan käytävään keskusteluun jätteiden ja erityisesti pakkausjätteiden kierrätyksestä. Keskustelun pääaiheena on pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY tuleva tarkistus. Direktiivi koskee pääasiassa pakkausjätteiden kierrätystavoitetta, joka on tällä hetkellä vähintään 25 prosenttia ja enintään 45 prosenttia markkinoilla olevien pakkausmateriaalien painosta. Direktiivillä on sen viisivuotisen voimassaolon aikana saavutettu myönteisiä tuloksia niin hyödyntämättömän pakkausjätteen määrän vähentämisessä kuin kotitalouksien jätehuoltotavoissa. Tulokset osoittavat selvästi, että direktiivi on nykymuodossaan ([1]) ensimmäinen askel oikeaan suuntaan. Lausunto on myös suhteutettava vuoden 1999 alussa perustetussa ”Kierrätysfoorumissa” käynnistettyyn keskusteluun. Foorumin tarkoituksena on esittää komissiolle vuoden 1999 loppuun mennessä suosituksia siitä, miten kierrätysteollisuuden ongelmia tulisi käsitellä Euroopan unionissa. Lisäksi on katsottava, miten komissio vie suositukset eteenpäin tiedonannossaan neuvostolle ja parlamentille.

1.2. Tarkoituksena ei luonnollisestikaan ole toistaa yksityiskohtia myöten foorumin tekemää perustyötä, jossa on keskitytty erityisesti jätteiden kierrätyksen taloudellisiin, teknisiin ja oikeudellisiin näkökohtiin. Ei ole myöskään tarkoitus antaa lausuntoa direktiivin 94/62/EY tarkistusehdotuksesta, sillä kyseinen tehtävä lankeaa komitealle myöhemmin. Käsillä olevassa oma-aloitteisessa lausunnossa komitea vahvistaa haluavansa olla mukana käsiteltäessä peruskysymyksiä, jotka ratkaisevat kierrätysalan kohtalon, sen vahvuudet ja heikkoudet. Luonnonvarojen ehtymisen ja ympäristönsuojelun tärkeyden johdosta jätteiden kierrätyksessä on olennaista ylläpitää aktioivaa suhtautumista ja suuntautua päättävästi tulevaisuuteen ja markkinoiden kehittämiseen. Komitea katsoo kuitenkin, että on tärkeää tarkastella myös pakkausjätteiden kierrätyksen taloudellisia näkökohtia. Kestävän kehityksen käsitehän kattaa sekä ympäristö- että talouskysymykset.

([1]) Viittamme myös TSK:n 24. maaliskuuta 1993 antamaan lausuntoon ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi pakkauksista ja pakkausjätteistä; direktiiviä tuetaan siinä voimakkaasti sen nykyisessä muodossa.