



Bryssel 15.5.2019
COM(2019) 233 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman arvioinnista

{SWD(2019) 181 final}

Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma¹ lyhyesti

Euroopan unioni hyväksyy ympäristöä koskevia toimintaohjelmia, jotta se voi antaa strategista ohjausta ja varmistaa, että Euroopan ympäristö- ja ilmastopoliittiset toimet ovat ennustettavissa ja koordinoituja. Seitsemannen ympäristöä koskevan toimintaohjelman soveltaminen alkoi vuonna 2014 ja päättyy vuoden 2020 lopussa. Ohjelmassa vahvistetaan vuoteen 2050 ulottuva visio² sekä annetaan selkeä selonteko yhdenmukaisesta ympäristöpolitiikasta, joka edistää kestävästä talouden kasvusta, terveyttä ja ihmisten hyvinvointia. Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma vastaa täysin YK:n kestävästä kehityksen tavoitteiden henkeä.

Ohjelmassa toiminnalle asetetaan yhdeksän ensisijaista tavoitetta:

- Kolme teemakohtaista ensisijaista tavoitetta: suojella, säilyttää ja parantaa unionin luonnonpääomaa, muuttaa unioni resurssitehokkaaksi, vihreäksi ja kilpailukykyiseksi vähähiiliseksi taloudeksi ja suojella unionin kansalaisia ympäristöpaineilta sekä terveyteen ja hyvinvointiin kohdistuvilta riskeiltä.
- Neljä mahdollistavaa toimea: parantaa lainsäädännön täytäntöönpanoa, lisätä tietoa parantamalla tietopohjaa, lisätä investointien järkevyyttä ja sisällyttää ympäristönäkökohdat muihin politiikan osa-alueisiin.
- Kaksi monialaista ensisijaista tavoitetta: parantaa unionin kaupunkien kestävyttä ja auttaa unionia kansainvälisten ympäristöön ja ilmastoon liittyvien haasteiden kohtaamisessa.

Näihin yhdeksään ensisijaiseen tavoitteeseen sisältyy seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa 36 alatavoitetta ja 60 konkreettista toimea, jotka EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä yritysten, työnantajien ja työntekijöiden ryhmien sekä yksilöiden olisi toteutettava.

Ympäristöä koskevat toimintaohjelmat hyväksytään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ja EU ja sen jäsenvaltiot ovat yhdessä vastuussa niiden toteuttamisesta. Tässä arvioinnissa otetaan huomioon Euroopan ympäristökeskuksen laatima ympäristön tilaa koskeva raportti ja asiaan liittyvien sidosryhmien kuuleminen.

I. Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma – uudenaikainen hallintoväline nykypäivän ympäristöhaasteisiin

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [N:o 1386/2013/EU](#), annettu 20 päivänä marraskuuta 2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

² ”Vuonna 2050 elämme hyvin maapallon ekologisten resurssien rajoissa. Vaurautemme ja terveellinen ympäristömme perustuvat innovatiiviseen kiertotalouteen, jossa mitään ei tuhata ja jossa luonnonvaroja hallinnoidaan kestävästi ja luonnon monimuotoisuutta suojellaan, arvostetaan ja palautetaan ennalleen yhteiskuntamme kestäkykyä parantavilla tavoilla. Vähähiilinen kasvumme on jo kauan sitten erotettu resurssien käytöstä, mikä määrää tahdin turvalliselle ja kestäville maailmanlaajuiselle yhteiskunnalle.”

Seitsemättä ympäristöä koskevaa toimintaohjelmaa koskevasta komission arvioinnista käy ilmi, että ohjelman tarjoama strategiakehys on onnistunut vakiinnuttamaan narratiivin, jonka mukaan ympäristöpolitiikka edistää vihreää kasvua ja maapallon hyvinvointia sekä parantaa yksilöiden hyvinvointia. Kaikki sidosryhmät määrittivät ensisijaiset tavoitteet yhdessä, minkä ansiosta EU, jäsenvaltiot sekä paikalliset ja alueelliset toimijat, yritykset mukaan luettuina, voivat toimia tuloksellisesti ja tehokkaasti ympäristöalan poliittisessa päätöksenteossa. EU:n tasolla yhdessä sovittu viiteasiakirja on lisännyt EU:n ja jäsenvaltioiden ympäristöpolitiikkojen ja ympäristön tilan sekä yksilöiden hyvinvoinnin parantamiseen tähtäävien toimien johdonmukaisuutta sekä sitoutumista niihin.

Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on lisännyt yleistä tietoisuutta siitä, että ympäristönsuojelu kulkee käsi kädessä työpaikkoja ja vaurautta luovan kestävän talousmallin kanssa. EU:n ympäristöpolitiikka on kehittynyt kohdennetuista sääntelytoimista siihen, että yhä suurempana painopisteenä on ympäristöulottuvuuden sisällyttäminen muihin alakohdaisiin politiikkoihin sekä laajempi kestävyysnäkökulma, josta ovat esimerkkeinä kiertotalouspaketti³, vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet⁴, biotalousstrategia⁵ ja kestävän kasvun rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma⁶. Seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman yhteydessä aikaansaatu yhteisymmärrys on auttanut Eurooppaa esiintymään yhtenäisenä kansainvälisellä tasolla tehtävässä monenvälisessä yhteistyössä, kuten kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman ja Pariisin ilmastopimuksen yhteydessä.

Euroopan ympäristön tilaa koskevien säännöllisten raporttien mukaan joitakin parannuksia on saatu aikaan⁷. EU saavuttaa todennäköisesti kasvihuonekaasupäästöjä ja uusiutuvaa energiaa koskevat vuoden 2020 tavoitteensa, ja se on asettanut kunnianhimoisia tavoitteita vuodeksi 2030⁸. Energiatehokkuutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan lisätoimia⁹. Komissio on myös esitellyt visionsa päivitetystä EU:n biotalousstrategiasta ja EU:n ilmastoneutraalista taloudesta vuoteen 2050 mennessä Pariisin ilmastopimuksen mukaisesti¹⁰. Kiertotaloudesta on hyötyä liiketoiminnalle, ilmastoa ja ympäristöä koskevan julkisen ja yksityisen sektorin rahoitus lisääntyy, Euroopan metsänhoito on kestävämpää ja uimavesien laatu paranee.

Jäljellä on kuitenkin yhä merkittäviä haasteita ja uusiakin on tulossa¹¹. Edessämme on maailmanlaajuinen ekologinen kriisi, kun lähestymme maapallon kestävyiden rajoja tai

³ COM(2015) 614 final.

⁴ COM(2014) 15 final.

⁵ Kestävä biotalous Euroopalle: talouden, yhteiskunnan ja ympäristön välisen yhteyden lujittaminen. COM(2018) 673 final.

⁶ COM(2018) 97 final.

⁷ Tavoitteet, jotka koskevat ilman, maaperän ja veden pilaantumisen vähentämistä, kattavaa suojautumista myrkyllisiltä kemikaaleilta, happosateelta ja otsonikerroksen ohenemiselta, luonnonsuojelualueita ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä, ovat kaikki aikataulussa – katso lisätietoja Euroopan ympäristökeskuksen laatimasta Euroopan ympäristön tilaa ja näkymiä koskevasta vuoden 2015 raportista (SOER 2015): <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/0c-executivesummary>

⁸ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_fi

⁹ Lisätietoja esim. COM(2018) 773 final.

¹⁰ COM(2018) 773 final.

¹¹ Euroopan ympäristökeskus (2018): Environmental Indicator Report 2018 (<https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2018>).

joillakin aloilla jo ylitämme ne. Komission pohdinta-asiakirjassa *Kohti kestävä Eurooppaa vuoteen 2030 mennessä* todetaan, että ekologinen velka on Euroopan tärkein kestävyysvaje¹². Tämä ympäristökriisi vaikuttaa suoraan ihmisten terveyteen. Monet Euroopan kaupungeista eivät täytä yhdessä sovittuja ja oikeudellisesti sitovia ilmanlaatonormeja¹³. EU ei ole aikataulussa luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämistä vuoteen 2020 mennessä koskevan tavoitteen eikä ekosysteemien palvelujen tuottamista koskevien mahdollisuuksien palauttamista koskevan tavoitteen saavuttamisessa. Liikennealan ja elintarvikejärjestelmän ekologiset vaikutukset ovat edelleen liian suuria.

Näiden kielteisten suuntausten pysäyttäminen edellyttää ennen kaikkea jatkuvia toimia nykyisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi¹⁴. Vaikka toiminta maksaa ja se edellyttää vahvoja yhteisiä ponnistuksia, toimeentuloisuuden ja siihen liittyvien yhteiskunnallisten seurausten kustannukset olisivat paljon suurempia.

Seitsemännellä ympäristöä koskevalla toimintaohjelmalla on ollut tässä yhteydessä merkittävä tehtävä, sillä se on tarjonnut hallinnointiväline ympäristöalan poliittiseen päätöksentekoon Euroopassa. Tässä arvioinnissa käsitellään ohjelman tärkeimpiä saavutuksia ja puutteita. Tämän analyysin perusteella arvioinnissa yksilöidään tärkeimmät saadut kokemukset. Yleisellä tasolla kaikki toimia ei ole pystytty toteuttamaan tässä täytäntöönpanovaiheessa. Vaikka kaikilla aloilla on tapahtunut edistystä ja joillakin aloilla enemmän kuin seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa suunniteltiin, lisäsitoumuksille on selkeä tarve.

II. Saadut kokemukset

Tässä seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman arvioinnissa on yksilöity joitakin arvokkaita kokemuksia, joita voidaan hyödyntää tulevaisuuden ympäristöä koskevissa toimintaohjelmissa.

- **EU:n ympäristöalan poliittista päätöksentekoa koskeva strategia tarjoaa lisäarvoa.** Seitsemättä ympäristöä koskevaa toimintaohjelmaa pidetään vankkana strategiana, jolla on vahvat yhteydet kansallisiin ympäristöstrategioihin. Monet jäsenvaltiot ovat käyttäneet seitsemättä ympäristöä koskevaa toimintaohjelmaa omien ympäristöpoliittisten strategioidensa tai erityistoimiensa pohjana. Tämän seurauksena se on auttanut lisäämään ympäristöpolitiikan toimien ennustettavuutta, nopeutta ja koordinoitua. Ennustettavuus on edistänyt toimien toteuttamista.
- **Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma noudattaa pääosin hyvän hallinnon käytäntöjä.** Ohjelmalla on vankka analyttinen perusta, siihen on

¹² Komission pohdinta-asiakirja YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanosta (30. tammikuuta 2019): ”*Vakavin kestävyysvaje ja suurin haasteemme on ekologinen velka. Se kasvaa koko ajan, koska kulutamme luonnonvaroja liikaa. Tämä uhkaa tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää tarpeensa maapallon kantokyvyn rajoissa. Tärkeimpiin luonnonvaroihin (esim. makea vesi ja hedelmällinen maaperä) kohdistuva paine vaarantaa ihmisten olemassaolon ympäri maailman.*”

¹³ Euroopan ympäristökeskus (2018): Environmental Indicator Report 2018.

¹⁴ Lisätietoja esim. ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi 2019.

sitouduttu poliittisesti ja sillä on riittävästi resursseja sekä selkeä visio ja tavoitteet. Lisäksi se mahdollistaa seurannan, jatkuvan oppimisen ja parannukset. Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma olisi kuitenkin voinut hyötyä **useammista strategisista toimita**, joiden olisi pitänyt olla **mahdollisimman konkreettisia edistymisen kartoittamiseksi**, sekä **paremmasta priorisoinnista, joka olisi toteutettu rajoittamalla toimien soveltamisalaa** verrattuna siihen, että ne kattavat EU:n ympäristöalan säännökset laaja-alaisesti. Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma olisi myös hyötynyt **seurantamekanismista**, jolla varmistetaan sitoutuminen ohjelmaan ja sitoumusten toteuttaminen, sekä selkeistä ja sovitusta **indikaattoreista**, joilla mitataan edistymistä toimien toteuttamisessa.

- **Laaja sidosryhmien osallistuminen on erittäin tärkeää** sekä ennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman käynnistämistä että koko ohjelmakauden aikana. Se lisää ohjelman hyväksymistä ja jatkotoimia. Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma laadittiin osana laajaa kuulemismenettelyä, ja se hyväksyttiin tavallista lainsäätämismenettelyä (yhteispäätös-menettelyä) noudattaen. Tämä lisäsi eri sidosryhmien ja päätöksentekijöiden hyväksyntää. Ohjelman käynnistämistä edeltänyt aktiivinen osallistumistaso olisi kuitenkin voitu säilyttää koko seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman ajan.
- **Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on pääosin johdonmukainen sekä Euroopan että maailmanlaajuisen poliittisen asialistan kanssa.** Olisi kuitenkin voitu tehdä enemmän ympäristönäkökohtien sisällyttämiseksi muihin EU:n politiikan aloihin. Sidosryhmät ovat yhtä mieltä siitä, että ympäristöä koskevien toimintaohjelmien olisi oltava täysin **johdonmukaisia EU:n toimielinten poliittisten painopisteiden kanssa**, jotta varmistetaan toimielinten poliittinen sitoutuminen. Tämä olisi voitu saavuttaa paremmin yhdistämällä ympäristöä koskevan toimintaohjelman kesto Euroopan parlamentin vaalikauteen ja muihin pitkän aikavälin strategiakehyksiin, kuten Pariisin ilmastopöytäkirjaan ja kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmaan.

III. Arviointimenetelmä

Tässä arvioinnissa tutkitaan, missä määrin sovitun toimintakehyksen rakenne, muoto ja strateginen rooli ovat auttaneet parantamaan ympäristö- ja ilmastopolitiikkaa Euroopassa. Samalla tarkasteltiin, mistä hyvä strategia koostuu ja missä määrin seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma täyttää nämä onnistumiskriteerit. Yleiset päätelmät perustuvat tähän analyysiin sekä saavutettujen tavoitteiden ja toteutettujen toimien arviointiin, ja niissä otetaan huomioon komission parempaa sääntelyä koskevat periaatteet¹⁵.

Arvioinnissa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon käytännön tasolla saavutettu edistys muun muassa puhtaamman ilman ja veden, paremman jätehuollon sekä myrkyllisille

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_fi

kemikaaleille altistumisen vähenemisen muodossa erityisesti Euroopan ympäristökeskuksen raporttien perusteella. Koska edistyminen ympäristöasioissa vie yleensä kauemmin kuin viisi vuotta ja saavutettua edistystä on vaikea yhdistää tiettyyn ympäristöä koskevaan toimintaohjelmaan, tämän arvioinnin tavoitteena on tarkastella lisäarvoa, jota saavutetaan strategiakehyksellä ja yhdessä sovitulla ensisijaisilla tavoitteilla, jotka ohjaavat EU:n ympäristöalan poliittista päätöksentekoa.

Lisäksi seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on yksi useista ympäristöpolitiikkaa edistävästä tekijöistä, joten on vaikea arvioida, miten suuri vaikutus eri tekijöillä on ollut. Tässä arvioinnissa lähestymistapana on ollut esittää joitakin arviointikysymyksiä käyttämällä lähtökohtana tilannetta, jossa ympäristöä koskevaa toimintaohjelmaa ei ole. Seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman arviointi kattaa vuosien 2014–2018 saavutukset ja perustuu joihinkin sellaisiin tutkimuksiin, kuulemisiin ja arvioihin, joissa on käsitelty ohjelman edistymistä tähän mennessä.

Näitä ovat muun muassa

- sidosryhmien kuuleminen (verkossa toteutettu julkinen kuuleminen, julkiset työpajat ja kohdennettu kuuleminen)
- komission toteuttama ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi¹⁶
- Euroopan ympäristökeskuksen laatimat vuotuiset ympäristöindikaattoreita koskevat raportit (2016–2018)¹⁷
- Euroopan parlamentin ja alueiden komitean mietinnöt ja raportit, mukaan lukien Euroopan parlamentin arviointi seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman täytäntöönpanosta (marraskuu 2017)¹⁸.

IV. Tiivistelmä analyysistä

Perusteellisen analyysin pohjalta voidaan tehdä joitakin päätelmiä siitä, miten seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on suoriutunut hyvää hallintotapaa koskeviin paremman sääntelyn arviointiperusteisiin¹⁹ verrattuna.

- 1. Tuloksellisuus: Seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty jonkin verran. Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on lisännyt ympäristöpolitiikan toimien**

¹⁶ http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

¹⁷ Euroopan ympäristökeskuksen raportti nro 30/2016: ”Environmental indicator report 2016 – In support to the monitoring of the 7th Environment Action Programme 2016”, Euroopan ympäristökeskuksen raportti nro 21/2017: ”Environmental indicator report 2017 – In support to the monitoring of the 7th Environment Action Programme” ja Euroopan ympäristökeskuksen raportti nro 19/2018: ”Environmental indicator report 2017 – In support to the monitoring of the 7th Environment Action Programme 2018”.

¹⁸ Lisätietoja: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/610998/EPRS_STU\(2017\)610998_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/610998/EPRS_STU(2017)610998_EN.pdf)

¹⁹ Tuloksellisuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus ja lisäarvo.

ennustettavuutta, nopeutta ja koordinointia. Ennustettavuus on edistänyt toimien toteuttamista.

Seitsemänteen ympäristöä koskevaan toimintaohjelmaan sisältyneiden 60 toimen täytäntöönpanon analyysissa komissio toteaa, että tavoitteiden saavuttamisessa on saatu aikaan *jonkin verran edistystä* (tuloksena 3 asteikolla 1–5²⁰). Eniten on edistytty toimissa, jotka liittyvät toiseen ensisijaiseen tavoitteeseen eli *siirtymiseen kohti resurssitehokasta vähähiilistä taloutta*. Vähiten edistystä on sitä vastoin saavutettu tähän mennessä toimissa, jotka liittyvät luonnonsuojeluun, ympäristöön ja terveyteen sekä ympäristönäkökohtien sisällyttämiseen muuhun politiikkaan. Euroopan ympäristökeskuksen riippumattomista arvioinneista²¹ käyvät ilmi samat ongelmat: vaikka edistyminen on osittain merkittävää, monilla aloilla ollaan yhä jäljessä. Luonnonsuojeluun liittyvien tavoitteiden (esim. ravinteita, luonnon monimuotoisuutta, makeaa vettä tai merivesiä koskevien indikaattoreiden) saavuttaminen vaikuttaa epätodennäköiseltä, ja on epävarmaa, saavutetaanko kaikki ympäristöön ja terveyteen liittyvät tavoitteet. EU on aikataulussa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä (20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasoihin verrattuna) koskevan vuoden 2020 tavoitteen ja uusiutuvaa energiaa koskevan tavoitteen saavuttamisessa. Energiankulutusta koskevat suuntaukset on kuitenkin kumottava, jotta vuoden 2020 energiatehokkuustavoite voidaan saavuttaa.

Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on lisännyt poliittista sitoutumista ympäristöpolitiikkaan ottamalla sidosryhmät järjestelmällisesti mukaan sen suunnitteluun, jonka jälkeen neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät ohjelman. Sidosryhmät ovat yhtä mieltä siitä, että ohjelma lisää ympäristö- ja ilmastopolitiikan ennustettavuutta ja helpottaa jäsenvaltioiden politiikkojen koordinointia. Tässä yhteydessä haasteita on kuitenkin aiheutua siitä, etteivät seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman hyväksyminen ja sen täytäntöönpanokausi vastaa unionin institutionaalista sykliä.

Ennustettavuus ja laajat poliittiset keskustelut osana lainsäädännön hyväksymismenettelyä ovat edistäneet joidenkin toimien toteuttamista. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi, pienten juomaveden toimittajien määrittely, haitallisten vieraslajien torjuminen ja Rio+20-ohjelman²² jatkotoimet, jotka lopulta johtivat YK:n kestävän kehityksen tavoitteita koskevaan sopimukseen.

Kuten useimpien laaja-alaisen strategioiden osalta tapahtuu, joitakin suunniteltuja toimia ei ole toteutettu. Tästä ovat esimerkkeinä myrkytöntä ympäristöä vuoteen 2018 mennessä koskeva strategia ja merien roskaantumisen vähentämistä koskeva yleistavoite. Samaan aikaan on kuitenkin toteutettu joitakin lisätoimia, kuten EU:n muovistrategia ja resurssitehokkuuden käsitteen laajentaminen kiertotaloutta koskevaan ohjelmaan. Yleisesti

²⁰ 1 = toimien toteuttamisessa ei ole tapahtunut lainkaan edistymistä, 2 = vähäistä edistymistä, 3 = jonkin verran edistymistä, 4 = huomattavaa edistymistä, 5 = täysimittainen täytäntöönpano.

²¹ <https://www.eea.europa.eu/airs>

²² <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>

ottaen seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma suoriutuu hyvin verrattuna tällaisten strategioiden hyvää hallintoa ja rakennetta koskeviin arviointiperusteisiin²³.

2. Tehokkuus: Seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman rakenne ja varsinkin sen toimintakehys ovat edistäneet synergioiden luomista. Ohjelmassa keskitytään parantamaan muuhun politiikkaan sisällyttämistä ja täytäntöönpanoa, mikä tukee poliittisia toimia, joiden tavoitteena on saada aikaan kustannussäästöjä ja parantaa tehokkuutta.

Ympäristölainsäädännön noudattamatta jättämisestä aiheutuu EU:n taloudelle vuosittain noin 55 miljardin euron kustannukset terveystalouksena ja suorina ympäristöön kohdistuvina kustannuksina²⁴. Arvioinnissa havaittiin useita esimerkkejä ympäristöpolitiikan kustannussäästöistä seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman aikana. Vaikka ympäristötavoitteet ovat monilla politiikan aloilla yhä kunnianhimoisempia, ympäristönsuojelun menot ovat pysyneet suhteellisen vakaina Euroopassa useita vuosia (noin kahdessa prosentissa BKT:stä²⁵).

Sen jälkeen, kun seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma tuli voimaan vuonna 2014, ympäristönäkökohtien sisällyttämisessä muuhun politiikkaan on edistytty sekä horisontaalisesti (politiikan alojen välillä) että vertikaalisesti (hallinnon tasojen välillä). Tämä tukee toimia, joiden tavoitteena on saada aikaan kustannussäästöjä ja parantaa tehokkuutta.

Komissio ja jäsenvaltiot ovat pyrkineet parantamaan ympäristötietojen²⁶ keräämistä ja vaihtamista, minkä ansiosta yksittäisetkin ihmiset voivat ottaa selvää teollisuuspäästöistä tai ympäristömelusta, mikä vähentää yritysten tiedonantotaakkaa ja parantaa kansallisen ja EU:n tason hallintojen tekemän yhteistyön tehokkuutta. Jäsenvaltiot olisivat voineet jakaa avoimemmin tietoa, jota ne keräävät arvioinneissa ja parempaa sääntelyä koskevassa toiminnassa, jotta olisi saatu aikaan enemmän synergiaa koko EU:ssa.

3. Merkityksellisyys: Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma kattaa oikeat alat, ja siinä vahvistettu vuoteen 2050 ulottuva visio on edelleen ajankohtainen. Muutoksia tarvitaan kuitenkin sitä mukaa, kun uusia haasteita ilmaantuu.

Laaja yksimielisyys vallitsee siitä, että seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma kattaa oikeat kolme teemakohtaista ensisijaista tavoitetta, vaikkakin joitakin mahdollistavia tekijöitä olisi voitu käsitellä selkeämmin. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi digitalisaatio ja ympäristöhallinto toimintapolitiikan tehokkuuden parantamiskeinona. Seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman vuoteen 2050 ulottuva visio on ollut hyödyllinen, ja se on edelleen ajankohtainen.

Ensisijaisten tavoitteiden toteuttamista on edistänyt kokonaisrakenne, joka sisältää rajallisen määrän teemakohtaisia tavoitteita, joita tuetaan toiminnallisemmilla ja kohdennettumilla

²³ Arviointikertomuksen liitteessä 3 on tiivistelmä seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman arvioinnin tukena käytetyn Trinomicsin tutkimuksen tuloksista.

²⁴ COM(2012) 95 final, *Enemmän hyötyä irti EU:n ympäristötoimenpiteistä: luottamuksen lisääminen parantamalla tietämystä ja reagointia* – ja käynnissä oleva tutkimus ympäristölainsäädännön noudattamatta jättämisen kustannuksista.

²⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_protection_expenditure_accounts

²⁶ https://ec.europa.eu/info/news/environmental-data-commission-welcomes-agreement-new-rules-reduce-red-tape-and-increase-transparency-citizens-2018-dec-20-0_fi

alatavoitteilla ja toimilla. Periaatetta monitasoisesta ympäristöä koskevasta toimintaohjelmasta²⁷ kannatetaan, ja se vastaa hyvää käytäntöä, mutta monimutkaisuuden tai kattavuuden taso on epäselvä, mikä vaikeuttaa myös joidenkin toimien seurantaa.

4. Johdonmukaisuus: Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on pääosin johdonmukainen ympäristö- ja ilmastoalan poliittisen asialistan kanssa sekä Euroopan tasolla että maailmanlaajuisesti.

Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on sisäisesti yhtenäinen strategia. Siinä määritettiin toimintaohjelma, ja se muodostaa komission ympäristöalan päivittäisen toiminnan rungon. Tämä koskee niin strategista hallintasuunnitelmaa ja säännöllisiä vuotuisia toimintakertomuksia kuin uusia aloitteita, kuten ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointia. Toimintakehys on vaikuttanut myönteisesti teemakohtaisiin ensisijaisiin tavoitteisiin, mutta monialaisten ensisijaisten tavoitteiden yhteydet paikallisiin, alueellisiin ja maailmanlaajuisiin haasteisiin eivät ole yhtä selviä.

Mitä tulee johdonmukaisuuteen muiden politiikan alojen ja poliittisten painopisteiden kanssa, seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman ja komission kymmenen painopistealan välillä on joitakin selkeitä (ja tervetulleita) yhteyksiä, kuten jaettu tavoite, joka koskee ilmastotoimien toteuttamista ja EU:n aseman vahvistamista kansainvälisenä toimijana. Yleisesti ottaen nämä tukevat toisiaan, ja seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa pyritään määrittämään, miten ympäristöalan toimintapolitiikat voivat edistää kestäväää kasvua ja työpaikkoja. Seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman ja muiden politiikan alojen välisestä johdonmukaisuudesta on useita esimerkkejä, kuten ympäristöasioiden (varsinkin hiilidioksidipäästöjen ja ilmansaasteiden) tuominen esiin EU-ohjausjakson maakohtaisissa raporteissa ja työ, joka liittyy kestäviin kaupunkeihin ja kaupunkiagendaan. Työtä on kuitenkin jatkettava, jotta poliittisesta päätöksenteosta saadaan yhdenmukaisempaa.

Seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa olisi esimerkiksi voitu käsitellä enemmän sosiaalisia ongelmia ympäristö- ja sosiaalipolitiikan olemassa olevien yhteyksien pohjalta muun muassa haavoittuviin ryhmiin, työpaikkoihin, sosiaaliseen osallistamiseen ja eriarvoisuuteen kohdistuvan vaikutuksen osalta.

Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on pääosin johdonmukainen kansainvälisten sitoumusten kanssa. Vaikka se hyväksyttiin lähes kaksi vuotta ennen YK:n Agenda 2030 -toimintaohjelmaa, siinä ennakoitiin YK:n kestävään kehityksen tavoitteita koskevaa toimintatapaa (ja se vaikutti siihen) korostamalla, että taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi ovat riippuvaisia hyvinvoivista luonnonvaroista. Seitsemättä ympäristöä koskevaa toimintaohjelmaa voidaan pitää yhtenä kestävään kehityksen tavoitteiden toteuttamismekanismeista, joskin kestävään kehityksen tavoitteissa esiintuotua vaatimusta

²⁷ Kolme teemakohtaista ensisijaista tavoitetta (luonto, talous ja terveys) yhdistettynä toimintakehykseen, jolla torjutaan ympäristöalan poliittisen päätöksenteon pää tavoitteiden saavuttamisen suurimpia esteitä, sekä kahteen monialaiseen ensisijaiseen tavoitteeseen (kaupunkinäkökulma ja kansainvälinen näkökulma).

oikeudenmukaisesta siirtymästä olisi voitu korostaa enemmän seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa.

5. Lisäarvo: Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on lisännyt ympäristöpolitiikan tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Sidosryhmät suhtautuvat ohjelmaan myönteisesti ja pitävät sitä vankkana strategiana, jolla on vahvat yhteydet kansallisiin ympäristöstrategioihin.

Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma on toiminut ympäristöhaasteiden käsittelyyn EU:ssa osallistuvien eri sidosryhmien ohjenuorana EU:n tasolla sekä kansallisella ja paikallisella tasolla. Ympäristöpolitiikassa määritetään usein toimintakehys mutta jaetaan sitten vastuu sen täytäntöönpanosta hallinnon eri tasoille toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Tämä ympäristöpolitiikan ja hajautetun päätöksenteon toisiinsa kytkeytynyt luonne selittää osittain sen, miksi sidosryhmät ovat pitäneet seitsemättä ympäristöä koskevaa toimintaohjelmaa arvokkaana.

Seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma täyttää strategian laatimista koskevat hyvien käytäntöjen arviointiperusteet. Vaikka seitsemännessä ympäristöä koskevan toimintaohjelman rakenteella ja sisällöllä on laaja sidosryhmien hyväksyntä, sen täytäntöönpanoa olisi voitu tehostaa vahvemmallalla säännöllisellä kartoitus- ja seurantamekanismilla.

V. Päätelmät

Komission mukaan seitsemännessä ympäristöä koskevan toimintaohjelman arviointi osoittaa, että ohjelma on edistänyt tärkeää muutosta poliittisessa päätöksenteossa: nykyään tunnustetaan yhä laajemmin, että ympäristönsuojelu, yhteiskunnalliset hyödyt ja kestävä talouskasvu kulkevat käsi kädessä. Ohjelmalla on tuettu tärkeitä uusia toimintaohjelmia, kuten kiertotaloutta ja kestävä kehityksen tavoitteita. Ympäristöä koskevaan toimintaohjelmaan sisältyi ensimmäistä kertaa pitkän aikavälin visio, joka on osoittautunut hyödylliseksi poliittisen päätöksenteon välineeksi, jolla on voitu täydentää lyhyemmän aikavälin poliittisia tavoitteita ja jota sidosryhmät ovat voineet hyödyntää ohjeena toiminnassaan. Toimintakehys on ohjannut ainutlaatuisella tavalla huomiota ja resursseja EU:n ympäristöpolitiikan päähaasteisiin, joita ovat täytäntöönpanon, tiedon, investointien ja muuhun politiikkaan sisällyttämisen puute. Tämän arvioinnin havaintoja hyödynnetään tulevaisuudessa päätöksissä seuraavasta ympäristöä koskevasta toimintaohjelmasta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 3 kohdan mukaisesti²⁸.

²⁸ Päätöksen N:o 1386/2013/EU 4 artiklan 3 kohta: ”Tämän arvioinnin ja muiden asiaan liittyvien toimintapolitiittisten kehityssuuntausten perusteella komissio antaa tarvittaessa ehdotuksen kahdeksanneksi ympäristöä koskevaksi toimintaohjelmaksi hyvissä ajoin, jotta seitsemännessä ja kahdeksannen ympäristöä koskevan toimintaohjelman välille ei synny katkoa.”