

OECD

**SUOMEN YMPÄRISTÖPOLITIIKAN
TULOKSELLISUUTTA ARVIOIVA
RAPORTTI**

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET*

* Ympäristöpolitiikan tuloksellisuutta tutkivan työryhmän (Working Party on Environmental Performance) 18. helmikuuta 2009 pitämässään kokouksessa arvioimat ja hyväksymät päätelmät ja suositukset.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Tässä raportissa tarkastellaan Suomen kehitystä edellisen, vuonna 1997 tehdyn OECD:n ympäristöpolitiikan tuloksellisuusarvioinnin jälkeen, ja selvitetään, onko Suomi saavuttanut kansalliset tavoitteensa ja noudattanut kansainvälisiä sitoumuksiaan. Raportissa tutkitaan myös, miten Suomessa on edistytty 2000-luvun ensimmäistä vuosikymmentä koskevan OECD:n ympäristöstrategian täytäntöönpanossa.** Suomelle on annettu 43 suositusta, joilla on tarkoitus edistää ympäristöalan kehitystä.

Suomen talouskasvu alkoi juuri ennen maan liittymistä Euroopan unioniin vuonna 1995, ja tämä kasvu on jatkunut tarkastelujaksolla (1997–2008). Talouskasvu on ollut nopeampaa kuin OECD:ssä keskimäärin, minkä ansiosta Suomi sijoittuu nyt OECD:n kärkipuoliskoon arvioitaessa BKT:ta henkeä kohden. Taloudellisen toimeliaisuuden odotetaan heikkenevän 0,6 prosenttiin vuonna 2009 OECD-**maiden** taantuman vuoksi, mutta lisääntyvän jälleen hitaasti 1,8 prosenttiin vuonna 2010. Tämänhetkisen talouskriisin voidaan katsoa antavan Suomelle mahdollisuuden lisätä ympäristölle suotuisia investointeja (esim. energiatehokkuuteen ja puhtaampaan energiaan) taloutta elvyttäessään. Avoimuus kansainväliselle kaupalle ja ulkomaisille suorille investoinneille, väestön korkea koulutustaso ja vahva innovointiperusta tarjoavat niin ikään Suomelle hyvät valmiudet hyötyä globalisaation mahdollisuuksista.

Suomi on edistänyt kestävää kehitystä kansainvälisissä suhteissaan, myös suhteissaan itään ja Pohjoismaihin sekä osana Euroopan unionia. Tarkastelujakson aikana kehitys vakiintui ja kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistaminen EY:n ympäristölainsäädännön kanssa jatkui. Alhaisesta väestötiheydestä huolimatta Suomen herkkään ympäristöön on kohdistunut paljon rasitteita korkean energia- ja materiaalivaltaisuuden vuoksi. Ympäristöpolitiikan painopisteisiin kuuluu ilmastonmuutokseen puuttuminen, Itämeren vedenlaadun parantamiseen tähtäävän yhteistyön lisääminen, metsien monimuotoisuuden turvaaminen sekä jätehuollon ja materiaalitehokkuuden parantaminen.

Voidakseen vastata näihin haasteisiin Suomen on i) lisättävä ympäristönhoitotoimia (esim. jätehuollon ja luonnonsuojelun alalla); ii) otettava ympäristönäkökohdat entistä enemmän huomioon taloudellisissa päätöksissään; ja iii) vahvistettava ympäristöalan kansainvälistä yhteistyötä.

** OECD:n ympäristöstrategian tavoitteita käsitellään näiden päätelmien ja suositusten seuraavissa kappaleissa: ekosysteemin koskemattomuuden säilyttäminen (luku 1), ympäristörasitteiden ja talouskasvun välisen kytkennän poistaminen (kappaleet 2.1 ja 2.2) ja maailmanlaajuinen ympäristöriippuvuus (luku 3).

1. Ympäristöhoitotoimet

1.1 Ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon tehostaminen

Ympäristölainsäädäntöä on kehitetty merkittävästi tarkastelujaksolla: vuonna 2000 annettu maankäyttö- ja rakennuslaki, vuonna 2000 annettu ympäristönsuojelulaki myöhempien muutoksineen ja ympäristönsuojelun eri osa-alueita koskeva lainsäädäntö vastaavat Euroopan yhteisön säädöksiä. Vuonna 2000 voimaantulleen yhtenäistetyn lupamenettelyn ansiosta vaatimukset täytetään nyt entistä paremmin, sillä lupamenettely kattaa enemmän laitoksia kuin EY:n IPPC-direktiivi yhdenmukaistaa ympäristönsuojelusta edellyttää. Vaatimusten noudattamista valvotaan entistä tehokkaammin säännöllisten tarkastusten, edistyksellisen Hertta-tietokannan ja Vahti-valvontatietokannan avulla, ja tämän ansiosta rikkomustapauksissa on voitu nopeasti nostaa syytteitä. Tarkastelujaksolla on otettu käyttöön monia taloudellisia välineitä, jotka ovat kannustaneet teollisuutta ja kuluttajia vähentämään ympäristövaikutuksia. Saastuttaja maksaa- ja käyttäjä maksaa -periaatteita on sovellettu entistä laajemmin, ja jäte- ja jätevesipalvelujen kustannusten perimistä on lisätty. Teollisuus on tehnyt energiatehokkuussopimuksia ja käyttää yhä enemmän ympäristösertifiointia. Suomi on ottanut käyttöön tehokkaan rahoitusjärjestelmän ekoinnovaatioita varten. Kuntien aktiivinen osallistuminen (henkilöstöjärjestelyt, rahoitus ja politiikan välineet) on tehostanut ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa. Vuoden 1995 kansallisessa ympäristöpolitiikan ohjelmassa (ulottui vuoteen 2005) vahvistettiin yhteisymmärrykseen perustuvat tavoitteet. Ohjelmalla kannustettiin ympäristöpoliittisten toimien ja ohjelmien valmistelua.

Kansallisella tasolla asetetut ympäristötavoitteet ovat kuitenkin usein olleet luonteeltaan suuntaa antavia, eikä niitä ole otettu riittävästi huomioon alakohtaisissa ohjelmissa (esim. liikenne- ja maatalousohjelmat) tai kuntatasolla lyhyen aikavälin taloudellisten näkökohtien tasapainottamiseksi. Suunnitelmien ja poliittisten välineiden kustannustehokkuutta arvioidaan vain harvoin. Yhtenäistetyssä lupamenettelyssä ei ole riittävien toimien avulla varmistettu, että menettelyn soveltamista valvotaan johdonmukaisesti koko maassa. On tarpeen yhdenmukaistaa ympäristölupamenettelyä ja vähentää siihen liittyviä hallinnollisia muodollisuuksia sekä lisäämällä ilmoitusmenettelyä ja yleisiä sitovia sääntöjä teollisuustoimintojen sääntelyssä. Lupamenettelyn institutionaalisen uudistamisen yhteydessä olisi vahvistettava myös toimeenpanon valmiuksia. Maankäytön suunnittelua koskevien ympäristötavoitteiden saavuttamista vaikeuttaa rakennuslupien heikko valvonta. Tämä on lisännyt kaupunkiasutuksen rönsyilyä, joka puolestaan lisää energiankulutusta ja aiheuttaa monenmuotoista pilaantumista. Materiaalivaltaisuuden vähentäminen edellyttäisi teollisuudelta ja julkisviranomaisilta tämän tavoitteen huomioon ottamista julkisissa hankintamenettelyissä. Ympäristömenojen osuus BKT:sta on kaiken kaikkiaan vähentynyt tarkastelujaksolla lähes 1,2 prosentista alle 0,9 prosenttiin.

Suosituks:

- lisätään ympäristötoimia (esim. investointeja ja teknologista innovointia) Suomen taloutta elvyttäessä;
- arvioidaan Suomen kestävä kehityksen strategian yhteydessä ympäristöpoliittisten ohjelmien keskinäiset yhteydet ja mahdolliset yhteisvaikutukset, ml. aikataulut ja tavoitteet;
- jatketaan ympäristölupamenettelyn uudistusta toimintatapojen yhdenmukaistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi samalla, kun parannetaan valvontatoimien johdonmukaisuutta ja tehokkuutta;
- arvioidaan taloudellisten ohjaukeinojen käyttöä niiden ympäristötehokkuuden ja taloudellisen tehokkuuden lisäämiseksi;
- edistetään edelleen ekoinnovaatioita vihreiden hankintojen, ympäristömerkintöjen sekä yritysten ja muiden sidosryhmien aktiivisen osallistamisen avulla ja tutkitaan, millaisilla ympäristöpolitiikan välineillä voitaisiin tehokkaammin edistää innovaatioita;
- laajennetaan energiatehokkuussopimuksien kattavuutta lisäämällä niihin materiaalitehokkuus;
- vahvistetaan maankäytön suunnittelun yhteensovittamista kuntien ja valtion viranomaisten välillä; varmistetaan maankäyttösuunnitelmien tehokas toimeenpano rannikkoalueilla.

1.2 Ilma

Suomi on saavuttanut poliittiset tavoitteensa, jotka koskevat perinteisten ilmaa saastuttavien päästöjen vähentämistä (rikkidioksidi, raskasmetallit ja pysyvät orgaaniset yhdisteet), tai on saavuttamassa ne (haihtuvat orgaaniset yhdisteet ja ammoniakki). Useiden raskasmetallien päästöt (arseeni, kromi, lyijy ja nikkeli) ovat pienentyneet viime vuosina samoin kuin pysyvien orgaanisten yhdisteiden (POP) päästöt. Suomalaiset vaarallisten ongelmajätteiden polttolaitokset täyttävät ilmanpäästöjä koskevat EU:n raja-arvot. Kehitteillä on yhdenmennyjä arviointimalleja, joiden avulla pyritään kehittämään ratkaisuja ilmaa saastuttavien päästöjen, myös pienhiukkasten, vähentämiseksi. Kaupunkien ilmanlaatu on yleisesti hyvä. Esimerkiksi kaupunkiväestön altistuminen otsonille ja hengitettävälle hiukkasille (PM10) on säilynyt vähäisenä EU:n vaatimuksiin nähden. Suomen järvet ovat toipumassa vakavista happamoitumisongelmista hyvin. Liikennepäästöt ovat vähentyneet, ja tämän kehityksen odotetaan jatkuvan tieliikenteen lisääntymisestä huolimatta. Vuonna 2005, ennen EU:n asettamaa määräaika, Suomen markkinoilla siirryttiin onnistuneen eriytetyn verokohtelun ansiosta kokonaan rikittömään dieseliin ja polttoaineeseen. Julkisen liikenteen käyttöä on pyritty lisäämään tärkeimmillä kaupunkialueilla muun muassa kohdennettujen tukien ja verohelpotusten avulla. Liikennejärjestelmäsuunnitelmien avulla kaupunkien liikennemuutoksia on tarkoitettu hallinnoida entistä tehokkaammin. Liikennealan toimijat ovat tehneet vapaaehtoisia sopimuksia, joilla parannetaan energiatehokkuutta.

Suomen haasteena on kuitenkin yhä typenoksidi- ja pienhiukkaspäästöjen hillitseminen, sillä Suomi ei ole saavuttanut typenoksidipäästöjen vähentämistä koskevaa poliittista tavoitettaan. Suomi ei ole myöskään asettanut tavoitetta vuosittain vaihtelevien pienhiukkaspäästöjen vähentämiseksi. Puun käyttö on lisääntynyt kotien lämmityksessä, mikä on ongelmallista pienhiukkaspäästöjen vuoksi. Kupari-, elohopea- ja sinkkipäästöt sekä heksaklooribentseenipäästöt (HCB) ovat lisääntyneet viime vuosina. Pienhiukkaset ovat edelleen merkittävä kaupunkien ilmanlaatuongelma. Saastuneimmilla alueilla päivittäiset PM₁₀-pitoisuudet ylittävät raja-arvot, ja Suomen saattaa olla vaikeaa noudattaa määräajassa (vuoteen 2010 mennessä) typpidioksidipitoisuutta koskevaa EU:n vuotuista raja-arvoa. Rehevöitymisen kriittisen kuormituksen ylittyminen vaikuttaa lähes puoleen Suomen ekosysteemeistä. Lähellä Suomen rajaa, Luoteis-Venäjällä sijaitsevan Kuolan niemimaan tilanteen parantamiseksi ei ole toteutettu riittäviä toimia. Alueen teollisuuslaitosten päästöt sisältävät erittäin paljon rikkidioksidia, kuparipölyä ja nikkeliä. Vaikka sekä matkustaja- että rahtiliikenne teillä lisääntyy, Suomessa ei ole käytössä tiemaksuja, ja dieselin loppukäyttäjän hinta on alhaisempi kuin OECD:hen kuuluvissa Euroopan valtioissa keskimäärin. Biopolttoaineen käyttöä ei kannusteta verohelpotuksin (jotka olisivat sallittuja EU:n energiaverodirektiivin nojalla). Biopolttoaineen sekoittaminen tieliikenteen polttoaineisiin tuli pakolliseksi vuonna 2008.

Suosituksia:

- jatketaan typenoksidipäästöjen vähentämistä, jotta suurten polttolaitosten typenoksiditavoitteet voidaan saavuttaa, ja valmistaudutaan noudattamaan tiukempia raja-arvoja vuoteen 2020 mennessä EU:n tulevan päästökattodirektiivin mukaisesti;
- tutkitaan taloudellisten ohjauskeinojen tarjoamat mahdollisuudet, kuten päästökauppa, typpipäästöjen verotus ja tiemaksut; varmistetaan, että uudet taloudelliset ohjauskeinot ovat johdonmukaisia käytössä olevien taloudellisten ohjauskeinojen kanssa, kuten tieliikenteen polttoaineverojen ja ajoneuvoverojen kanssa, jotta taloudellista tehokkuutta ja ympäristötehokkuutta voidaan parantaa;
- tutkitaan uuden ilmasto- ja energiapolitiikan sivuhyödyt erityisesti typenoksidien ja pienhiukkasten osalta;
- varmistetaan, että viimeisimmät ja vastaisuudessa laadittavat liikennejärjestelmäsuunnitelmat ovat sopusoinnussa alueellisten ja paikallisten maankäyttösuunnitelmien kanssa, jotta voidaan parantaa liikennesuunnittelua ja edistää ympäristöystävällisiä kuljetuksia;

- otetaan biopolttoaineiden tuotannossa käyttöön EU:n kestävyyskriteerit; laaditaan kustannushyötyanalyysi, jossa selvitetään biopolttoaineiden, fossiilisten polttoaineiden ja muiden vaihtoehtoisten polttoaineiden suhteelliset hyödyt.

1.3 Melu

Meluntorjunnalla on Suomessa pitkät perinteet, sillä vähämeluisen ympäristön on katsottu kuuluvan terveellisen ja viihtyisän elinympäristön edellytyksiin. Meluongelmia on käsitelty niin eduskunnassa kuin hallituksessakin. Meluntorjunnalle on asetettu määrälliset tavoitteet vuonna 2004 laaditussa meluntorjunnan toimintaohjelmassa ja valtioneuvoston vuonna 2006 tekemässä periaatepäätöksessä meluntorjunnasta. Vaatimuksia (esim. kaupunkikeskustojen nopeusrajoitukset, melupäästöjen ja -tasojen ylärajat, lentokoneiden nousua ja laskua koskevat vaatimukset) on asetettu, ja vaadittavat investoinnit (esim. hiljaiset päällysteet, melusteet, rautatiekaluston uusiminen ja rautateiden kunnossapito) on toteutettu. Hiljattain on otettu käyttöön myös ensimmäiset taloudelliset kannustimet (lentoliikenteen melumaksu ja meluvaatimusten soveltaminen julkisissa hankinnoissa). Kannustimien tavoitteena on vähentää altistumista kaupunkiliikenteestä ja yöaikaisesta lentoliikenteestä aiheutuvalle melulle. Vuonna 2002 annetun EU:n ympäristömeludirektiivin johdosta tie- ja rautatieviranomaiset sekä Helsingin kaupunki laativat meluselvityksiä ja meluntorjuntasuunnitelmia. Kunnat ovat alkaneet ottaa myös melun huomioon ilmansuojelua, julkista liikennettä ja vihreitä hankintoja koskevissa ohjelmissaan. Meluntorjunnan tietojärjestelmää valmistellaan parhaillaan.

Vaikka melu ei vielä ole ongelma laajoilla alueilla Suomessa, kuudesosa väestöstä altistuu päiväsaikaan teiltä, rautateiltä ja teollisuudesta peräisin olevalle melulle, joka ylittää 55 desibeliä, ja tämän väestöosuuden uskotaan kasvavan. Liikenteen lisääntyminen on jarruttanut edistystä, jota on saavutettu melun vähentämisessä meluntorjuntatoimien avulla. Kaupunkialueilla melutaso on päiväsaikaan usein 65 desibeliä; ruuhkaisimmilla kaupunkialueilla melutaso voi ylittää 70 desibeliin, mikä saattaa olla jo hyvin haitallista ihmisten terveydelle. Monet kunnat eivät ole vielä laatineet Euroopan unionin edellyttämiä meluselvityksiä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmia. Kansallisia maankäyttötavoitteita ei ole saavutettu riittävästi, ja maankäytön suunnittelijoiden olisi työssään estettävä melun haitalliset vaikutukset ja vähennettävä melusta aiheutuvia haittoja ja häiriöitä. Toimet melun torjumiseksi sen lähteellä (esim. hiljaiset tiepäällysteet ja vähämeluiset laitteet) ovat olleet rajalliset; niiden sijasta on vähemmän kustannustehokkaasti keskitytty poistamaan melua melusteiden avulla. Melun raja-arvot eivät ole sitovia, eikä teollisuudesta aiheutuvia meluhiippuja ole riittävästi säännelty. Melun hallintaan osoitetut varat (mukaan lukien tieviranomaisten ja kuntien osoittamat varat) eivät ole oikeasuhtaiset asetettujen määrällisten tavoitteiden kanssa. Nastarenkaiden käyttöä olisi rajoitettava sekä melun että pienhiukkaspäästöjen vähentämiseksi. Lisäksi on syytä kehittää ajantasainen ja kattava tiedotusohjelma, jotta melutasoa voidaan helpommin seurata.

Suosituksia:

- täsmennetään tarkemmin melua koskevat vaatimukset (esim. sitovat liian korkean melun kynnyсарvot, huipputasoyn kynnyсарvot, kaupunkialueiden kynnyсарvot) ja varmistetaan kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten avulla, että niitä noudatetaan; osoitetaan ja hoidetaan erillisiä hiljaisia alueita;
- rahoitetaan meluntorjuntahankkeita, joissa etusijalle asetetaan melun torjunta sen lähteellä, alueet, joilla melu ylittää päiväsaikaan 65 desibeliä, alueet, joilla melulle altistuu paljon ihmisiä sekä virkistysalueet ja oppi- ja hoitolaitosten alueet;
- otetaan melu huomioon muiden alojen politiikassa (esim. kaavoitus maankäytön suunnittelussa,

tie- ja ruuhkamaksut, ”vihreät” hankinnat julkisessa liikenteessä, matkailupolitiikka,

- luonnonsuojelu);
- kehitetään edelleen melun seuranta (esim. rauta- ja maanteillä, yhdistettynä ilmanlaadun valvontaan Helsingin seudulla, sekä toimintaohjelmia tärkeille alueille EY:n ympäristömeludirektiivin mukaisesti);
- laajennetaan tutkimuksia melun haitallisista vaikutuksista ihmisten terveydelle ja hyvinvoinnille, mukaan lukien meluntorjuntatoimien taloudelliset arvioinnit.

1.4 Jäte

Tuotantoteollisuuden jätemäärien kehitys on kytkeytynyt irti talouskasvusta, ja öljy-, kemian- ja perusmetalliteollisuudessa on saavutettu jätteen määrän vähentämistä koskevat tavoitteet. Jätteiden hyötykäyttö on mittavaa massa- ja paperiteollisuudessa sekä metsä- ja elintarviketeollisuudessa. Yhdyskuntajätteen määrä on vähentynyt kansallisessa jätesuunnitelmassa asetettuja tavoitteita nopeammin ja jätettä syntyy vähän OECD-maiden keskiarvoon verrattuna. Lasin, muovin, paperin, pahvin, metallin ja käytöstä poistettujen ajoneuvojen hyödyntämistä ylitti vuonna 2005 laajennetuissa tuottajavastuujärjestelmissä vuodelle 2004 asetetut tavoitteet. Tätä kehitystä on tuettu useilla tarkastelujakson aikana annetuilla laeilla tai lakimuutoksilla, joilla on edistetty jätteen määrän vähentämistä ja saatettu Suomen jätelainsäädäntö EY:n jätelainsäädännön mukaiseksi. Jättemääriä hillitään ja jätteiden hyötykäyttöä kannustetaan useilla nyt käytössä olevilla ohjaukeinoilla, kuten kaatopaikkaverolla, yhdyskuntajättemaksuilla ja useiden jätevirtojen laajennetulla tuottajavastuulla. Yhdyskuntajätepalvelut on järjestetty uudelleen alueellisella tasolla, ja ne ovat omakustanteisia. Rakennus- ja ongelmajätteen käsittelemiseksi sekä maaperän saastumisen torjumiseksi on kehitetty ohjaukeinoja ja laitoksia. Vuonna 2008 hyväksyttiin laajan sidosryhmäkuulemisen jälkeen uusi, vuoteen 2016 ulottuva valtakunnallinen jätesuunnitelma, jossa asetetaan kunnianhimoiset ja innovatiiviset tavoitteet ja jossa kannustetaan lisäämään materiaalitehokkuutta kulutuksessa ja tuotannossa.

Vuoden 1998 valtakunnallisen jätesuunnitelman tavoitteet on kuitenkin saavutettu vain osittain. Jättemäärät ovat lisääntyneet joillakin tuotannonaloilla, erityisesti massa- ja paperiteollisuudessa, koska ympäristöluvista ei oteta riittävästi huomioon jätteen synnyn ehkäisyä. Tuotantoteollisuudessa syntyvän jätteen kokonaismäärä BKT-yksikköä kohden on yhä yli kaksinkertainen OECD-maiden keskiarvoon verrattuna. Öljy-, kemian- ja perusmetalliteollisuudessa sekä rakennus- ja energia-alalla jätteen hyötykäyttö jää alle tavoitetason. Vaarallista jätettä syntyy aiempaa enemmän, mikä johtuu osittain jätteen luokituksen muuttumisesta ja parantuneesta raportoinnista, ja huomattavasti kansallisessa jätesuunnitelmassa asetettua tavoitetta enemmän. Vaarallisen jätteen hyödyntämistavoitteita ei ole saavutettu, ja suurin osa vaarallisista jätteistä viedään yhä kaatopaikalle. Yhdyskuntajätteen hyödyntämistä on alhainen; se on vain puolet asetetusta tavoitteesta. Jätteitä ei lajitella niiden syntypaikalla riittävästi, jotta voitaisiin varmistaa asianmukainen kierrätys. Etenkin biojätteen hyötykäytössä on jääty jälkeksi, että kaatopaikalle viemisen vaihtoehtoja ei ole kehitetty riittävästi, ja biojätteen sijoittaminen kaatopaikalle on yhä yleistä. Vaikka vuonna 2007 suljettiin useita kaatopaikkoja, yksi vielä käytössä olevista kaatopaikoista ei täysin täytä vuonna 1999 annetun EY:n kaatopaikkadirektiivin vaatimuksia. Jätteisiin liittyvä infrastruktuuri ja kapasiteetti ovat puutteelliset, eikä niiden avulla voida taata jätteen asianmukaista hyötykäyttöä (lajittelu syntypaikalla sekä yhdistetty sähkö ja lämmön talteenotto). Jätteiden seuranta on edelleen huolenaiheena. Erityisiä jätevirtoja (esim. yksityisille kaatopaikoille viety jäte, kotitalouksien tuottama vaarallinen jäte) ei seurata riittävästi.

Suosituksset:

- varmistetaan uuden, vuoteen 2016 ulottuvan valtakunnallisen jätesuunnitelman asianmukainen toteutus; arvioidaan aiempaa parempien jätetilastojen avulla edistystä niin kansallisella, paikallisella kuin yritysten tasolla;
- hyödynnetään ympäristölupamenettelyjä jätteiden synnyn ehkäisyn edistämisessä, mukaan lukien jätteiden syntyä ehkäisevien toimien aiempaa tarkempi määrittely ja ohjeiden laatiminen paikanpäällä tehtäville tarkastuksille;
- edistetään jätteiden lajittelua ja hyötykäyttöä lisääviä markkinamekanismeja; erityisesti mukautetaan jäteveroa valtakunnallisen jätesuunnitelman painopisteiden mukaisesti; laajennetaan veron soveltamisalaa yksityisiin teollisuuskaatopaikkoihin;
- jatketaan materiaalivaltaisuuden vähentämistä ”kehdestä kehtoon”-periaatteen (kaikki materiaali käytetään uudelleen) ja 3R-periaatteen (”vähennä, käytä uudelleen ja kierrätä”) mukaisesti, ja edistetään järjestelmällisesti laajennettua tuottajavastuuta jätteen erilliskeräyksessä ja hyötykäytössä;
- parannetaan jätehuoltoinfrastruktuuria; kehitetään erityisesti valmiuksia biojätteen hyötykäyttöön, tehdään lisätutkimuksia ja muodostetaan yksimielinen käsitys jätteenpoltosta sähkön ja lämmön yhteistuotannossa.

1.5 Luonto ja biodiversiteetti

Uusi kansallinen luonnon monimuotoisuuden strategia käsittää vuodet 2006–2016. Luonnon ja biodiversiteetin suojeleminen on otettu entistä laajemmin huomioon kansallisessa lainsäädännössä. Suomi on ratifioinut useimmat luonnon ja biodiversiteetin suojeleminen koskevat kansainväliset sopimukset. Vuonna 2000 julkaistiin kolmas uhanalaisten lajien luettelo. Kehitys on ollut myönteistä lajien, myös muuttavien lajien ja luonnonvaraisten vesieläinten suojeleminen. Useille riistaeläimille on laadittu hoitosuunnitelmia. Vieraille tulokaslajeille valmistellaan kansallista strategiaa, jonka avulla niiden leviäminen estetään. Vuonna 2008 julkaistiin luettelo Suomen uhanalaisista luontotyypeistä. Lähes kaikki Suomen metsät on sertifioitu. Metsähakkuiden määrä alittaa kestävä puuston poistuman enimmäismäärään. Noin 300 000 hehtaaria yksityistä maata on osoitettu luonnonsuojelualueiksi. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2016 eli METSO on käynnistetty. Ohjelmassa asetetaan tavoitteita suojeltujen metsäalueiden laajentamiseksi. Myös perusteita, joiden mukaisesti arvokkaimmat metsäalueet valitaan, on kehitetty. Luontomatkat muodostaa neljäsosan kaikesta matkailutoiminnasta, ja se lisääntyy nopeasti; toimintaohjelma luonnon virkistyskäytön ja luontomatkatun kehittämiseksi hyväksyttiin.

Kansallisessa luonnon monimuotoisuuden strategiassa 2006–2016 ei kuitenkaan aseteta määrällisiä tavoitteita. Luonnon monimuotoisuus heikkenee edelleen; esimerkiksi viisi uutta lintulajia on tullut uhanalaiseksi sen jälkeen, kun uhanalaisten lajien luetteloa viimeksi tarkistettiin 1990-luvun alussa. Suojelualueiden laajentamisessa on edistytty vain vähän OECD:n vuoden 1997 Suomen ympäristöpolitiikan maatuminnan jälkeen. Kansallisten suojelualueiden verkostoissa on aukkoja, erityisesti eteläisten metsä- ja rannikoluontotyyppien ja ekologisten yhteyksien osalta. Natura 2000 -verkostoehdotuksen luonnostelu osoittautui vaikeaksi. Suurin osa Natura 2000 -alueista kuului jo kansallisiin suojelualueisiin tai -ohjelmiin. Monet suoalueet ovat heikentyneet ajan myötä; ainoastaan 13 prosenttia jäljellä olevista Suomen soista on suojeltuja. Kansallista strategiaa soista ja suoalueista valmistellaan parhaillaan. Rehevöityminen on edelleen merkittävä ongelma Suomenlahdella ja Saaristomerellä. Monet harvinaiset Suomen metsätyypit ovat uhanalaisia, eikä niitä suojella riittävästi. Vuonna 1997 annetun kestävä metsätalouden rahoituslain mukaisesti yksityisille metsänomistajille annettavan tuen perustana on arvio puukaupan tuloista eivätkä ympäristövaikutukset. Vaikka valtion tuki ympäristönhoitoon on lisääntynyt, se on vain pieni osa valtion yksityisille metsänomistajille maksamasta tuesta. Luonnon ja biodiversiteetin säilyttämisen institutionaalista kehystä on tarpeen järkeistää.

Suosituks:

- laaditaan pitkän ja lyhyen aikavälin määrälliset ja tulossuuntautuneet tavoitteet, joilla ohjataan kansallisen luonnon monimuotoisuuden strategian ja toimintasuunnitelman toteuttamista; arvioidaan saavutuksia säännöllisesti;
- laaditaan kansallinen suostrategia soiden säilyttämisen- ja hoitotoimien ohjaamiseksi, mukaan lukien soiden hyödyntäminen energiantuotantoa varten; kaikille Ramsar-alueille kattavat hoitosuunnitelmat;
- tehostetaan Itämeren merellisen ympäristön suojeleminen; saatetaan päätökseen merten luonnonvarojen monimuotoisuuden selvitys; kehitetään ympäristövaikutusten arviointia ja tehdään riskinarvioinnit Itämeren laivareiteistä;
- lisätään harvinaisten ja uhanalaisten metsätyyppien suojeleminen; liitetään kaikki yksityisille metsänomistajille osoitettu tuki julkisiin palveluihin, joista ei muuten makseta korvausta, mutta jotka ovat hyödyllisiä;
- lisätään matkailuelinkeinon rahoitusosuutta luonnonsuojelulle esimerkiksi valtion ja yksityisten välisten kumppanuuksien avulla ja virkistytymispalvelujen käyttömaksujen avulla.

2. Kohti kestävästä kehitystä

2.1 Ympäristönäkökohtien sisällyttäminen taloudellisiin päätöksiin

Tarkastelujaksolla Suomi on edistynyt ympäristöön kohdistuvien rasitteiden irtikytkemisessä talouskasvusta joidenkin tavallisten saastuttajien osalta (esim. SO_x- ja NO_x-päästöt) ja vedenoton osalta. Kestävä kehitys on sisällytetty tärkeimpiin politiikan aloihin, ja Suomen kansallinen kestävä kehityksen toimikunta on toiminut vuodesta 1993 pääministerin ollessa sen puheenjohtajana 14 vuotta, ja nyt sen puheenjohtajana on työministeri. Suomessa on laadittu kansallisia kestävä kehityksen strategioita, joita seurataan arviointi- ja valvontamenettelyjen avulla; tässä yhteydessä on muodostettu yhteyksiä, myös aluetasolle. Hiilidioksidipäästöihin perustuva autoveron ja vuotuisen ajoneuvoveron uudistus on erittäin myönteinen askel. Strateginen ympäristöarviointi on otettu käyttöön, ja sitä on sovellettu sektorikohtaisissa strategioissa.

Hiilidioksidipäästöjen lisääntymisen sekä energiatuotannon ja kulutuksen välinen yhteys on kuitenkin yhä tarpeen katkaista. Torjunta-aineiden käyttö on lisääntynyt. Suomen on kaksinkertaistettava toimensa korkean energiankulutuksen ja materiaalivaltaisuuden vähentämiseksi kansallisten ja kansainvälisten yleisten poliittisten suuntaviivojensa mukaisesti. Konkreettisten ja merkittävien tulosten saavuttaminen on epävarmaa, koska Suomen kestävä kehityksen strategiassa ei ole asetettu määrällisiä tavoitteita ja koska tavoitteena on löytää kaikkien sidosryhmien yhteisymmärrykseen perustuva lähestymistapa. Ympäristönäkökohdat ja kestävä kehityksen periaatteet on otettava vielä selkeämmin huomioon alakohtaisissa politiikoissa ja käytännöissä (esim. teollisuuden, energian, maatalouden ja liikenteen alalla) erityisesti niiden täytäntöönpanossa. Ympäristölle haitallisia tukia (esim. erilaisia energiaverohelpotuksia ja teollisuuskaatopaikkojen verohelpotuksia) olisi vielä poistettava. Vaikka energiaintensiteetti (primäärin energian kokonaistarjonta suhteessa BKT:hen) on pienentynyt tarkastelujaksolla, se on edelleen melko suuri verrattuna muihin Euroopan maihin ja OECD-maihin. Energiatehokkuuteen (esim. rakennus- ja kuljetusalalla sekä teollisuudessa) tehtävät parannukset voivat tuoda moninkertaisia hyötyjä (taloudellisen tehokkuuden, kasvihuonekaasupäästöjen sekä ilmansaasteiden ja niihin liittyvien terveystaloudellisten kustannusten osalta). Nämä parannukset olisivat otollisia, kun otetaan huomioon Suomen pyrkimässä vireyttämään talouttaan. Energia- ja liikenneverojen sekä hintojen ja niihin liittyvien tukien tarkistamisesta voi olla hyötyä.

Suosituksat:

- toteutetaan ”ympäristöverouudistus” vuosien 2003–2007 hallituksen poliittisten asiakirjojen mukaisesti, ja arvioidaan ja tarkistetaan tässä yhteydessä keskeisten alojen (esim. energia, liikenne, maatalous ja teollisuus) hinnat, verot ja tuet;
- pyritään edelleen kohdentamaan ympäristökustannukset oikein ja soveltamaan saastuttaja maksaa- ja käyttäjä maksaa -periaatteita, jotta ympäristönäkökohdat voidaan sisällyttää entistä tehokkaammin energia-, maatalous-, teollisuus- ja liikennepoliittikkaan;
- kiinnitetään erityistä huomiota tiettyjen taloudellisten ohjauskeinojen (esim. uusiutuvan energian käyttöä edistävät vihreät sertifikaatit, NO_x-päästövero ja tiemaksut) käyttöön;
- lisätään energiatehokkuutta edistäviä toimia, erityisesti rakennusalalla, ja varmistetaan niistä moninkertainen hyöty.

2.2 Ympäristö- ja sosiaalipäätösten yhteensovittaminen

Perinteisten saastuttajien (esim. raskasmetallit ja dioksiinit) terveysvaikutuksia on onnistuttu vähentämään ympäristö- ja terveysviranomaisten poliittisten ja institutionaalisten toimien avulla. Ensisijaisena tavoitteena on vähentää lasten altistumista saasteille. Ympäristödemokratian mukaisesti kattaviin tietokantoihin perustuvat ympäristöraportit julkaistaan säännöllisesti. Kehityksestä tiedotetaan yleisölle ympäristöä ja kestävästä kehityksestä koskevien kansallisten indikaattorien avulla. Myös onnettomuustilanteiden varoitusjärjestelmiä on kehitetty. Århusin yleissopimuksen määräykset ja EY:n vastaava direktiivi on sisällytetty Suomen lainsäädäntöön, mukaan lukien ympäristövaikutusten arviointi ja maankäytön suunnittelu. Yksityiset kansalaiset ja kansalaisjärjestöt voivat vapaasti viedä asioita tuomioistuimen käsiteltäviksi. Käytössä on myös pitkälle kehitellyt ympäristövahinkojen vastuuta ja korvaamista koskevat järjestelyt. Ympäristöopetusta on lisätty uuden opetussuunnitelman, opettajien koulutuksen ja verkostoitumisen avulla. Opetusta annetaan myös luonto- ja ympäristöpainotteisissa kouluissa.

Puunpolton hiukkaspäästöjen terveysvaikutukset ovat yhä huolestuttavia, erityisesti kun niitä tarkastellaan yhdessä liikennepäästöjen kanssa. Lisäksi on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota riittämättömästä juomaveden käsittelystä johtuviin veden avulla leviävien tautien esiintymisiin sekä melun ja epätavallisten saastuttajien, kuten radonin, terveysvaikutuksiin. Alueellisten ja paikallisten tavoitteiden asettaminen olisi helpompaa, jos saasteiden terveysvaikutukset arvioitaisiin laajemmin ja perinpohjaisemmin. Ympäristötietojärjestelmät ja erityisesti ympäristövaatimusten noudattamista koskevat tiedot pitäisi saada entistä paremmin yleisön saataville sekä sektorikohtaisesti että maantieteellisesti. Ympäristöopetuksen kehittämistä on jatkettava. Ympäristöystävällisten tuotteiden ja palvelujen alan työllisyys ei ole lisääntynyt; ”vihreiden” julkisten hankintojen lisääminen voi tarjota uusia liiketoimintamahdollisuuksia erityisesti pk-yrityksille. Maaseutualueiden luontoon ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvää matkailua olisi edistettävä, koska siitä seuraa monenlaista hyötyä muun muassa terveyden, työllisyyden ja ympäristötietoisuuden lisäämisessä.

Suosituks:

- otetaan ympäristöön liittyvät terveysnäkökohdat entistä laajemmin huomioon muiden alojen poliittisessa päätöksenteossa, keskittymällä aloihin, joilla voidaan saavuttaa merkittävämpiä terveyshyötyjä, ja jotka toteutetaan kustannustehokkaimmoin toimenpitein;
- vähennetään tieliikenteestä ja kaupunkialueiden pienimittaisesta puunpoltosta aiheutuvista hiukkaspäästöistä johtuvia terveysvaikutuksia; tehostetaan pienten vesilaitosten, vesiosuuskuntien ja yksityiskaivojen vesihuoltoa, jotta veden avulla leviävien tautien esiintymisiä voidaan vähentää; lisätään toimia radonille altistumisen vähentämiseksi;
- lisätään yritysten, myös pienten ja keskisuurten yritysten, ympäristöraportointia;
- parannetaan entisestään saasteita ja ympäristövaatimusten noudattamista koskevien tietojen yleistä saatavuutta sekä maantieteellisesti että toimialakohtaisesti;
- kehitetään edelleen korkealuokkaista opetusmateriaalia ja opetusmenetelmiä ympäristökasvatuksen tarpeisiin; järjestetään ympäristöasioita ja kestävästä kehityksestä käsitteleviä erityiskursseja kaikilla koulutustasoilla, ja sisällytetään tässä yhteydessä tiiviisti mukaan ympäristöalan tutkimus ja innovointi; lisätään virallisen ja epävirallisen koulutuksen toimijoiden välistä yhteistyötä, jotta kansallisia kestävästä kehityksestä opetusstrategioita voidaan toteuttaa johdonmukaisesti;
- edistetään toimia, joilla lisätään ympäristöalan tuotteisiin ja palveluihin liittyviä työmahdollisuuksia, myös ”vihreän” hankinnan, luonnonsuojelun ja ympäristömatkailun aloilla.

3. Kansainvälinen yhteistyö

Suomi korostaa kansainvälisissä suhteissaan ympäristöön ja kestäväan kehitykseen liittyviä kysymyksiä. Suomi on edelläkävijäkumppani monenvälisessä ympäristöalan yhteistyössä ja se on osaltaan lisännyt kansainvälistä tietoisuutta ilmastonmuutokseen, luonnon moninaisuuden heikentymiseen ja materiaalivaltaisuuteen liittyvästä kulutuksesta ja tuotantotavoista. Suomi katsoo, että ympäristöllä ja kaupalla olisi oltava tasaveroinen asema kansainvälisessä oikeudessa. Se kannustaa edelleen alueelliseen ympäristöalan yhteistyöhön Pohjoismaiden, Itämeren, arktisten alueiden ja Euroopan alueella. Suomi on ollut Euroopan unionin jäsen vuodesta 1995, jonka jälkeen se on pannut täytäntöön kokonaan tai osittain EY:n direktiivejä ja se on osallistunut EU:n ympäristötoimiin (erityisesti Itämeren alueella ja yhteistyössä Venäjän kanssa). Suomi on tehnyt osuutensa Itämeren saastekuormituksen vähentämiseksi ja teollisten ja kunnallisten pistelähteiden hallitsemiseksi Suomenlahdella. Syytteen asettamista on helpotettu, jotta voitaisiin puuttua pilssiöljyn tarkoituksellisiin laittomiin päästöihin, jotka liittyvät Itämeren lisääntyneeseen laivaliikenteeseen. Venäjän kanssa tehtävässä kahdenvälisessä yhteistyössä on keskitytty erityisiin ympäristökysymyksiin ja selkeisiin tuloksiin (esim. rajan molemminpuolisista luonnonsuojelualueista tehty vihreä vyöhyke ja jäteveden käsittely Pietarissa).

On kuitenkin tarpeen lisätä toimia, joilla puututaan ilmastonmuutokseen. Eduskunnan käsiteltäväksi on annettu uusi pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastategia (jatkoksi vuosina 2001 ja 2005 laadituille strategioille) osana EU:n uutta energiaa ja ilmastonmuutosta käsittelevä pakettia. Vuonna 2006 Suomen kasvihuonekaasupäästöt olivat lisääntyneet 13 prosenttia vuoteen 1990 verrattuna, ja tämä luku ylittää selkeästi Kioton sitoumuksen mukaisen 0- päästötavoitteen. Hiilidioksidipäästöt BKT-yksikköä kohden ja Suomen energiaintensiteetti kuuluvat OECD-maiden suurimpiin. Kioton tavoitteen saavuttamiseksi on lisättävä kansallisia toimia, päästökauppaa ja Kioton mekanismien käyttöä. Itämeren osalta tarvitaan kansallisia toimia, jotta Suomen maatalouden aiheuttamaa ravinnekuormitusta voitaisiin tehokkaammin vähentää. Suomelle (ja Ruotsille) on myönnetty EY:n direktiiveissä poikkeuksia Itämeren suurten dioksiinipitoisuuksien vuoksi. Myös laivoista peräisin olevien päästöjen ehkäisyä on tehostettava (esim. öljypäästöt, vaarallisten ja myrkyllisten aineiden päästöt sekä jätteiden sijoittaminen mereen). Suomen olisi lisättävä kestävän metsänhoidon kahdenvälisiä yhteistyötä Luoteis-Venäjän kanssa helpottaakseen puutavarakauppaa (Venäjä määräsi hiljattain vientitullin puutavaroilleen) ja puututtava samalla EU:ssa ja WTO:ssa laittomiin hakkuisiin. Vaikka ympäristökysymykset ovat laaja-alaisesti keskeisellä sijalla Suomen kehitysyhteistyössä, niitä olisi käsiteltävä ja seurattava vielä tehokkaammin Suomen virallisen kehitysavun yhteydessä.

Suosituks:

- arvioidaan uudelleen ja tarkistetaan energiatuotteiden verotusta valmisteltaessa ja sovellettaessa uutta ilmastostrategiaa;
- vähennetään maatalouden aiheuttamaa ravinnekuormitusta rannikkovesillä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen, nitraattidirektiivin ja Itämeren suojelukomission Itämeren toimintaohjelman yhteydessä; erityisesti harkitaan aiempaa paremmin kohdennettujen maatalouden ympäristötoimenpiteiden käyttöönottoa;
- laajennetaan alusten öljypäästöjen ennakolta ehkäisemiseksi, hallitsemiseksi ja niihin puuttumiseksi toteutettavat toimet koskemaan myös vaarallisia ja myrkyllisiä aineita;
- tehostetaan kestävän metsänhoidon kehittämistä Luoteis-Venäjän kanssa EU:n ja Venäjän välisen ympäristövuoropuhelun yhteydessä;
- lisätään virallista kehitysapua (tähtäimessä YK:n tavoite 0,7 prosenttia BKT:stä) ja sen ympäristöön osoitettua osuutta; lisätään edelleen vastaanottajamaiden valmiuksia ottaa vastaan mahdollisesti lisääntyviä tukivaroja (esim. puhtaan kehityksen mekanismin hankkeet (CDM));
- ratifioidaan ja pannaan täytäntöön maailmanlaajuisia ja alueellisia ympäristösopimuksia; edistetään edelleen monenvälisten ympäristösopimusten yhteisvaikutuksia; erityisesti jatketaan toimia

kansainvälisen kemikaalistrategian laatimiseksi.