

Juhlajulkaisu
Leena Kartio
1938 – 30/8 – 2008

Toimituskunta

Pekka Vihervuori

Mika Hemmo

Eva Tammi-Salminen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2008 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Leena Kartion valokuva s. VII Eija-Liisa Strandén

Taitto: Lapine Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-281-2

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2008

Anne Kumpula

Ympäristösopimukset – itsesääntelyä vai yhteisohjausta

Ympäristönsuojelun ohjausjärjestelmän muutospaineet

Vuoden 1992 jätelakikomitean ehdotus uudeksi jätelaiksi sisälsi sopimusmenettelyä koskevan säännösehdotuksen, jonka mukaan jätelaissa määriteltyjen tavoitteet ja velvollisuudet voitaisiin toteuttaa vapaaehtoisin toimin sopimalla niistä toiminnanharjoittajien tai julkishallinnon viranomaisien taikka niitä edustavien järjestöjen kanssa.¹ Sopimusmenettelyn mahdollisuutta ei sisällytetty jätelakiin (1993/1072). Syynä tähän oli ennen muuta säännöksen ongelmallisuus suhteessa Euroopan unionin (EU) ympäristösääntelyn asettamiin velvollisuuksiin.² Komiteanmietinnössä ei laajemmin perustella ehdotusta.³

Jätelakikomitean ehdotus kertoo esittämisaikankohdan aikana viriämässä olleesta ympäristönsuojelun ohjauskeinovalintoja koskevasta eurooppalaisesta keskustelusta. 1980-luvun puolivälistä lähtien ympäristötutkimuksen piirissä alkoi voimistua ympäristötaloustieteen piiristä alkunsa saanut ympäristönsuojelun oikeudellis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän toimivuuden kriittinen arviointi. Tuo edelleenkin moninaisena käyvä keskustelu tiivistyy pyrkimykseen etsiä perinteisille ohjauskeinoille vaihtoehtoisia tai niitä täydentäviä ohjauskeinoja. Tässä keskustelussa erilaiset itsesääntelyjärjestelmät, jollaisiksi ainakin osa ympäristösopimuksista voidaan luokitella, ovat nousseet arvioitaviksi.

Ympäristönsuojelun ohjauskeinokeskustelun lähtökohtana on tavanomaisesti käytetty jakoa hallinnollis-oikeudelliseen, taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen.⁴ Useissa EU:n jäsenvaltioissa, kuten Suomessa, hallinnollis-oikeudellinen ohjaus, oppikirjamääritelmän mukaan oikeusnormeihin ja niitä konkretisoiviin hallinnollisiin päätöksiin perustuva suora ohjaus erilai-

¹ KOM 1992:19 Ehdotus jätelaiksi s. 50, 88.

² Ks. Pekka Vihervuoren komiteamietintöön jättämä täsmentävä lausuma KOM 1992:19 s. 147.

³ Sopimusmenettelyt olivat tosin jo tuolloin esillä eurooppalaisessa ympäristöoikeudellisessa keskustelussa ja lain-säädännössä. Esimerkiksi Tanskan vuonna 1992 voimaan tulleen ympäristönsuojelulakiin (Lov om miljøbeskyttelse) sisällytettiin ympäristösopimuksia koskeva säännös. Tanskalaisesta sääntelystä ja alkuvaiheen kokemuksista esimerkiksi Basse, Ellen Margarethe: Environmental Contracts – as Tool to Implement International Obligations s. 136–167. Teoksessa Basse, Ellen Margarethe (Ed.): Environmental Law. From International to National Law, Copenhagen; GadJura 1997 s. 121–171.

⁴ Jaottelusta esimerkiksi Kuusiniemi, Kari: Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä s. 97–113. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus, Helsinki: WSOY Lakitieto 2001 s. 97–175.

sine ennakkovalvontamenettelyineen on kiistatta tavanomaisin ympäristönsuojelun ohjauskeino. Sen varaan rakentuu keskeisiltä osin myös EU:n ympäristöllinen sääntely.

Paneutumatta tässä yhteydessä laajemmalti ohjauskeinokeskustelun yksityiskohtiin, sen lähtökohdat voidaan hyvin pelkistetysti määritellä juuri hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen kritiikiksi, joka kiteytyy ilmauksessa *command and control*, jolla hallinnollis-oikeudellista ohjausta kuvataan.⁵ Kritiikin mukaan erityisesti lupamenettelyihin nojaava hallinnollis-oikeudellinen ohjaus on tehotonta kolmessa eri merkityksessä; se on taloudellisesti tehotonta, sen avulla ei saavuteta asetettuja ympäristönsuojelutavoitteita eli se on ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamisen kannalta tehotonta, ja kolmanneksi se ei kannusta toiminnanharjoittajia kehittämään eikä ottamaan käyttöön tehokkainta ympäristönsuojeluteknologiaa eli se on myös dynaamisesti tehotonta. Tehottomuuden syinä ovat kritiikin mukaan muun muassa se, että ympäristöllisissä lupamenettelyissä lupaviranomainen yksipuolisesti asettaa toiminnanharjoittajille niiden toimintaympäristöstä riippumatta yhdenmukaiset lupaehdot ja samalla määrittelee keinot, joilla asetetut ympäristönsuojelutavoitteet tulee saavuttaa. Näin hallinnollis-oikeudellisen ennakkovalvontajärjestelmän heikkoutena on se, että menettelyissä ei hyödynnetä toimintaa harjoittavien asiantuntemusta, joka koskee esimerkiksi ympäristön pilaamisen torjunnan keinoja. Pikemminkin ympäristöviranomaiset ovat riippuvaisia toiminnanharjoittajien asiantuntemuksesta, ja tämä tiedollinen paremmuus tosiasiallisesti merkitsee talouden toimijoiden mahdollisuutta vaikuttaa merkittävästi toiminnan harjoittamisen edellytyksiin.

Kritiikki osuu monelta kohdin kohteeseensa⁶, vaikka se samalla on monelta osin hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen karikatyyri, koska siinä ei tunnisteta sääntelytekniikan moninaisuutta, joustavuuden mahdollisuuksia ja vahvuuksia,⁷ joita ovat esimerkiksi hallinnollis-oikeudellisten ennakkovalvontamenettelyjen edellyttämät hankkeen tai toimintakokonaisuuden ympäristöllisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin mahdollisuus, menettelyjen läpinäkyvyys, ennakoitavuus, luotettavuus sekä joustavuus.

Euroopan unionin ympäristöpolitiikassa *command and control* -kritiikki nousi keskeiseksi teemaksi viidennen ympäristöpoliittisen toimintaohjelman⁸ myötä 1990-luvun alkuvuosina. Toimintaohjelman laajakantoisin ja esittämisajankohtanaan radikaalikin tavoite oli ohjauskeinojärjestelmän monipuolistaminen ja hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen täydentäminen ja

⁵ Ympäristönsuojelun hallinnollis-oikeudellista ohjausta koskevasta mittavasta keskustelusta voi mainita erityisesti Ackerman, Bruce A. – Stewart, Richard B.: *Reforming Environmental Law*, Stanford Law Review 1985, Vol. 37 s. 1333–1365; Baldwin, Robert – Cave, Martin: *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford: Oxford University Press 1999; Hilson, Chris: *Regulating Pollution, A UK and EC Perspective*, Oxford: Hart Publishing 2000 s. 101–132; Scott, Joanne: *EC Environmental Law*, London: Longman 1998 s. 24–63; Lee, Maria: *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*, Oxford: Hart Publishing 2005 s. 183–212 sekä Macrory, Richard: *Regulating in a Risky Environment*, Current Legal Problems 2001, Vol. 54 s. 619–649.

⁶ Ks. myös Black, Julia: *Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a "Post-Regulatory" World* s.106–111, Current Legal Problems 2001, Vol. 54 s. 103–146.

⁷ Lee 2005 s. 183–184; Macrory 2001 s. 647–648.

⁸ EY:n viides ympäristöä koskeva toimintaohjelma: Kohti kestävästä kehitystä, EYVL 1993 C 138 s. 1.

osittainen korvaaminen uusien ohjauskeinoin.⁹ Näihin uusiin ohjauskeinoihin sisältyivät myös erilaiset sopimusjärjestelyt, vaikka toimintaohjelmaa koskevassa ajoittain melko kiivaassa keskustelussa esiin nostettiin ennen muuta ympäristönsuojelun taloudelliset ohjauskeinot, kuten ympäristöperusteiset verot ja maksut.

Ohjelmassa asetettujen ohjauskeinojärjestelmän moninaistamispyrkimysten taustalta on tunnistettavissa useita syitä. Perimmäinen syy ilmenee EU:n ensimmäisestä ympäristön tilaa ja tulevaisuudennäkymiä koskevan raportin johtopäätöksestä, jonka mukaan ”ympäristön tilaan kohdistuvien paineiden vähentämisessä ei vielä ole edistytty riittävästi – huolimatta myönteisistä kehityssuuntauksista joillakin alueilla”.¹⁰ Raportin yksiselitteinen johtopäätös on, että ”edistyksestä huolimatta useat ympäristöhaasteet suurenevät yhä, eikä Eurooppa ole vielä tosiasiallisesti kestävä kehityksen tiellä”.¹¹ Samanaikaisesti ympäristöpolitiikan ja sen toteuttamiseen käytettävien ohjauskeinojen uudelleen arvioinnin tarvetta vahvistaa EU:n ympäristösääntelyn heikko täytäntöönpano jäsenvaltioissa. Niin kutsuttu täytäntöönpanovaje on ollut jatkuva EU:n ympäristöpolitiikan huolenaihe, vaikka tilanne on 2000-luvulla parantunut.¹² Kolmantena ohjauskeinokeskustelua virittäneenä teimana voi nostaa esiin paineet, jotka kohdistuvat EU:n ympäristösääntelyn tapaan. Erityisesti alkuvaiheessa ympäristösääntely oli sekä sektoraalista että hyvin yksityiskohtaista. Erityisesti toissijaisuusperiaatteeseen nojautuen EU:n ympäristösääntelyssä on alettu korostaa yleisten periaatteiden, sääntelyn puitteiden ja lähtökohtien asettamista ja jäsenvaltioiden päätäntävällän lisäämistä.¹³ Muutospaineista huolimatta komissio ei ole ollut erityisen aktiivinen ympäristönsuojelun ohjausjärjestelmän kehittämisessä ja hallinnollis-oikeudellinen ohjausjärjestelmä on säilyttänyt edelleen keskeisen asemansa.¹⁴

Ympäristösopimusten kannalta merkityksellinen EU:n viidennen ympäristöpoliittisen toimintaohjelman tarjoama vastaus ympäristöpolitiikan ohjauskeinojärjestelmän ongelmiin oli toimijoiden jaettu vastuu. Jaetun vastuun tavoite on vahvistettu EU:n kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa¹⁵, jossa korostetaan yhteistyön ja kumppanuuden edistämistä yritysten ja niitä edustavien elinten välillä muun ohella vapaaehtoisia ohjauskeinoja hyödyntäen. – Huomionarvoista on, että mainituissa EU:n ympäristöä koskevissa toimintaohjelmissa tavoitteeksi ei nosteta sääntelyn purkamista, deregulaatiota, vaikka hallinnollis-oikeudellisen

⁹ Uusien ohjauskeinojen monimerkityksellisestä käsitteestä esimerkiksi Black, Julia: What is regulatory innovation? Teoksessa Black Julia – Lodge Martin – Thatcher Mark (Eds.): Regulatory Innovation, A Comparative Analysis, Cheltenham: Edward Elgar 2005 s. 1–13.

¹⁰ Euroopan ympäristökeskus: Ympäristö Euroopan Unionissa vuosisadan vaihteessa. Yhteenveto I. 1999 s. 7. <http://reports.eea.europa.eu>

¹¹ Johtopäätös on vahvistettu – jälleen kerran – kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman väliarviointia koskevassa komission tiedonannossa KOM (2007) 225 lopullinen s. 4.

¹² Täytäntöönpanon toteutumisesta esimerkiksi Seventh Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law, 2005 SEK(2006) 1143.

¹³ Krämer, Ludwig: EC Environmental Law, 5th edition, London: Sweet & Maxwell 2003 s. 41.

¹⁴ Merkittävä poikkeus on kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmä, ks. direktiivi 2003/87/EY kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta; ks. myös KOM(2007) 140 lopullinen: Komission vihreä kirja markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapolitiittisia tarkoituksia varten.

¹⁵ EY:n kuudes ympäristöä koskeva toimintaohjelma Ympäristö 2010: Tulevaisuutemme valinta. EUVL L 242 s.1.

ohjauksen kritiikki kohdistuu erityisesti sen tehottomuuteen, johon vedoten sääntelyn purkamista yleensä perustellaan.¹⁶ Sen sijaan unionin ympäristöpolitiikan muutossuunta ilmentää erityisesti ekologisesta modernisaatiosta käydyssä keskustelussa korostettuja ekologisten kriisien käynnistämiä yhteiskunnan keskeisten instituutioiden ja käytäntöjen muutostendenssejä, joiden yksi keskeinen ulottuvuus on julkisen vallan, markkinoiden ja yksityisten toimijoiden välisten yhteistoiminnallisten suhteiden vahvistuminen.

Seuraavassa tarkasteltavana ovat vapaaehtoiset ympäristösopimukset yritysten ja teollisuudenalojen itsesääntelyyn perustuvina ympäristöpolitiikan toteuttamisvälineinä.¹⁷ Ympäristösopimuksilla on merkitystä EU:n tasolla, jolla ympäristösopimuksista keskustellaan muun muassa lainsäädännön yksinkertaistamisen ja parantamisen keinona.¹⁸ Seuraavassa ympäristösopimuksia kuitenkin arvioidaan ensisijaisesti jäsenvaltioiden näkökulmasta EU:n ympäristötavoitteiden toteuttamiskeinona ja ympäristösääntelyn täytäntöönpanokeinona. Arvioitavina eivät ole itsesääntely-käsitteen moninaiset tulkinnat, vaan tarkastelun taustaoletuksena on, että itsesääntelyllä tarkoitetaan niitä lukuisia käytäntöjä, yhteisiä sääntöjä, käytännösääntöjä tai vapaaehtoisia sopimuksia, joita talouden ja yhteiskunnan toimijat, kansalaisjärjestöt tai järjestäytyneet ryhmät vahvistavat itse vapaaehtoisesti ohjatakseen ja organisoidakseen toimintaansa.

Tarkastelun tavoitteena on arvioida yhtäältä ympäristösopimukseen liittyvää vapaaehtoisuuden lähtökohtaa ja toisaalta sitä, millä tavoin ja missä määrin yleisön ja sitä edustavien kansalaisjärjestöjen ennakolliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet mukaan lukien ympäristöä koskevan tiedon saatavuus voidaan liittää näihin vapaaehtoiisiin sopimusjärjestelyihin. Kyse on kahdesta ainakin näennäisesti toisensa poissulkevasta lähtökohdasta. Yhtäältä ympäristönsuojelun perinteisen ohjausjärjestelmän ongelmat edellyttävät toimijoiden oma- ja vapaaehtoista sitoutumista ja toisaalta EU ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet kansalaisten ja heitä edustavien yhteisöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseen ympäristöllisessä päätöksenteossa.¹⁹

Ympäristösopimuksia koskevan tiiviin esittelyn (jakso ”Ympäristösopimuksista itsesääntelyn keinona”) jälkeen itsesääntelyn lähtökohtia arvioidaan refleksiivisen ympäristöoikeuden

¹⁶ Näin Lee 2005 s. 235; ks. myös Liefferink, Duncan – Skou, Mikael Andersen – Enevoldsen, Martin: Interpreting Joint Environmental Policy-making: Between Deregulation and Political Modernization, 14. Teoksessa Mol, Arthur P. J. – Lauber, Volkmar – Liefferink, Duncan (Eds.): The Voluntary Approach to Environmental Policy, Joint environmental approach to environmental policy-making in Europe. Oxford: Oxford University Press 2000 s. 10–31.

¹⁷ EU:n ympäristösääntelyyn sisältyy myös säänneltyjä ympäristöpolitiikan vapaaehtoisia toteuttamiskeinoja. Näitä ovat ekomerkki (asetus (ETY) N:o 880/92 yhteisön ekotuotemerkin myöntämisjärjestelmästä) sekä ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä (Environmental Management and Audit Scheme; EMAS; asetus (ETY) N:o 1836/93, teollisuusyritysten vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallintaan auditointijärjestelmään).

¹⁸ Ks. esimerkiksi KOM(2002) 412 lopullinen: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Yhteisön tason ympäristösopimukset osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevaa toimintasuunnitelmaa. Tunnetuimmat EU-tason ympäristösopimukset ovat EU:n eurooppalaisten, japanilaisten ja korealaisten autoteollisuusjärjestöjen kanssa tehdyt sopimukset henkilöautojen CO₂-päästöjen vähentämiseksi.

¹⁹ Osallistumisoikeuksien vahvistaminen ja ennen muuta ympäristöä koskevan tiedon saatavuus on määritelty keskeisiksi keinoiksi vahvistaa EU:n ympäristösääntelyn täytäntöönpanoa. Ks. esimerkiksi Lee 2005 s. 113–162; Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena s. 253–324, Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.

kautta (jakso ”Refleksiivinen ympäristöoikeus”). Refleksiivisen ympäristöoikeuden teoria osoittaa itsesääntelyjärjestelmän ja ympäristösopimusjärjestelmän tavoitteita ja perusteita niitä koskevalle kiinnostukselle. Tässä yhteydessä tavoitteena on sen avulla avata vapaaehtoisten ympäristösopimusten ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien välistä jännitettä. Jaksoissa ”Ympäristösopimukset ja yhteisohjaus” ympäristösopimuksia arvioidaan yhteisohjauksen toteuttamiskeinona ja sitä kautta yhtenä mahdollisuutena avata itsesääntelyä laajemmin kansalaisyhteiskuntaan kiinnittyvänä ympäristöpolitiikan toteuttamiskeinona. Viimeisessä jaksossa ympäristösopimukset ovat arvioitavana EU:n ympäristödirektiivien kansallisen täytäntöönpanon keinona.

Ympäristösopimuksista itsesääntelyn keinona

Aluksi on syytä määritellä, mitä tarkoitetaan ympäristösopimuksilla. Alustavaksi määritelmäksi voidaan ottaa komission vuonna 1996 antamassa ympäristösopimuksia koskevassa tiedonannossa²⁰ esitetty määritelmä, jonka mukaan vapaaehtoisilla ympäristösopimuksilla tarkoitetaan – jätelakikomitean tarkoittamalla tavalla – sopimuksia, jotka tehdään julkisen vallan (ympäristöviranomaiset) ja ympäristöä kuormittavaa toimintaa edustavan yrityksen tai yritysyhmittymän kanssa ja joiden tarkoituksena on suojella tai parantaa ympäristön tilaa.²¹ Määritelmä rakentuu lähtökohdalle, jonka mukaan kyse on itsesääntelystä, mihin viittaa sopimuksia kuvaava vapaaehtoisuuden määre. Määritelmään palataan tuonnempana.

Ympäristösopimuksia käytetään enenevässä määrin ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamisen välineenä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.²² Sopimusten käytössä edelläkävijämaita ovat Hollanti ja Saksa, mutta niiden merkitys on kasvanut kaikissa maissa.²³ Sopimukset poikkeavat toisistaan merkittävästi. Eräissä EU:n jäsenvaltioissa (esimerkiksi Saksa ja Itävalta) ympäristöviranomaiset eivät muodollisesti ole sopimusosapuolia, vaan teollisuuden etujärjestöt sitoutuvat tavoitteiden toteuttamiseen yksipuolisesti. Eräissä sopimusvaltioissa (esimerkiksi Hollanti) sopimukset ovat oikeudellisesti sitovia.²⁴ Sopimuksia käytetään useilla ympäristöpolitiikan lohkoilla. Tyypillisin sopimusten soveltamisalue on tuotteiden jättesääntely (esimerkiksi paris-

²⁰ KOM(1996) 561 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Ympäristösopimuksista.

²¹ KOM(1996) 561 lopullinen. Erotuksena muihin ympäristönsuojelun sopimusjärjestelmiin näitä ympäristöhallinnon ja toimijoiden välisiä sopimuksia kutsutaan usein neuvotelluiksi sopimuksiksi (negotiated agreements). Ks. esimerkiksi Sullivan, Rory: Rethinking Voluntary Approaches in Environmental Policy s. 4, Cheltenham: Edward Elgar 2005.

²² Laajin sopimusjärjestelmien käyttöä koskeva selvitys on OECD:n tuottama selvitys Voluntary Approaches for Environmental Policy – an Assessment, Paris 1999.

²³ Sopimuksien merkitys on kasvanut myös muilla julkishallinnon sektoreilla jopa siinä määrin, että eräät tutkijat käyttävät käsitettä sopimusvaltio (contracting state). Näin esimerkiksi Freeman, joka tarkastelee sopimuksia ennen kaikkea hyvinvointivaltiollisten tehtävien hoitamisen keinona. Freeman, Jody: Contracting State, Florida State University Law Review 2000, Vol. 28 s. 155–214.

²⁴ Erilaisista käytännöistä esimerkiksi European Environment Agency: Environmental Agreements – Environmental Effectiveness 1997 s. 20, 56–85.

tot ja akut) ja tuoteperustainen sääntely (pakkaukset). Sopimusten merkitys kasvaa myös ympäristön pilaamisen torjunnassa ja esimerkiksi energiatehokkuuden sääntelyssä. Suomessa merkityksellinen ympäristösopimusjärjestelmä on joulukuussa 2007 allekirjoitetut uudet energiatehokkuussopimukset energiatehokkuuden ja uusiutuvien energiamuotojen käytön edistämiseksi vuosina 2008–2016. Sopimukset liittyvä nk. energiapalveludirektiivin²⁵ toteuttamiseen, jonka velvoitteet voidaan jäsenvaltioissa panna toimeen joko lainsäädännöllä tai vapaaehtoisin sopimuksin.²⁶

Ympäristösopimusten lisääntyminen osoittaa, että itsesääntelyjärjestelmät ovat yksi mahdollisuus vastata hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen puutteisiin – vaikka ajatus voi ensi silmäyksellä vaikuttaa paradoksaaliseltakin.²⁷ Niitä voidaan perustella itsesääntelyjärjestelmän eduilla, joita seuraavassa tarkastellaan komission vuonna 1996 antaman ympäristösopimuksia koskevan tiedonannon perusteella ja erityisesti ympäristösopimukseen liittyen.²⁸ Ensinnäkin, luonteensa mukaisesti itsesääntelyjärjestelmät mahdollistavat toiminnanharjoittajien tietämyksen ja asiantuntemuksen täysimittaisen hyödyntämisen. Esimerkiksi EU:n komissio on ympäristösopimuksia koskevassa tiedonannossaan korostanut asiantuntijuuden painoarvoa sopimusten käytön etuna.²⁹

Toinen erityisesti sopimusjärjestelmien etu liittyy ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamisen joustavuuteen. Sopimukset eivät edellytä samanlaisia lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia menettelyjä kuin hallinnollis-oikeudelliset ohjausjärjestelmät. Kuten komissio toteaa tiedonannossaan, ympäristösopimukset jättävät yrityksille mahdollisuuden saavuttaa asetetut ympäristötavoitteet tehokkaimmin mahdollisin keinoin eikä niiden tarvitse hakea lupaa kaikille toiminnan muutoksille. Lisäksi joustavuus rohkaisee luoviin ratkaisuihin ja teknologisiin innovaatioihin.³⁰ Tätä joustavuutta täydentää kustannustehokkuus: oletuksena on, että ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset alenevat yritysten keinoja koskevan valinnanvapauden myötä.³¹ Näiden komission esittämien hyötyjen ohella ympäristösopimuksien oletetaan vahvistavan suojelutavoitteiden noudattamista, koska toimijat ovat itse olleet määrittelemässä suojelutavoitteiden toteuttamista. Lisäksi niillä voidaan vahvistaa yksittäisten yritysten ja teollisuudenalojen ympäristökuvaa, ja sitä kautta ne voivat kannustaa kehittämään ympäristöohjelmiaan.³²

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/32/EY energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista sekä neuvoston direktiivin 93/76/ETY kumoamisesta.

²⁶ Energiapalveludirektiivin mukaan (johdanto, kohta 25) energiansäästötavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavia energiapalveluja, energiatehokkuusohjelmia ja muita energiatehokkuutta parantavia toimenpiteitä voidaan tukea ja/tai ne voidaan panna täytäntöön vapaaehtoisilla sopimuksilla, joita sidosryhmät tekevät jäsenvaltioiden nimeämien julkishallinnon elinten kanssa.

²⁷ Paradoksaalisuudesta esimerkiksi Reh binder, Eckard: Environmental Agreements, A New Instrument of Environmental Policy, Jean Monet Chair Paper RSC 97/45 s. 2.

²⁸ Ympäristösopimusten eduista ohjauskeinotutkimuksessa esitetyn perusteella tiivistetysti esimerkiksi Sullivan 2005 s. 33–59; itsesääntelyjärjestelmän eduista vertaillen esimerkiksi Hilson 2000 s. 101–132.

²⁹ KOM (1996) 561 lopullinen s. 7.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Verschuuren, Jonathan: EC Environmental Law and Self-Regulation in the Member States: In Search of Legislative Framework s. 109, The Yearbook of European Environmental Law 2000, Vol. 1 s. 103–121.

Itsesääntelyn välineenä ympäristösopimukseen liittyy luonnollisesti myös rajoituksia tai heikkouksia. Komissio määrittelee edellä mainitussa tiedonannossaan kolme keskeistä haastetta itsesääntelylle ja sopimusten käytölle. Komission mukaan kaikki osapuolet tulee sitouttaa asianmukaisesti määriteltyjen ympäristötavoitteiden toteuttamiseen. Sopimusten tulee olla pantavissa täytäntöön eikä vapaamatkustusta tule suosia.³³ Näistä erityisesti ensin mainittu, kaikkien osapuolten sitouttamista koskeva edellytys on tässä yhteydessä kiinnostava. Komission ehdotusta tuon edellytyksen toteuttamiseksi sivutaan loppujaksossa.

Refleksiivinen ympäristöoikeus

Osana yleisempää itsesääntelyyn kohdistuvaa kiinnostusta ympäristöoikeuden ja -politiikan tutkimuksen piirissä erilaiset toimijoiden itsesääntelyyn perustuvat toimintamallit ja sääntelyjärjestelmät ovat viime vuosina nousseet oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen yhteiseksi tutkimus- ja keskusteluteemaksi. Erityisesti ympäristöoikeuden piirissä sopimusjärjestelmien ja yleisemminkin itsesääntelyjärjestelmien mahdollisuudet ovat tulleet arvioitaviksi refleksiivisen ympäristöoikeuden teoriakehittelyjen kautta.³⁴ Jo aluksi voi todeta, että siihen kohdistuvan kritiikin johdosta refleksiivisen ympäristöoikeuden teorian ei voi väittää olevan itsesääntelyä ja ympäristösopimuksia koskevassa oikeudellisessa tutkimuksessa hallitseva paradigma. Sen tiivis käsittely tässä yhteydessä on kuitenkin perusteltua, koska sen avulla on mahdollista tuoda esiin itsesääntelyyn kohdistuvan kiinnostuksen lähtökohtia sekä itsesääntelyn tavoitteita ja ongelmakohtia pelkistetyimmillään.

Taustana ”ekologisen” refleksiivisen oikeuden teorialle ovat Gunther Teubnerin esittämät peruslähtökohdat³⁵ ja refleksiivinen ympäristöoikeus on määritelty pyrkimykseksi luoda ekologinen itseohjautuvuus itsesääntelyn kautta.³⁶ Refleksiivisen oikeuden lähtökohtien mukaisesti myös refleksiivisen ympäristöoikeuden teoriassa korostetaan aineellisen sääntelyn sijaan menettelyjä, organisaatioita sekä oikeuksia ja kompetensseja koskevia menettelyllisiä sääntelyjä, joiden tavoitteena on edistää toimijoiden oppimiskykyisyyttä ja muuttaa taloudellisia ja teknologisia käytäntöjä uuden ekologisen ymmärryksen tuottamiseksi sekä ekologisten riskien hallitsemiseksi.³⁷

³³ KOM (1996) 561 lopullinen s. 8. Edellytyksistä esimerkiksi Verschuuren 2000 s. 109–112.

³⁴ Eurooppalaisessa keskustelussa perustan tälle keskustelulle tarjoaa vuonna 1994 ilmestynyt kokoomateos Teubner, Gunther – Farmer, Lindsay – Murphy, Declan (Eds.): *Environmental Law and Ecological Responsibility, The Concept and Practice of Ecological Self-Organisation*, Chichester: Wiley 1994.

³⁵ Ks. esimerkiksi Teubner, Gunther: *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*, *Law & Society Review* 1983, Vol. 17 s. 239–285.

³⁶ Farmer, Lindsay – Teubner, Gunther: *Ecological Self-Organization* s. 3 ja 8, teoksessa Teubner – Farmer – Murphy (Eds.) 1994 s. 1–13.

³⁷ Ibid. s. 8; Julia Black on Teubnerin refleksiivisen oikeuden teoriaa arvioidessaan korostanut aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn erottamisen ongelmallisuutta teorian lähtökohtien heikkoutena. Black, Julia: *Proceduralization Regulation. Part I* s. 602–603, *Oxford Journal of Legal Studies* 2000, Vol. 20 s. 597–614.

Refleksiivisen ympäristöoikeuden teoretisoinnit poikkeavat toisistaan toimijoiden itsesääntelyn painopisteen suhteen; Teubnerin lähtökohdista poiketen³⁸ osa teorian edustajista korostaa julkisen vallan intervention ja aineellisen sääntelyn minimoinnin välttämättömyyttä. Heidän lähtökohtanaan ovat itsesääntelystrategiat, joissa menettelyllisin säännöksin luodaan yksinomaan ne puitteet, joiden rajoissa toimijat asettavat itse ympäristölliset tavoitteet ja keinot näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Tavoitteita ja keinoja koskeva päätöksenteko kuuluu aina viime kädessä yksinomaan toiminnanharjoittajalle.³⁹ Olennaista tälle painotukselle on lisäksi yleisön osallistumisoikeuksien merkityksen riittauttaminen.⁴⁰ Vaikka ulkopuoliset tahot voivat toimia kannustimena tai painostajana toimijoiden itsearviointeille, ympäristötavoitteiden asetantaan tai tavoitteiden toteuttamisen kontrolliin niiden ei oleteta osallistuvan.

On syytä huomata, että molemmat lähtökohdat tunnustetaan ongelmiksi myös ympäristösopimuksia koskevissa empiirisissä tutkimuksissa.⁴¹ Niissä ongelmaksi on osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien puuttumisen ohella noussut se, että sopimusjärjestelmin ei voida varmistaa ympäristötavoitteiden korkeaa tasoa, koska tavoitteita ei määritellä selkeästi ja sopimukset sallivat ”tätä menoa”-tilanteen (business as usual) jatkumisen.⁴²

Refleksiivisen ympäristöoikeuden teorian edellä esitettyihin lähtökohtiin on kohdistettu eri suunnilta kritiikkiä. Kritiikin voi hyvin karkeasti tiivistää kahteen tekijään.⁴³ Ensinnäkin ongelmallisiksi teorian lähtökohdat näyttäytyvät erityisesti siltä osin kuin kyse on toimijoiden kyvystä määritellä ympäristölliset tavoitteensa. Yhtäältä toimijat kohtaavat ne samat tiedolliset rajoitukset – ympäristöongelmien monimutkaisuuden ja niitä koskevan tiedon epävarmuuden ja sen puutteen – kuin esimerkiksi lainsäätäjät tai ympäristöviranomaiset. Nekään eivät tee ratkaisuja täydellisen informaation perusteella. Toisaalta on mahdollista kyseenalaistaa se, missä määrin markkinoilla toimivat yritykset – riippumatta niiden aidosta sitoutumisesta ympäristönsuojelun toteuttamiseen – kykenevät sovittamaan yhteen voitontavoittelun ja ympäristönsuojelun.⁴⁴

Toinen refleksiivisen ympäristöoikeuden teorian keskeinen rajoite liittyy ympäristöllisen demokratian sivuuttamiseen. Yleisön ja heitä edustavien yhteisöjen tiedonsaannin ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sulkeminen pois ympäristötavoitteiden määrittelyprosessista sekä ympäristöä pilaavan toiminnan valvonnasta on ympäristöpolitiikassa hyväksytty-

³⁸ Black 2000 s. 606.

³⁹ Näin esimerkiksi Bergman, Eric – Jacobson, Arthur: *Environmental Performance Review: Self-Regulation in Environmental Law* s. 208, 211. Teoksessa Teubner – Farmer – Murphy (Eds.) 1994 s. 207–236.

⁴⁰ Bergman – Jacobson 1994 s. 211.

⁴¹ Ks. esimerkiksi Reh binder 1997 s. 8–9, 10–11; Verschuuren 2000 s. 109–111; Enevoldsen, Martin: *Democracy and environmental agreements* s. 201–226, teoksessa Glasbergen, Pieter (Ed.): *Co-operative Environmental Governance, Public-Private Agreements as a Policy Strategy*, Dordrecht: Kluwer 1998 s. 201–226.

⁴² Makuch, Zen: *Smart Regulation and the Revised Batteries Directive: The Future of Voluntary Agreements* s. 234–235, *European Environmental Law Review* 2003 s. 233–249.

⁴³ Kritiikistä tiivistetysti esimerkiksi Gaines, Sanford – Kimber, Clfona: *Redirecting Self-Regulation* s. 169–177 viitteineen, *Journal of Environmental Law* 2001, Vol. 13 s. 157–184.

⁴⁴ Esimerkiksi Gaines ja Kimber pitävät voitontavoittelua tärkeimpänä, joskaan ei ylitsepääsemättömänä, esteenä yritysten kyvylle omaksua aidosti ympäristönsuojelutavoitteet toiminta-ajatukseksi ilman ympäristölainsäädännön asettamia velvoitteita. Gaines – Kimber 2001 s. 169–170 viitteineen.

jen ja eurooppalaisessa sääntely-ympäristössä vahvistettujen perustavanlaatuisien lähtökoh-
tien riittauttamista.⁴⁵ Ympäristöongelmien tunnistaminen ja tunnustaminen eivät teorian läh-
tökohtien mukaisesti näyttäyty yhteiskunnallisina määrittelyprosesseina, joiden kautta eri toi-
mijoiden erilaiset arvot ja käsitykset sekä itse ongelmien luonteesta ja niiden ratkaisuvaihtoeh-
doista tulisi välittyä. Samalla päätöksenteon ulkopuolelle jätetään se asiantuntijuus, jota viran-
omaiset ja kansalaiset ja erilaiset yhteisöt edustavat. Kolmanneksi osallistumis- ja vaikuttamis-
mahdollisuuksien puuttuminen heikentää itsesääntelyjärjestelmien hyväksyttävyyttä.⁴⁶ Kritii-
kin arvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon se, että sekä refleksiivisen ympäristöoikeuden että
sen kritiikin yhteisenä taustaoletuksena ovat ympäristöön merkittävästi vaikuttavat toiminnat
ja yritykset. Sopimusten tai yleisemminkin itsesääntelyn mahdollisuuksia ympäristöoikeudel-
lisella sääntelyllä vaikeasti hallittavien hajapäästöjen ohjauksessa on arvioitu vasta alustavasti,
mutta esimerkiksi komissio on ehdottanut sopimusten käyttöä juuri niiden hallitsemiseen.⁴⁷

Erilaisista painotuksista huolimatta refleksiivisen ympäristöoikeuden tutkijat ovat yksimie-
lisiä siitä, että refleksiivisen oikeuden käytännölliset, toimijoiden omaehtoiseen sitoutumiseen
nojaavat sovellutukset, kuten sopimusjärjestelmät ja ympäristöauditointi ja -johtamisjärjestel-
mät⁴⁸, edellyttävät toimintaympäristökseen toimivaa ympäristöoikeudellista sääntelyjärjestel-
mää. Lähtökohtana on menettelyllisen sääntelyn vahvistaminen – ei aineellisen sääntelyn pur-
kaminen. Kyse ei ole puhtaasta itsesääntelystä – edes teoriansa tasolla. Teorian käytännöllisenä
johtopäätöksenä näyttää olevan, että itsesääntelyjärjestelmät täydentävät ympäristönsuojelun
hallinnollisia (ja taloudellisia) ohjauskeinoja ja niiden avulla voidaan saavuttaa asetetut ympä-
ristönsuojelutavoitteet perinteisiä keinoja tehokkaammin. Onnistumisen edellytyksenä kui-
tenkin ovat selkeät ympäristöpoliittiset tavoitteet, asianmukainen menettelyllinen ja aineelli-
nen sääntely ja toimiva ympäristöhallinto. Tavoitteena on siten olemassa olevien sääntelyjär-
jestelmien täydentäminen vapaaehtoisuutta vahvistamalla.⁴⁹ Tässä suhteessa refleksiivinen
ympäristöoikeus jakaa yleisesti hyväksytyt lähtökohdat. Refleksiivisen ympäristöoikeuden teo-
ria näyttää perustelevan hyvin esimerkiksi EU:n ympäristöpoliittisissa toimintaohjelmissa esi-
tettyjä tavoitteita, joskin vapaaehtoisuuden ja – refleksiivisen teorian lähtökohtien mukaisesti
– oppimiskykyisyyden sekä sitoutumisen ja sitouttamisen merkitys esimerkiksi vapaaehtoisten
sopimusten käyttöönnoton perusteluina on korostuneempi.

Refleksiivisen oikeuden teoria näyttää vastaavan moniin hallinnollis-oikeudellisen ohjaus-
järjestelmän tunnistettuihin ongelmiin korostamalla refleksiivisyyttä eli toimijoiden omaeh-

⁴⁵ Tältä osin voi viitata tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vi-
reillepano-oikeutta koskevaan yleissopimukseen (SopS 122/2004), jonka osapuolia ovat sekä Euroopan yhteisö että
kaikki sen jäsenvaltiot. Sopimus määrittelee ympäristöllisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien minimi-
vaatimukset. Sopimuksesta esimerkiksi Kumpula 2004 s. 73–100, 253–324.

⁴⁶ Verschuuren 2000 s. 110.

⁴⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle
KOM(2002) 412 lopullinen: Yhteisön tason ympäristösopimukset osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja paran-
tamista koskevaa toimintasuunnitelmaa s. 4; refleksiivisen ympäristöoikeuden näkökulmasta kysymystä ovat arvioi-
neet Gaines – Kimber 2001 s. 177–183.

⁴⁸ Refleksiivisen ympäristöoikeuden käytännön sovellutuksiksi esitetään sopimusten ohella erityisesti ympäristöau-
ditointi- ja johtamisjärjestelmiä. Ks. esimerkiksi Gaines – Kimber 2001 s. 163–165.

⁴⁹ Näin esimerkiksi Gaines – Kimber 2001 s. 161–162.

toista kykyä reagoida ja sopeuttaa toimintansa muuttuneisiin olosuhteisiin, kuten muuttuvaan teknologiaan, ympäristöä koskevaan tietoon. Omaksuessaan ympäristövastuullisen toimintastrategian ja ympäristöarvot toimintansa lähtökohdiksi toimijat kykenevät oman toimintansa jatkuvan arvioinnin kautta muokkaamaan toimintansa ympäristönsuojelutavoitteiden mukaiseksi – minimoimaan ympäristöhaitat ja maksimoimaan ympäristölliset hyödyt.⁵⁰ Näin refleksiivisen ympäristöoikeuden teoria näyttää tarjoavan hallinnollis-oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoisen toimintamallin rakennusaineiksi. Tämän tunnistaen myös Euroopan unionin komissio toteaa vuonna 2002 antamassaan yhteisötason ympäristösopimuksia koskevassa tiedonannossa, että vaikka ympäristösopimusten tehokkuudesta ympäristönsuojelun parantamiseksi on vain rajoitetusti määrällistä näyttöä, ”on kuitenkin selvää, että ympäristösopimuksilla voidaan saada aikaiseksi laadullisia parannuksia, joita ovat esimerkiksi yhteisymmärryksen lisääminen, laajempi tiedotus, tietoisuuden lisääminen yrityksissä ja yritysten ympäristöhallinnon parantaminen”.⁵¹

Ympäristösopimukset ja yhteisohjaus

On syytä tarkentaa ympäristösopimusten käsitettä. Seuraavassa ympäristösopimuksen käsitteen määrittelyn tarkoituksena on tarjota refleksiiviselle ympäristöoikeudelle vaihtoehtoinen tarkastelunäkökulma, jossa sekä vapaaehtoisuus että osallistuminen määritellään eri lähtökohdista.

Ympäristösopimuksen käsitteestä ei ole muodostunut yleisesti hyväksyttyä määritelmää.⁵² Osin tämä johtuu siitä, että käsitettä käytetään hyvin erilaisissa yhteyksissä ja sillä viitataan hyvin erityyppisiin järjestelyihin. Esimerkiksi EU:n jäsenmaissa sopimusjärjestelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi.⁵³ Tätä käsitteellistä moninaisuutta kuvastaa se, että ympäristösopimuksiin liitetään yleensä vapaaehtoisuuden määre riippumatta siitä, onko kyse oikeudellisesti sitovista sopimuksista vai teollisuudenalan yksipuolisesta sitoumuksesta. Taustalla on melko perusteltu lähtökohta, sopimusjärjestelyihin liittyy yleensä aina vapaaehtoisuuden elementti.⁵⁴

Käsitteellisestä moninaisuudesta huolimatta joitakin yhteisiä lähtökohtia ympäristösopimuskäsitteen määrittelemiseksi on kuitenkin mahdollista esittää. Edellä käsitellyn lähtökohdaksi määriteltiin komission tarjoama ympäristösopimuksen määrittely, jonka mukaan sillä tarkoitetaan sopimusta, joka tehdään julkisen vallan (ympäristöviranomaiset) ja ympäristöä kuormittavaa toimintaa edustavan yrityksen tai yritysryhmittymän kanssa ja jonka tarkoituk-

⁵⁰ Bergman – Jacobson 1994 s. 230; ks. myös Gaines – Kimber 2001 s. 169.

⁵¹ KOM(2002) 412 lopullinen.

⁵² Käsitteellistä sekaannusta synnyttää osin myös se, että vapaaehtoisten sopimusten piiriin sisällytetään myös teollisuuden toimijoiden keskinäisiä sopimuksia, joilla sovitaan esimerkiksi ympäristövelvoitteiden toteuttamisesta (esimerkiksi jätehuollon tuottajavastuujärjestelmät). Käsitteen moninaisuudesta esimerkiksi Sumikura, Ichiro: Environmental Voluntary Agreements and the Rule of Law in England and Japan: A Common Law Perspective and Civil Law Perspective, Environmental Law Network International 1/2000 s. 57–70; Sullivan 2005 s. 37–39.

⁵³ Erilaisista sopimusjärjestelmistä esimerkiksi Reh binder 1997 s. 3; KOM (2002) 412 lopullinen s. 4.

⁵⁴ Hilson 2000 s.110–111.

sena on suojella tai parantaa ympäristön tilaa.⁵⁵ Sopimusten sisältönä voi olla joko suojelutavoitteiden määrittely tai asetettujen tavoitteiden toteuttamisesta ja toteuttamisaikataulusta sopiminen. Määritelmässä korostuu sopimusten oikeudellinen sitovuus⁵⁶ ja se sulkee ainakin osin ulkopuolelle erilaiset itsesääntelylliset sitoumukset ja yhteiset kannat, joita osapuolet eivät halua määritellä sopimuksiksi.⁵⁷

Gebers ehdottaa kattavampaa ja sopimusjärjestelmien moninaisuutta paremmin palvelevaa määritelmää, jonka mukaan vapaaehtoinen ympäristösopimus on ”kestävän kehityksen toteuttamiseksi solmittu vapaaehtoinen sopimus tai itsesääntelyllinen toimi, jonka osapuolista ainakin yksi osapuoli on viranomainen ja joka on tarkoitettu joko korvaamaan tai panemaan täytäntöön taikka ylittämään ympäristölainsäädännössä tai -politiikassa asetetut ympäristönsuojelutavoitteet”.⁵⁸ Määritelmä kattaa sekä oikeudellisesti sitovat että sopimusta väljemmät yksipuoliset sitoumukset, jotka julkinen valta tunnustaa. Tämänkin määritelmän keskeinen elementti kuitenkin on se, että julkinen valta on jollakin tapaa sopimuksen osapuoli. Toiseksi määritelmä kattaa järjestelmät, joissa on eri osapuolia, mahdollisesti myös erilaiset yleisöt ja niitä edustavat yhteisöt tai yhteenliittymät.

Määritelmään sisältyy sopimuksen tavoitteita koskeva elementti. Sen mukaan sopimuksin pyritään edistämään ekologisen kestävyuden tavoitetta eli niillä pyritään ympäristöresurssien kestäväan käyttöön tai ympäristöpäästöjen vähentämiseen. Tämä yleinen tavoite voidaan konkretisoida eri tavoin. Sopimuksilla voi ensinnäkin olla sääntelytavoite, jolloin ne korvaavat ympäristöoikeudellista sääntelyä. Toiseksi niillä voi olla toimeenpanotavoite eli ne koskevat asetettujen ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamista ja/tai toteuttamisaikataulua. Kolmanneksi niillä voidaan pyrkiä ympäristöpolitiikassa ja lainsäädännössä asetettujen suojelutavoitteiden ylittämiseen.⁵⁹

Tämänkin määritelmän keskeinen elementti on vapaaehtoisuus. Ympäristösopimusjärjestelmiä koskevassa keskustelussa on toistuvasti korostettu, että niiden vahvuudet erityisesti suhteessa hallinnollis-oikeudelliseen ohjaukseen nojaavat vapaaehtoisuuteen. Vapaaehtoisuusmääreellä halutaan korostaa sopimusten kuulumista itseohjauksen piiriin ja sitä kautta myös sitä, että sopimukset rakentuvat toimijoiden vapaaehtoiseen sitoutumiseen toteuttaen tai ylittää asetetut ympäristönsuojelutavoitteet ja velvoitteet.⁶⁰ Vapaaehtoisuus-elementti ei täsmällisesti kuvaa sopimusten luonnetta. Usein sopimusmenettelyihin päädytään ulkoisen paineen takia. Tällaista painetta voi syntyä kuluttajien tai yleisemmin yhteisön taholta, kilpailusta tai oikeudellisen tai verotuksellisen sääntelyn uhan kautta.⁶¹ Vapaaehtoisuus on näistä syistä ymmärrettävissä pikemminkin suhteellisenä käsitteenä. Samalla tavoin kuin hallinnollis-oikeudelliset

⁵⁵ Ks. alaviitteen 21 edellä esitettyä.

⁵⁶ Näin Rehinder 1997 s. 11.

⁵⁷ Gebers, Betty: *The Diversity of Environmental Agreements* s. 92, teoksessa Glasbergen (Ed.) 1998 s. 91–109.

⁵⁸ Ibid. s. 93.

⁵⁹ Ibid. s. 93–94.

⁶⁰ OECD: *Voluntary Approaches for Environmental Policy: An Assessment*, Paris 1999 s. 21 ja 46.

⁶¹ Verschuuren 2000 s. 110, joka pitää ympäristösääntelyn mahdollisuutta Damokleen miekkana, joka uhkaa itsesääntelyjärjestelmien mielekkyyttä. Ks. myös Sullivan 2005 s. 4 ja 38, jonka mukaan useissa tapauksissa vapaaehtoisuutta osuvammin käsitteet kannustava tai kvasipakollinen ovat käyttökelpoisempia.

ohjauskeinot jäävät tehottomiksi, jos sääntelyn kohteet eivät niitä hyväksy, vapaaehtoisiksi määritellyt keinot eivät ole sitä aidosti, jos toimijat sitoutuvat niihin sääntelyltä välttyäkseen.⁶²

Erityisesti ympäristöpolitiikan tutkimuksessa sopimusjärjestelmien vapaaehtoisuuden siijaan on alettu korostaa sopimusjärjestelmien kuulumista yhteistoiminnallisen ohjauksen piiriin tai pikemminkin itsesääntelyn ja yhteistoiminnallisen sääntelyn välimaastoon.⁶³ Molemmille on leimallista vapaaehtoisuus edellä tarkoitettussa merkityksessä, mutta sitä täydentää yhteisvastuullisuus. Tätä rajoiltaan häilyvää ohjauskeinojen ryhmää kutsutaan myös yhteisohjaukseksi (joint environmental policy-making, JEP). Yhteisohjauksen ja itsesääntelyn rajaa voidaan määritellä sen mukaan, missä määrin julkinen valta osallistuu itseohjaukseen. Mitä tiiviimmin julkinen valta siihen osallistuu, sitä selkeämmin kyse on yhteisohjauksesta.⁶⁴

Myöskään yhteisohjaus ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä oleva ilmiö⁶⁵, mutta lähtökohdiltaan sen voidaan tulkita vastaavan EU:n ympäristöpoliittisissa toimintaohjelmissa asetettua jaetun vastuun tavoitetta. Sen ominaispiirteisiin kuuluu muun muassa, että yhteisohjauksen osapuolet edustavat kattavasti erilaisia yhteiskunnallisia intressejä, että osapuolet eivät rakennu yksilöiden vaan pikemminkin organisoituneiden tahojen edustuksen varaan, että osapuolten välisiä suhteita määrittävät yhteisymmärrykseen tähtäävä neuvottelevuus ja että kaikki osapuolet sitoutuvat ottamaan vastuun yhteisesti sovitusta ratkaisusta.⁶⁶ Tässä määrittelyssä yhteisohjaus viittaa konkreettisten ongelmien määrittelyyn ja ratkaisukeinojen löytämiseen tähtäävään yhteistoimintaan neuvottelumenettelyjen kautta. Kyse on siten ensisijaisesti asetettujen ympäristötavoitteiden toimeenpanosta.⁶⁷ Toinen keskeinen tässä yhteydessä huomionarvoinen elementti liittyy neuvotteluosapuoliin: tässä omaksuttu yhteisohjauksen ajatus perustuu toimintamallille, jossa neuvotteluosapuolia ovat julkisen vallan ja teollisuuden tai elinkeinoelämän yhteenliittymät sekä kansalaisia edustavat yhteisöt ja kansalaisjärjestöt.⁶⁸

Optimististen oletusten kääntöpuolena ovat myös yhteisohjauksen toteuttamiseen liittyvät vaikeudet. Osallistumismahdollisuuksien osalta nämä heikkoudet liittyvät yhtäältä neuvotteluosapuolten valintaan, toisaalta erilaisiin valta-asetelmiin, joita osapuolilla on. Erot hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen yhteydessä toteutettaviin asianosaisten ja laajemmin yleisön kuulemismenettelyihin eivät välttämättä ole merkittävät. Lisäksi yhteisohjauksella saatetaan menettää ympäristösopimuksiin liitetyt joustavuuteen ja kustannustehokkuuteen liittyvät edut.⁶⁹

⁶² Reh binder 1997 s. 2–3.

⁶³ Glasbergen, Pieter: The question of environmental governance s. 9–13, teoksessa Glasbergen (Ed.) 1998 s. 1–18; Mol, Arthur P. J. – Liefferink, Duncan – Lauber, Volkmar: Introduction s. 3–4, teoksessa Mol – Lauber – Liefferink (Eds.) 2000 s. 1–9.

⁶⁴ Mol – Liefferink – Lauber 2000 s. 4.

⁶⁵ Käsitteen monimerkityksellisyydestä ja yhteisohjauksen toteuttamisen edellytyksistä esimerkiksi Mol, Arthur P. J.: Joint Environmental Policymaking in Europe: Between Deregulation and Political Modernization, Society & Natural Resources 2003, Vol. 16 s. 335–348.

⁶⁶ Meadowcroft, James: Co-operative Management Regimes: A Way Forward? s. 29–33, teoksessa Glasbergen (Ed.) 1998 s. 23–42; Glasbergen, Pieter: Agreements as Institutional Change s. 90–91, Environmental Law Network International 1/2000 s. 87–93.

⁶⁷ Meadowcroft 1998 s. 23.

⁶⁸ Ibid. s. 26–27 ja 40; Enevoldsen 1998 s. 207–208.

⁶⁹ Meadowcroft 1998 s. 34–36; yhteistoiminnallisten menettelyjen edellytyksistä myös Glasbergen 2000 s. 91–92.

Yhteisohjaukseen perustuva sopimusajattelu näyttää tarjoavan osallistuvan toimintamallin ja luovan edellytyksiä erisuuntaisten intressien ja arvojen sekä erilaisen asiantuntemuksen välittymiseen ympäristölliseen päätöksentekoon, mikä on perustavanlaatuinen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisen tavoite. Lisäksi neuvottelumenettelyin toteutettava yhteisohjaus luo edellytyksiä esimerkiksi refleksiivisen ympäristöoikeuden korostamalle oppimisprosessille ja käsitysten rakentumiselle. Yhteisohjauksen perustavanlaatuinen ero refleksiivisen ympäristöoikeuden lähtökohtiin on ensisijaisesti vastuullisten (osallisten) piirin laajentaminen⁷⁰, ongelmanmäärittelyn ja ratkaisuvaihtoehtojen määrittelyn prosessuaalisuuden korostus ja samalla ”neuvoteltujen” tulosten hyväksyttävyyden vahvistaminen neuvottelujen osallistujapohjaa laajentamalla. Yhteisohjauksen konkretisointia ja edelleen kehittelyä ympäristösopimusten toteuttamiskeinona puoltaa Glasbergenin esittämä perustelu, jonka mukaan ympäristösopimuksien tarkasteleminen ensisijaisesti viranomaisten ja taloudellisen sektorin välisinä ympäristötavoitteiden toteuttamiskeinona rajoittaa sopimusten merkitystä. Yhteistoiminnalliseen hallintaan rakentuva toimintamalli pyrkii pelkän sopimuksen taakse ja voi sitä kautta tarjota aidosti vaihtoehdon hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen riittämättömyyden nostattamiin haasteisiin.⁷¹

Ympäristösopimus EU:n ympäristösääntelyn täytäntöönpanon keinona

Euroopan unionilla ei ole vapaaehtoisia ympäristösopimuksia koskevaa sitovaa sääntelyä eivätkä jäsenvaltiot voine ilman direktiivin nimenomaista säännöstä käyttää vapaaehtoisia sopimuksia direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa.⁷² Yhteisöjen tuomioistuin on lukuisissa ratkaisuissaan johdonmukaisesti edellyttänyt, että direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa on turvattava se, että kansallinen sääntely on sitovaa ja se täyttää täsmällisyyden sekä selvyyden vaatimukset ja että ne, joiden eduista on kysymys, pystyvät täysimääräisesti selvittämään oikeutensa ja tarvittaessa vetoamaan niihin kansallisissa tuomioistuimissa.⁷³

Vapaaehtoisten sopimusjärjestelmien määrän lisääntyminen ja aseman vahvistuminen EU:n jäsenvaltioissa johti siihen, että komissio antoi vuonna 1996 ympäristösopimuksia koskevan

⁷⁰ Esimerkiksi Glasbergen (2000 s. 90–91) korostaa osapuolten vastuullisuutta yhteisohjauksen mielekkyyden edellytyksenä.

⁷¹ Glasbergen 2000 s. 89–91.

⁷² Yhteisöjen tuomioistuin ei ole esittänyt yksiselitteistä kantaa siihen, ovatko ympäristösopimukset käyttökelpoinen väline ympäristödirektiivien kansallisessa täytäntöönpanossa, jos direktiivi ei nimenomaisesti edellytä tai salli sopimusten käyttöä. Varovaisen kielteinen kanta on löydettävissä ratkaisusta C-96/98, Komissio vastaan Ranskan tasavalta. Kok. 1999 s. I-8531, kohta 26. Tapauksessa oli kyse luonnonsuojelusääntelyn täytäntöönpanosta.

⁷³ Ympäristödirektiivien täytäntöönpanosta ja yhteisöjen tuomioistuimen sitä koskevasta oikeuskäytännöstä esimerkiksi Jans, Jan H.: *European Environmental Law*, 3rd edition, Groningen: Europa Law Publishing 2008 s. 127–164; viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä esimerkiksi asia C-32/05, Komissio vastaan Luxemburgin suurherttuakunta, Kok. 2006 s. I-11323, kohta 34.

tiedonannon,⁷⁴ johon on edellä eri yhteyksissä viitattu. Tiedonannossa komissio korostaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia solmia ympäristösopimuksia edellyttäen, että ne ovat yhteensouvia tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja kilpailua koskevien säännösten kanssa. Tiedonantoa täydentää komission suositus yhteisön direktiivien täytäntöönpanossa käytettävistä ympäristösopimuksista.⁷⁵ Suosituksessa komissio määrittelee tiedonannon perusteella suuntaviivat, jotka ympäristösopimuksen tulee täyttää, jotta niitä voidaan käyttää ympäristödirektiivien implementoinnissa edellyttäen, että ympäristöalan direktiivin säännöksissä nimenomaisesti sallitaan direktiivin täytäntöönpano sopimusten avulla.

Neuvosto antoi suosituksen johdosta päätöslauselman, jossa se korostaa komission suosituksessa määriteltyjen suuntaviittojen merkitystä, mutta toteaa samassa yhteydessä, että kuhunkin sopimukseen liittyvä erityistilanne ja kansalliset erityisolosuhteet on otettava asianmukaisesti huomioon.⁷⁶ Neuvoston päätöslauselmaan sisältyy sopimusten aseman kehittämisen kannalta huomionarvoinen lausuma, jossa neuvosto kannustaa komissiota direktiiviehdotuksissaan tarvittaessa ilmoittamaan ja erityisesti perustelevaan, mitkä säännökset voitaisiin panna jäsenvaltioissa täytäntöön ympäristösopimuksilla.

Ympäristösopimusten käyttöä koskevassa suosituksessaan komissio esittää niukan ympäristösopimuksen määritelmän. Sen mukaan suositus tulee sovellettavaksi yhteisön ympäristöalan direktiivien täytäntöönpanossa käytettävissä sopimuksissa, joita solmitaan viranomaisten ja taloudellisen sektorin välillä. Suosituksissa määritellään yhtäältä ehdot, joiden tulee täyttyä kaikissa tapauksissa ja toisaalta sopimusmääräykset, jotka tulee sisällyttää sopimuksiin, mikäli tarkoituksenmukaista.

Suosituksen sisältämien suuntaviittojen mukaan ensin mainittuja, kaikkia suosituksessa tarkoitettuja sopimuksia koskevat seuraavat lähtökohdat: sopimusten tulee olla kirjallisessa muodossa ja täytäntöönpantavissa siviili- tai julkisoikeudellisten säännösten nojalla; sopimuksissa tulee määrätä yksityiskohtaisesti määrälliset tavoitteet ja täsmentää välitavoitteet ja niiden määrääjat; sopimukset tulee julkaista kansallisessa virallisessa lehdessä tai niiden tulee olla yhtäläisesti yleisön saatavilla olevassa virallisessa asiakirjassa; sopimuksissa tulee määrätä saavutettujen tulosten seurannasta, toimivaltaisille elimille säännöllisesti laadittavista kertomuksista ja yleisölle jaettavista asiaankuuluvista tiedoista. Lisäksi sopimusten tulee olla avoimia kaikille osapuolille, jotka ovat valmiita täyttämään sopimuksen edellytykset.

Lisäksi ympäristösopimuksissa tulee, mikäli tarkoituksenmukaista, määrätä tehokkaista järjestelyistä saavutettujen tulosten keräämistä, arviointia ja varmistamista varten sekä siitä, että sopimukseen osallistuvien yritysten tulee antaa kenen tahansa kolmannen henkilön käyttöön sopimuksen toteuttamista koskevat tiedot ympäristötiedon saatavuutta koskevan direk-

⁷⁴ KOM (1996)561 lopullinen.

⁷⁵ 96/733/EY: Komission suositus yhteisön direktiivien täytäntöönpanossa käytettävistä ympäristösopimuksista, EUVL 1996 L 333 s. 59.

⁷⁶ Neuvoston päätöslauselma ympäristösopimuksista. EUVL 1997 C 321 s. 6. Kansallisten erityispiirteiden merkitystä vapaaehtoisten ympäristösopimusjärjestelmien käyttöönotolle on tutkittu eräissä vertailututkimuksissa. Ks. esimerkiksi Lauber, Volkmar: *The Political and Institutional Setting*, teoksessa Mol – Lauber – Liefferink (Eds.) 2000 s. 32–61.

tiivin⁷⁷ edellyttämällä tavalla sekä lopuksi sopimuksissa tulee suosituksen mukaan määrätä varoittavista seuraamuksista, jos sopimusta rikotaan, kuten sakoista, sopimussakoista ja toimiluvan peruuttamisesta.

Tiivistetysti komissio määrittelee suosituksessaan direktiivien kansallisen täytäntöönpanon minimiedellytykset, jotka tulevat sovellettaviksi aina ympäristödirektiivejä kansallisesti voimaansaatettaessa. Ympäristösopimusten osalta suositus ei salli poikkeuksia eivätkä erot tavanomaisiin täytäntöönpanokeinoihin ole merkittäviä.⁷⁸ Näitä suosituksia on sittemmin sovellettu useissa ympäristödirektiiveissä, joissa jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus saattaa direktiivissä erikseen määriteltyt velvoitteet osaksi kansallista lainsäädäntöään sopimuksin.⁷⁹

Suosituksen yksityiskohtiin ei tässä yhteydessä paneuduta. Sen sijaan suositusten perusteella on syytä lopuksi esittää muutamia johtopäätöksiä ympäristösopimusten merkityksestä EU:n ympäristödirektiivien täytäntöönpanossa. Koska kyse on ympäristödirektiivien täytäntöönpanosta, suositus edellyttää kirjallisia sopimuksia, joiden tulee olla täytäntöönpantavissa. Yksipuoliset sitoumukset, jotka viranomaisen tunnustaa, eivät täytä yhteisöjen tuomioistuimen edellyttämää sitovan sääntelyn vaatimusta.⁸⁰

EU:n viimeksi hyväksymien ympäristöpoliittisten toimintaohjelmien tavoitteiden mukaisesti suositus edellyttää, että EU:n ympäristösääntely mahdollistaa myös vapaaehtoisin ympäristösopimuksin toteutuvan itsesääntelyn ja vahvistaa toiminnanharjoittajien omavastuuta ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamisessa. Vapaaehtoisin ympäristösopimuksin täydennetään ympäristönsuojelun hallinnollis-oikeudellista ja taloudellista ohjausjärjestelmää. Suositus rakentuu eräänlaisen säännellyn itsesääntelyn lähtökohdasta, jossa ympäristöoikeudellisin normein (ympäristödirektiivit) määritellään ympäristösopimusten oikeudelliset puitteet ja sopimusosapuolena oleva taloudellinen sektori valitsee toimintatavat tavoitteiden toteuttamiseksi. Suosituksessa vastataan ympäristösopimuksia koskevaan kritiikkiin, joka koskee konkreettisten tavoitteiden puuttumista⁸¹ asettamalla ympäristösopimusten käytön edellytyksiksi yksiselitteisistä tavoitteista ja toteuttamisaikatauluista sopimisen.⁸² Tätä velvoitetta vahvistaa yhtäältä se, että sopimusten tulee olla täytäntöönpantavissa ja toisaalta se, että sopimukseen tulee liittää seuranta- ja raportointivaatimukset. Sopimusten valvonta voidaan jättää sopijaosapuolille edellyttäen, että valvonta voidaan toteuttaa asianmukaisesti. Viranomaisille jää kuitenkin viimekätinen vastuu sopimusten tavoitteiden noudattamisesta. Sopimusten noudattamatta

⁷⁷ Direktiivi 2003/4/EY, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta.

⁷⁸ Jans 2008 s. 139.

⁷⁹ Ks. esimerkiksi direktiivi 2006/66/EY paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta (27 artikla), direktiivi 2004/12/EY pakkauksista ja pakkausjätteestä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta (22 artikla), direktiivi 2002/96/EY sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (17 artikla), sekä direktiivi 2000/53/EY romuajoneuvoista (10 artikla) sekä energiapalveludirektiivi 2006/32/EY (6 artikla).

⁸⁰ Ks. esimerkiksi asia C-361/88, Komissio vastaan Saksa, Kok. 1991 s. 2567.

⁸¹ Ks. alaviitteen 43 edellä esitettyä.

⁸² Ks. esimerkiksi energiapalveludirektiivin (2006/32/EY) 6 artiklan 2 kohta, jonka mukaan direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi solmittavissa vapaaehtoisissa sopimuksissa on oltava selkeitä ja yksiselitteisiä tavoitteita, ja menettelyihin on kytkettävä seuranta- ja raportointivaatimuksia, jotka voivat johtaa toimien tarkistamiseen ja/tai lisätoimiin, jos tavoitteita ei saavuteta tai jos on todennäköistä, että niitä ei saavuteta.

jättämisen kannalta huomionarvoista on, että jätealan direktiiveissä sopimusten noudattamista vahvistetaan edellyttämällä, että jäsenvaltioiden on pantava direktiivin säännökset täytäntöön laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ellei sopimusta noudateta.⁸³

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen kannalta suositus on varovainen. Se edellyttää, että sopimusten tulee olla julkisesti saatavilla ja että ne julkaistaan kansallisessa virallisessa lehdessä tai muussa virallisessa asiakirjassa, johon yleisö voi tutustua. Lisäksi sopimuksissa tulee – mikäli tarkoituksenmukaista – turvata että sopimukseen osallistuvien yritysten osalta sopimuksen toteuttamista koskevat tiedot ovat julkisesti saatavilla. Esimerkiksi energiapalveludirektiivissä vapaaehtoisia ympäristösopimuksia koskeva tiedon saatavuus ilmaistaan direktiivin 6 (2) artiklassa seuraavasti: Vapaaehtoiset sopimukset on avoimuuden varmistamiseksi saatettava kansalaisten saataville ja ne on julkaistava ennen kuin niitä aletaan soveltaa, siinä määrin kuin se on mahdollista asiassa sovellettavien luottamuksellisuutta koskevien määräysten perusteella, ja sidosryhmiä on kehotettava antamaan niistä lausunto. Energiapalveludirektiivi menee suositusta hieman pidemmälle edellyttämällä, että sidosryhmille tulee varata mahdollisuus antaa sopimusluonnoksista lausuntonsa. Tätä vaatimusta ei yleensä ole asetettu. Toisaalta direktiivi ei edellytä savutettujen tulosten julkaisemista. Eräiden jätealan direktiivien mukaan tuloksista on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille ja komissiolle ja ne on saatettava yleisön saataville sopimuksen ehtojen mukaisesti.⁸⁴ Näiltä osin suositus vastaa EU:n ympäristösääntelyssä yleisemminkin omaksuttua ympäristötiedon saatavuuden korostusta. Samalla se jättää jäsenvaltioiden itsensä arvioitavaksi, missä määrin erilaiset sidosryhmät voivat vaikuttaa sopimuksen sisältöön. Suositus tai vapaaehtoisten ympäristösopimusten käytön mahdollistavat ympäristödirektiivit eivät sitä edellytä.

⁸³ Ks. esimerkiksi direktiivi 2006/66/EY paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista (27 artikla).

⁸⁴ Ibid.