



JUSSI VIERTIÖ

Hallitusti vai ajautuen?

Tutkimus Euroopan unionin päätöksenteosta



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Linnan luentosalissa K103, Kalevantie 5, Tampere,
19. päivänä tammikuuta 2008 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Kannen suunnittelu
Juha Siro

Taitto
Marita Alanko

Acta Universitatis Tamperensis 1282
ISBN 978-951-44-7152-0 (nid.)
ISSN 1455-1616

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2008

Puh. (03) 3551 6055
Fax (03) 3551 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 678
ISBN 978-951-44-7153-7 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

ESIPUHE

1990-luvun alussa seurasin työni vuoksi, kuinka pakkausdirektiivin säätäminen eteni Euroopan unionin instituutioissa. Tuo päätöksenteko näytti minusta sekavalta ja prosessin eri vaiheiden tulokset ennalta arvaamattomilta. Elämäntilanteeni muututtua sain mahdollisuuden analysoida tarkemmin tätä päätösprosessia Tampereen yliopiston Poliitiikan tutkimuksen laitoksen ohjaamana. Tälle työlle antoi pohjaa aikaisempi toimintani teollisuuden tuotannon ja liikkeenjohdon tehtävissä yhdistettynä vasta opittuun politiikan tietoon. Analysoidessani päätöksentekoa aloin löytää siitä säännönmukaisuutta ja ymmärtää sen sisältämää logiikkaa. Totesin myös, että monilla muillakin päätösprosessia seuranneilla oli ollut vaikeuksia sen ymmärtämisessä ja että jotkut politiikan tutkijatkin olivat esittäneet asiasta huonosti perusteltuja väittämiä. Tutkimukseni laajeni sitten kahden muun direktiivin päätösprosessien analysointiin ja siitä edelleen täksi väitöstutkimukseksi.

Euroopan unionin päätöksenteon tutkimuksen pääsuuntauksina pidetään nykyisin rationalismia ja konstruktionismia. Edellinen painottaa päätösten asiasisältöjä ja toiminnan rationaalista luonnetta, kun taas jälkimmäinen keskittyy henkilöihin ja päätöksen muotoutumiseen ryhmän sisällä. Yritysten hallinnossa on rationaalinen ajattelu nykyisin vallitseva, joten taustani on mitä todennäköisimmin ohjannut minua käyttämään rationalismin lähestymistapaa myös tässä tutkimuksessa.

Tutkimukseni ohjaajana on toiminut professori Jyrki Käkönen. Kiitän häntä lämpimästi käymistämme lukuisista keskusteluista, saamastani tuesta ja opastuksesta sekä myös siitä, että hän samalla on antanut tilaa omalle tavalteni työskennellä. Esitarkastajina ovat toimineet professori Markku Temmes ja valtiosihteeri Teija Tiilikainen. Kiitän heitä lämpimästi arvokkaista kommentteista.

Professorit Vilho Harle ja Osmo Apunen ovat kommentoineet työtäni eri vaiheissa, mistä olen heille kiitollinen. Direktiivejä koskevissa neuvotteluissa mukana olleet ministeriöiden virkamiehet, ylitarkastaja Juha Koponen, teollisuusneuvos Arto Lepistö ja yli-insinööri Markku Hietämäki, ja Suomen neuvottelijoita tekniikan alueella tukeneet yritysten ja järjestöjen edustajat,

johtaja Annukka Leppänen, johtava asiantuntija Marja Rasi-Kurronen ja osastopäällikkö Lassi Hietanen, ovat uhranneet aikaansa keskusteluihin kanssani ja kommentoineet analyyseni. Tämä on ollut tärkeää työni onnistumiselle, ja esitän heille parhaat kiitokseni. UPM-Kymmenen kirjasto on antanut minulle mahdollisuuden käyttää teknisten aikakauslehtien kokoelmaansa. Tampereen kaupunki on tukenut työn julkaisemista. Tyttäreni Annastiina on useassa vaiheessa kommentoinut käsikirjoitustani. Esitän heille ja kaikille työni edistymiseen tavalla tai toisella myötävaikuttaneille parhaat kiitokseni.

Vaimoni Raija on kuitenkin koko työn ajan ollut tärkein kommentoijani ja tukijani. Lukemattomat kerrat olemme yhdessä pohtineet ajatusteni ilmaisemista selkeällä suomen kielellä. Haluankin kiitollisena omistaa tämän tutkimuksen hänelle.

Valkeakoskella lokakuussa 2007

Jussi Viertiö

TIIVISTELMÄ

Tutkimukseni kohteena on Euroopan unionin päätöksenteko yhteismarkkinoita koskevan lainsäädännön alueella ja tavoitteeni on selvittää, mikä on keskeisimpien toimijoiden vaikutus päätösten sisältöön. Keskityn nimenomaan päätösten sisältöön ja jätän julkisuudessa käydyn keskustelun vähemmälle huomiolle. Analysoin pakkausdirektiivin, sähkömarkkinadirektiivin ja jätteenpolttodirektiivin säätämismenettelyt erillisinä case-tutkimuksina ja yhdistettyäni tapaukset vertailevan politiikan menetelmiä käyttäen pyrin arvioimaan unionia ja sen päätöksentekoa näiden tulosten pohjalta. Tutkimukseni teoreettinen viitekehys on poliittinen realismi, johon yhdistän piirteitä yrityksiä koskevasta strategisen valinnan teoriasta.

Tutkimani direktiivit säädettiin yhteistoiminta- tai yhteispäätösmenettelyinä ministerineuvoston ja parlamentin kesken. Kaikissa kolmessa tapauksessa ministerineuvosto oli keskeisin päättäjä ja tärkeimpiä vaikuttajia suurten jäsenvaltioiden hallitukset. Komissiolla ja parlamentilla oli vaikutuksensa päätöksiin, mutta ne eivät puuttuneet jyrkkiin hallitusten välisiin kiistoihin. Päätösprosesseja ohjasivat taustalta muutamien periaatteet, jotka olivat yhteisiä kaikille tapauksille. Muodollisesti samasta päätösmenettelystä huolimatta prosessit muodostuivat selkeästi toisistaan poikkeaviksi. Niihin ei voinut soveltaa yhtä ainoaa unionin päätöksentekoa kuvaavaa teoriaa, vaan havaittavissa oli vaihteleva määrä piirteitä useista teorioista. Päätöksentekoon kului aikaa ja resursseja, mutta se tuotti kuitenkin unionin kannalta laadullisesti hyviä päätöksiä. Päätösprosessi ei vaikuttanut hallitulta vaan näytti ajautuvan kulloisenkin tilanteen ohjaamana.

ABSTRACT

Decision-making in the European Union is often considered to be complicated and difficult to understand. In this research, I have analysed the decision-making processes of three directives in the area of the first pillar, the Common Market, i.e. the Directive on packaging and packaging waste, the Directive concerning common rules for the internal market in electricity, and the Directive on the incineration of waste, to find which actors determine the contents of the directive.

I studied the decision-making processes of those directives as separate case-studies and then combined the results, using the methods of comparative politics. I expressly concentrated myself on the contents of the directives, paying less attention to the discussions conducted in public. From the amendments of the contents I drew conclusions concerning the intentions of the actors. On the basis of my analyses, I finally tried to evaluate decision-making in the EU in general. As my theoretic framework I used political realism, with some features of strategic choice theory.

The directives were issued as the result of cooperative or co-decision procedures. In each of the three cases the Council of Ministers appeared to be the most important decision-maker. The Commission and the Parliament clearly had some influence on the contents, but they were not able or willing to arbitrate between the governments of the large member states if some remarkable disagreements arose. Despite the same procedure, the three decision-making processes differed clearly from one another. No single integration theory could be applied to explain all of them. Though finally yielding decisions of good quality, from the point of view of the Union, the decision-making process itself seemed to find its way as if conducted by the situation.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	11
2	TUTKIMUKSEN RAKENNE JA TUTKIMUSMENETELMÄ	16
2.1	Tutkimuksen rakenne ja teoreettinen viitekehys	16
2.2	Case-analyysit ja vertailevan politiikan tutkimus	19
2.3	Case-tutkimuksen analyysimenetelmä	21
2.4	Case-analyysien yhdistäminen	24
3	EUROOPAN UNIONIN PÄÄTÖKSENTEKO	26
3.1	Pääpiirteitä unionin kehityshistoriasta	26
3.2	Sopimusten mukaiset päätösmenettelyt	27
3.3	Euroopan unionin instituutiot ja unionin päätöksenteko	30
3.3.1	Komissio	30
3.3.2	Ministerineuvosto	32
3.3.3	Eurooppa-neuvosto	34
3.3.4	Parlamentti	35
3.3.5	Päätösprosessit	37
4	EUROOPAN UNIONIN PÄÄTÖKSENTEKOA KUVAAVAT TEORIAT	41
4.1	Lyhyt historia	41
4.2	Integraatioteoriat	43
4.2.1	Uusfunktionalismi	43
4.2.2	Hallitustenvälisyys	46
4.2.3	Uusfunktionalismin ja hallitustenvälisyyden ongelmia	49
4.3	Monikerroshallinto	50
4.4	Uusinstitutionalismi	51
4.5	Verkostotutkimus	53
4.6	Tutkijoiden käyttämiä päätösprosessien tyypittelyjä	55
4.7	Ideat Euroopan unionin päätöksenteossa	57
4.8	Tässä tutkimuksessa käytetyt teoriat	60

5	PAKKAUSDIREKTIIVIN SÄÄTÄMISPROSESSIN ANALYYSI	62
5.1	Direktiivin taustaa	62
5.2	Tilanne pakkausedirektiivistä päätettäessä	63
5.2.1	Pakkaaminen EU:n alueella	63
5.2.2	Pakkausmateriaalit	64
5.2.3	Tilanne eri jäsenmaissa	66
5.2.4	Ristiriitoja ja niihin liittyviä ajatustapoja	68
5.3	Pakkausedirektiivin sisällön muodostuminen	69
5.3.1	Analyysimenetelmän soveltaminen	69
5.3.2	Prosessin alku ja pääosasto XI:n ensimmäinen luonnos	71
5.3.3	Saksan pakkausasetus ja komission virallinen ehdotus	74
5.3.4	Parlamentin käsittely ja komission muutettu ehdotus	78
5.3.5	Ministerineuvoston päätös yhteisestä kannastaan	80
5.3.6	Direktiivin lopullinen hyväksyminen	81
5.3.7	Pakkausmateriaalien markkinahäiriön käsittely	84
5.3.8	Toimijoiden intentioiden tarkastelu	85
5.4	Yhteenvedo direktiivin päätösprosessista	87
5.5	Vertailu Jonathan Golubin analyysin kanssa	89
6	SÄHKÖMARKKINADIREKTIIVIN SÄÄTÄMISPROSESSIN ANALYYSI	92
6.1	Direktiivin taustaa	92
6.2	Tilanne sähkömarkkinadirektiiviä säädettäessä	93
6.2.1	Sähkömarkkinoiden erityispiirteitä	93
6.2.2	Sähkön tuotantotekniikka	94
6.2.3	Tilanne keskeisissä jäsenmaissa	95
6.3	Sähkömarkkinadirektiivin sisällön muodostuminen	97
6.3.1	Analyysimenetelmän soveltaminen	97
6.3.2	Säätämisprosessin alku	100
6.3.3	Komission ehdotus	102
6.3.4	Parlamentin käsittely ja komission muutettu ehdotus	105
6.3.5	Neuvottelut yhteisestä kannasta	107
6.3.6	Ministerineuvoston yhteinen kanta ja päätös direktiivistä	110
6.3.7	Toimijoiden intentioiden tarkastelu	114
6.4	Yhteenvedo direktiivin päätösprosessista	117
7	JÄTTEENPOLTTO-DIREKTIIVIN SÄÄTÄMISPROSESSIN ANALYYSI	121
7.1	Direktiivin taustaa	121
7.2	Tilanne jätteenpoltto-direktiiviä säädettäessä	122

7.2.1	Jätteen poltto	122
7.2.2	Jätteet polttoaineena	124
7.3	Jätteenpolttodirektiivin sisällön muodostuminen	126
7.3.1	Analyysimenetelmän soveltaminen	126
7.3.2	Päätösprosessin alku	127
7.3.3	Komission ehdotus ja parlamentin kannanotto	129
7.3.4	Yhdistetty ehdotus jätteenpolttodirektiiveistä ja sen käsittely	132
7.3.5	Päätös direktiivistä	135
7.3.6	Toimijoiden intentioiden tarkastelu	139
7.4	Yhteenvedo jätteenpolttodirektiivin päätösprosessista	141
8	TARKASTELU TEEMOJEN AVULLA	144
8.1	Tämän tutkimuksen teemat	144
8.2	Instituutioiden toiminta ja niiden väliset suhteet	145
8.2.1	Komission toiminta	145
8.2.2	Parlamentin toiminta	147
8.2.3	Hallitusten ja ministerineuvoston toiminta	148
8.2.4	Instituutioiden yhteistyö päätösproesseissa	149
8.2.5	Komission johtajuus päätöksenteossa	151
8.2.6	Yhteenvedo instituutioiden yhteistoiminnasta	153
8.3	Ideat Euroopan unionin päätöksenteossa	154
8.3.1	Ideoiden käsittelytapa tässä tutkimuksessa	154
8.3.2	Ideat päätösten sisällössä	155
8.3.3	Ideat päätösproesseissa	157
8.3.4	Yhteenvedo ideoiden vaikutuksesta	158
8.4	Päätösten laatu	159
8.4.1	Laadun arviointi	159
8.4.2	Päätösten rationaalisuus	160
8.4.3	Päätösten onnistuneisuus	162
9	YHTIENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	164
9.1	Yhteenvedo tutkimusprosessista	164
9.2	Yhteenvedo päätösproesseista	165
9.3	Johtopäätökset	171
	LÄHTEET	175

1 JOHDANTO

Euroopan unionin päätöksentekoa kuvataan usein monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Sitä tarkastellaan sekä lehtikirjoituksissa että tutkijoiden kannanotoissa monella tavalla ja erilaisista näkökulmista. Hallitukset esittävät asioita puhtaasti omalta kannaltaan ja painottavat itselleen myönteisiä asioita. Lobbyajat ja painostusryhmät uskovat pystyneensä vaikuttamaan päätösten sisältöön esittämättä useinkaan tarkempia analyysejä väitteidensä tueksi. Kansalaisten on erittäin vaikeaa muodostaa kuvaa unionin toiminnasta päätöksiä tehtäessä. Euroopan unioni on myös tutkijoille ongelmallinen. Esimerkiksi John Peterson toteaa, että unioni ei mukaudu vallitseviin teorioihin vaan toimii tavalla, joka poikkeaa aikaisemmasta, ja asettaa siten tutkijan aina uuteen tilanteeseen¹. Tarkastelijan painotukset näkyvät monesti lopputuloksessa, ja olen havainnut, että samastakin unionin päätösprosessista voidaan löytää tukea useille jopa vastakkaisille teorioille. Analysoin tässä tutkimuksessa Euroopan unionin päätösprosesseja päätöksen sisällön kautta. Päätelen päätösehdotuksen sisällön muutoksista unionin instituutioiden ja muiden toimijoiden intentioita ja jätän julkisuudessa käydyn keskustelun ja siinä esitetyt argumentit vähemmälle huomiolle.

Kuten päätösten arvioinneissa on Euroopan unionin rakenteen kuvauksissakin merkittäviä painotuseroja. Lähden tässä tutkimuksessa Olli Rehnin tapaan unionista itsenäisten valtioiden yhteisönä, jolloin kotimaassaan parlamentaarisessa vastuussa olevat hallitusten edustajat tekevät päätöksiä ministerineuvostossa. Toinen keskeinen instituutio on itsenäinen komissio. Järjestelmää täydentävät Euroopan parlamentti ja EY:n tuomioistuin. Suurista linjoista päättää Eurooppa-neuvosto.²

Jäsenvaltiot ovat siis itsenäisiä, mutta niiden on sopeutettava sekä tavoitteensa että toimintansa muiden jäsenvaltioiden kanssa yhdenmukaisiksi. Näistä lähtökohdista on luonnollista hyväksyä Euroopan unionin tehtäväksi useiden

1 Peterson – Bomberg 1999, 252–253.

2 Rehn 2003, 41–43.

tutkijoiden esittämä määrittely. Sen mukaan unionin tehtävä on sellaisten kysymysten hoitaminen, joita kansallisvaltiot eivät voi hoitaa yksin vaan jotka vaativat yhteistoimintaa muiden valtioiden kanssa. Unionin toimintaa arvioidaan tässä tehtävässä onnistumisen kautta.³ Yhteisön etu vaatii siis onnistumista tässä tehtävässä, ja tämän edun voi katsoa toteutuvan yksittäisen päätöksen kohdalla, jos päätös on pitkällä tähtäimellä hyödyksi jäsenvaltioille ja sopu-soinnussa unionin periaatteitten kanssa. Unionin päätöstilanteessa on yleensä selkeitä ristiriitoja, koska yksittäisten hallitusten tavoitteiden sopeuttaminen tapahtuu juuri päätösprosesseissa. Yhteisön päätösten on sovelluttava koko unionin alueelle, ja usein ne ovat vastoin joidenkin jäsenvaltioiden hallitusten ajamia intressejä. Hallitusten intressit ovat usein myös keskenään ristiriidassa. Päätöstilanteessa ovat siis selkeästi esillä toisaalta yhteisön eli Euroopan unionin ja toisaalta yksittäisten hallitusten tavoitteet. Tällaisen ristiriitatilanteen käsittelyä varten Amie Kreppel on jakanut asiat kahdelle tasolle. Makrotasolla ovat yhteisön tavoitteet ja mikrotasolla hallitusten intressit.⁴ Euroopan unionin päätöksenteossa makrotason asiat jäävät usein taustalle, koska hallitusten ja unionin instituutioiden kesken vallitsee periaatteellinen yksimielisyys uuden säädöksen tavoitteista. Mikrotasolla sen sijaan käydään tiukkoja neuvotteluja hallitusten omien intressien saamisesta mukaan tai säilyttämisestä päätösehdotuksessa. Tämä osaltaan luo kuvaa riitaisesta päätöksenteosta, vaikka taustalla olisikin laaja yksimielisyys unionin tasolla asetetuista tavoitteista.

Käsittelen Euroopan unionia itsenäisten valtioiden yhteisönä, joten tutkimukseni luonnollinen teoreettinen viitekehys on poliittinen realismi. Hans J. Morgenthau'n mukaan keskeisimpiä toimijoita ovat jäsenvaltioiden hallitukset, joiden toimintaa määräävät suhteellisen pysyvät intressit. Poliitiikka on rationaalista ja hallitusten tavoitteena on minimoida riskit ja maksimoida hyödyt. Hallitukset voivat edistää tavoitteidensa saavuttamista myös tekemällä yhteistyötä tai toimimalla kansainvälisissä järjestöissä.

Morgenthau'n keskeinen käsite on valta, ja valtatasapaino on hänen mukaansa moniarvoisen yhteiskunnan pysyvä ilmiö. Muodostunut valtatasapaino voi säilyä ja ohjata kehitystä vakaissa oloissa. Konfliktieissa toimitaan tällöin rauhanomaisesti ja väkivalta voidaan hyväksyä vain tarkoin määritellyissä tilanteissa. Näin menetellään kehittyneiden maiden sisäpolitiikassa. Morgenthau ei näe mahdollisena samanlaisen tilanteen syntymistä myös kansainvälisen politiikan alueella. Kansallisvaltio on historiallisen kehityksen tulos, ja

3 Esim. Milward 1994, 10–16, Andersen – Eliassen 1996, 1–5.

4 Kreppel 2002, 17.

kehitys voi tuottaa myös toisenlaisia, esimerkiksi suurempia yksiköitä.⁵ Katson Euroopan unionin tällaiseksi suuremmaksi yksiköksi, jossa jäsenvaltioiden hallitukset toimivat yhteisesti hyväksytyjen sääntöjen puitteissa. Hallitukset ovat siirtäneet tiettyjä toimintoja ja tietyn osan valtaa komissiolle ja Euroopan parlamentille, joita näin ollen käsittelen itsenäisinä toimijoina. Painotan vielä, että realismi ei merkitse samaa kuin hallitustenvälisyys, koska jäsenvaltiot ovat hyväksyessään yhteistoiminnan säännöt siirtäneet valtaa unionin instituutioille.

Euroopan unionin päätöksentekoa tarkasteltaessa on viitekehyksinä usein käytetty integraatioteorioita, kuten uusfunktionalismi ja hallitustenvälisyys, tai unionin tutkimukseen spesifisesti suunnattuja teorioita, kuten monikerros-hallinto, uusinstitutionalismi ja verkostotutkimus. Tutkijat ovat niiden pohjalta muodostaneet unionin päätöksenteon tyyppittelyjä.⁶ Koska kukin näistä teorioista pystyy selittämään unionin päätöksentekoa vain osittain, päädyin valitsemaan niiden sijasta tutkimukseni viitekehykseksi realismin. En siis tutkimuksessani nojaa mihinkään näistä Euroopan unioniin liitetystä teorioista, mutta käytän niitä hyväkseni ajatusmalleina päätöksiä selittäessäni. Kunkin case-analyysin lopuksi tarkastelen, miten kyseinen tapaus on toteuttanut näitä teorioita ja päätöksenteon tyyppettä. Yhteenvedossa arvioin sitten kokonaisuutena näiden teorioiden käyttökelpoisuutta.

Tutkimukseni kohdistuu unionin ensimmäisen pilarin lainsäädäntöä koskevaan päätöksentekoon. Tavoitteeni on selvittää, miten direktiivin sisältö muodostuu jäsenvaltioiden ja unionin instituutioiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja mikä on keskeisimpien toimijoiden vaikutus päätöksen sisältöön. Tarkastelen samalla Euroopan integraatioon ja unionin toimintaan liitettyjen teorioiden käyttökelpoisuutta päätöksiä selitettäessä.

Tarkastelen tässä tutkimuksessa Euroopan unionin päätöksentekoa kolmen direktiivin eli unionin kolmen sisäisen lain syntyprosessin kautta. Nämä direktiivit ovat pakkausdirektiivi 94/62 EY, sähkömarkkinadirektiivi 96/92 EU ja jätteenpolttodirektiivi 2000/76 EU. Nämä päätökset kuuluvat ensimmäisen pilarin eli yhteismarkkinoiden alueelle, ja ne tehtiin yhteispäätösmenettelynä parlamentin ja ministerineuvoston kesken. Ajallisesti tutkimukseni kohdistuu siis 1990-luvulle. Olen analyyseni tehdessäni asettanut lähtökohdaksi päätöksen sisällön muodostumisen päätösprosessin aikana ja pyrin ehdotusten sisällön muutoksista päättelemään niitä tekijöitä, jotka ovat olleet vaikuttamassa

5 Morgenthau 1978, 9–12.

6 Wallace 2000, 28–35, Bulmer 1998, 395.

näiden muutosten syntymiseen. Oleellista on silloin tunnistaa keskeiset riskit ja ymmärtää tapa, jolla ne soviteltiin. Tulosten yhdistämisessä sovel-
lan vertailevan politiikan tutkimuksen käyttämää teema-ajattelua tarkastelun
kohdistamiseksi tiettyihin keskeisiin asioihin. Päätösten laadun arviointi on
ongelmallista, koska siinä subjektiiviset tekijät vääjäämättä korostuvat, mutta
uskaltaudun siitä huolimatta arvioimaan myös päätösten laatua.

Käyttämäni tapa päätösten laadun arvioinnissa on tarkastella, missä määrin
päätökset ovat perusteltavissa pelkästään yhteisön tavoitteiden avulla. Direk-
tiivä on tällöin tarkasteltava ratkaisuna vallinneeseen tilanteeseen. Päätöspro-
sesseista pyrin arvioimaan, onko yhteisön päätöksenteko karsinut lopullisista
päätöksistä yksittäisten hallitusten intressit ja yhteisön kannalta perusteemat-
tomat vaatimukset.

Päätösten laadun arvioinnin suhteen Michael D. Resnik erottaa termit
oikea päätös ja rationaalinen päätös. Päätös on oikea, jos sen seuraukset ovat
positiivisia. Arvio voidaan tehdä vain jälkikäteen, ja ongelmana on muiden
tekijöiden vaikutus tarkastelujakson aikana. Päätös on rationaalinen, jos se
ottaa huomioon päätöshetkellä tunnetut faktat ja pyrkii niistä lähtökohdista
maksimoimaan hyödyt kasvattamatta riskejä. Rationaalisuus voidaan arvioida
päätöshetkellä. Resnik huomauttaa, että oikea päätös ei välttämättä ole ratio-
naalinen.⁷

Morgenthau lähtee siitä, että politiikan puitteissa tehdyt päätökset ovat
rationaalisia ja niitä on arvioitava intresseihin nojautuen. Päätöksiä perustel-
laan usein moraalin ja laillisuuden avulla, mutta tutkijan on pitädyttävä pel-
kästään intresseihin.⁸ Resnikin jaottelussa on siis painotettava rationaalisuutta.
Myös Andrew Moravcsik kiinnittää huomionsa toimijan tavoitteiden ja hänen
julkisuudessa esittämiensä perustelujen poikkeamiseen toisistaan. Hän jakaa
tämän takia tutkijan lähteet kahteen luokkaan, "kovat lähteet" (hard sour-
ces) ja "pehmeät lähteet" (soft sources). Kovia lähteitä ovat sopimukset, ins-
tituutioiden viralliset päätökset, kokousten pöytäkirjat ja osapuolten sisäiset
muistiot. Pehmeitä lähteitä puolestaan ovat pidetyt puheet, lehtikirjoitukset ja
useimmiten myös asiantuntijoiden arviot. Moravcsik huomauttaa, että puheet
ja kirjoitukset on aina kohdistettu jollekin yleisölle jossakin tarkoituksessa ja
niiden käyttäminen harkitsemattomasti tutkimuksen lähtökohdaksi vie hel-
posti vääriin johtopäätöksiin. Sen takia tutkijan on niin pitkälle kuin mahdol-

7 Resnik 1987, 12.

8 Morgenthau 1978, 7.

lista käytettävä kovia lähteitä. Pehmeitä lähteitä käytettäessä on aina harkittava tavoitteen ja kohderyhmän vaikutus tekstin sisältöön.⁹

Päätöksenteko määritellään yleisesti toimintatavan valinnaksi tietyssä tilanteessa. Päätösprosessi jaetaan tällöin kolmeen vaiheeseen: päätöksen valmistelu, päätöksen tekeminen ja toimeenpano. Valmisteluvaiheessa täsmennetään tavoitteet, analysoidaan toimintaympäristö ja selvitetään vaikuttavat tekijät. Analyysien perusteella muodostetaan mahdolliset toimintavaihtoehtot ja arvioidaan niiden toimeenpanosta johtuvat seuraukset. Päätöksentekovaiheessa valitaan kokonaisuuden kannalta paras vaihtoehto, jolloin arviointiperusteena ovat konkreettisten asioiden lisäksi myös arvot ja periaatteet. Samalla sovitaan yleensä päätöksen toimeenpanosta.

Euroopan unionin päätöksentekoa tutkittaessa katsotaan usein erilliseksi vaiheeksi päätös asian ottamisesta käsittelyyn. Esimerkiksi Ben Rosamond käyttää seuraavaa jaottelua unionin päätöksenteossa: asian ottaminen käsitteelyyn (agenda setting), politiikan muotoilu (policy formulation), päätös (policy decision) ja päätöksen toimeenpano (implementation).¹⁰ Käsittelen tässä tutkimuksessa Rosamondin jaottelun mukaan päätösprosessien kolmea ensimmäistä vaihetta, mutta päätöksen toimeenpanon olen rajannut tutkimukseni ulkopuolelle.

Tutkimukseni sisältö jakaantuu siten, että kappaleessa kaksi esittelen tutkimukseni rakenteen ja käytetyt menetelmät. Kappaleessa kolme käyn lyhyesti läpi ne unionin päätösmenettelyt, joita käytettiin tämän tutkimuksen kohteena olevien direktiivien päätösprosesseissa. Jatkan esittelemällä tutkijoiden näkemyksiä instituutioiden toiminnasta ja niiden osuudesta unionin päätösprosesseissa. Seuraavaksi kappaleessa neljä tarkastelen Euroopan unionin päätöksentekoon liittyviä teorioita. Kappaleissa viisi, kuusi ja seitsemän ovat pakkausdirektiivin, sähkömarkkinadirektiivin ja jätteenpolttodirektiivin analyysini. Kappaleessa kahdeksan yhdistän case-analyysien tulokset vertailemalla niitä keskenään kolmen teeman johdattamana. Kappaleessa yhdeksän esitän sitten loppupäätelmäni ja teen yhteenvedon koko tutkimuksesta.

9 Moravcsik 1999, 10–11 ja 500.

10 Rosamond 2000, 112.

2 TUTKIMUKSEN RAKENNE JA TUTKIMUSMENETELMÄ

2.1 Tutkimuksen rakenne ja teoreettinen viitekehys

Tavoitteeni on tutkia Euroopan unionin päätöksentekoa ja päätöksiin vaikuttaneita tekijöitä kolmen direktiivin säätämisen prosessin analysoinnin kautta. Tutkimuksen ensimmäisenä vaiheena analysoin kunkin päätösprosessin erikseen case-menetelmällä. Analyysini lähtökohtana ovat päätösehdotusten sisällön muutokset niiden siirtyessä päätösmenttelyjen mukaisesti instituutiosta toiseen. Sisällön muutoksista päätelen jäsenvaltioiden hallitusten, unionin instituutioiden ja muiden tekijöiden vaikutusta päätösprosessissa. Ensimmäisen vaiheen tuloksena on kuva päätöksen sisällön muodostumisesta kunkin direktiivin kohdalla erikseen. Tämän jälkeen jatkan vertailevan politiikan tutkimuksen keinoin etsimällä tapausten samankaltaisuuksia ja eroavuuksia ja pohdin, mitkä tekijät olivat syynä esille tulleisiin eroihin. Kyseessä on tyypillinen vertailevan politiikan tutkimuksen sovellutus, jossa olen valinnut kolme tapausta valaisemaan prosessia yleisesti. Lopuksi arvioin, mitä yleisempää on pääteltävissä Euroopan unionista näiden kolmen tapauksen perusteella.

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys on poliittinen realismi. Realismin mukaan maailmassa vallitsee valtioiden muodostama järjestelmä, jossa jokaisella on vapaus ajaa omia intressejään. Vastuu valtioiden ja samalla kansalaisten menestyksestä kuuluu hallituksille, ja politiikan tutkimuksessa on sen vuoksi keskityttävä ensisijaisesti hallitusten toimien tarkasteluun. Hallitusten päätöksentekoa ohjaavat intressit. Hallitukset ovat kyllä tietoisia laillisuuden ja moraalin vaatimuksista ja esittävät päätöksilleen näihin liittyviä perusteluja, mutta tutkijan on realismin mukaan keskityttävä intresseihin. Poliitiikkaa on aina arvioitava nähtävissä olevien seurausten perusteella, joten hyvä politiikka on luonteeltaan rationaalista.¹

Valtioiden yhteistoiminnassa syntyy aina ristiriitoja, jotka vaativat neuvotteluja ja sopimista. E. H. Carrin mukaan juridisissa kysymyksissä riidat

1 Spegele 1996, 85–88, Morgenthau 1978, 8–11.

voidaan ratkaista tuomioistuimessa, mutta poliittisissa kysymyksissä ratkaisu on haettava neuvottelemalla. Osapuolet eivät näissä neuvotteluissa ole tasavertaisia, vaan kompromissi syntyy yleensä lähempää vahvemman osapuolen kantaa.² Andrew Moravcsik puolestaan sanoo, että Euroopan unionissa sopimusta haluavien on useimmiten annettava periksi, jotta sopimus syntyisi.³

Morgenthau mukaan nykyinen kansallisvaltioihin perustuva järjestelmä on historiallisen kehityksen tulos. Realistisen teorian mukaan toisenlaisten, esimerkiksi suurempien, yksiköiden muodostuminen on mahdollista. Nämä yksiköt eivät kuitenkaan synny idealististen aatteiden vaan realismin sääntöjen mukaisesti. Taistelu vallasta käydään näissä yksiköissä ilman väkivaltaa, koska fyysinen väkivalta on niissä muuttunut taloudellisten sidosten näkymättömäksi verkostoksi. Tilanne muistuttaa kehittyneiden maiden sisäpolitiikkaa.⁴ Euroopan unioni on yhteisö, johon valtiot ovat hakeutuneet omien intressiensä perusteella ja jossa ne haluavat myös pysyä. Siksi unionin perussopimuksia noudatetaan ja omia intressejä ajetaan niiden puitteissa. Sopimusten mukaan valtaa on siirretty komissiolle ja Euroopan parlamentille, joten käsittelen niitä päätöksenteossa itsenäisinä toimijoina.

Realismin keskeinen käsite on valta. Intressit määrittävät valtana. Hallituksen toimia ohjaavat intressit voivat valtion intressien ohella olla hallituksen omia tai sen keskeisen puolueen intressejä. Taloustieteessä valtaa vastaava termi on varallisuus. Euroopan unionin ensimmäisen pilarin alueella käsitellään useimmiten kauppaa ja talouteen liittyviä kysymyksiä. Käytänkin analyysissäni käsitteen valta sijasta yleisesti käsitettä taloudellinen hyöty. Myös hallitusten asema sisäpolitiikassa tulee usein esille niiden unionia koskevissa kannanotoissa.

Euroopan unionin päätöksentekoa koskevissa tutkimuksissa on viime aikoina paljon käytetty kvantitatiivista tutkimusta, jolla arvioidaan unionin instituutioiden valtasuhteita. Tällöin on tarkasteltu eri instituutioiden tekemiä muutosehdotuksia ja niiden läpimenoa lopulliseen päätökseen. Keskusteluun on noussut kysymys ehdotettujen muutosten tärkeydestä päätöksen kokonaisuuden kannalta, koska pelkkä lukumäärä ei välttämättä anna oikeaa kuvaa. Esimerkiksi Christiane Kasack on havainnut parlamentin vaikutuksen vähenvän käsiteltävän asian tärkeyden kasvaessa.⁵ Asioiden tärkeydellä näyttäisi

2 Carr 1966, 205–207.

3 Moravcsik 1999, 497.

4 Morgenthau 1978, 9–12 ja 36–39.

5 Kasack 2004, 241–260.

olevan vaikutusta unionin päätöksentekoa koskevien tutkimusten tuloksiin. Yritysten johtamista koskevissa teorioissa lähdetään siitä, että strategian käsittelyyn valitaan vain kaikkein keskeisimmät asiat. Koska direktiivien päätösprosesseissa käsittelyyn tulevia asioita on erittäin paljon, olen päättänyt yritys-teorioiden mukaiseen valintaan.

Yritysten johtamisessa sovelletaan yleisimmin strategisen valinnan teoriaa. Sen mukaan toimijat ovat itsenäisiä ja rationaalisesti ajattelevia ja valitsevat päätöksiksi senhetkisen tiedon mukaan parhaita vaihtoehtoja. Yrityksen ohjauksen tärkein väline on strateginen suunnitelma. Tämän suunnitelman keskeinen ominaisuus on sen sisäinen logiikka, jonka mukaan suunnitelman tulee sisältää kaikki yrityksen tavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavat tekijät.⁶ Suunnitelman laadinnassa nojaututaan yleensä Igor Ansoffin esittämään ajattelumalliin. Sen mukaan päätökset jaetaan strategiselle ja operatiiviselle tasolle. Strategiset päätökset koskevat koko yritystä ja ovat varsin pysyviä, ja päätökset tekee viime kädessä yksikön hallitus. Operatiiviset päätökset puolestaan tekee yksikön toimiva johto, ja niiden on oltava hyväksytyt strategian mukaisia. Operatiivisia päätöksiä voidaan tehdä nopeastikin uudelleen tilanteen niin vaatiessa.⁷ Kun rinnastan direktiivin päätösprosessin yritysten strategiseen suunnitteluun, keskityn Ansoffin ajattelun mukaisesti pääasiassa strategisiin kysymyksiin ja seuraan niitä päätösprosessin aikana. Kysymys asioiden tärkeydestä tulee näin luonnostaan otetuksi huomioon.

Poliittisella realismilla ja yritysten strategisen valinnan teoriolla on runsaasti yhteisiä piirteitä. Molemmissa toiminta on rationaalista ja päätöksiä tehdään nähtävissä olevien tulosten perusteella. Kummassakin teoriassa toimijoilla on selkeä tavoitteen asettelu ja toiminta tähtää tavoitteen saavuttamiseen. Realismissa tavoitteena on valta, yrityksissä puolestaan taloudellinen tulos eli varallisuuden kasvattaminen. Euroopan unionissa ja yritysten hallituksissa on myös paljon yhteisiä toiminnallisia piirteitä. Molemmissa jäsenet tuntevat toisensa ja ovat sitoutuneet pitkäaikaiseen yhteistyöhön. Jotta yhteisö voisi toimia, päätöksiä on tehtävä, ja tehdyt päätökset sitovat kaikkia. Informaation kulku on vapaata. Yrityksen strateginen suunnitelma on kokonaisuus, jonka tulee sisältää kaikki keskeiset tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi tarvittavat resurssit. Tultuaan hyväksytyksi yrityksen hallituksessa suunnitelma ohjaa yrityksen toimintaa. Direktiivi on myös suunnitelma ja ohje tietyn asian hoitamiseksi

6 Stacey 2000, 21–60.

7 Ansoff 1988, 6.

unionin sisällä. Näillä perusteilla katson, että voin rinnastaa direktiivistä päättämisen yritysten strategisen suunnitelman valmistamiseen.

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys on siis poliittinen realismi, johon olen liittänyt piirteitä yritysten strategisen valinnan teoriasta. Euroopan unioni on yhteisö, johon tietyt valtiot ovat liittyneet omien etujensa takia ja jossa ne pyrkivät sopimusten puitteissa ajamaan omia intressejään. Rinnastaessani direktiivin päätöksenteon yritysten strategisen suunnitelman valmistamiseen käytän tarkasteltavien kohteiden valinnassa tämän suunnitelman mukaista ajattelumallia. Voin tällöin keskittyä vain tärkeimpiin eli strategisen tason asioihin.

Tutkimukseni pohjautuu siis realismiin, mutta kuljetan analyyseissäni mukana ajatusmalleina Euroopan integraatioon ja unionin toimintaan kohdistuvia teorioita ja tarkastelen kunkin analyysin päätteeksi, mitkä näiden teorioiden piirteistä tulivat esille. Pyrin tällä tavoin testaamaan näiden teorioiden soveltuvuutta unionin päätöksenteon tutkimukseen ja arvioin samassa yhteydessä tutkijoiden esittämiä päätös metodien tyypittelyjä. Tutkimukseni yhteenvedo-osassa tarkastelen sitten tilannetta kokonaisuutena ja pyrin päättelemään, mitä analysoimani tapaukset kertovat näistä teorioista. Ideoiden suhteen soveltan Judith Goldsteinin ja Robert O. Keohanen esittämää ajattelutapaa, jonka mukaan ideoiden vaikutusta etsitään nimenomaan päätösten sisällöstä ja niitä käytetään intressien tavoin päätösten selittämisessä.⁸

2.2 Case-analyysit ja vertailevan politiikan tutkimus

Periaatteidensa mukaan case-tutkimus paneutuu esille otettaviin tapauksiin varsin perusteellisesti ja tuottaa yksityiskohtaista tietoa, jolloin asioiden kompleksisuus ja vivahteet tulevat hyvin esille. Tutkittava kohde sidotaan samalla tiettyyn aikaan ja paikkaan. Case-menetelmää käytetään usein myös prosessien tutkimukseen, jolloin seurataan kohteiden kehittymistä ajan mukana. Tutkimuksen on kuitenkin noudatettava tiettyjä perussääntöjä. B. Guy Peters toteaa, että tulosten yleistettävyyden on case-analyyseissä ongelmallisempaa kuin esimerkiksi kvantitatiivisessa tutkimuksessa, jossa puolestaan on tehtävä yksinkertaistuksia. Yleistettävyyden saavuttamiseksi on hänen mukaansa oleellista, että eri tapauksissa käytetään samaa teoriapohjaa ja samaa tutkimuskehikkoa, sillä erilaisten tutkimusten yhdistely vie helposti vääriin johtopäätöksiin.

8 Goldstein – Keohane 1993, 2–30.

Tapausten valinta on puolestaan tehtävä siten, että se tukee tutkimuskysymyksen käsittelyä. Pyrittäessä yleistykseen tapausten on oltava keskeisiä tutkittavalle alueelle. Toisaalta on tärkeää, että tapaukset ovat tutkittavan asian suhteen toisistaan poikkeavia.⁹

Peter Calvert kiinnittää huomiota tutkijan osuuteen virhelähteenä. Analysoijan on pyrittävä tarkastelemaan asioita monipuolisesti ja usean informaation valossa ja pohdittava erilaisia selitysmalleja. Erityisen tärkeää tämä on kvalitatiivisessa tutkimuksessa. Kirjoittaja huomauttaa, että usein on hyödyllistä pohtia, miten tapahtumien olisi pitänyt kulkea ihannetapauksessa ja verrata sitä todellisuuteen.¹⁰

Valitsemani kolme tapausta ovat Euroopan unionin sisämarkkinoita koskevan sisäisen lain päätösprosesseja. Yleistyksen voidaan silloin kohdistaa perustellusti vain sisämarkkinoita koskevaan lainsäädäntötyöhön. Analysoin kaikki tapaukset samaa tutkimuskehikkoa noudattaen. Käytän poliittisen tarkastelun lisäksi koko ajan teknis-hallinnollista näkökulmaa ja soveltuvilta osin myös kansantaloustieteen mukaista ajattelua, yrityslogiikkaa ja muita kyseen tulevia näkökulmia. Pyrin näin saamaan tapahtumat hyvin monipuolisen tarkastelun piiriin. Valitsemani tapaukset poikkeavat lopullisen päätöksen syntytavan suhteen toisistaan selkeästi. Pakkausdirektiivi syntyi äänestyspäätöksellä ministerineuvostossa, sähkömarkkinadirektiivi sitkeiden hallitustenvälisten neuvottelujen jälkeen yksimielisesti ja jätteenpolttodirektiivi parlamentin ja ministerineuvoston neuvottelun jälkeen varsin nopeasti. Tapaukset antavat siten mahdollisuuden esimerkiksi unionin keskeisten instituutioiden ja niiden suhteiden arviointiin. Petersin asettamat edellytykset tapausten yhdistämiselle ja yleisempien johtopäätösten tekemiselle ovat siis olemassa.

Tapausten vertailu on vaikea toteuttaa siten, että se kattaisi samanaikaisesti kaikki mahdolliset piirteet. Tästä syystä käytän Robert K. Yinin esittämää teema-ajattelua. Sellaisissa tapauksissa, joissa vaikuttavia tekijöitä on paljon, on hänen mukaansa perusteltua kohdistaa huomio valittuihin teemoihin, joiden merkitystä kokonaisuuden kannalta haluaa selvittää. Kyseessä on siis tutkijan subjektiivinen valinta asioista, joita hän pitää tutkimuksensa kannalta keskeisimpinä, tai tekijöistä, joiden vaikutusta hän haluaa erityisesti selvittää.¹¹ Teemojen valinta on samalla myös rajaus, joka jättää niiden ulkopuoliset tekijät vähemmälle huomiolle. Tämän vuoksi teemojen on katettava tutkittava

9 Peters 1998, 141.

10 Calvert 2002, 9.

11 Yin 1994, 30–48.

alue siten, että esitettyyn kysymykseen saadaan luotettava vastaus. Valitsen siis tapausten yhdistämistä varten kolme teemaa ja etsin niiden puitteissa tapausten yhteisiä ja poikkeavia piirteitä.

2.3 Case-tutkimuksen analyysimenetelmä

Sovellan siis case-tutkimusta kolmen direktiivin säätämisen prosessin analysointiin. Robert E. Stake toteaa tästä menetelmästä, että periaatteessa tutkija ensin analysoi hajalle koko tapauksen, tulkitsee sitten osat ja kerää ne yhteen muodostaen uskottavan selityksen. Päätely on aina tutkijan oma tulkinta asioista, minkä vuoksi viitekehityksen valinta ja ennako-oletukset on tärkeää ilmoittaa ennalta.¹² Tämän tutkimuksen viitekehitys on poliittinen realismi. Realismin mukaan päätökset tehdään intressien perusteella, jolloin päättäjillä on aina tietyt tavoitteet. Intressit käsitetään yleensä varsin staattisiksi, joten ne pysyvät samoina pitkiäkin ajanjaksoja¹³. Hallitukset ja muut toimijat joutuvat kuitenkin päätöksiä tehdessään reagoimaan esille tuleviin ehdotuksiin ja ottamaan huomioon muidenkin osapuolten kannat. Asioiden käsittelyn tempo saattaa Euroopan unionissa olla hyvinkin nopea, ja päättäjien on priorisoitava tavoitteitaan. Tehdyn ehdotuksen vastustaminen voi omien tavoitteiden kannalta olla tärkeämpää kuin tiukka pitäytyminen aiempiin kannanottoihin. Erityisesti enemmistöpäätöksiä tehtäessä yhteistoiminta on tärkeää. Hans Morgenthau sanoo samasta asiasta, että on erotettava se, mikä on pysyvästi tavoiteltavaa, siitä, mikä on kyseisessä tilanteessa mahdollista¹⁴.

Teoksessaan “Explanation and Understanding” Georg Henrik von Wright ehdottaa intentionaaliseen ymmärtämiseen perustuvaa menetelmää tapahtumien selittämiseen historian ja yhteiskuntatieteiden alueella. Tuon menetelmän mukaan toiminnan kuvaus, intentionaalinen ymmärtäminen ja toiminnan selittäminen erotetaan selkeästi eri vaiheiksi. Intentionoon sisältyy aikomus tehdä jotakin tietyissä tarkoituksessa ja myös harkinta siitä, että aie on toteutettavissa. Tarkoituksellisuuden lisäksi von Wright painottaa intentiosta puhuessaan vapaaehtoisuutta. Pakottamalla aikaansaatu toimintaa ei tule käsitellä intentiona. Vasta intentionaalisen ymmärtämisen jälkeen on mahdollista sen selittäminen, miksi jotakin tapahtui. Tapahtumaketjussa edellisen vaiheen

12 Stake 1995, 75–77.

13 Esim. Morgenthau 1978, 9, Moravcsik 1999, 18–19.

14 Morgenthau 1978, 7.

päätös muodostuu usein seuraavan vaiheen päätöksenteon premissiksi ja voi laukaista intentioita, jotka ovat olleet latentteina olemassa. Näin aikaisemmat tapahtumat vaikuttavat uusiin toimintapäätöksiin ja tapahtumien ketju etenee.¹⁵

Hallitukset tekevät siis päätöksensä intressien perusteella, ja noihin päätöksiin liittyy aina harkinta toteuttamiskelpoisuudesta. Itsenäisten valtioiden hallitukset tekevät päätöksensä vapaaehtoisesti. Tilanne Euroopan unionissa täyttää siis hyvin intentionaaliseen ymmärtämiseen perustuvan selitystavan ehdot. Toisten toimijoiden päätökset ja keskinäinen vuorovaikutus tulevat tässä menetelmässä luontaisesti huomioonotetuiksi. Käytänkin sen takia intentionaalisen ymmärtämisen menetelmää päätösprosessien selittämisessä.

Seuraan analyyseni tehdessäni päätösprosessin kulkua vaihe vaiheelta ehdotuksen edetessä instituutiosta toiseen. Sovellan analyysitapaa, jossa säilytän jäsenvaltioiden hallitukset keskeisinä toimijoina, mutta otan myös komission ja parlamentin mukaan itsenäisinä yksikköinä, jota menettelyä esimerkiksi Alex Warleigh on ehdottanut.¹⁶ Euroopan unionin instituutioilla ja niistä erityisesti komissiolla on useita rooleja ja niiden määrittämiä tavoitteita, jotka voivat sinänsä olla ristiriidassakin keskenään. Esimerkiksi pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteet saattavat vaatia toisistaan poikkeavia toimenpiteitä. Päätöstensä sanallisissa perusteluissa instituutiot eivät useinkaan kommentoi näitä kysymyksiä, minkä vuoksi niiden intentioiden ja toiminnan arviointi esitettyjen perustelujen varassa voi viedä harhaan. Keskityn tämän vuoksi direktiiviehdotuksen sisältöön ja etsin instituutioiden intentioita ehdotuksen sisällön muutoksista. Analysoinnin selkeyttämiseksi sovellan yritysten käyttämää strategisen valinnan teoriaa ja käytän apuna sen mukaista strategista suunnitelmaa. Tämä edellyttää asioiden jakamista strategisiin ja operatiivisiin kysymyksiin.

Valitessani strategisia kysymyksiä nojautun yrityksissä paljon käytettyyn Igor Ansoffin esittämään ajattelutapaan. Hänen mukaansa strategia määritellään toimintatavan valinnaksi tietyillä markkinoilla ja strateginen päätös tätä koskevaksi päätökseksi. Nämä päätökset koskevat koko yritystä, ja niitä ohjaavat tavoitteiden lisäksi myös yrityksen periaatteet ja arvot. Operatiiviset päätökset määräävät puolestaan, miten toimitaan hyväksytyyn strategiaan puitteissa. Ne koskevat rajattua toiminnan aluetta kuten markkinointia, tuotantoa tai kehitystoimintaa. Tällaisia päätöksiä voidaan tehdä nopeastikin uudelleen,

15 von Wright 1975, 132–167.

16 Warleigh 2002, 10.

jos se tilanteen tai toimintaympäristön muuttumisen takia on perusteltua.¹⁷ Euroopan unionin direktiivejä säädettäessä strateginen päätös on niiden kohteiden valinta, jotka direktiivin tavoitteiden toteutumisen kannalta on otettava säätelyn piiriin. Valitsen nämä kysymykset omaksi ryhmäkseen ja seuraan päätöksen muotoutumista nimenomaan niiden kohdalla. Operatiivisia kysymyksiä ovat puolestaan määrittelyt ja rajaukset sekä yksityiskohtainen tavoitteen asettelu. Ensisijaisesti näistä operatiivisen tason muutoksista päätelen instituutioiden intentioita. Päätösprosesseissa käsiteltiin myös edellisiin ryhmiin kuulumattomia asioita, joita tarkastelen omassa ryhmässään.

Analyysieni keskeisimpiä lähteitä ovat unionin instituutioiden eri vaiheissa tekemät viralliset päätökset, jotka on hyvin dokumentoitu ja julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Ne ovat Moravcsikin tarkoittamia kovia lähteitä ja siten soveltuvat hyvin analyysin pohjaksi. Niiden lisäksi olen käyttänyt lähteinäni komission julkaisemaa ja sen energiaan liittyvää ajattelua heijastelevaa julkaisua ”Energy in Europe”, ja ympäristöasioita seuraavaa brittiläistä lehteä ”Environment Watch, Western Europe”. Yleiskuvan saamisessa on ollut paljon apua aikakauslehdistä, joista tärkein lähteeni on ollut brittiläinen ”The Economist”. Olen myös pyrkinyt tapaamaan niitä suomalaisia virkamiehiä, jotka ovat osallistuneet käsittelemiäni direktiivejä koskeviin neuvotteluihin, ja heitä avustaneita asiantuntijoita. Teknis-hallinnolliselta kannalta jokaisen direktiivin alueella vallitsee yleensä oma tekniikkansa ja problematiikkansa ja myös omat spesifiset ajattelutapansa. Direktiiviehdotus on tuomassa muutoksia toimintaan. Tämä herättää aina keskustelua, jonka seuraaminen antaa kuvan ehdotuksen oletetuista vaikutuksista. Tämän takia olen käynyt läpi kyseisten alojen teknisiä aikakauslehtiä direktiivin käsittelyn ajalta. Erityisesti saksalaiset lehdet seurasivat tarkoin pakkausedirektiivin ja sähkömarkkinadirektiivin syntyvaiheita. Suomalaiset lehdet ovat puolestaan olleet erittäin kiinnostuneita jätteenpolttodirektiivin muotoutumisesta koko säätämisprosessin ajan. Tekniikkaan liittyviä yksityiskohtia olen tarkistanut useilta asiantuntijoilta ja monista kirjastolähteistä. Näitä useinkin suhteellisen lyhyitä keskusteluja tai nopeita tarkistuksia en ole merkinnyt lähdeluetteloon.

Euroopan unionin päätöksenteossa toimijoiden luku on erittäin suuri, mutta käytännön syistä vain tärkeimmät on mahdollista ottaa mukaan tarkasteluun. Unionin instituutioista komissio tekee suunnitelmia usein pitkällä tähtäimellä, ja sen intentiot ovat tietenkin erityisen tärkeitä. Jäsenvaltioiden hallituksista tarkastelen säännöllisesti Saksan, Ranskan ja Britannian kannan-

17 Ansoff 1988, 6.

ottoja. Ne ovat unionin kolme suurinta taloutta ja muutenkin unionin vaikutusvaltaisimpia jäseniä. Ne edustavat myös toisistaan poikkeavia käsityksiä unionin kehitystavoitteista. Käytännössä enemmistöpäätökset eivät ole mahdollisia, ellei ainakin kaksi näistä kolmesta ole päätöksen takana. Muiden hallitusten intentioita esittelen vain, jos ne mielestäni ovat oleellisia päätöksen kannalta.

Kokonaisuutena analyysimenetelmäni on lyhyesti kuvattuna seuraava. Analyysiä tehdessäni lähtökohtanani on direktiivin sisältö ja sen muuttuminen päätösprosessin aikana. Valitsen ensin ne strategiset kysymykset, jotka kulloisenkin direktiivin tavoitteiden toteutumisen kannalta ovat ratkaisevia. Seuraan sitten unionin instituutioiden ehdotusten muuttumista näiden kysymysten kohdalla. Unionin käytäntöjen mukaan komissio tekee ensimmäisen virallisen ehdotuksen direktiiviksi. Vertaan tätä ehdotusta silloiseen tekniseen ajatteluun, jäsenvaltioiden kansallisiin määräyksiin ja unionin periaatteisiin. Jos havaitsen näissä poikkeamia, pyrin ymmärtämään, miksi komissio toimi juuri valitsemallaan tavalla. Sanallisissa perusteluissaan komissio ei useinkaan puutu vaikeita erimielisyyksiä aiheuttaviin kohtiin. Kun jatkokäsittelyssä toinen instituutio haluaa muuttaa tehtyä esitystä, pyrin löytämään syyn, miksi se näin menetteli. Kyseisen alan ammattilehtien lukeminen on usein auttanut muutosten perusteiden löytämisessä. B. Guy Peters on todennut, että case on yleensä sarja tapahtumia enemmän kuin lopputulos¹⁸. Tavoitteeni on analyysin tuloksena esittää direktiivin päätösprosessi tapahtumasarjana, jossa eri tekijöiden vaikutukset tulevat uskottavasti esille.

2.4 Case-analyysien yhdistäminen

Case-analyysien yhdistämisessä käytän siis ensimmäisessä vaiheessa Robert K. Yinin esittämää teema-ajattelua, jonka tarkoituksena on kohdistaa huomio tiettyihin keskeisiin kysymyksiin ja samalla rajata tarkasteltavaa aluetta. Teemojen valinnan määrää tutkimuksen tavoite, joka tässä tutkimuksessa on selvittää, mitkä tekijät ovat valitsemisani tapauksissa vaikuttaneet unionin päätöksenteossa. Direktiivin sisältö muodostuu päätösprosessissa ehdotuksen siirtyessä unionin sääntöjen mukaisesti instituutiosta toiseen. Tutkimukseni lähtökohdan mukaan keskeisiä toimijoita ovat unionin instituutiot ja jäsenvaltioiden hallitukset. Niiden toiminta päätöksenteossa on ensimmäinen valitse-

18 Peters 1998, 139–141.

mani teema. Tarkastelen, mikä oli kunkin instituution tai hallituksen vaikutus ja millaista oli niiden yhteistoiminta. Pelkistään haen vastausta kysymykseen, kuka tai ketkä päättivät säädöksen sisällöstä.

Euroopan unionin päätösprosesseja on kuvattu sanomalla, että ideat ja intressit kilpailevat instituutioissa¹⁹. Käsitän ideat tässä hyvin laajasti sisältämään myös kirjaamattomat periaatteet, arvot, normit ja uskomukset. Ideoiden vaikutustavasta päätöksenteossa on esitetty toisistaan selkeästi poikkeavia käsityksiä. Normien on esimerkiksi todettu vaikuttavan intressejä koskeviin päätöksiin²⁰. Tässä tutkimuksessa en kuitenkaan puutu ideoiden vaikutustapaan, vaan Goldsteinin ja Keohanen mukaisesti etsin ideoiden vaikutusta päätösten sisällöstä²¹. Tutkimuksen toinen teema on siis ideoiden vaikutus unionin päätöksenteossa.

Kolmantena teemana analysoin päätösten laatua. Käytän tässä tarkastelussa case-analyyseja varten valitsemiani strategisia kohteita. Lähtien unionin tavoitteista kunkin direktiivin kohdalla analysoin, miten hyvin päätökset niitä toteuttavat. Eriyisen mielenkiintoisia ovat ne päätöksen kohdat, joissa unionin päätös poikkeaa ennalta asetetuista tavoitteista. Pyrin silloin löytämään syy tähän poikkeamiseen ja arvioimaan, mitä tapaus kertoo unionin päätöksenteosta.

Teemojen puitteissa tapahtuneen tarkastelun jälkeen teen yhteenvedon kokonaisuudesta. Pyrin yhdistämään teematarkasteluissa esille tulleita asioita ja rakentamaan yhteistä kuvaa unionin päätöksenteosta analysoimani kolmen direktiivin pohjalta. Arvioin silloin unionin instituutioiden ja jäsenvaltioiden hallitusten toimintaa sekä päätösprosesseissa esille tulleita yhteisiä ja erottavia piirteitä. Lopuksi teen yleisempiä johtopäätöksiä unionin päätöksenteosta.

19 Wallace 1996, 22–26.

20 Finnemore – Sikkink 1998, 887–917.

21 Goldstein – Keohane 1993, 1–5.

3 EUROOPAN UNIONIN PÄÄTÖKSENTEKO

3.1 Pääpiirteitä unionin kehityshistoriasta

Ennen siirtymistä päätöksenteon tarkasteluun esitän lyhyen katsauksen unionin historiaan. Euroopan unionin kehityksen katsotaan alkaneen Pariisin sopimuksesta, jolla perustettiin Euroopan hiili- ja teräsyhteisö vuonna 1951. Yhteisön muodostivat Saksa, Ranska, Italia ja Benelux-maat. Koko 1950-luvulle oli tyyppillistä vilkas keskustelu Euroopan liittovaltiosta, mutta ainoa käytännön tulos tällä alueella oli Länsi-Euroopan unionin WEU:n perustaminen puolustusyhteistyötä varten. Seuraava askel taloudellisessa yhdentymisessä oli Euroopan talousyhteisön ja Euratomin perustaminen Rooman sopimuksella 1957. Hiili- ja teräsyhteisö, Euroopan talousyhteisö ja Euratom yhdistettiin 1965, jolloin muodostui Euroopan yhteisö. Vuonna 1973 liittyivät yhteisöön Irlanti, Iso-Britannia ja Tanska, vuonna 1981 Kreikka ja vuonna 1986 Espanja ja Portugali. Itävalta, Suomi ja Ruotsi hyväksyttiin mukaan vuonna 1994.

Unionin instituutioiden valta ja yhteistyökuviot ovat vaihdelleet kehityksen myötä. Alkuvuosina komission tai sen edeltäjän, korkean viranomaisen, asema oli erittäin vahva ja se saattoi toimia jopa hallituksista piittaamatta. Tämä aiheutti kiistoja komission ja hallitusten välille, ja lopulta Ranska jättäytyi pois ministerineuvoston kokouksista. Kiistat sovittiin 1966 Luxemburgin kompromississa, joka vähensi komission itsenäisyyttä ja vahvisti hallitusten asemaa. Kompromissin on katsottu aikanaan olleen federalististen pyrkimysten vahva vastavoima Euroopassa, mutta sen merkitys väheni oleellisesti yhtenäisasiakirjan säätämisen johdosta 1986.¹

Euroopan yhteisön toiminnassa oli 1970-luvulla runsaasti ongelmia sekä sisäisten erimielisyyksien että vallinneen talouslaman takia. Päätös yhtenäisasiakirjasta toi kuitenkin oleellisen muutoksen toimintaan. Yhteisten markkinoiden toteutus päätettiin saattaa loppuun, ja komissio sai siitä rajatun tehtävän. Komission valta kasvoi tilanteen muuttumisen ja pystyvän puheenjohtajan Jacques Delorsin ansiosta. Yhteisön päätöksentekojärjestelmä muuttui merkittävästi, sillä ministerineuvostossa siirryttiin enemmistöpäätöksiin sisämarkkinoita koskevassa lainsäädännössä ja parlamentti tuli voimakkaammin mukaan lainsäädäntötyöhön yhteistoimintamenettelyn kautta.

1 Rehn 1998, 49, Wiberg 1998, 102–104.

Maastrichtin sopimus vuodelta 1992 loi sitten nykyisen Euroopan unionin, jossa toiminta on jaettu kolmen pilarin alueelle. Ensimmäinen pilari käsittää perinteisen toiminnan eli yhteismarkkinat, toinen pilari yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kolmas pilari yhteistyön oikeus- ja sisäasioissa. Samalla päätettiin Euroopan Keskuspankin perustamisesta ja siirtymisestä yhteiseen valuuttaan.

Helen Wallace kuvaa unionin tämänhetkistä tilannetta seuraavasti: Komission yhteistyö kansallisten virkamiesten kanssa on nykyisin varsin tiivistä. Vallitsevat hallinto- ja päätöksentekokäytännöt antavat vähemmän mahdollisuuksia komission itsenäiseen toimintaan. Komission erottaminen 1999 oli osoitus muuttuneesta tilanteesta. Komission valta lainsäädännössä on viime aikoina vähentynyt ja siirtynyt unionin muille instituutioille ja jäsenvaltioiden hallituksille. Ministerineuvosto päättää edelleen monista asioista yksin, mutta ensimmäisen pilarin alueella parlamenttia pidetään tasavertaisena lainsäätäjänä. Konsensuksen etsiminen on säilynyt ministerineuvoston keskeisimpänä päätöksenteon muotona. Parlamentin valta on jatkuvasti kasvanut, mutta vallan legitimitettä vähentää alhainen äänestysprosentti eurovaaleissa. Parlamentin ja ministerineuvoston yhteistyö on viime aikoina selkeästi tiivistynyt.²

Unioni on 2000-luvun alussa joutunut jossakin määrin selkiytymättömään vaiheeseen. Unionin laajentumiselle luotiin jonkinlaiset puitteet Nizzan sopimuksessa 2001. Sen jälkeen unioniin hyväksyttiin samanaikaisesti kymmenen uutta jäsentä, mikä oli suuri muutos, ja toiminnan sopeuttaminen tähän vie aikansa. Uusi perustuslakiehdotus valmisteltiin hallitusten välisessä konferenssissa ja valmistui vuonna 2004. Se on ratifioitu useissa jäsenvaltioissa, mutta Ranska ja Hollanti ovat sen hylänneet. Uusi modifioitu versio perustuslakisopimuksesta on kesällä 2007 otettu käsittelyyn. Unionin jäsenmäärä on edelleen kasvanut, sillä Romania ja Bulgaria liittyivät siihen vuoden 2007 alussa.

3.2 Sopimusten mukaiset päätösmenettelyt

Euroopan unioni on jatkuvasti kehittyvä yhteisö, jonka päätöksenteon menettelyt ovat muuttuneet koko olemassaolon ajan. Päätösmenttelyt on kirjattu perussopimukseen. Koska ne ovat syntyneet eri aikoina ja koska aikaisempia menettelyjä ei unionille tyypilliseen tapaan ole kumottu, on päätöksenteon menettelyjä nykyisin voimassa kolmattakymmentä. Maastrichtin sopimuk-

2 Wallace 2005, 50–65.

nessa vuonna 1992 tilannetta selkeytettiin jakamalla käsiteltävät asiat kolmen pilarin alueelle, jotka ovat yhteismarkkinat, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa. Ensimmäistä pilaria eli yhteismarkkinoita koskevissa päätöksissä komissio ja parlamentti ovat keskeisesti mukana päätöksenteossa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä oikeus- ja sisäasioissa toiminta on sen sijaan selkeästi hallitustenvälistä. Käyn seuraavassa lyhyesti läpi ne unionin päätösmenettelyt, joita käytettiin tämän tutkimuksen kohteena olevien direktiivien päätöksiä tehtäessä. Esittelen sen jälkeen unionin instituutioiden toimintaa ja päätösprosesseja kokonaisuutena kirjallisuuteen perustuen.

Ne päätösprosessit, joihin tämä tutkimus kohdistuu, kuuluvat siis yhteismarkkinoiden eli ensimmäisen pilarin alueelle ja ajallisesti 1990-luvulle. Euroopan yhtenäisasiakirja, joka hyväksyttiin vuonna 1986, oli juuri tuonut mukanaan päätöksentekomenettelyihin huomattavia muutoksia, joista merkittävimpiä olivat enemmistöpäätösten voimakas lisääntyminen ministerineuvostossa ja parlamentin aseman vahvistuminen. Tällöin voimaan tullut yhteistoimintamenettely on pääpiirteittäin seuraava:

- Komissio valmistelee ehdotuksensa päätökseksi ja lähettää sen sekä parlamentille että ministerineuvostolle.
- Parlamentti ottaa kantaa komission ehdotukseen ja päättää omista muutosehdotuksistaan yksinkertaisella äänen enemmistöllä.
- Saatuaan parlamentin kannanoton komissio tekee ehdotuksensa ne muutokset, jotka se katsoo tarpeellisiksi.
- Ministerineuvosto päättää yhteisestä kannastaan määräenemmistöllä.
- Parlamentin toisessa käsittelyssä on kolme vaihtoehtoa:
 - Parlamentti hyväksyy neuvoston yhteisen kannan, minkä jälkeen säädös tulee voimaan ministerineuvoston päätöksellä.
 - Parlamentti ehdottaa muutoksia, jolloin komissio käsittelee nämä muutosehdotukset ja hyväksyy ne tai osan niistä. Ministerineuvosto puolestaan hyväksyy komission ehdotuksen määräenemmistöllä tai muuttaa sitä yksimielisesti.
 - Parlamentti hylkää ehdotuksen, jolloin ministerineuvosto voi hyväksyä sen vain yksimielisesti. Ellei näin tapahdu, asia raukeaa.³

3 Raunio 1998, 32–33. (a)

Maastrichtin sopimus vuonna 1992 toi mukanaan uuden yhteispäätösmenettelyn. Merkittävin muutos aikaisempaan verrattuna on sovittelumenettelyn käyttöönotto. Jos parlamentti ja ministerineuvosto eivät pääse toisessa käsittelyssä yksimielisyyteen päätöksen sisällöstä, asia viedään sovittelukomiteaan, johon molemmat osapuolet valitsevat edustajansa. Jos siellä löydetään ratkaisu, päätös tulee voimaan, kun molemmat instituutiot ovat hyväksyneet syntyneen kompromissin. Jos sopuun ei päästä, ministerineuvosto voi vahvistaa aiemman yhteisen kantansa, joka tulee päätökseksi, ellei parlamentti hylkää sitä absoluuttisella enemmistöllä. Jälkimmäisessä tapauksessa asia raukeaa.

Absoluuttisen enemmistön saaminen päätöksen taakse on käytännön syistä osoittautunut parlamentissa erittäin vaikeaksi. Amsterdamin sopimuksessa vuonna 1997 muutettiin yhteispäätösmenettelyä siten, että asia raukeaa, ellei sovittelukomiteassakaan päästä yhteisymmärrykseen. Ministerineuvoston paluu aiempaan yhteiseen kantaansa ei näin ollen enää riitä.

Amsterdamin sopimuksen jälkeen unionin kolmiportainen yhteispäätös-menettely on siis pääpiirteittäin seuraava:

- Komissio valmistelee ehdotuksensa ja lähettää sen parlamentille ja ministerineuvostolle.
- Parlamentti ottaa kantaa komission ehdotukseen ja päättää hyväksymisestä tai muutosehdotuksista yksinkertaisella äänten enemmistöllä.
- Ministerineuvosto päättää yhteisestä kannastaan määräenemmistöllä. Jos se hyväksyy tehdyt ehdotukset, laki on lopullisesti hyväksytty. Jos neuvosto päättää muutoksista, siirrytään toisen portaan käsittelyyn.
- Toisen portaan käsittelyssä komissio antaa lausuntonsa neuvoston yhteisestä kannasta.
- Parlamentin käsittelyssä on kolme mahdollisuutta:
 - Parlamentti hyväksyy esityksen yksinkertaisella äänten enemmistöllä.
 - Parlamentti päättää absoluuttisella enemmistöllä ehdottaa muutoksia, jolloin ehdotus menee uudelleen komission käsittelyyn.
 - Parlamentti hylkää esityksen absoluuttisella enemmistöllä, jolloin aloite raukeaa.
- Saatuaan parlamentin muutosehdotukset ja komission kannan ministerineuvosto hyväksyy parlamentin muutosesitykset määräenemmistöllä, jos komissio on niitä puoltanut, tai yksimielisesti, jos komissio on vastaan. Ellei ministerineuvosto hyväksy muutosehdotuksia, käsittely siirryy kolmanteen portaaseen.

- Kolmannessa portaassa esitys menee ensin sovittelukomiteaan. Komitea muokkaa yhteisen esityksen, joka hyväksytään ministerineuvostossa määränemmistöllä ja parlamentissa yksinkertaisella enemmistöllä, ja laki tulee voimaan. Ellei sovintoa saavuteta, koko esitys raukeaa.⁴

Myöhempi Nizza sopimus vuodelta 2000 ei tuonut oleellisia muutoksia tutkimuksessani käsiteltävän alueen päätöksentekoon.⁵ Yleisestikään en katso näillä päätösmenettelyjen muutoksilla olevan merkitystä tämän tutkimuksen kohteina olevien kolmen direktiivin päätösprosesseissa, olihan sovittelukomitea mukana jo niistä ensimmäisen eli pakkausdirektiivin päätösvaiheessa.

3.3 Euroopan unionin instituutiot ja unionin päätöksenteko

3.3.1 *Komissio*

Komissio määritellään usein Euroopan unionin hallinnolliseksi keskuukseksi, mutta sillä on lisäksi merkittävä asema aloitteiden tekijänä ja lainsäädäntöön osallistuvana päättäjänä. Komissiota pidetään unioniin vahvimmin sitoutuneena instituutiona. Komission valtaoikeudet vaihtelevat toiminnan eri lohkoilla ja ovat suurimmillaan yhteismarkkinoiden alueella. Komission valta on vaihdellut sekä unionin kehitysvaiheen että puheenjohtajan mukaan.⁶ Erityisesti Walter Hallsteinin ja Jacques Delorsin kausina komissiolla nähdään olleen vahva asema ja jopa selkeä johtajuus unionissa.⁷

Michelle Cini on jakanut komission tehtävät poliittisiin ja hallinnollisiin tehtäviin ja määrittelee avaintehtävät seuraavasti: Komissio on unionin käynnissä pitävä moottori, mikä on puhtaasti poliittinen tehtävä. Sillä on laajalla alueella ainoana instituutiona oikeus tehdä aloitteita ja se valmistelee ministerineuvostolle ja parlamentille luonnokset unionin lainsäädännöksi. Koska komission tavoitteena on unionin kaikinpuolinen edistäminen, se tekee erilaisia suunnitelmia, tutkii ideoita ja jalostaa niitä edelleen ehdotuksiksi. Komissio ei ehkä kovin paljon tuota ideoita itse, mutta se varastoi niitä ja ottaa ne tarpeen vaatiessa käsittelyyn.

4 Kreppel 2002, 52–90.

5 Nugent 2003, 347–353.

6 Esim. Rehn 1998, 48–52.

7 Esim. Cini 2002, 52, Nugent 2003, 297.

Toisen tehtäväryhmän muodostavat Cinin mukaan komission hallinnolliset tehtävät, joista keskeisin on toimeenpaneva funktio. Komissio muokkaa ministerineuvoston ja parlamentin päätökset toteutuskelpoiksi säännöiksi ja ohjelmiksi, ja komission virkamiehet ovat mukana ohjelmien toimeenpanossa. Tässä työssä heidän toimintansa on varsin lähellä kansallisvaltioiden virkamiesten toimintaa. Komissiolla on myös valvojan rooli, jonka mukaisesti se valvoo unionin sääntöjen noudattamista. Keskeinen tehtävä on silloin seurata jatkuvasti tapahtumia jäsenmaissa ja valvoa unionin lakien siirtymistä kansalliseen lainsäädäntöön. Hallinnollisen roolin katsotaan viime aikoina vahvistuneen lainsäädännön kustannuksella.⁸

Thomas Christiansen jakaa Cinin tavoin komission tehtävät dynaamisiin ja staattisiin tehtäviin. Dynaamiselle alueelle kuuluu unionin kehittäminen ja siihen liittyvä suunnittelu, tutkimus ja ehdotusten laatiminen. Staattiselle puolelle luetaan päätösten toteutus ja muu hallinnollinen toiminta.⁹ Neill Nugent käyttää komission kaksinaisesta roolista nimityksiä uutta luova ja byrokraattinen¹⁰.

Komissio on joka vaiheessa ollut selkeästi historiallisen kehityksensä tulos. Michelle Cinin mukaan se saattoi unionin alkuaikoina toimia varsin itsenäisesti jäsenvaltioiden hallituksiin nähden ja nojata toiminnassaan taloudellisen ja poliittisen eliitin tukeen. Jäsenvaltioiden hallitukset mukautuivat komission päätöksiin. Tuota aikaa on kutsuttu uusfunktionalismin kaudeksi unionin kehityksessä. Ranskan tyhjän tuolin politiikka ja sitä seurannut Luxemburgin kompromissi eivät muodollisesti muuttaneet komission asemaa, mutta käytännössä komission ja hallitusten suhde muuttui oleellisesti. Komission ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajien keskustelut lisääntyivät ja komissio omaksui tavan antaa virallisten ehdotustensa sisältö hallitusten tietoon jo ennen ehdotusten julkistamista. Tällä tavoin komission ja ministerineuvoston yhteistyö tiivistyi ja komission itsenäisyys väheni.

Euroopan yhtenäisasiakirjan hyväksyminen muutti jälleen komission asemaa käytännön toiminnassa. Jo aikaisemmin tehty päätös yhteismarkkinoiden muodostamisesta sovittiin vietäväksi loppuun. Toteutettavat periaatteet olivat siis jo olemassa, ja komission tuli etsiä niille käytännön ratkaisut. Komissio toimi varsin itsenäisesti markkinoiden avaamiseksi, ja tuomioistuin tuki komissiota tässä työssä. 1990-luvun lopulla komissio joutui kuitenkin kriisiin

8 Cini 2002, 41–58.

9 Christiansen 1996, 78–79.

10 Nugent 2003, 148–149.

keskukseen. Arvostelu hallinnon kyvyttömyydestä ja väärinkäytöksistä johti komission erottamiseen vuonna 1999. Viime vuosina keskusteluun ovat nousseet komission vastuukysymykset ja hallinnon läpinäkyvyys. Ehdotuksia oleellisista muutoksista komission asemaan ei kuitenkaan ole tullut käsittelyyn.¹¹

Komission roolin lainsäädäntötyössä on katsottu viime aikoina vähentyneen. George Tsebelis ja Geoffrey Garret pitävät komission vaikutusmahdollisuuksia parlamentin peilikuvana. Kun parlamentin valta on kasvanut, komission valta on vastaavasti vähentynyt.¹² Neill Nugent arvioi komission tämän hetkistä tilannetta seuraavasti: Komission aloitteellinen rooli on heikentynyt ja samalla sen kyky tuottaa todellisia visioita vähentynyt. Ministerineuvosto ja parlamentti antavat nykyisin komissiolle runsaasti ohjeita. Komission pyrkiessä niitä noudattamaan sen itsenäisyys kärsii. Komission valta ja vallan käyttö ovat selkeästi muuttuneet parlamentin aseman muuttuessa. Paitsi säädösten toimeenpanossa on komission asema kuitenkin edelleen merkittävä myös unionin lainsäädännössä.¹³

3.3.2 *Ministerineuvosto*

Ministerineuvosto on määritelty jäsenvaltioiden hallitusten kokoontumispaikaksi ja kansallisten etujen puolustajaksi. Sitä pidetään edelleen myös unionin tärkeimpänä päätöksentekijänä.¹⁴ Philippa Sherringtonin mukaan toiminta ministerineuvostossa edustaa perinteistä vuorovaikutusta hallitusten välillä olematta kuitenkaan kansainvälisissä järjestöissä yleisesti esiintyvää hallitustenvälisyyttä, koska Euroopan unionissa on selkeästi ylikansallisia piirteitä, kuten mahdollisuus kaikkia jäsenmaita sitovien enemmistöpäätösten tekemiseen. Tämä on piirre, joka lyö leimansa neuvoston työskentelyyn.¹⁵

Ministerineuvosto on siis unionin keskeisin päättävä elin. Monista asioista se päättää yksin, mutta nyt esillä olevan ensimmäisen pilarin lainsäädännön laatimisessa se jakaa valtansa komission ja parlamentin kanssa. Komissiolla on aloiteoikeus ja se siis päättää asioiden ottamisesta esille. Ministerineuvosto voi kuitenkin kehottaa komissiota valmistelemaan ehdotuksen tietyltä alueelta ja olla siten päättämässä esille otettavista asioista. Ministerineuvosto

11 Cini 2002, 47–52.

12 Tsebelis – Garret 2001, 374–376.

13 Nugent 2003, 148–149.

14 Esim. Wiberg 1998, 85–86.

15 Sherrington 2002, 26–29.

voi myös keskustella laajemmista kysymyksistä valitsemallaan sektorilla, vetää siten suuntaviivoja tulevalle toiminnalle ja ohjailla näin komission toimintaa. Komissiolle jää kuitenkin aina yksityiskohtaisten ehdotusten laatiminen.

Ministerineuvoston kokoonpano vaihtuu käsiteltävän asian mukaan siten, että jäsenvaltiota edustaa se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Vuonna 2002 pidetyssä Sevillan kokouksessa kokoonpanojen määrä rajattiin yhdeksään. Päätöksenteon hajautuminen usealle eri ministerille vaikeuttaa tietenkin toimintaa, mutta sitä kompensoidaan virkamiesten yhteistyöllä. Tämän yhteistyön tärkein muoto on jäsenvaltioiden pysyvien edustajien komitea Coreper, joka valmistelee kaikki ministerineuvostoon käsiteltäväksi tulevat asiat. Neuvoston alaisena on lisäksi suuri joukko komiteoita ja työryhmiä, joissa tapahtuu merkittävä osa kansallisten etujen sovittelua ja samalla päätösten muotoilemista¹⁶.

Ministerineuvoston puheenjohtajana toimii vuorollaan kunkin jäsenvaltion edustaja puolivuotiskauden kerrallaan. Puheenjohtaja valitsee yhdessä komission kanssa käsiteltävät asiat ja päättää niiden käsittelyjärjestyksen. Puheenjohtaja saattaa esittää myös omia kompromissiehdotuksiaan kiistakysymysten ratkaisemiseksi. Hän voi vaikuttaa merkittävästi asioiden kulkuun päättämällä kokousten aikataulusta ja antamalla siten mahdollisuuden epävirallisten neuvottelujen käymiseen tai virkamiesten tekemään valmisteluun.¹⁷ Puheenjohtajan lisäksi ministerineuvoston sihteeristö on tärkeä vaikkakin näkymätön elementti neuvoston työskentelyssä¹⁸.

Ministerineuvoston tehtävä keskeisenä päätöksentekijänä on säilynyt koko unionin olemassaolon ajan. Periaatteellista siirtymistä kansallisten intressien valvomisesta yhteisön edun vaalimiseen ei ole tapahtunut. Ranskan tyhjän tuolin politiikkaa seurasi Luxemburgin kompromissi, jonka mukaan yhdenjäsen valtiolle elintärkeistä asioista päätetään vain yksimielisesti. Tämä vakiinnutti konsensusta etsivän päätöksentekotavan. Vaikka Euroopan yhtenäisasiakirja lisäsi merkittävästi enemmistöllä päätettävien asioiden määrää, konsensuskeinojen pyrkiminen on säilynyt edelleen päätöksentekotapana. Käytännössä yli 90 % päätöksistä tehdään yksimielisesti. Yhtenäisasiakirja ja sitä seuranneet Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset ovat tuoneet parlamentin vahvemmin mukaan lainsäädäntöön, mutta tämän ei katsota heikentäneen ministerineuvoston asemaa. Tämän muutoksen seurauksena on sen sijaan

16 Christiansen 2001, 147.

17 Esim. Nugent 2003, 162.

18 Christiansen 2001, 149–151.

ollut havaittavissa ministerineuvoston ja parlamentin yhteyksien tiivistyminen komission kustannuksella.¹⁹

3.3.3 *Eurooppa-neuvosto*

Eurooppa-neuvosto on unionin jäsenvaltioiden hallitusten päämiesten kokous. Sitä ei määritelty alkuperäisissä sopimuksissa, mutta se on kokoontunut jo yli 30 vuoden ajan. Virallisen statuksen sijasta se on saanut valtansa osallistujien aseman perusteella, minkä vuoksi esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuin ei voi puuttua Eurooppa-neuvoston päätöksiin. Neuvosto myös päättää periaatteessa itse, mitä asioita se ottaa käsiteltäväksi. Hallitusten päämiesten kokoukset valmistelee ulkoministerien muodostama ministerineuvosto.

Nykyisin Eurooppa-neuvosto käsittelee perussopimuksiin ja unionin instituutioiden muutoksiin liittyvät asiat. Kaikki sopimusten muutokset on päätetty Eurooppa-neuvostossa, ja usein ne ovat saaneet nimensäkin huippukokouksen paikan mukaan kuten Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset. Neuvottelujen aloittaminen uusien jäsen ehdokkaiden kanssa on myös kuulunut hallitusten päämiesten asialistalle. Toisen asiaryhmän ovat muodostaneet unionin talous- ja rahapolitiikan tavoitteet pitkällä tähtäimellä, mistä on esimerkkinä Lissabonin prosessi uuden teknologian menestykselliseksi soveltamiseksi. Kolmas Eurooppa-neuvoston käsittelemä aihepiiri on suhteet muihin maihin kuten Yhdysvaltoihin ja Japaniin. Eurooppa-neuvosto keskustelee usein periaatteista, joita tullaan noudattamaan. Vähemmän esille otetaan yksittäisiä asioita, vaikka ratkaisematta jääneitä unionin sisäisiä kiistakysymyksiä saatetaankin käsitellä ja ratkaista.

Hallitusten päämiesten välisillä epävirallisilla keskusteluilla on keskeinen rooli Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Jäsenvaltioiden johtomiehet katsovat sitä kautta voivansa valvoa unionin kehitystä. Epävirallisuus antaa mahdollisuuden keskustella ilman kansallisten intressien asettamia ennakkoehtoja, minkä vuoksi unionin tulevaisuuteen liittyvä keskustelu on enemmän ylikansallista kuin hallitustenvälistä. Eurooppa-neuvoston merkityksen ja vaikutusvallan katsotaan olevan kasvamassa.²⁰

19 Warleigh 2002, 12, Nugent 2003, 364.

20 Nugent 2003, 195–196, Ludlow 2002, 3–15.

3.3.4 *Parlamentti*

Euroopan parlamentti on unionin ainoa suorilla vaaleilla valittu instituutio, ja monet pitävätkin sitä demokratian ja kansalaisten edustajana unionissa. Joka tapauksessa parlamentti on sellainen ylikansallinen elin, jonka valinnassa puolueet toimivat yli jäsenvaltioiden rajojen.²¹ Charlotte Burns jakaa parlamentin tehtävät ja valtaoikeudet seuraavasti: Ensiksikin parlamentti toimii lainsäätäjänä yhteistyössä ministerineuvoston kanssa. Yhteismarkkinoiden eli ensimmäisen pilarin alueella parlamenttia ja ministerineuvostoa pidetään nykyisin tasavertaisina lainsäätäjinä. Toiseksi parlamentti osallistuu unionin budjettiin, missä valta on myös yhteistä neuvoston kanssa. Kolmanneksi parlamentti on mukana unionin keskeisten henkilöiden kuten komission jäsenten nimittämisessä, ja sen tehtävä on valvoa komission toimintaa. Halutessaan se voi esittää kysymyksiä komission tai yksittäisten komissaarien tehtävien hoitamisesta ja äärimmäisessä tapauksessa erottaa komission kokonaisuudessaan.²²

Direktiiveistä päätettäessä parlamentti ottaa kantaa komission ehdotuksiin kyseistä aluetta käsittelevän pysyvän valiokuntansa mietinnön pohjalta. Mietinnöstä vastaa tehtävään valittu parlamentin jäsen, ”raportööri”, jonka tehtävää pidetään varsin keskeisenä. Parlamentti ei kuitenkaan käsittele raporttia kokonaisuutena vaan äänestää usein pienistäkin yksityiskohdista erikseen.²³

Parlamentin aseman muuttuminen on unionin toiminta-aikana ollut merkittävä. Parlamentin edeltäjä oli ”yhteinen kokous” (General Assembly), jolle korkea viranomainen (High Authority) oli vastuussa mutta joka kokoontui vain kerran tai kaksi vuodessa. Rooman sopimus antoi parlamentille konsultoivan roolin lainsäädännössä, ja 1970-luvulla parlamentti sai rajoitetusti budjettivaltaa. Merkittävin muutos tuolla vuosikymmenellä oli kuitenkin siirtyminen parlamentin jäsenten valintaan suorilla vaaleilla. Euroopan yhteinäisasiakirja vuonna 1986 toi mukanaan yhteistoimintamenettelyn ja antoi siten parlamentille myös lainsäädäntövaltaa. Tätä valtaa on Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksissa edelleen lisätty.

Parlamentin tullessa mukaan lainsäädäntötyöhön komission ja ministerineuvoston yhteistyö oli päässyt hyvään vauhtiin, eivätkä ne kovin paljoa keskustelleet parlamentin kanssa tai kuunnelleet sitä. Neuvostolla oli mahdollisuus saattaa laki voimaan yksimielisellä päätöksellään parlamentin kan-

21 Raunio 1998, 113–140. (b)

22 Burns 2002, 62–66.

23 Bergman – Raunio 2001, 123–124.

nanotoista riippumatta. Niinpä komissio ja ministerineuvosto hoitivat asioita keskenään, ja parlamentti jäi sivuraiteelle. Parlamentissa nousi vallalle ajatus, että neuvosto ja komissio eivät tulisi kuitenkaan hyväksymään parlamentin ehdotuksia sellaisenaan, joten niiden sisällöllä ei ole kovin suurta merkitystä. Parlamentti esittikin usein kärjekkäitä ja ideologisesti värittyneitä ehdotuksia, jotka oli tarkoitettu enemmän julkisen median ja kansalaisten tarpeisiin kuin otettavaksi huomioon lainsäädännössä. Samalla nämä kannanotot marginalisoivat parlamenttia.²⁴

Tilanne alkoi kuitenkin 1990-luvun kuluessa selkeästi muuttua. Vallan lisääntymisen myötä vastuun on ollut pakko kasvaa, ja parlamentti pohtiikin nykyisin aikaisempaa tasapainoisemmin kannanottojaan ja hakee kompromisseja selkeästi aiempaa enemmän. On siirrytty dogmaattisesta pragmaattiseen, kuten Amie Kreppel asian ilmaisee. Parlamentti ei kuitenkaan sisäisen hajanaisuutensa vuoksi ole pystynyt ottamaan sitä valtaa, jonka unionin säännöt sallisivat, koska parlamentin on vaikea neuvotella ja sopia asioista muiden instituutioiden kanssa ja toimia sen jälkeen johdonmukaisesti. Kaksi suurinta puoluetta pyrkivät nykyisin sopimaan tulevasta käsittelystä keskenään, minkä johdosta parlamentin pienet puolueet ovat alkaneet jäädä sivuun. Myös äänestäminen puolueen päätösten mukaan eli puoluekuri on selkeästi lisääntynyt.²⁵

Tapahtunut kehitys ei ole pelkästään myönteistä, vaan se asettaa esimerkiksi parlamentin nykyisen valintatavan kyseenalaiseksi. Ehdokasasettelusta vastaavat kansalliset eivätkä eurooppalaiset puolueet. Edustajan uudelleen valinta ei näin ollen ole seuraus hyvästä toiminnasta parlamentissa vaan suurelta osin suhteista kansalliseen puolueeseen. Eurooppalaisten puolueiden ohjelmat jäävät kansalaisille vieraksi, eikä tavanomaista palautetta vaaleissa muodostu.²⁶

Parlamenttia ja sen valtaoikeuksia ei kuitenkaan ole asetettu kyseenalaisiksi. Vaikka kansalliset puolueet eivät yleensä ole olleet kovin aktiivisia Euroopan parlamentin toiminnan suhteen, vaikuttaminen sen puolueyhmiin kautta on kansallisille puolueille selkeästi kanava vaikuttaa koko unionin päätöksiin. Tästä mahdollisuudesta ne eivät halua luopua. Myös hallitusten kannat Euroopan parlamentin toimintaan ovat myönteisiä, ja parlamentin arvostus onkin tätä kautta lisääntynyt.²⁷

24 Kreppel 2002, 214–216.

25 Kreppel 2002, 172–175, 2003, 904–907.

26 Kreppel 2002, 22.

27 Raunio 2002, 273–274, Shackleton 2002, 115–116.

3.3.5 Päätösprosessit

Euroopan unionin päätösprosessit jaetaan tavallisesti neljään vaiheeseen: päätös asian ottamisesta esille, päätöksen valmistelu, josta käytetään myös nimitystä politiikan kehittäminen, päätöksen tekeminen ja päätöksen toimeenpano. Käsittelen tässä tutkimuksessa päätösprosessien kolmea ensimmäistä vaihetta. Euroopan unionin ensimmäisen pilarin päätösprosesseissa käsiteltävän asian valinta ja uusien päätösten valmistelu kuuluvat komission tehtäviin. Komissio ei kuitenkaan valitse käsiteltäviä asioita itsenäisesti, vaan usein joko ministerineuvosto kehottaa komissiota valmistelemaan tietyn säädöksen tai parlamentti toivoo päätöslauselmassaan tietyn asian ottamista käsittelyyn. Komission ei ole pakko noudattaa näitä kehoituksia, mutta toisaalta sen on vaikea olla reagoimatta niihin.

Unionin päätöksen valmistelu alkaa komission asianomaisen pääosaston piirissä. Valmistelun ensimmäinen vaihe on tiedon keruu, jota pääosasto tekee monella tavoin. Työ saatetaan alkaa tutkimusprojektin muodossa, tai asiaa varten perustetaan työryhmä. Asian tiimoilta järjestetään mahdollisesti seminaareja, käydään keskusteluja erilaisten järjestöjen kanssa, tai pääosasto kirjoittaa luonnoksia keskustelun pohjaksi ennen lopullista ehdotusta. Komissio on tässä vaiheessa hyvin avoin uudelle tiedolle. Tiedonhankintaverkostot ja keskustelut järjestöjen kanssa ovat komission valmistelutyön kannalta oleellisen tärkeitä, koska kaikkia näkökantoja ja kaikkien jäsenmaiden tilannetta on mahdotonta tuntea Brysselissä. Komission edustajat käyvät näitä keskusteluja mielellään, ja tällainen lobbaus kuuluu luonnollisena osana unionin toimintaan. Tämä ei tarkoita, että komissio olisi samaa mieltä lobbaajien kanssa, mutta se kuuntelee heitä ja päättää sitten itsenäisesti. Useilla suuryrityksillä, alueilla ja etujärjestöjen liitoilla on pysyvät edustajansa Brysselissä, jossa tällaisia toimistoja on nykyisin enemmän kuin tuhat. Lobbaajilla on ryhminä yhteisiä tavoitteita, sillä yritykset pyrkivät yleensä avaamaan markkinoita, samoin alueet edistämään paikallisia hankkeita ja järjestöt suojelemaan jäsentensä etua.²⁸

Komissio ei valmistelee päätöstä erillään jäsenvaltioista vaan pyrkii seuraamaan reaktioita ja varmistamaan esitykselleen läpimenon mahdollisuuden. Jäsenvaltioiden hallitukset puolestaan pyrkivät vaikuttamaan komission ehdotuksen sisältöön omien tavoitteidensa saamiseksi mukaan alusta lähtien. Jyrki Reunanen luonnehtii komission ja jäsenvaltioiden suhdetta seuraavasti: Komission asiantuntijat valmistelevat ehdotukset lähtien koko unionia koske-

28 Hix 1999, 191–201.

vista näkemyksistä, mutta EU:ssa on mahdotonta erottaa komission valmistelua ja ministerineuvoston neuvottelevaa vaihetta toisistaan. Komission virkamiehet ja jäsenvaltioiden edustajat työskentelevät yhdessä. Näin komission ehdotuksesta muodostuu kokonaisuutta edustavan asiantuntijaehdotuksen ja kansallisia tarpeita palvelevan näkemyksen kompromissi. Asiantuntijavaltaa lisää se, että vapaakauppaan ja harmonisointiin liittyvät asiat sisältävät usein teknisiä määrittelyjä ja sopivat siten hyvin asiantuntijakäsittelyyn.²⁹

Parlamentti ottaa kantaa asianomaisen valiokuntansa ehdotuksen pohjalta, mutta ei pitäydy ehdotuksen tekstiin, vaan äänestää usein päätöksestään kohta kohdalta. Tämä saattaa näkyä siten, että päätöksiin tulee yksityiskohtia, jotka eivät sovellu kokonaisuuteen. Yleisesti katsotaankin, että parlamentti on omimmalla alueellaan käsitellessään yksityiskohtien sijasta politiikkakysymyksiä.³⁰

Parlamentin vaikutuksesta lainsäädäntöprosessissa on esitetty selkeästi toisistaan poikkeavia käsityksiä ja tutkimustuloksia. Uusimmassa tutkimuksessa Torsten J. Selck ja Bernard Steunenberg tulkitsevat analyysinsä tuloksen siten, että parlamenttia on pidettävä muiden instituutioiden kanssa tasaveroisena lainsäätäjänä.³¹ Robert Thomson ja Madeleine Hosli taas toteavat, että jäsenvaltioiden intressit näkyvät selvästi unionin päätöksissä ja valta lainsäädännössä on edelleen ministerineuvostolla.³² Christiane Kasack puolestaan on havainnut, että parlamentilla kylläkin on valtaa mutta nimenomaan tärkeäksi katsottavissa asioissa sen vaikutus on vähäinen.³³ Parlamentin vaikutusvalta on ilmeisessä muutosvaiheessa, ja siitä vallitsee erilaisia käsityksiä.

Ministerineuvostossa päättäjät edustavat hallituksiaan, mutta heidän on myös otettava huomioon unionin tavoitteet. Ministereihin kohdistuu paineita useammalta taholta. Andrew Moravcsik arvioi tilannetta siten, että hallitukset käyvät eräänlaista kahden rintaman sota. Jos on tehtävä hankalia päätöksiä kotimaassa, tehdään päätös ensin unionin tasolla ja syytetään kotona unionia näistä epämiellyttävistä päätöksistä. Brysselissä puolestaan vedotaan yleiseen mielipiteeseen vastustettaessa esillä olevia ehdotuksia. Näin hallitus pelaa kahdella rintamalla yrittäen molemmissa paikoissa käyttää tilannetta edukseen.³⁴ Nykyisin tutkijat toteavat usein, että hallitukset seuraavat kotimaassaan suh-

29 Reunanen 1996, 101–105.

30 Esim. Wallace 2000, 29–44.

31 Selck – Steunenberg 2004, 24–46.

32 Thomson – Hosli 2006, 391–417.

33 Kasack 2004, 241–260.

34 Moravcsik 1993, 473–519.

tautumista unionissa käsiteltäviin kysymyksiin ja pohtivat, onko tarvetta tak-tisiin manöövereihin. Usein kotimaan tilanteen mukaan päätetään, miten ja milloin annetaan periksi vai viedäänkö asia jopa äänestykseen. Kotimaan tilan-teella on siis merkitystä päätösten syntytapaan ministerineuvostossa.³⁵

Ministerineuvoston puheenjohtaja vastaa asian eteenpäinmenosta, ja hänen merkityksensä on koko ajan kasvanut. Puheenjohtajan esille ottamalla kompromissiesityksillä ja kokouksen epämuodollisella osuudella on usein oleellinen vaikutus päätöksen syntymiseen. Ministerineuvosto pyrkii perinteisesti tekemään päätöksensä yksimielisesti, ja yli 90% päätöksistä syntyykin ilman äänestystä. Tämä ei kuitenkaan kerro koko totuutta, sillä neuvostossa tehdään koeäänestyksiä, joilla todetaan enemmistö. Vähemmistöön jäävät usein luopu-vat tässä tilanteessa. Jäsenvaltioiden pysyvien edustajien komitea Coreper on päätöksenteolle oleellisen tärkeä. Kaikki esitykset tulevat ministerineuvostoon Coreperin kautta, jossa asiat valmistellaan. Siellä niistä myös usein sovitaan, jolloin ministerineuvosto vain vahvistaa näin tehdyn päätöksen.³⁶

Komiteoilla ja pienryhmillä on tärkeä osuus päätösprosessissa. Komission valmistelevissa ryhmissä jäsenet edustavat omaa asiantuntemustaan ja puheen-johtajana on komission edustaja. Tavoitteena on löytää ratkaisu, jota komissio voisi käyttää laatiessaan ehdotustaan. Ministerineuvoston alaisissa ryhmissä puheenjohtajana toimii unionin puheenjohtajamaan edustaja ja jäsenet edus-tavat oman maansa hallintoa. Tällöin haetaan ratkaisua, jonka jäsenvaltioiden hallitukset voisivat hyväksyä. Työryhmän päätös tulee toisinaan sellaisenaan unionin päätökseksi. Tilanteen vaatiessa työryhmien tehtävämäärittely voi olla varsin joustavaa ja esimerkiksi kokoonpanoltaan sama ryhmä voi vastata useammastakin toiminnasta.³⁷ Pienryhmillä ei ole selkeitä pelisääntöjä, ja jäsenten taidolla ja kokemuksella katsotaan olevan suuri merkitys. Ryhmien yhteydet unionin instituutioihin ovat viime aikoina lisääntyneet, ja ylikansal-listen piirteiden katsotaan tulevan usein näiden pienryhmien kautta.³⁸

Virallisen päätöksenteon ohella on Euroopan unionin päätösprosessissa merkittävä epävirallinen osuus. Asioista keskustellaan ja sovitaan alustavasti pienemmissä ryhmissä, ennen kuin ne viedään päätettäväksi virallisiin elimiin. Esimerkiksi, jos ministerineuvosto ja parlamentti eivät pääse sopuun toisessa-kaan käsittelyssä, asia menee sovittelukomiteaan, joka on kuitenkin liian suuri

35 Nugent 2003, 360, Hayes-Renshaw – van Aken – Wallace 2006, 161–194.

36 Nugent 2003, 151–176.

37 Larsson 2003, 35–41.

38 Fouilleaux – Maillard – Smith 2005, 609–623.

etsimään sopua tehokkaasti. Siksi ratkaisua etsitään komission, ministerineuvoston ja parlamentin kesken pienemmässä ryhmässä ja syntynyt sopu viedään koko komitean käsittelyyn.³⁹

Päätösprosessi on varsin monivaiheinen, kompleksinen ja erilaisia ristiriitoja sisältävä, eikä mitään päätösprosessin perustyyppiä ole olemassa. Unionin instituutioista komissio suunnittelee asioita usein pitkällä tähtäimellä, mutta ministerineuvosto ja parlamentti eivät sitoudu näihin suunnitelmiin. Hallitukset haluavat säilyttää vapautensa päättää itsenäisesti asia kerrallaan. Parlamentilla on omia painotuksiaan, jotka eivät nekään seuraa komission suunnitelmia. Tämän on havaittu hidastavan päätösten syntymistä. Toisaalta hallitukset haluavat olla mukana ja viedä asioita päätökseen.⁴⁰ Lisäksi tyytymättömyys asioiden senhetkiseen tilaan on usein merkittävä yhteinen tekijä, joka käynnistää uuden lainsäädännön⁴¹.

39 Nugent 2003, 347–353.

40 Nugent 2003, 364–365.

41 Selck 2005, 1067.

4 EUROOPAN UNIONIN PÄÄTÖKSENTEKOA KUVAAVAT TEORIAT

4.1 Lyhyt historia

Unionin ensimmäisinä vuosikymmeninä tutkijat liittivät Euroopan unionin päätöksenteon välittömästi integraatiokehitykseen. Esitetyt teoriat koskivat tätä kehitystä ja unionia sen ilmenemismuotona. Ensimmäisen Euroopan integraatiota koskevan teorian, uusfunktionalismin, esitti Ernst Haas vuonna 1958 ja hänen jälkeensä Leon Lindberg. Haas seurasi David Mitrany'n esittämää funktionalismia, jonka mukaan päätökset kohdistuvat tiettyyn tehtävään eli funktioon eivätkä kosketa alueen muuta toimintaa. Haasin mukaan tuloksena on uusi poliittinen yhteisö, joka on kansallisvaltioiden yläpuolella ja jolle ne luovuttavat valtaansa. Lindberg sen sijaan ei näe tavoitteena uutta yhteisöä vaan jättää lopputuloksen avoimeksi. Hänen mukaansa integraatio on prosessi, jossa kansakunnat pyrkivät tekemään yhteisiä päätöksiä tai luovuttamaan päätösvallan uusille instituutioille. Näistä komission tulee tunnistaa yhteinen etu ja edistää sen toteutumista sovitellessaan jäsenvaltioiden erilaisia näkemyksiä päätettävistä asioista. Päätöksenteossa on ensisijaisesti pyrittävä konsensusseen.¹

Uusfunktionalismin kanssa kilpaileva suuntaus Euroopan unionin alkuvuosikymmeninä oli hallitustenvälisyys. Sen mukaan integraation eteneminen ja unionin kehittyminen ovat tavanomaista hallitustenvälisestä yhteistyötä. Tämän yhteistyön kautta ne ajavat omia lähinnä taloudellisia etujaan. Hallitukset säilyvät keskeisimpinä toimijoina ja luovuttavat valtaansa vain sen verran kuin toiminnan järjestämisen kannalta on välttämätöntä. Hallitustenvälisyyden keskeisin edustaja on viime vuosina ollut Andrew Moravcsik. Hänen mukaansa Euroopan integraatiota vastaava kehitys on mahdollinen missä tahansa maailman osassa, jos valtioiden keskinäinen taloudellinen riippuvuus ja yhteistyö saavuttavat saman tason.²

1 Lindberg 1963, 8–9.

2 Moravcsik 1999, 495.

Euroopan unionin päätöksenteon katsottiin unionin alkuvaiheessa seuraavan uusfunktionalismia, mutta päätöksenteon tapa alkoi muuttua oleellisesti 1960-luvun jälkipuoliskolla. Ranskan itsenäinen politiikka johti erimielisyyksiin komission kanssa. Nämä erimielisyydet sovittiin Luxemburgin kompromississa 1966. Tapahtuneen kehityksen seurauksena hallitustenvälisyys kohosi vallitsevaksi teoriasuuntaukseksi. Yhtenäisasiakirjan hyväksyminen 1986 ja sitä seurannut unionin kehityksen nopeutuminen nostivat uusfunktionalismin uudelleen esille. Tutkimuksessa alkoivat kuitenkin 1990-luvulla nousta esiin suuntaukset, jotka lähtivät Euroopan unionista olemassaolevana yhteisönä ja paneutuivat sen toimintatavan tutkimiseen. Tässä tarkoituksessa Gary Marks toi esille monikerroshallintoon perustuvan mallinsa. Sen mukaan unioni on erittäin kompleksinen kokonaisuus, jossa toiminta tapahtuu useilla tasoilla ja jossa yhtenäistä toimintatapaa on mahdotonta löytää. Marks painottaa, että monikerromalli ei selitä integraatiota mutta auttaa ymmärtämään unionin toimintaa. Uusinstitutionalismi puolestaan on suuntaus, joka kohdistaa huomionsa unionin toimiviin instituutioihin. Instituutiot käsitetään tällöin laajasti sisältämään organisaatioiden lisäksi prosessit, käytännöt ja ajattelutavat. Tämäkään suuntaus ei pyri selittämään integraatiota, vaan esimerkiksi sitä edustava Simon J. Bulmer toteaa, että uusinstitutionalismi soveltuu nimenomaan unionin sisäisen toiminnan analysointiin. Kolmas esille noussut suuntaus on verkostotutkimus, joka instituutioiden sijasta painottaa yksilöiden toimintaa. Tarkastelen seuraavassa näitä tutkimussuuntauksia unionin päätöksenteon kannalta suuntausten keskeisten edustajien kirjoitusten kautta.

Siirtyminen Euroopan integraatiosta unionin sisäisen toiminnan tutkimukseen toi mukanaan myös teorioiden muutoksen. Euroopan integraation oli katsottu kuuluvan kansainvälisten suhteiden alueelle, ja siihen sovellettiin pelkästään tämän alueen teorioita. Unionin rakenne on kuitenkin varsin kiinteä, ja sen sisäinen toiminta tapahtuu sovittujen sääntöjen mukaan, minkä vuoksi monet tutkijat ovat katsoneet muiden teorioiden soveltuvan paremmin tutkimuksen viitekehyyksiksi. Suositeltuina teoria-alueina on esitetty julkinen politiikka, systeemiteoria ja poliittinen taloustiede.³ Myös vertailevan politiikan tutkimuksen menetelmien soveltaminen on viime aikoina lisääntynyt. Integraatio sinänsä on tietenkin säilynyt kansainvälisten suhteiden alueena.

Teen tässä vaiheessa kaksi määritelmää esille tulevista käsitteistä. Unionin toiminnan arvioinnissa usein käytetty termi yhteisöllisyys on suhteellinen käsite, joka edellyttää aina vertailua. Päätös on yhteisöllisempi kuin toinen, jos

3 Rosamond 2000, 161–165, Nugent 203, 488.

se painottaa yhteisön ja yksilön yhteisön kautta saavuttamia etuja enemmän kuin yksilön etua suhteessa muihin yksilöihin.⁴ Ylikansallisuus puolestaan tarkoittaa suomen kielen sanakirjan mukaan kansojen ja siis valtioiden yläpuolella olevaa. Esimerkiksi Euroopan unionissa on aina ylikansallisia piirteitä, vaikka unioni sinänsä nähtäisiin hallitustenvälisenä regiiminä. Hallitustenvälisyydenkin kannattajat näkevät jäsenvaltioiden uskottavan sitoutumisen vaativan ylikansallista kontrollia.

4.2 Integraatioteoriat

4.2.1 *Uusfunktionalismi*

Uusfunktionalismi perustuu funktionalismiin, jonka kehitti teoriana David Mitrany 1930- ja 1940-luvuilla. Hänen lähtökohtanaan oli Yhdysvalloissa suuren laman aikana tapahtunut kehitys. Puhtaasti funktionalistisen ajattelun mukaan päätökset tekee asiantuntijoista koostuva elin, joka on organisoitu nimenomaan kyseessä olevaa tehtävää varten. Tälle elimelle on annettava valtuudet ja resurssit vain sovitun asian hoitamiseen, eikä sen tule puuttua muuhun toimintaan.⁵ Funktionalismin periaatteiden mukaan tehtävien hallinnoinnin ei siis tule liittyä alueeseen, vaan se tulee järjestää funktioittain valtioiden rajat ylittäen. Toiminta tulee tällä tavoin tehokkaammaksi ja kaikkien hyvinvointi lisääntyy. Tämän kehityksen seurauksena kansalaisten asenne kansainvälistä yhteistyötä kohtaan tulee myönteisemmäksi ja sitoutuminen omaan kansallisvaltioon vähenee. Hallitukset sidotaan näin taloudellisen yhteistyön verkostoon. Asiat on kuitenkin järjestettävä siten, että kulttuurinen itsenäisyys ei ole uhattuna, koska se saattaisi herättää vastareaktioita.⁶

Uusfunktionalismin, joka siis on vanhin varsinaisista integraatioteorioista, esitti ensimmäisenä Ernst Haas vuonna 1958 ja hänen jälkeensä Leon Lindberg vuonna 1963. Haas määritteli integraation prosessiksi, jossa kansallisen tason toimijat luovuttavat valtaansa uudelle keskukselle, jonka instituutioilla on valta yli kansallisten elimien päätösten. Näin muodostuu uusi yhteisö, joka on kansallisvaltioiden yläpuolella. Lindberg sen sijaan ei näe tuloksena uutta yhteisöä. Hän määrittelee integraation prosessiksi, jossa kansakunnat luopu-

4 Honderich 1995, 143.

5 Mitrany 1975, 164.

6 Taylor 1975, x–xx.

vat oikeudestaan harjoittaa toisistaan riippumatta ulkopoliittikkaa ja tiettyjen alojen sisäpolitiikkaa ja pyrkivät sen sijaan tekemään yhteisiä päätöksiä tai luovuttamaan päätösvallan uusille keskusorganisaatioille. Uusfunktionalismin mukaisen ajattelun tyypillinen piirre on integraation laajenemisen sisäinen logiikka eli niin sanottu spill over -ilmiö. Sen mukaan integraatio yhdellä talouden tai politiikan sektorilla johtaa väistämättä integroitumiseen toisilla alueilla ja prosessi etenee omalla voimallaan. Uusfunktionalismi ei näe hallitusten osuutta keskeisenä integraation kehityksessä vaan pitää tärkeämpänä muita toimijoita kuten intressiryhmiä.⁷ Funktionalismin mukaan päätökset tekee asiantuntijoista koostuva elin, joka organisoidaan juuri kyseistä tehtävää varten. Lindberg ei kuitenkaan enää uskonut tähän puhtaaseen funktionalismiin, sillä Euroopan hiili- ja teräsyhteisön antamien kokemusten perusteella hän näki hallitusten osallistumisen välttämättömänä. Yhteisten instituutioiden, tässä tapauksessa komission, tehtävä oli edustaa niitä intressejä, jotka olivat tuoneet jäsenvaltiot yhteen sovitellessaan hallitusten välisiä kiistakysymyksiä.⁸

Tarkastelen seuraavassa viime vuosikymmenen uusfunktionalistista ajattelua kahden Wayne Sandholtzin kirjoituksen kautta. Sandholtz on yhdessä John Zysmanin kanssa julkaissut analyysin Euroopan yhtenäisasiakirjan päätösprosessista. Heidän mukaansa prosessin lähtökohtana olivat maailman taloudessa tapahtuneet oleelliset muutokset. Euroopan talouskasvu oli toisen maailmansodan jälkeen perustunut maataloudesta vapautuvien resurssien käyttöön muualla sekä teollistumiseen ja teknologian tuontiin Yhdysvalloista. Taloudellisena vaikuttajana EU-alue oli maailmassa USA:n jälkeen selvä kakkonen, ja yhteiset arvot ja monipuolinen yhteistyö pitivät yllä vakaita suhteita Atlantin yli. 1980-luvulle tultaessa tilanne oli muuttumassa. USA:n johtoasema ei enää ollut itsestään selvä, vaan Japani saavutti ja ohitti sen usealla teknologian alueella. Japanin talouskehitys oli selvästi Eurooppaa nopeampaa, ja Länsi-Euroopan toinen sija maailmantalouden vaikuttajana alkoi olla uhattuna, joten sen kannanotoilla olisi entistä vähemmän painoa asioista maailmanlaajuisesti päätettäessä. EU:n jäsenvaltioissa tähän asti noudatettu valtion ohjaukseen perustuva talouspolitiikka ei näyttänyt enää toimivan. Talouskasvusta huolimatta työttömyys säilyi korkeana ja vaikeutti hyvinvointivaltion ylläpitomahdollisuuksia. Ranskassa tehty kokeilu, jossa valtio voimakkaasti ohjaili yritystoimintaa, epäonnistui pahasti. Tilanteen ratkaisuna nähtiin sel-

7 Lindberg 1963, 4–8.

8 Lindberg 1963, 8–9, Lindberg – Scheingold 1970, 82.

keästi eurooppalainen vaihtoehto, joka nojaisi niihin vahvuuksiin, joita EU:lla alueena oli. Se oli hallittu riskinotto mutta sisälsi mahdollisuuden parempaan tulevaisuuteen. Eurooppalaisena vahvuutena nähtiin suuret kotimarkkinat ja kehityksen edellytyksenä vahvojen eurooppalaisten yritysten muodostuminen jäsenvaltioiden rajoista välittämättä sekä yhteistyön tiivistyminen yritysten välillä. Jäsenvaltioiden hallitusten ja yritysten tavoitteet olivat samansuuntaisia, koska yritykset pyrkivät kilpailukyvyn varmistamiseen ulkopuolisten suhteen ja hallitukset hakivat mahdollisuutta hyvinvointivaltion säilyttämiseen talouskasvun avulla.

Tässä tilanteessa, jota sävytti uuden politiikan luomisen aiheuttama epävarmuus, komissio julkaisi ehdotuksensa. Nyt oli konkreettinen tarve luoda laajat toimivat sisämarkkinat, jotta koko unioni tulisi kotimarkkina-alueeksi. Pääomien vapaa siirtyminen oli välttämätöntä yritysfuusioiden helpottamiseksi ja suurten eurooppalaisten yritysten syntymiseksi. Köyhimpien maiden kestävän osallistumisen turvaamiseksi oli rakennerahastoja kasvatettava merkittävästi. Tarvittiin vielä enemmistöpäätösten mahdollisuus muutoksen läpiviemiseksi. Komission ehdotukset olivat keskeisiä toimenpiteitä uusien tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelma suunniteltiin komission johdolla, ja sen toteutus sovittiin hallitustenvälisissä neuvotteluissa. Oleellista Sandholtzin ja Zysmanin mielestä on se, että hallitukset siinä tilanteessa hyväksyivät komission ehdotukset ja ryhtyivät niitä toteuttamaan.⁹

Sandholtz käsittelee lehtiartikkelissaan vuonna 1993 Länsi-Euroopan telekommunikaatiota koskevien säädösten päätösprosessia. Telekommunikaation piirissä tekniikan kehitys oli 1980-luvulle tultaessa tehnyt mahdolliseksi täysin uudenlaisten palvelujen tarjoamisen asiakkaille, ja erityisesti teleliikenne maasta toiseen näytti saavan aivan uudet mittasuhteet. Ala nähtiin myös hyvin keskeisenä uuden infrastruktuurin rakentamisessa kaikelle taloudelliselle toiminnalle. Teleliikenne oli kuitenkin kaikissa jäsenmaissa kansallisten monopoliin hallinnassa, mikä muodosti selvän esteen uuden tekniikan nopealle hyödyntämiselle. Ongelma ratkaistiin Euroopan unionin puitteissa järjestämällä merkittävää yhteistyötä tuotekehityksessä ja vapauttamalla alan markkinat. Tätä prosessia Sandholtz tarkastelee esimerkkinä komission tuloksetta toiminnasta.

Sandholtz ottaa kirjoituksessaan esille käsitteen johtajuus (leadership). Se voi hänen mukaansa perustua valtaan ja pakotteisiin mutta myös neuvottelutaitoon, ylivoimaiseen tietomäärään, uusiin ideoihin ja muihin vastaaviin

9 Sandholtz – Zysman 1989, 95–128.

asioihin. Usean valtion yhteisessä poliittisessa toiminnassa hän näkee kaksi ulottuvuutta. Ensimmäinen on hallitusten päätös tehdä yhteistyötä. Silloin tutkijan on kysyttävä, miksi ja miten tähän päätökseen tultiin. Vastauksessa päädytään usein maailmanlaajuisiin muutoksiin, hallituksen sisäpolitiikkaan ja politiikan hyväksymisen kriteereihin. Toinen ulottuvuus on yhteisen toiminnan organisointi. Sille ei yleensä ole itsestään selviä muotoja, vaan toiminta on organisoitava, ja siihen tarvitaan johtajuus. Toiminnan järjestäminen tulee usein jonkin järjestön vastuulle ja Euroopan unionin sisällä se on komission oleellinen tehtävä. Jos hallitukset ovat pohtimassa muutoksia ja hahmottelevat uutta politiikkaa, ne ovat avoimia aikaisemmasta poikkeavalle informaatiolle ja haluavat valintaansa varten asettaa rinnakkain useita erilaisia vaihtoehtoja. Komission ehdotukset saavat tällöin helposti vastakaikua ja sen johtajuus hallitukseen nähden toteutuu.¹⁰

Esimerkeissä tulevat hyvin esille useat uusfunktionalismin tyypilliset piirteet. Sandholtz painottaa edeltävää kehitystä, joka johtaa sellaisten ongelmien muodostumiseen, joiden ratkaisemiseksi hallitusten on tehtävä yhteistyötä. Tällaisessa tilanteessa komissio ehdottaa ratkaisua, jonka hallitukset sitten hyväksyvät. Nämä päätökset lisäävät unionin toiminta-aluetta ja vievät siten integraatiota eteenpäin. Toiminnan pääpaino on selkeästi komissiossa, jonka johtajuus on Sandholtzin mukaan oleellisen tärkeä. Jäsenvaltioiden hallitukset sen sijaan jäävät taka-alalle, ja niiden tehtävä on pelkästään hyväksyä komission ehdotukset ja panna ne täytäntöön.

4.2.2 *Hallitustenvälisyys*

Andrew Moravcsik on viime aikoina ollut hallitustenvälisyyttä korostavan teorian keskeisin edustaja. Hän on Sandholtzin tavoin analysoinut yhtenäisasiakirjan syntymiseen johtanutta prosessia. Hänen analyysinsä mukaan keskeisimmät toimijat Euroopan unionissa ovat suurimmat jäsenvaltiot. Unioni on Moravcsikin mukaan regiimi, joka säilyttää valtioiden välillä sovitut yhteistyön muodot, kunnes hallitukset päättävät niitä neuvottelussa muuttaa. Synnä voivat silloin olla tapahtuneet muutokset valtasuhteissa tai valtioiden keskeisissä intresseissä. Yhtenäisasiakirjan päätösprosessin analysoinnin lähtökohdaksi Moravcsik ottaa kolmen suurimman jäsenvaltion kansalliset intressit. Näistä Saksa kannatti periaatteessa vapaita sisämarkkinoita, vastusti yhteistä rahapo-

10 Sandholtz 1993, 242–270.

litiikkaa ja kannatti unionin rakenteiden muuttamista enemmistöpäätösten suuntaan. Parlamentin vallan lisäämiseen Saksa suhtautui hyvin myönteisesti. Ranska oli aluksi sisämarkkinoita vastaan, mutta muutti sitten asennettaan ja oli lopulta voimakkaasti niiden kannalla. Yhteinen rahapolitiikan koordinaointi sai ranskalaisten hyväksynnän, samoin kuin rakenteelliset muutokset enemmistöpäätösten suuntaan. Britannia ajoi siihen aikaan voimakkaasti liberalistista talouspolitiikkaa ja antoi vahvan tukensa sisämarkkinoille, mutta yhteisen rahapolitiikan suhteen se oli hyvin kielteinen eikä halunnut muuttaa unionin rakenteita. Erityisesti Euroopan parlamentin vallan lisäys herätti vastustusta, mutta enemmistöpäätösten lisäämiseen Britannia oli kuitenkin periaatteessa valmis. Ranska oli vuonna 1984 ajautunut kriisiin suhteissaan eurooppalaiseen valuuttajärjestelmään, ja sen oli päätettävä jatkosta. Ranska valitsi yhteistyön EU:n sisällä, ja presidentti Mitterrand ryhtyi voimakkaasti ajamaan politiikan muutosta. Tämä käynnisti neuvottelut yhtenäisasi kirjasta. Neuvottelut käytiin varsin nopean aikataulun puitteissa, ja niissä päädyttiin tulokseen, joka hyvin selkeästi on pienin yhteinen nimittäjä. Sopimus vastasi kolmen suurimman jäsenvaltion yhteisiä intressejä mutta ei pakottanut niitä merkittäviin myönnytyksiin. Luotiin sisämarkkinat ja vain niiden suhteen hyväksyttiin enemmistöpäätökset. Rahapolitiikka jäi ulkopuolelle pääomien liikkuvuutta lukuun ottamatta. Pienempien jäsenvaltioiden kannatus hankittiin siirtämällä huomattava määrä rahaa rakennerahastoihin.¹¹

Joulukuussa 1993 Moravcsik esittää kirjoituksessaan kokonaisesityksen ajattelutavastaan, josta hän käyttää nimitystä liberaali hallitustenvälisyys. Tämän suuntauksen keskeiset elementit ovat oletus valtioiden rationaalisesta käyttäytymisestä, teoria kansallisten preferenssien muodostumisesta ja analyysi hallitustenvälisistä neuvotteluista. Tässä Moravcsik soveltaa kansantalouden tutkimuksessa paljon käytettyä kysyntä–tarjonta-ajattelua. Valtioiden välisen yhteistoiminnan kysynnän määräävät valtion sisällä muodostuneet preferenssit ja tarjonnan taas hallitustenvälisissä neuvotteluissa saavutetut tulokset. Kysynnän ja tarjonnan kohdatessa syntyvät sopimukset. Ajattelulla on selkeä teoreettinen perusta, jossa keskeisiä ovat teoria kansallisten preferenssien muodostumisesta ja teoria valtioiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Kirjoittaja painottaa, että molemmat puolet on otettava mukaan. Euroopan unionin Moravcsik määrittelee regiimiksi, jonka tehtävänä on tarjota muodot ja foorumi hallitustenvälisille neuvotteluille. Komissio voi auttaa neuvotteluissa tuottamalla informaatiota ja tekemällä ehdotuksia neuvottelujen aikana,

11 Moravcsik 1991, 41–75.

mutta mitään itsenäistä roolia ei kirjoittaja näe komissiolla olevan. Hän myöntää kuitenkin, että ministerineuvosto on joissakin asioissa siirtänyt tai delegoinut valtaa komissiolle. Tämä on kuitenkin tapahtunut tiukasti rajattujen kohteiden puitteissa, ja hallitukset voivat halutessaan ottaa tämän vallan takaisin itselleen. Moravcsik haluaisikin muuttaa regiimin määrittelyä ottamalla käyttöön funktionaalisen regiimin määritelmän, joka sisältää rajoitetun vallan siirron yhteiselle elimelle.

Yhteiskunnan ja hallituksen suhde on kirjoittajan mukaan eräänlainen päämiehen ja agentin välinen suhde. Hallituksen tavoite on pysyä vallassa, ja siksi hallitus toimii yhteiskunnan asettamien preferenssien puitteissa. Jos nämä preferenssit ovat voimakkaita ja selkeitä ja kantaa ottavien ryhmien toiminta hyvin järjestäytyntä, hallituksen liikkumavara on varsin pieni. Jos taas asiat ovat vaikeasti hahmotettavia, preferenssit jäävät epämääräisiksi ja ryhmien toiminta on hajanaista, hallituksen liikkumavara on suurempi. Myös tiedon epävarmuus ja asian riskitaso vaikuttavat asiaan. Moravcsik huomauttaa, että unionin instituutiot eivät heikennä hallitusten asemaa vaan vahvistavat sitä. Hallitus voi pyrkiä saamaan päätöksen aikaan ensin unionin tasolla ja vedota sitten tähän päätökseen toteuttaessaan hankalia asioita omassa maassaan. Vahvoilta instituutioilta saa silloin vahvan tuen. Toisaalta hallitus vetoaa omassa maassaan muodostuneisiin preferensseihin neuvotellessaan muiden hallitusten kanssa. Tällä tavoin hallitus käy eräänlaista kahden rintaman sotaa, jossa se voi käyttää molempien rintamien tapahtumia edukseen. Unionin päätösprosessien vähäinen julkisuus eli niin sanottu demokratiavaje parantaa näitä mahdollisuuksia.¹²

Moravcsik tarkastelee vielä liberaalin hallitustenvälisyyden suhdetta perinteiseen realismiin. Liberaalin hallitustenvälisyyden mukaan preferenssien voimakkuus määrittelee hallituksen suhtautumisen. Jos hallituksen riippuvuus neuvottelukumppaneista on voimakas, sillä on vahva intressi päästä sopimukseen. Hallitus haluaa sopimuksen ja on valmis myönnytyksiin sen saavuttamiseksi. Valtio, jonka riippuvuus toisista on vähäinen, ei ole yhtä kiinnostunut sopimukseen pääsystä. Tällaisen valtion hallitus voi vaatia enemmän etuja ja päästä silti sopimukseen. Kuten perinteisessä realismissa, hallitusten välisissä neuvotteluissa tavoitellaan omaa etua, mutta säännöt ovat muuttuneet, koska pakotteita ei käytetä. Sotilaallisella voimalla tai taloudellisella vallalla yleisesti ei tässä hallitustenvälisyydessä ole käyttöä.¹³

12 Moravcsik 1993, 473–519.

13 Moravcsik 1999, 497.

4.2.3 Uusfunktionalismin ja hallitustenvälisyyden ongelmia

Uusfunktionalismin ja hallitustenvälisyyden soveltuminen Euroopan unionin tutkimukseen nousi 1990-luvulla voimakkaasti keskusteluun. Esimerkiksi James A. Caporaso on tätä asiaa pohtinut. Hän toteaa, että uusfunktionalistit kyllä havaitsevat erilaisten ryhmien muodostumisen ja niiden harjoittaman kansallisen ja kansainvälisen toiminnan. He löytävät myös yhteisen edun, joka motivoi toimintaa. He eivät kuitenkaan pysty selittämään, minkä mekanismien kautta nämä ryhmät vaikuttavat eli miten muodostetaan koalitioita, jotka päättävät asioista, tai miten herätetään toimintaa, joka vaikuttaa päättäjiin. Jos lähtökohdat ovat aina samat, pitäisi tapaustenkin olla toistensa kaltaisia. Niin ei kuitenkaan ole, joten selityksen tulisi kertoa, mitkä ryhmät onnistuvat vaatimustensa läpiviennissä ja miksi. Hallitustenvälisyys esittää tämän mekanismin, ja sen keskeisin edustaja Andrew Moravcsik lähtee siitä, että kaikki vaikutus tapahtuu kansallisten preferenssien muodostumisen kautta. Vaikuttaminen pelkästään hallitusten kautta ei kuitenkaan tunnu uskottavalta, koska ryhmät vaikuttavat sekä hallituksiinsa että suoraan unionin instituutioihin, joilla on todettu kiistattomasti olevan itsenäistä valtaa, minkä puolestaan hallitustenvälisyys kiistää. Caporaso toteaaakin, että useat tutkijat ovat tyytymättömiä näiden kahden suuntauksen antamiin tutkimuksen lähtökohtiin.¹⁴ Donald J. Puchala puolestaan esittää käsityksensä, että uusfunktionalismi selittää hyvin joitakin puolia Euroopan integraatiosta ja hallitustenvälisyys taas toisia. Kumpikaan teoria ei kuitenkaan yksin pysty selittämään Euroopan unionin toimintaa.¹⁵ Päätösprosessien tyypittelyssä John Peterson ja Elisabeth Bomberg rajaavat nämä integraatioteoriat ensisijaisesti unionin suurten kysymysten tarkasteluun. Muiden kysymysten analysointiin tulisi heidän mielestään soveltaa toisia teorioita.¹⁶ Varsin monet siis näkevät uusfunktionalismin ja hallitustenvälisyyden soveltamisen unionin sisäiseen toimintaan ongelmalliseksi.

On myös esitetty käsityksiä, että uusfunktionalismin suhteen on pitäyditty liian ahtaissa tulkinnoissa, jotka tehtiin jo unionin alkuvuosina, mikä sitten on johtanut koko teorian hylkäämiseen. Esimerkiksi Ben Rosamond näkee suoran yhteyden toisaalta uusfunktionalismin ja toisaalta monikerroshallinnon ja historiallisen institutionalismin välillä ja toteaa, että väljemmän tulkinnan mukaan uusfunktionalismi teoriana ei ole suinkaan vanhanaikainen.¹⁷

14 Caporaso 1998, 334–351.

15 Puchala 1999, 330.

16 Peterson – Bomberg 1999, 4–10.

17 Rosamond 2005, 250–251.

4.3 Monikerroshallinto

Gary Marks on arvioinut hallitustenvälisyyden toteutumista 1990-luvun Euroopan unionissa ja todennut, että tällä suuntauksella on runsaasti kannatusta mutta myös ongelmia. Käytännön toiminta unionissa ei useinkaan noudata hallitustenvälisyyden ajattelutapaa. Marks esittääkin monikerromallin, joka hänen mielestään soveltuu valtiokeskeisyyttä paremmin unionin toiminnan ymmärtämiseen. Hänen ajattelunsa mukaan jäsenvaltioiden hallitukset eivät ole ainoita toimijoita, vaan asioita käsitellään ja niihin pyritään vaikuttamaan usealla tasolla unionin sisällä. Nämä tasot vaikuttavat toisiinsa ja siten syntyy kokonaisuus, joka vaihtelee tapauksesta toiseen ja on usein varsin vaikeasti hallittavissa. Marks pohtii jatkossa, miksi ja milloin hallitukset ovat menettäneet otteensa päätösvallasta.

Marks lähtee siitä, että komission ja parlamentin valta perustuu sopimukseen eikä hallitusten kulloiseenkin tahtoon. Komission valta on näin ollen lähteisistä siitä itsestään, sen taidosta ja tehokkuudesta, mutta myös käsiteltävästä asiasta. Kun komissio toimii hyvin, se pystyy vaikuttamaan päätöksiin neuvottelemalla hallitusten kanssa ja esittämällä kompromisseja, jotka hyväksytään. Myös tieto kasaantuu unionissa komissiolle, joka on hyvin perillä jäsenmaiden tilanteesta ja niissä vallitsevista asenteista. Näin komissio saavuttaa arvovaltaa ja ajoittain myös johtajuuden unionin sisäisessä toiminnassa.

Marks painottaa, että komission tehtävä on kehittää unionia pitkällä tähtäyksellä. Hallitusten tavoitteena on sen sijaan menestyminen seuraavissa kansallisissa vaaleissa, minkä takia niiden aikajänne on oleellisesti lyhyempi. Hallitukset siirtävätkin sen takia ongelmalliset päätökset mielellään unionin tasolle ja sallivat tai jopa kehottavat valtion sisäisiä intressiryhmiä tuomaan itse asiansa esille Brysselissä. Vähitellen muodostuu toimintatapa, jota hallitukset eivät pysty kontrolloimaan vaikka haluaisivatkin. Näin hallitukset menettävät valtaansa asioiden käsittelyssä.

Edellä kuvattu kehitys on johtanut tilanteeseen, jossa valtioiden sisällä ei muodostu yhteistä käsitystä, jonka mukaan hallitus toimisi osallistuesaan unionin päätöksentekoon. Sen sijaan intressejä ajetaan eri tasoilla EU:n organisaatiossa ja nämä intressit voivat olla toisilleen vastakkaisia. Hallitus ei pysty puuttumaan tähän toimintaan eikä usein haluakaan puuttua. Tilanne ei ole stabiili vaan vaihtelee tapauksesta toiseen. Marks painottaa vielä, että

hänen esittämänsä käsittelytapa auttaa nimenomaan ajatusmallina analysoijaa ymmärtämään tapahtumia.¹⁸

Monikerroshallinto ymmärretään usein juuri tällaisena ajatusmallina. Esimerkiksi Ben Rosamond näkee positiivisena sen, että instituutioiden ulkopuolinen toiminta tulee mukaan tarkasteluun. Marksian ajatusmalli tuo myös hyvin esiin Euroopan unionissa vallitsevan kompleksisuuden. Eri tasojen toimijat ovat mukana vaikuttamassa, kun päätöksiä tehdään. Mallista puuttuu kuitenkin säännönmukaisuus, mikä rajoittaa sen käyttöä analyysin välineenä.¹⁹

4.4 Uusinstitutionalismi

Uusinstitutionalismi on noussut viime vuosina erittäin suosituksi viitekehykseksi Euroopan unionin toimintaan kohdistuvien analyysien alueella. Simon J. Bulmer toteaa, että uusinstitutionalismi ei ole suuri integraatioteoria uusfunktionalismin ja hallitustenvälisyyden tavoin eikä se myöskään esitä käsitystä integraation lopputuloksesta. Hänen mukaansa tämä lähestymistapa tarjoaa ensisijaisesti tutkimusmenetelmän Euroopan unionin hallinnon ja politiikan muotoutumisen tarkasteluun. Uusinstitutionalismi lähtee siitä, että ylikansallinen hallinto on toteutettu tietyillä alueilla, ja asettaa tarkasteluun sitä toteuttavat instituutiot.

Bulmer määrittelee edustamaansa suuntausta seuraavasti: Muovaamalla toimijoiden strategioita ja vaikuttamalla heidän tavoitteenasetteluunsa sekä olemalla välittäjänä mukana toimijoiden yhteistyössä ja konflikteissa instituutiot strukturoivat tilanteita ja jättävät siten omat jälkensä lopputulokseen. Poliittisilla toimijoilla on velvoitteita ja rooleja, kun ne toimivat instituutioiden puitteissa, eivätkä ne silloin aja pelkästään omia tai edustamansa ryhmän intressejä. Instituutio ei siis ole pelkästään areena, jolle toimijat kokoontuvat tekemään päätöksiä, vaan sillä on oma itsenäinen vaikutuksensa tehtävään päätökseen. Kirjoittaja huomauttaa kuitenkin, että instituutio ei ole sinänsä päättäjä, vaan toimijat tekevät päätökset, mutta instituutiolla on niihin oma vaikutuksensa.

Euroopan unionin kohdalla yhtenäisasiakirjan hyväksyminen muutti instituutioiden tilannetta oleellisesti. Yhteismarkkinoiden toteuttamisessa komissio sai rajoitetun ja määritellyn tehtävän, jonka toteutukselle oli säädetty myös

18 Marks – Hooghe – Blank 1996, 342–373.

19 Rosamond 2000, 111.

määräaika. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella oli oikeus tulkita näitä päätöksiä. Komission ja tuomioistuimen yhteistyön muodostuminen paransi komission toimintamahdollisuuksia, sillä se antoi komissiolle mahdollisuuden ryhtyä itsenäisesti toimenpiteisiin säädösten aikaansaamiseksi. Myös enemmistö päätösten tulo ministerineuvostoon muutti tilannetta.

Instituutiot määritellään Bulmerin kirjoituksissa varsin laajasti. Niihin kuuluvat paitsi sopimuksissa määritellyt organisaatiot ja niiden mukaiset päätösprosessit myös ajan mittaan muodostuneet säännöt, toimintatavat ja normit. Instituutioiden toiminnan tarkastelussa lähdetään liikkeelle sopimuksista, mutta käytäntö saattaa olla muuttunut, kuten Paul Pierson jäljempänä toteaa. Analyysin on silloin lähdettävä näistä muuttuneista käytännöistä. Bulmer käyttää komissiota usein esimerkkinä yhteisen ajattelun muodostumisesta. Hän nimittää komissiota unionin omaksitunnoksi, jonka toiminnan tulee heijastaa kaikkien jäsenmaiden yhteistä etua mutta myös tuomioistuimen päätöksiä. Tämän kannan ymmärtäminen helpottaa Bulmerin mukaan usein komission toiminnan selittämistä.²⁰

Paul Pierson tuo toisessa yhteydessä esille termin historiallinen institutionalismi. Historiallista kehitystä perusteena käyttäen hän kritisoi hallitustenvälisyyttä. Päätöksissä instituutioista ja antaessaan niille tietyt valtuudet hallitukset toimivat tavoitteidensa mukaisesti. Tilanne ei ajan kuluessa kuitenkaan säily samanlaisena, vaan instituutiot pyrkivät aktiivisesti laajentamaan valtaansa ja tilanteiden muuttuessa siinä yleensä onnistuvatkin. Muodostuu selkeä ero unionin käytännön toiminnan ja hallitusten sitä koskevien päätösten välille. Instituutiot eivät silloin ole hallitusten valvonnassa, niin kuin hallitustenvälisyys edellyttää, vaan päätöksille muodostuu seurauksia, joita ei ole pystytty ennakoimaan. Pierson kiinnittää huomiota hallitusten lyhyeen aikajänteeseen päätöksiä tehtäessä. Hallitusten preferenssit määräävät hallitustenvälisyyteen perustuvan ajattelun mukaan päätösten sisällön, ja jotta niiden käyttö analyysin lähtökohdaksi olisi mielekäs, preferenssien tulisi olla hyvin stabiileja.²¹

Uusinstitutionalismissa on Bulmerin mukaan esiintynyt useita suuntauksia, joista tärkeimmät ovat rationaalinen ja historiallinen institutionalismi. Edellinen näkee instituutioiden merkityksen siinä, että ne rajoittavat toimijoiden mahdollisuuksia toteuttaa omia suunnitelmiaan, kun taas jälkimmäinen pitää instituutioiden vaikutusta oleellisesti laajempaan. Bulmer ilmoittaa edustavansa näistä vaihtoehdoista historiallista institutionalismia.

20 Bulmer 1993, 351–380, ja 1998, 365–376.

21 Pierson 1998, 27–58.

Nykyisin useat kirjoittajat jakavat uusinstitutionalismiin kolmeen tyyppiin. Historiallisessa institutionalismissa instituutiot antavat päättäjille viralliset ja epäviralliset käytösmallit, joiden kautta instituutiot ohjaavat toimintaa ja vaikuttavat päätöksiin. Yksittäiset toimijat kyllä säilyttävät mahdollisuutensa tehdä itsenäisiä päätöksiä, mutta instituutiot vaikuttavat heidän valintoihinsa. Piersonin edellä mainittu vallan vähittäinen siirtyminen vaikuttaa samaan suuntaan. Rationaalisen valinnan institutionalismin mukaan päättäjät pyrkivät omiin tavoitteisiinsa instituutioiden kautta, mutta heidän on mukautettava yhteisön sääntöihin. Ajattelu on varsin lähellä hallitustenvälisyyttä. Sosiologisen institutionalismin mukaan instituutiot määrittelevät käsitteet ja tavat, joiden mukaisesti esille tulevassa tapauksessa asiat nähdään ja käsitellään. Yksittäisen toimijan mahdollisuudet saada tavoitteensa läpi nähdään silloin vähäisinä.²² Jeffrey Stacey ja Berthold Rittberger ovat tutkineet unionin päätöksenteon sekä sääntöjen mukaista että epävirallista osuutta ja todenneet molemmilla olevan merkityksensä. He ovatkin yhdistäneet rationaalisen valinnan ja historiallisen institutionalismin uudeksi teoriaksi, jota he nimittävät rationaalisen valinnan historialliseksi institutionalismiksi.²³

Alex Warleigh toteaa, että edellä olevia uusinstitutionalismiin eri tyyppejä voidaan soveltaa tilanteen ja tutkimustavoitteen mukaisesti. Tämä suuntaus antaa esimerkiksi mahdollisuuden säilyttää jäsenvaltioiden hallitukset keskeisinä toimijoina ja ottaa komissio ja parlamentti mukaan itsenäisinä vaikuttajina. Jäsenvaltiot päättävät silloin ministerineuvostossa ja pyrkivät vaikuttamaan myös komission ja parlamentin päätöksiin. Viimeksi mainitut instituutiot päättävät kuitenkin itsenäisesti, ja niiden päätöksillä on vaikutusta koko päätösprosessissa. Lähden omissa analyyseissäni realismista ja jäsenvaltioiden hallituksista keskeisimpinä toimijoina mutta haluan ottaa komission ja parlamentin mukaan itsenäisinä. Warleigh'n ajattelu soveltuu mielestäni hyvin tähän tutkimukseeni, joten sovellan sitä analyyseissäni.

4.5 Verkostotutkimus

Euroopan unioni nähdään usein verkostona, jossa päätösten valmistelu ei ole keskitetysti johdettua ja jossa siihen liittyy suuri määrä epävirallista yhteydenpitoa. Tässä tutkimussuuntauksessa huomio kohdistuu siihen verkostoon,

22 Esim. Rosamond 2000, 113–129, Warleigh 2002, 7–10.

23 Stacey – Rittberger 2003, 858–883.

jossa toimijat etsivät ratkaisuja käytännön kysymyksiin. Toiminta tapahtuu tällöin ensisijaisesti unionin virallisten instituutioiden ulkopuolella. Verkostojen ohella puhutaan usein tiedollisista yhteisöistä. Verkostot voidaan myös ymmärtää unionin instituutioiksi, jolloin verkostotutkimus on tulkittavissa osaksi uusinstitutionalismia²⁴.

Thomas Risse-Kappen on ehdottanut Euroopan unionin tutkimukseen kommunikatiivista lähestymistapaa. Hän toteaa, että sekä hallitustenväliseen neuvotteluun että monikerroksiseen hallintoon perustuva Euroopan unionin toiminnan ymmärtäminen lähtee rationaalisesta omien etujen ajamisesta. Kommunikointi rajoitetaan tällöin pelkästään tiedon siirtoon. Tämä ei Risse-Kappenin mukaan anna riittävää kuvaa, koska silloin jää pois kanssakäymiseen, suostutteluun ja yhteisten uskomusten rakentamiseen liittyvä toiminta. Hän vaatii tutkimuksen painopisteen siirtämistä kommunikaatiota koskevien teorioiden suuntaan ottaen esille termin “kommunikatiivinen rationaalisuus” materiaalisiin etuihin perustuvan rationaalisen valinnan lisäksi.

Verkostojen muodostumisessa Risse-Kappen puhuu tiedollisista yhteisöistä, joissa osallistujilla on samat käsitteet ja sama ajattelutapa. He ymmärtävät hyvin toisiaan ja pohtivat yhdessä, miten asiat tulisi järjestää. Näin päättäjät saavat valmiita ehdotuksia, jotka asiantuntijat eri maissa tai intressipiireissä ovat jo käyneet läpi. Kirjoittaja mainitsee esimerkkinä tällaisesta keskuspankkien johtajat. Toinen verkosto voi perustua esimerkiksi eurooppalaisten puolueitten yhteistyölle ja on siis ideologinen. Selkeimmin tämä näkyy Euroopan sosialististen puolueiden kohdalla. Erityisesti komission yhteyteen muodostuu tiedonhankintaverkostoja, jotka vakiintuvat. Osallistujien ajattelu vaikuttaa komission päätöksiin, mutta yhteistyö muuttaa myös heidän näkemyksiään. Näin muodostuu vähitellen yhteinen uskomus, miten asiat tulisi järjestää.²⁵

Verkostotutkimuksen käyttökelpoisuus on herättänyt myös epäilyä. Esimerkiksi Ben Rosamondin mukaan menetelmä painottaa yksittäisiä toimijoita ja tiedon merkitystä, mutta päättävät instituutiot jäävät taka-alalle, mikä on selkeä puute²⁶. Peterson ja Bomberg puolestaan suosittelevat verkostotutkimuksen käyttämistä pelkästään päätösten valmistelun analysointiin²⁷. Jeremy Richardson päätyy pohdinnoissaan samanlaiseen lopputulokseen. Esimerkiksi ministerineuvoston päätöksenteossa saattaa verkostoilla olla jotakin merki-

24 Nugent 2003, 490–492.

25 Risse-Kappen 1996, 68–75.

26 Rosamond 2000, 123–125.

27 Peterson – Bomberg 1999, 252–253.

tystä, mutta selvää yhteyttä on vaikea havaita. Hallitusten intressit sen sijaan tulevat selvästi näkyviin. Myös komissiota Richardson pitää varsin itsenäisenä toimijana eikä näe sen päätöksenteossa merkittävää verkostojen osuutta.²⁸

4.6 Tutkijoiden käyttämiä päätösprosessien tyypittelyjä

John Peterson ja Elisabeth Bomberg jakavat teoksessaan “Decisionmaking in the European Union” unionissa tehdyt päätökset kolmeen luokkaan, jotka ovat suuret päätökset, toiminnan säätely direktiivien tyypillisillä määräyksillä ja näiden päätösten valmisteluun liittyvät osapäätökset. Unionin suuret päätökset ovat hallitusten välisiä sopimuksia, ja niihin parhaiten soveltuviksi teorioiksi kirjoittajat suosittelevat uusfunktionalismia ja hallitustenvälisyyttä. Toiminnan säätelystä tehtäviin päätöksiin unionin elimet osallistuvat sovittujen sääntöjen mukaisesti, jolloin niiden toiminta ja toiminnan taustana oleva ajattelu ohjaavat päätöksentekoa. Suositeltu viitekehys on tällöin uusinstitutionalismi. Kolmanteen ryhmään eli päätösten valmistelun tarkasteluun ehdotetaan verkostotutkimusta. Kirjoittajien mukaan päätökset nousevat kuitenkin toisinaan ylemmälle tasolle, joten jako on vain suuntaa antava.²⁹

Helen Wallace pitää Petersonin ja Bombergin jakoa horisontaalisena, jolloin tarkastellaan toimintaa jaettuna eri tasoille. Hän itse käyttää vertikaalista jakoa puhuen päätöksenteon metodeista ja samalla erilaisista lähestymistavoista Euroopan unionin päätöksentekoon. Ne hän jakaa viiteen ryhmään, joissa kussakin on omat teoreettiset viitekehyksensä. Vanhin näistä metodeista on unionin alkuvaiheen päätösmenettely, jota vieläkin sovelletaan maatalouspolitiikkaan. Siinä komissio päättää asioista varsin pitkälle ministerineuvoston sopimien periaatteiden mukaisesti. Toiminnan teoreettinen lähtökohta on funktionalismi, koska päätöksen tekee ylikansallinen asiantuntijaryhmä ja kansalliset viranomaiset vain toteuttavat näin tehtyjä päätöksiä.

Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä tapahtunut markkinoiden vapauttaminen teki välttämättömäksi säädellä varsin monia asioita. Näiden säädösten voimaansaattamiseksi muodostui uusi päätösmetodi, josta Wallace käyttää nimitystä EU:n säätelymalli. Tämän mallin mukaan komissiolla on aloiteoikeus ja se muotoilee ehdotukset. Ministerineuvosto päättää harmonisoinnin suunnasta ja minimitasosta, kun taas parlamentti tuo käsittelyyn uusia

²⁸ Richardson 2001, 7–11.

²⁹ Peterson – Bomberg 1999, 4–10.

näkökulmia, jotka usein liittyvät ympäristönsuojeluun tai sosiaalipolitiikkaan. Tämän mallin mukaista toimintaa analysoitaessa käytetään viitekehysten useita integraatioon liittyviä teorioita.

Monikerrosmallin mukaan komissio tekee suunnitelmia yhdessä jäsenvaltioiden tai paikallisten viranomaisten kanssa. Hallitukset eivät näitä ehdotuksia yleensä suoraan hyväksy ja joutuvatkin siksi painostuksen kohteiksi sekä kotimaassaan että Brysselissä. Euroopan parlamentti ja sen yksityiset jäsenet osallistuvat tähän painostukseen. Hallitukset myöntävät, ja tällä tavoin säästöjen määrä ja sääntelyyn kuuluva alue kasvavat. Edellisessä kappaleessa esitellystä EU:n sääntelymallista poiketen toiminnan painopiste on osittain siirtynyt jäsenvaltioiden hallitusten ja unionin virallisten instituutioiden ulkopuolelle. Tähän monikerrosmalliin on esitetty oma teoreettinen viitekehysensä.

Politiikan koordinoitimet perustuu asiantuntijoihin ja heidän usein epäviralliseen toimintaansa. He esittävät uusia ideoita ja tekniikoita, joita yhdessä komission kanssa kehitetään eteenpäin. Ministerineuvoston kokoukset muistuttavat enemmän aivoriihtä asiantuntijoiden kanssa kuin poliittista neuvottelua. Parlamentti harjoittaa dialogia muiden instituutioiden suuntaan. Painopiste on selkeästi siirretty pois unionin virallisesta toiminnasta. Metodilla ei ole yhtenäistä teoreettista viitekehystä, vaan siihen sovelletaan tietyiltä osin esimerkiksi verkostoanalyysiä.

Viidennestä metodista Wallace käyttää nimitystä intensiivinen hallitustenvälisyys. Sen mukaan komissio suunnittelee ehdotukset, mutta sen vaikutus on muuten varsin rajoitettu. Yhteistyö unionin puitteissa perustuu vallassa olevien hallitusten ministereiden päätöksiin ministerineuvostossa. Parlamentin vaikutusmahdollisuudet ovat erittäin vähäiset. Kirjoittajan mukaan usein esitetty väite, että vahva hallitustenvälisyys edellyttää heikkoa yhteisöä, on virheellinen. Jäsenvaltiot ovat luoneet vahvoja yhteisöjä, joissa valtuudet on tarkasti säädelty. Esimerkkinä kirjoittaja mainitsee yhteisen rahapolitiikan ja siihen liittyvän keskuspankin.³⁰

Simon Bulmer jakaa Euroopan unionin hallinnon tutkimukseen käytettävät viitekehykset viiteen ryhmään, jotka ovat liberaali hallitustenvälisyys, monikerroshallinto, verkostoanalyysi, uusinstitutionalismi ja ”fuusioteesi”.³¹ Näistä neljä ensimmäistä tulivat jo Wallacen päätösmetodeissa esille. Wolfgang Wesselsin alunperin esittämä fuusioteesi tarkastelee päätöksentekoa jäsenvaltioiden hallitusten kannalta. Wesselsin mukaan hallitusten keskeinen tavoite

30 Wallace 2000, 28–35.

31 Bulmer 1998, 395.

on ylläpitää kansalaisten hyvinvoinnin tasoa. Tämän toteuttaminen vaatii kuitenkin jatkuvaa taloudellista kasvua, jota edistetään soveltamalla kansantaloustieteen perusteeseihin kuuluvaa oppia työnjaosta. Kun jokainen tekee sitä, mikä hänelle parhaiten soveltuu, kaikkien hyvinvointi lisääntyy. Tämän takia hallitukset ovat aktiivisia markkinoiden avaamisessa ja integraatio etenee.³²

4.7 Ideat Euroopan unionin päätöksenteossa

Päätöksentekoa tarkastellaan usein pelkästään intressien perusteella, mutta myös ideoilla on todettu olevan oma vaikutuksensa. Ideoiden merkityksestä Euroopan unionin päätöksenteolle on esimerkiksi Helen Wallace kirjoittanut, että unionin alkuvaiheen keskeinen idea oli Monnet'n ajatus, että asiantuntijoiden suunnittelu johtaa parempaan tulokseen kuin muut prosessit, koska yhteisten päätösten toteutus onnistuu EU:n kautta nopeammin ja laajemmin kuin muuten. Liberalistinen ajattelu, joka 1980-luvulla tuli talouspolitiikassa vahvasti esille, näkyy esimerkiksi unionin sisämarkkinoiden toteutuksessa. Ympäristöpolitiikka on esimerkki alueesta, jolla vastahakoisetkin jäsenvaltiot on saatu toteuttamaan yhteisiä päätöksiä. Ideana on silloin ollut soveltaa tieteellisen tutkimuksen tuloksia kestäväen kehityksen turvaamiseksi.³³ Uusfunktionalismi hyväksyi ideoiden merkityksen unionin kehityksessä, mutta hallitustenvälisyyden ollessa tutkimuksen vallitsevana suuntauksena 1970- ja 1980-luvuilla pidettiin intressejä päätösten ensisijaisina selittäjinä ja ideat jäivät sivuun. Intressit eivät kuitenkaan pystyneet yksin selittämään tehtyjä päätöksiä, ja ideat alkoivat jälleen 1990-luvulla nousta esille. Uusinstitutionalismi ja verkostotutkimus sisältävät selkeästi ideoihin perustuvia elementtejä. Nykyisin ideoita käsitellään tutkimuksessa joko välittöminä vaikuttajina tai taustalla olevina tekijöinä, jotka ohjaavat päättäjien ajattelua.

Idean määrittelyssä voidaan lähteä varsin monista lähtökohdista. Eräs soveltuva jaottelu on Max Weberin ja Emile Durkheimin toisistaan poikkeavat käsitykset, joita esimerkiksi Mark Laffey ja Jutta Weldes ovat käyttäneet. Weberin mukaan toiminta lähtee rationaalisuudesta, jolloin ideat ovat mukana ja vaikuttavat, vaikka ihmiset toimivat rationaalisesti. Idea määritellään silloin "uskomukseksi" tai tarkemmin "päättäjien yhteiseksi uskomukseksi." Tällöin kysymys on ensisijaisesti yksilöiden ajattelusta ja idea vaikuttaa päättäjien ajat-

32 Wessels 1997, 273–275.

33 Wallace 1996, 22–23, ja 2000, 59–61.

telun kautta. Vaihtoehtoinen tapa käsitellä ideaa on rinnastaa se ideologiaan ja tarkastella sitä yhteiskunnallisena ilmiönä. Idean määrittely on silloin ”tapa ajatella”, ja kyseessä on ryhmien käyttäytyminen. Idea vaikuttaa silloin politiikan muotoutumiseen ryhmän valintojen kautta. Molempia tapoja käytetään, ja esimerkiksi John A. Hall toteaa, että molemmissa ajattelutavoissa on piirteitä, jotka hän hyväksyy, ja sen takia hän vieroksuu tiukkaa kannanottoa niiden välillä. Hänen mukaansa intressien määrittelyssä on aina mukana arvoja ja normatiivisia rajoituksia. Intressien tarkasteluun erillään ideoista liittyy sen takia riskejä, joten sitä on aina tapauskohtaisesti harkittava.³⁴

Määritellään ideaa politiikassa Judith Goldstein ja Robert O. Keohane lähtevät toimijoiden rationaalisuudesta ja määrittelevät idean silloin uskomuksena, miten tietyt hyödyt tai muut tavoitteet voidaan saavuttaa tai tulisi saavuttaa. Kirjoittajat painottavat, että he eivät hae vastausta kysymykseen, miten ideat vaikuttavat päätöksentekoprosessissa vaan miten ne ovat empiirisesti havaittavissa päätöksen sisällössä.³⁵ Tätä määritelmää on tarkentanut vielä Craig Parsons, joka esittää sen seuraavasti (oma käänökseni): Liittymällä normatiivisiin tai syy–seuraus-tyyppisiin uskomuksiin ideat vaikuttavat kustannus–hyöty-analyysiin ja ohjaavat siten päättäjiä valitsemaan tietyn strategian³⁶. Ideat ovat siis mukana ja vaikuttavat päättäjien ajatteluun joko tietoisesti tai tiedostamatta. Lähdän tässä tutkimuksessa toimijoiden rationaalisesta käyttäytymisestä ja ideoiden ymmärtämisestä laajasti, jolloin ideoiksi lasketaan myös taustalla vaikuttavat ja siten toimintaa ohjaavat sovitut periaatteet, yhteiset ajattelutavat ja normit.

Ideoiden ja intressien suhde on ongelmallinen. Martha Finnemore ja Kathryn Sikkink esittävät käsityksensä, että ideoiden ja intressien käsitteleminen erikseen johtuu pitkälti tutkimusmetodiikasta. Suureiden mitattavuus korostui 1960-luvulla. Koska intressejä ja etenkin taloudellisia etuja on helppo mitata, ne nousivat tutkimuksessa pinnalle. Ideoita ja normeja ei sen sijaan voida yksinkertaisesti mitata, ja jopa niiden tunnistamisessa saattaa olla ongelmia. Tämän takia ne jäivät tutkimuksessa intressien varjoon. Vasta realismin puutteiden havaitseminen on nostanut ne uudelleen esille. Tutkijat puuttuvat toiseenkin vääristymään, joka heidän mielestään on havaittavissa viimeaikaisessa tutkimuksessa. Rationaalinen valinta ja intressit liitetään usein yhteen ja asetetaan vastakkain ideoiden ja normien kanssa. Näin ei tulisi tehdä, koska

34 Hall 1993, 31–54.

35 Goldstein – Keohane 1993, 1–5.

36 Parsons 2000, 50.

ideat ja normit ovat aina mukana toimijoiden muodostaessa preferenssejään. Käsitteissä ”oikeus” ja ”yhteinen hyvä” ovat arvot aina mukana, ja juuri nämä käsitteet ovat usein päätösten perustana. Normit asettavat toimijoille rajoituksia kertoessaan, mikä toimintatapa on mahdollinen ja hyväksyttävä ja miten ei voi toimia. Tutkijat painottavat, että normit ovat yleensä hyvin rationaalisia, joten vastakkainasettelu normien ja rationaalisen valinnan välillä on virheellinen. Normit määrittelevät, miten voidaan toimia tavoitteiden saavuttamiseksi, jolloin ne on ymmärrettävä kirjoittamattomien lakien tyyppisinä.³⁷

Toisen näkökulman ideoiden ja intressien suhteeseen on esittänyt Stephen D. Krasner tarkastellessaan Westfalenin rauhaa osana modernien valtioiden syntyä Euroopassa. Tähän rauhansopimukseen liitetään usein kolme periaatetta, joita nimitetään myös ideoiksi. Ensiksikin alueellinen ruhtinas saa valita virallisen uskonnon alueellaan. Toiseksi hänellä on omalla alueellaan sama asema kuin keisarilla omassa maassaan. Kolmanneksi todetaan, että tämä oikeus sulkee pois muun vallan. Näitä periaatteita ei sellaisenaan esitellä rauhansopimuksissa, jotka keskittyvät voittajavaltioille tehtävien alueluovutusten ja muiden lyhyen tähtäimen etujen kirjaamiseen. Voittajat ottivat alueelliset ruhtinaat mukaan neuvotteluihin vain keisarin vallan vähentämiseksi. Esitetyt periaatteet olivat muodostuneet jo muutamaa vuosisataa aikaisemmin Pohjois-Italian kaupunkivaltioiden välisiin suhteisiin ja olivat jossakin mitassa käytössä myös Saksan ruhtinaskuntien keskuudessa. Koska nämä periaatteet tukivat ruhtinaita keisarin valtaa vastaan, voittajavaltiot ottivat ne mukaan keskusteluihin. Mistään uusien ideoiden läpimurrosta ei ollut kysymys, vaikka nämä ideat sitten vähitellen omaksuttiin ja ne muodostuivat itsenäisten valtioiden suhteiden perustaksi. Krasner toteaa, että kyseessä oli tyypillinen esimerkki siitä, miten konkreettisten päätösten lähtökohtana olivat intressit. Taustalla vaikuttivat ideat, jotka otettiin mukaan, koska ne tukivat intressejä. Ideoiden vaikutus Euroopan kehitykseen ei tässä tapauksessa ollut johdonmukaista ja hallittua, vaan idea moderneista valtioista omaksuttiin vähitellen ilman yksittäisiä isoja päätöksiä.³⁸

Judith Goldstein ja Robert O. Keohane tarkastelevat yleisesti ja käytännönläheisesti ideoiden vaikutusta politiikkaan. Heidän tavoitteensa on empiirisesti saada selville, miten ideat näkyvät käytännön politiikan muotoutumisessa. Kirjoittajat lähtevät siitä, että ideoilla on aina vaikutuksensa, vaikka ihmiset käyttäytyvät rationaalisesti. Idean he määrittelevät uskomuk-

37 Finnemore – Sikkink 1998, 887–917.

38 Krasner 1993, 235–264.

senä, kuten jo aikaisemmin totesin. Goldstein ja Keohane jakavat ideat kolmeen ryhmään, joista ensimmäinen on maailmankatsomus. Esimerkkeinä he mainitsevat modernin länsimaisen katsomuksen ja stalinistisen käsityksen. Toisena ryhmänä ovat periaatteet, jotka ovat usein normatiivisia. Orjuuden vastustaminen ja tasa-arvon korostaminen kuuluvat tähän ryhmään. Kolmannen ryhmän muodostavat syyt ja seurausta käsittelevät uskomukset (causal beliefs). Uuden tieteellisen tiedon soveltaminen toiminnan ohjeeksi, kuten CFC:n käytön rajoittaminen otsonikerroksen suojelemiseksi, on tyyppiesimerkki tästä. Euroopan unionissa vaikuttavat ideat ovat usein sekä periaatteita että syy–seuraus-uskomuksia.

Goldstein ja Keohane toteavat, että on virhe yrittää hakea suoraa kausaalista suhdetta ideoiden ja toteutetun politiikan välille. He vertaavat ideaa vaihdemieheen, joka päättää, mille tielle lähdetään ja mitkä tiet eivät ole hyviä tai hyväksyttäviä. Ideat ovat aina läsnä keskustelussa ja päätöksenteossa, vaikka niitä ei juuri silloin havaittaisikaan. He lähtevätkin siitä, että politiikan tutkijan ei ole välttämätöntä tietää, minkä mekanismien kautta ideat ovat päätöstä muovanneet. Sen sijaan Goldstein ja Keohane etsivät ideoiden vaikutusta päätösten sisällöstä. Ideoita käytetään kuten intressejä päätösten selittämiseen. Heidän mielestään ideat voivat olla erityisen tärkeitä silloin, kun selitys intressien avulla ei vie uskottavaan lopputulokseen.³⁹

4.8 Tässä tutkimuksessa käytetyt teoriat

Uusfunktionalismi ja hallitustenvälisyys yhdistivät integraatiokehityksen ja Euroopan unionin tutkimuksen samoihin teorioihin. Nykyisin katsotaan, että nämä tulisi erottaa toisistaan ja Euroopan integraatiota olisi tutkittava erillään unionin toiminnasta. Euroopan unioni on siis olemassa oleva yksikkö, jolla on oma sisäinen toimintansa ja jota voidaan ja tulee tutkia sinänsä. Esimerkiksi Ben Rosamond painottaa sitä, että Euroopan unionin toiminnan tutkimus tulisi eriyttää integraatiotutkimuksesta. Jäsenvaltioiden hallitusten lisäksi myös unionin instituutioilla on valtaa yhteisön sisäisessä toiminnassa. Vaikka tämä toiminnan tutkimus kuuluu kansainvälisten suhteiden tutkimusalueeseen, siinä ei tulisi rajoittua pelkästään tämän alan teorioihin vaan etsiä vaikutteita muilta politiikan alueilta kuten julkisesta politiikasta, systeemiteoriasta ja puo-

39 Goldstein – Keohane 1993, 2–30.

lueiden analysoinnista.⁴⁰ Neill Nugent esittää samoin, että unionin toiminnan tutkiminen tulisi selkeästi erottaa integraation tutkimuksesta ja siihen tulisi soveltaa tutkimuksen tavoitteen määrittelemiä teorioita, joiden ei välttämättä tarvitse kuulua kansainvälisten suhteiden alueelle vaan esimerkiksi julkisen politiikan piiriin. Unionin toiminnan analysointiin hän suosittelee keskipitkän aikavälin teorioita, kuten uusinstitutionalismia ja verkostotutkimusta.⁴¹ Peterson ja Bomberg suosittelevat unionin sisäisten päätösten tutkimukseen ensisijaisesti uusinstitutionalismia ja päätösten valmisteluun verkostotutkimusta.

Lähden tässä tutkimuksessa Euroopan unionista olemassaolevana rakenteena, jonka puitteissa analysoitava toiminta tapahtuu. Tutkimukseni teoreettinen viitekehys on poliittinen realismi, johon olen ottanut mukaan piirteitä yritysten strategisen valinnan teoriasta. Katson, että Euroopan unioni on yhteisö, johon jäsenvaltiot ovat liittyneet omien etujensa takia. Realismin mukaisesti keskeisimpiä päätöksentekijöitä ovat jäsenvaltioiden hallitukset, mutta käsitelen myös komissiota ja parlamenttia itsenäisinä toimijoina. Tutkimukseni jakaantuu unionin kolmen päätösprosessin analysointiin case-tutkimuksena ja analyysitulosten yhdistämiseen vertailevan politiikan keinoin. Selittämisvaiheessa pyrin tarkastelemaan päätöksiä ensisijaisesti politiikan, mutta myös muiden alojen teorioiden valossa. Ideoiden suhteen seuraan Goldsteinin ja Keohanen ajattelua etsimällä ideoiden vaikutusta päätösten sisällöstä ja käyttämällä ideoita intressien tavoin päätösten selittämisessä. Tulosten yhdistämisessä sovellan vertailevan politiikan tutkimuksen menetelmiä, joista keskeisin on Robert K. Yinin teema-ajattelu. Yhteenveto-osassa arvioin sitten integraatioon liittyvien teorioiden käyttökelpoisuutta unionin päätöksenteon tutkimuksessa ja teen päätelmiä unionista käyttäen realismin lähtökohtia.

40 Rosamond 2000, 161–165.

41 Nugent 2003, 488.

5 PAKKAUSDIREKTIIVIN SÄÄTÄMIS- PROSESSIN ANALYYSI

5.1 Direktiivin taustaa

Pakkausdirektiivin 94/62/EY säätämismenettely aloitettiin keuhäällä 1991 ja säädös hyväksyttiin monien käänteiden jälkeen joulukuussa 1994. Direktiivin tavoitteeksi määriteltiin ympäristönsuojelun tehostaminen ja perusteettomien kaupan esteiden eliminointi. Direktiivin taustana oli ministerineuvoston toukokuussa 1990 antama jätepoliittinen julkilausuma, jossa kehoitettiin komissiota valmistelemaan pakkaamista koskevat erityiset ohjeet. Direktiivi perustui aluksi artiklaan 100a, joka edellytti yhteistoimintamenettelyä parlamentin kanssa ja määränemmistöä ministerineuvostossa. Menettely muuttui sitten Maastrichtin sopimuksen myötä yhteispäätösmenettelyksi.

Ympäristökysymysten merkitys on 1980-luvulta lähtien huomattavasti lisääntynyt ja samalla suhtautuminen niihin on oleellisesti muuttunut. Nykyisen ajattelun mukaan ympäristönsuojelu on aina otettava huomioon päätöksiä tehtäessä. Unionin perustamisvaiheessa Rooman sopimus ei sisällyttänyt ympäristöasioita lainkaan yhteisön toiminnan piiriin. Vasta yhtenäisasiakirjaan, joka hyväksyttiin vuonna 1986, sisältyvät unionin ympäristöpoliittiset tavoitteet, ja tämän jälkeen nämä asiat voitiin ottaa virallisesti käsitteilyyn. Unionissa oli kuitenkin jo aiemmin hyväksytty suuntaa antavia ympäristöpoliittisia ohjelmia, joista ensimmäinen on vuodelta 1973. Neljännessä ympäristöpoliittisessa ohjelmassa, joka tehtiin vuosille 1987–1992, painopiste siirrettiin selkeästi ennaltaehkäisevään toimintaan. Ympäristöasioita ei sen mukaan tule käsitellä erillisinä, vaan ympäristönäkökulma tulee liittää osaksi kaikkea taloudellista toimintaa. Pakkausdirektiivi oli ensimmäinen yritys saada aikaan kokonaista toimialaa koskeva normisto, jossa tämä periaate on toteutettu. Direktiivin oli määrä koskea pakkaamista sinänsä, pakkausmateriaaleja, pakkausjätettä ja jätteen hyödyntämistä.

Ympäristöasioista annetuilla säädöksillä on aina myös merkittävä kauppapoliittinen aspekti. Vaadittavat toimenpiteet aiheuttavat kustannuksia, joilla on vaikutusta valmistajan ja tuottajamaan kilpailukykyyn. Pakkauksia koskevilla määräyksillä voidaan myös suoraan vaikuttaa kaupankäyntiin. Näitä sää-

döksiä perustellaan usein ympäristösyillä, mutta käytännössä ne ensisijaisesti ohjaavat kaupankäyntiä. Kansalliset ympäristönormit tulevat tällä tavoin helposti kaupan esteiksi. Pakkausedirektiivillä pyrittiin yhtenäistämään jäsenvaltioiden kansallisia määräyksiä ja sillä tavoin eliminoimaan kaupan rajoituksia.

Käytetyt pakkaukset ovat jo pitkään muodostaneet merkittävän osan yksityisten kansalaisten aiheuttamasta jätekuormituksesta, ja alueelliset erot olivat 1990-luvun alkaessa Euroopan unionin alueella erittäin suuret. Erityisesti Keski-Euroopassa tilanne oli kärjistynyt kaatopaikkojen täytymisen johdosta. Hollannissa ja Belgian Flanderissa olikin tehty vapaaehtoinen sopimus pakkausjätteen määrän vähentämisestä ja niiden talteenotosta ja hyödyntämisestä. Saksassa tilanne oli ratkaistu jätteen viennillä entisen Itä-Saksan alueelle, mutta tämä toiminta oli Saksojen yhdistyessä loppunut. Toisaalta esimerkiksi Portugalissa ja Kreikassa jätteen määrä asukasta kohti oli alle viidenes Saksan määrästä eikä jätteen käsittelyä koettu ongelmaksi. Myös suositeltavasta jätteen käsittelytavasta vallitsi varsin erilaisia käsityksiä.

5.2 Tilanne pakkausedirektiivistä päätettäessä

5.2.1 Pakkaaminen EU:n alueella

Päätökset tehdään kulloinkin vallitsevaa tilannetta ja toimintaympäristöä ajatellen. Pakkausedirektiivin tarkoitus oli ohjata pakkaamista ja pakkausjätteen käsittelyä haluttuun suuntaan Länsi-Euroopassa 1990-luvulla. Pakkausteollisuus oli tärkeimpiä teollisuuden aloja unionin alueella ja sen tuotannon arvo lähes 100 miljardia euroa vuodessa. Valtaosa kotitalouksien pakkauksista päätyi jätteeksi ja muodosti siten yli puolet yksityishenkilöiden aiheuttamasta kaatopaikkojen kuormituksesta. Pakkaaminen oli siis varsin keskeinen kysymys sekä teollisuuden että ympäristönsuojelun kannalta.

Pakkauksen funktio on suojata tuotetta käsittelyn, varastoinnin ja kuljetuksen aikana. Pakkaaminen liittyy osana siihen ketjuun, joka alkaa raaka-aineista ja päättyy kuluttajaan. Pakkaamisen erottaminen tästä ketjusta on ongelmallista. Esimerkiksi johtaja Annukka Leppänen Pakkausteknologia-ryhmästä katsoo pakkausedirektiivin tyyppisten säädösten katkaisevan väkivaltaisesti tuotteen ketjun, kun pakkaus otetaan erilliseen tarkasteluun ja sille tehdään alioptimointi ympäristön suhteen. Suojausfunktion riittävä toteutuminen on usein ympäristönkin kannalta tärkeämpää kuin itse pakkaus, jonka minimointi ei siis välttämättä ole paras ratkaisu. Pakkausten uudelleenkäyttökään ei ilman muuta ole ympäristön kannalta suositeltavinta, sillä uudelleen

käytettävät pakkaukset on pestävä ja desinfioitava, ja tämän vaiheen jätteet on otettava huomioon tarkastelussa. Samoin tyhjien pakkausten kuljetukset kuormittavat ympäristöä. Erityisesti harvaan asutuilla seuduilla pakkausten palautus tai niiden lajittelu useaan ryhmään käyttöpaikalla voivat kuormittaa ympäristöä enemmän kuin palautus säästää. Toimintavaihtoehtojen paremmuus on Leppäsen mukaan aina tutkittava tapauskohtaisesti.

Pakkausten määrään vaikuttavat ratkaisevasti väestön kulutustottumukset. Johtaja Leppänen kertoi edelleen keskustelussamme, että pakkausten käyttämistä ja pakkausjätteen määrää on verrattu Saksassa ja Suomessa. Pakkauksia käytettiin molemmissa maissa suhteellisesti yhtä paljon eli 180 kg/henkilö. Saksassa siitä syntyi pakkausjätettä 150 kg/henkilö, kun vastaava luku Suomessa oli 80 kg/henkilö. Analysoitaessa eron syitä todettiin, että Suomessa oli luontaisesti muodostunut toimivia palautus- ja kierrätysketjuja, jotka Saksasta puuttuivat. Pääosa elintarvikepakkauksista päättyi siellä jätteeksi. Tarkastelu pakkausten painon mukaan ei myöskään anna välttämättä oikeaa kuvaa pakkausten osuuksista ja jakaumasta. Lasipakkausten paino ja muovipakkausten keveys voivat johtaa harhaan. Pakkausedirektiivi lähtiessään pakkausten painosta sisältää huomattavan yksinkertaistuksen, mutta helposti toteutettavia vaihtoehtoja ei tälle lähtökohdalle ole.

Johtaja Leppänen huomautti vielä, että taloudelliset tekijät ohjaavat pakkaajaa keventämään pakkaamista. Tästä jo varsin pitkään vallalla olleesta kehityksestä huolimatta pakkausjätteen määrä on kasvanut, mikä johtuu kulutustottumusten muuttumisesta. Tämä herättää kysymyksen, tuleeko kulutustottumuksia ohjailla pakkauslainsäädännön kautta. Kuluttajapakkausten on lisäksi näytettävä houkuttelevilta kaupan hyllyssä. Näyttävyyden ja ympäristöystävällisyys ovat usein vastakkaisia ominaisuuksia. Tämä johtaa kysymään, pitäisikö mainontaa rajoittaa ympäristönsuojelun takia.¹

5.2.2 Pakkausmateriaalit

Pakkaukset jaetaan materiaaliensa puolesta useimmiten neljään ryhmään, jotka ovat lasi, metallit, kuitupohjaiset pakkaukset, kuten paperi ja pahvi, sekä muoviperustaiset, joihin kuuluvat muovi ja muovilaminaatit. Ryhmien suhteelliset osuudet vaihtelevat Euroopan eri maissa, mutta eräiden tilastojen mukaan kuitupohjaisten pakkausten osuus oli direktiivin syntymisen aikaan

1 Leppänen 1998.

noin 35%, muovin 30%, metallien 20% ja lasin 10% pakkausten arvosta.² Ryhmien ulkopuolelle jää vähemmän kuin 10% pakkauksista.

Lasin käyttämiselle pakkausmateriaalina on hyvin pitkät perinteet. Lasipakkauksille on tyypillistä palautus pakkauksina, koska ne on helppo puhdistaa ja käyttää uudelleen. Lasipakkausten ongelmia ovat paino ja rikkoutumisalttius. Tyhjiä pakkausten kuljettaminen pitkiä matkoja ei ole taloudellisesti eikä ympäristönsuojelun kannalta perusteltua. Lasin kierrättämistä materiaalina on harrastettu jo kauan, eikä siinä tekniikkana ole ongelmia. Ainoa probleema on lasiin lisätyt väriaineet, mutta värillinenkin lasi voidaan käyttää materiaalina esimerkiksi rakennusalan tuotteisiin.

Metallipakkauksista tärkeimpiä ovat alumiiniset juomatölkit sekä erilaiset raudasta valmistetut ja tinalla päällystetyt pakkaukset. Metallinen pakkausjäte voidaan kierrättää materiaalina, jos kukin metalli kerätään erikseen tai keräyksen jälkeen lajitellaan erilleen. Alumiinitölkit ovat ihanteellinen kierrätyskohde, koska ne voidaan sulattaa ja käyttää metalli uudelleen samaan tarkoitukseen. Korkea lämpötila takaa hygieenisyyden, ja energian säästö uuteen metalliin verrattuna on varsin suuri. Tinalla päällystetyn raudan kierrätys materiaalina on huomattavasti ongelmallisempaa, koska tina aiheuttaa sulatuksessa vakavan ympäristöongelman ja vaikuttaa myös negatiivisesti lopputuotteen laatuun.

Paperipohjaisten pakkausten valikoima on hyvin laaja aaltopahvilaati-koista juomatölkkeihin, taivekartonkirasioihin ja tavallisiin käärepapereihin. Paperijätettä hyödynnetään sekä materiaalina kierrättämällä että energiantuotannossa. Kuitumassan puhdistus uudelleenkäyttöä varten eli paperin siistaus on tekniikkana tunnettu jo kauan. Saatu tuote ei kestävyysominaisuuksiltaan vastaa primääririkuidusta valmistettua tuotetta, joten pakkausten painoa on lisättävä. Tuotteen lämpötila ei paperin valmistuksessa välttämättä nouse niin korkealle, että hygieniavaatimukset täytyisivät, ja kierrätyskuidun käyttö elintarvikepakkausihin onkin tämän takia kielletty useissa jäsenvaltioissa.

Siistausprosessin saanto on tavallisesti 80–90 %, joten jätettä muodostuu 10–20% massan määrästä. Tämä jäte on vesilietteenä, johon ovat siirtyneet mm. painovärit, ja liete sisältää myös myrkyllisiä ainesosia. Siistauslietteen hävittäminen on prosessin ongelmakohta. Paperin kierrätys ei näin ollen aina ole ympäristön kannalta paras vaihtoehto, mutta yleensä kuitenkin katsotaan, että siistauksen käyttö on tiettyyn rajaan asti perusteltua. Paperijätteen hyödyntämiseen energiana palaan myöhemmin.

2 Pakkaus 3, 1995.

Muovien ja muovilaminaattien tulo pakkaamiseen on tapahtunut viime vuosikymmenien aikana. Muovilla on monia hyviä ominaisuuksia kuten tiiviys ja keveys. Muovipakkausten skaala on erittäin laaja, ja niitä käytetäänkin lähes kaikkeen pakkaamiseen. Muovilajeja on hyvin monia, ja ne eroavat ominaisuuksiltaan merkittävästi. Muovia voidaan kierrättää materiaalina, jos kukin muovilaji saadaan puhtaana talteen. Näin tapahtuukin usein suurkäyttäjien kohdalla, mutta tavalliselle kuluttajalle ei muovilajien pitäminen erillään ole mahdollista. Lisäksi useat pakkaukset ovat laminaatteja ja sisältävät siten eri muovilajeja. Tällaisissa tapauksissa muovin kierrätys materiaalina on mahdotonta, koska toimivaa tekniikkaa ei ole ainakaan toistaiseksi kehitetty³. Varsin yleisesti pidetäänkin muovin polttoa parhaana ratkaisuna.

Paperi- ja muovijätteen hyödyntäminen energiana on teknisesti ja ympäristönsuojelun kannalta ratkaistu varsin hyvin. Poltossa käytetään tukipolttoainetta, ja tämän avulla palamislämpötila voidaan pitää tasaisena ja riittävän korkeana ja kattilan kuormitus tasaisena. Kattilan päästöt ovat pienemmät kuin vastaavalla hiilikattilalla. Ensimmäisiä tämän tekniikan sovellutuksia on Lielahden voimala, joka rakennettiin Tampereelle 1980-luvun alussa. Poltto edellyttää, että jäte ei sisällä huomattavia määriä kattilassa haitallisia aineita, esimerkiksi alumiinia, joten tietyn tasoinen lajittelu on polttoakin varten tehtävä. Useat jätteiden hyödyntämistä tutkineet työryhmät ovat tulleet siihen tulokseen, että kierrätyksen ja polton kombinaatio on pakkausjätteenärkevin hyödyntämistapa ja että näitä menetelmiä on sovellettava paikallisten olosuhteitten mukaan.

5.2.3 Tilanne eri jäsenvaltioissa

Pakkaamisen määrä ja pakkausten tyypit poikkesivat toisistaan merkittävästi eri jäsenvaltioissa 1990-luvun alkaessa, jolloin pakkausdirektiivistä alettiin keskustella. Keskeisimpiä syitä olivat erot tulotasossa ja kulutustottumuksissa. Kehitys oli myös kulkenut eri maissa hieman eri suuntiin, kuten aiempi esimerkki Saksan ja Suomen pakkausjätteen määrästä osoitti. Pakkausjätteestä annettiin ensimmäiset kattavat kansalliset määräykset vuonna 1991 Hollannissa, Belgiassa ja Saksassa. Pysin seuraavassa kuvaamaan tilannetta ja keskeisiä tapahtumia tärkeimmässä jäsenmaissa.

3 Jaakkola, 1998.

Hollannissa on suuri väestömäärä suhteellisen pienellä alueella ja jätteen käsittely on siellä ollut hyvin järjestetty. Vuoden 1991 alussa päätettiin vapaaehtoisella sopimuksella pakkausjätteen käsittelystä ja hyödyntämisestä. Pakkausjätteen kokonaismäärää sovittiin vähennettäväksi ja kaikki jäte kerättäväksi hyödyntämistä varten. Palaan sopimuksen sisältöön yksityiskohtaisemmin seuraavassa luvussa. Myös Belgian Flanderissa tehtiin samanlainen sopimus kuin Hollannissa.

Saksassa kuitupohjaisen jätteen poltto oli useissa osavaltioissa kielletty niiden omien lakien avulla. Vihreiden vaikutus politiikkaan oli Saksassa suurempi kuin muissa jäsenmaissa, mikä lienee syy näiden säädösten syntymiselle. Länsi-Saksassa jätteet olivat olleet vakava ongelma ja niitä oli viety Itä-Saksan puolelle, jossa oli enemmän tilaa. Saksojen yhdistyessä vastuu siirtyi yhteiseksi, joten pakkausjätteestä tuli sisäpoliittinen kysymys. Sosialidemokraatit nostivat pakkausjätteen vaaliteemaksi vaatien nopeita toimenpiteitä. He väittivät liittohallituksen piileskelevän EU:n selän takana.⁴ Saksassa annettiinkin kesäkuussa 1991 pakkausasetus, joka sisälsi varsin yksityiskohtaiset määräykset pakkausjätteen käsittelystä. Asetuksessa määrättyä pakkausjätteen keräämistä varten perustettiin laaja yksityinen organisaatio, joka toimi kiinteässä yhteistyössä viranomaisten kanssa. Tämä organisaatio huolehti pakkausjätteistä muun jätehuollon ulkopuolella. Asetus velvoitti myös Saksaan tuontia harjoittavia ulkomaisia yrityksiä.

Britanniassa ei ennen pakkausedirektiivin tuloa käsittelyyn ollut erityisiä määräyksiä pakkausjätteestä. Maassa oli kymmenisen vuotta aikaisemmin keskusteltu kierrätyksestä ja jätteen hyödyntämisestä yleensä, mutta asia oli jäänyt markkinoiden hoidettavaksi. Kehitys oli tämän takia varsin hidasta. Saksan pakkausasetus ja direktiiviehdotus saivat hallituksen ja eri yhteisöt Britanniassakin kiinnittämään huomiota pakkausjätteeseen.⁵

Myöskään Ranskassa ei ollut pakkaamista tai pakkausjätettä koskevaa lainsäädäntöä, vaan pakkausjäte hoidettiin muiden jätteen tavoin kunnallisesti. Maassa oli hyvin toimiva kunnallinen jätehuolto, ja esimerkiksi kaupungit sopivat paperitehtaitten kanssa keräyspaperin toimittamisesta. Jätteen poltto oli tavanomainen ratkaisu. Lasin osuus pakkausmateriaaleissa on Ranskassa ollut perinteisesti korkeampi kuin naapurimaissa.

Italiassa pakkausten kulutus oli ollut voimakkaassa kasvussa ja se oli samaa tasoa Britannian kanssa. Tyypillistä Italialle oli muovipakkausten suuri osuus, joka ylittäen 40% oli selvästi suurempi kuin muualla.

⁴ Neue Verpackung 6, 1990.

⁵ The Independent 10.9.1991.

Muissa Välimeren maissa ei pakkausjäteongelmaa ollut juuri tunnistettu. Pakkausten käyttö ja pakkausjätteen määrä olivat niissä oleellisesti vähäisempiä kuin Keski-Euroopassa. Myös halu investoida ympäristönsuojeluun oli vähäinen. Tärkeämpi tavoite oli kuroa umpeen pohjoisempien jäsenvaltioiden taloudellista etumatkaa, ja siksi ympäristöä koskevat unionin määräykset jäivätkin usein noudattamatta.⁶

5.2.4 Ristiriitoja ja niihin liittyviä ajatustapoja

Siinä kentässä, johon pakkausdirektiiviä oltiin säätämässä, vallitsi Euroopan unionin sisällä useita ristiriitoja. Ympäristönsuojelun standardien suhteen oli olemassa rikkaamman Keski-Euroopan ja köyhemmän Etelä-Euroopan välinen vastakohtaisuus. Toinen ristiriita koski kulutuksen kasvua, johon vihreä liike suhtautui kielteisesti, kun taas yleinen ajattelutapa suosi taloudellista kasvua ja lisääntyvää kulutusta. Näiden ajatussuuntien välillä olivat kestävän kehityksen kannattajat. Kolmanneksi talouselämä vastusti valtiiovallan puuttumista toimiinsa muussa tarkoituksessa kuin markkinoiden avaamiseksi. Etenkin teollisuus vieroksui sisäisen toimintansa ohjailuun kohdistuvia julkisen vallan määräyksiä. Esitän seuraavassa ajatuksia, joilla näiden ristiriitojen osapuolet perustelivat kannanottojaan.

Välimeren maiden ja niiden pohjoisten naapurien suhtautumisesta ympäristösäädöksiin ovat kirjoittaneet esimerkiksi Jussi Raumolin ja Gary Marks. Heidän mukaansa taloudellisesti kehittyneemmät maat haluavat yhteisesti hyväksytyt tiukat normit, jotka ovat tarpeen näiden maiden suuren kulutuksen takia. Korkeampi tuottavuus tekee tällaiset normit taloudellisesti mahdollisiksi. Kehityksessä jäljessä olevat maat haluavat alempia tavoitteita, koska ne ympäristönsuojelusta tinkimällä kompensoivat alempaa tuottavuuttaan ja säälyttävät siten kilpailukykyä.⁷

Vihreä liike ei ole mikään yhtenäinen ryhmä, mutta sen kannattajien tavoitteena on hyvin yleisesti taistelu kasvavaa kulutusta vastaan. Tämä määrää kannanottoja yksittäisten toimenpiteiden tärkeysjärjestykseen enemmän kuin kyseisen toimenpiteen ympäristövaikutus sinänsä. Raaka-aineiden uudelleenkäyttö asetetaan aina etusijalle, toteaa esimerkiksi WWF:n edustaja Harri Karjalainen lehtihaastattelussa.⁸ Sama on luettavissa myös luonnonsuo-

6 Raumolin 1991, 14–16.

7 Raumolin 1991, 14–16, Marks – Scharpf – Schmitter – Streek 1996, 22.

8 Helsingin Sanomat 25.7.1998.

jelujärjestöjen jyrkissä kannanotoissa jätteiden käsittelyn hierarkian puolesta pakkausdirektiivin käsittelyn aikana⁹. On jopa esitetty käsityksiä, että muovijäte olisi parempi viedä kaatopaikalle kuin polttaa, koska poltto tekee jätteen tuottamisesta hyväksytyin¹⁰. Koska välittömiä rajoituksia kulutukselle on vaikea saada voimaan, on käytettävä välillisiä keinoja. Kierrätyspakko vähentää uuden materiaalin tuloa kiertoon. Jos se samalla nostaa hintoja, vaikutus on kulutusta vähentävä ja siis askel haluttuun suuntaan.

Kestävän kehityksen ajattelumallin esittämiseen käytetään usein Brundtlandin komitean mietintöä. Se on eräänlainen kompromissi taloudellisesti mahdollisen, yhteiskunnallisesti hyväksyttävän ja ekologisesti kestävän toiminnan välillä. Täysin kasvutonta vaihtoehtoa pidetään nykyisin harvoin realistisena. Taloudellisen kasvun kielteiset vaikutukset on kuitenkin otettava mukaan jo tämän päivän taseisiin.¹¹ Kestävän kehityksen periaatteille rakentuvat myös Euroopan unionin ympäristöpoliittiset tavoitteet.

Teollisuuden ja julkisen vallan suhteista toteaa Euroopan Paperiteollisuusliiton puheenjohtaja Marie S. Arwidson lehtihaastattelussa, että teollisuus ei halua yksityiskohtaista eurooppalaista lainsäädäntöä. Erityisesti tuomitaan julkisen vallan puuttuminen teollisuuden sisäiseen toimintaan. Prosenttiluvut näyttävät hyvin yksinkertaisilta niin kulutuksen kasvun säätelyssä kuin kierrätysmateriaalien sekoitussuhteissakin, mutta sellaisia säädöksiä ei teollisuus todella halua, totesi Arwidson painokkaasti.¹² Tämä ei tarkoita, ettei teollisuus hyväksyisi perusteltuja ympäristönormeja, mutta se haluaa itse päättää valmistusresepteistään ja muista tuotannon sisäisistä asioista.

5.3 Pakkausdirektiivin sisällön muodostuminen

5.3.1 *Analyysimenetelmän soveltaminen*

Pakkausdirektiivin tavoite oli alunperin sekä itse pakkaamisen että pakkausjätteen määrän ja käsittelyn ohjaaminen. Koska pakkaamisen säätely tarkoittaisi kuitenkin pakkauksen suojausfunktion normittamista ja pakkausten kautta tehdyn mainonnan säätelyä, jotka molemmat olisivat unionin tehtävinä erit-

9 Lettenmeyer, muistio 19.1.1992.

10 Helsingin Sanomat 5.8.1997.

11 Väyrynen 1991, 12–13.

12 Tekniikka ja Talous 20.8.1998.

täin hankalia, direktiivi rajoitettiin koskemaan pelkästään pakkausjätettä. Aiemmin kappaleessa kaksi esittämäni analysointitapaa noudattaen valitsen ne strategiset kohteet, jotka direktiivin tavoitteiden saavuttamisen kannalta oli otettava säätelyn piiriin. Ensimmäinen näistä on jätteen kokonaismäärän ohjaus. Muodostuvan jätteen kokonaismäärän rajoittaminen on ympäristön kannalta tehokas ohjauskeino. Toinen kohde, jolle tavoitteet on asetettava, on hyödyntämistä varten talteenotetun jätteen osuus kokonaismäärästä. Kolmas strategian kannalta tärkeä asia on tämän kerätyn jätteen hyödyntäminen, joka on tehtävä siten, että ympäristönsuojelun vaatimukset otetaan huomioon. Keskeisiä menetelmiä hyödyntämisessä ovat kierrätys ja käyttö energiantuotannossa. Neljäs kysymys koskee myrkyllisten aineiden pitoisuuksia. Tavoite oli tietenkin estää niiden leviäminen ympäristöön pakkausten välityksellä. Valitsemani neljä strategista kysymystä ovat siis seuraavat:

- Muodostuvan pakkausjätteen kokonaismäärän ohjaus
- Pakkausjätteen talteenoton ja hyödyntämisen osuus sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä
- Pakkausjätteen hyödyntämistavat ja niiden ohjailu
- Myrkyllisten aineiden pitoisuus pakkauksissa.

Keskusteluun nousi voimakkaasti myös kierrätysmateriaalien sekoituspakko uusia pakkauksia valmistettaessa. Tämä kiista ei ollut strateginen vaan liittyi ensisijaisesti Saksan pakkausasetuksen aiheuttamaan markkinahäiriöön, joten käsittelen asiaa strategisten kysymysten ulkopuolella.

Kuten aiemmin kappaleessa neljä esitin, seuraan päätösprosessin etene mistä vaiheittain, ja analyysini tärkeimpiä lähteitä ovat unionin instituutioiden eri vaiheiden päätökset. Olen ottanut mukaan myös komission virallista ehdotusta edeltävät ministerineuvoston jätepolitiikkaa yleisesti koskevat kannanotot sekä komission pääosaston keskusteluja varten julkaiseman ensimmäisen luonnoksen.

Analysoinnissa käyttämäni instituutioiden päätökset ovat siis seuraavat:

- Ministerineuvoston jätepoliittinen julkilausuma 7.5.1990, jolloin neuvosto kehotti komissiota laatimaan pakkaamista koskevat erityiset ohjeet
- Euroopan unionin jätestrategia, josta käytetään nimitystä jätedirektiivi ja joka hyväksyttiin ministerineuvostossa 26.3.1991
- Komission pääosaston ensimmäinen luonnos, joka on päivätty 27.5.1991
- Komission virallinen ehdotus direktiiviksi 24.8.1992

- Parlamentin muutosehdotukset sen 23.6.1993 tekemän päätöksen mukaisina
- Komission muutettu ehdotus 9.9.1993
- Ministerineuvoston päätös yhteisestä kannasta 4.3.1994
- Parlamentin kannanotto ministerineuvoston yhteiseen kantaan 2.5.1994
- Ministerineuvoston lopullinen hyväksyminen 20.12.1994.

Tiedot päätöksistä ovat peräisin Euroopan unionin virallisesta lehdestä lukuun ottamatta pääosasto XI:n ensimmäistä luonnosta, jonka sain PTR:n (Pakkaus-tekniologiaryhmä, Helsinki) arkistosta. Unionin virallisten julkaisujen lisäksi olen käynyt läpi pakkaus- ja ympäristöalan aikakauslehtien kirjoittelua. Niistä saksalainen "Neue Verpackung" seurasi hyvin tarkasti ja laaja-alaisesti pakkausedirektiivin etenemistä. Muusta lehdistöstä tärkein lähteeni on ollut brittiläinen aikakauslehti "The Economist". PTR:n arkistosta olen saanut käyttööni materiaalia Suomen teollisuuden ja valtiovallan pakkausedirektiivin säätämistä koskevista ajatuksista ja toimenpiteistä. Suomen Luonnonsuojeluliitosta sain luonnonsuojelujärjestöjen kannanottoja direktiiviehdotuksiin. PTR:n johtaja Annukka Leppäsen ja Ympäristöministeriön ylitarkastaja Juha Koposen kanssa käymissäni keskusteluissa olen saanut arvokkaita mielipiteitä ja muualle kirjaamatonta tietoa direktiivin vaiheilta.

5.3.2 Prosessin alku ja pääosasto XI:n ensimmäinen luonnos

Ministerineuvosto antoi 7.5.1990 jättepoliittisen julkilausuman, jossa se kiirehtii komissiota uudistamaan unionin jätestrategiaa koskevat direktiivit. Julkilausumassa kehoitetaan edistämään jätteiden uudelleenkäyttöä ja kierrätystä siellä, missä se on perusteltua. Edelleen neuvosto pyytää komissiota valmistelemaan standardit jätteiden polttoa varten. Huomiota kiinnitetään myös kaatopaikoille joutuviin myrkyllisiin aineisiin. Ministerineuvosto kehottaa vielä komissiota valmistelemaan pakkaamista koskevat erityiset ohjeet.¹³

Edellisessä kohdassa mainitut yleistä jätteiden käsittelyä koskevat ohjeet eli ns. jätedirektiivi hyväksyttiin ministerineuvostossa 26.3.1991. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin jätteiden määrän vähentämiseksi ja niiden haittavaikutusten eliminoimiseksi. Muodostunut jäte on

13 OJEC C 122, 18.5.1990.

pyrittävä hyödyntämään joko käyttämällä se uudelleen samaan tarkoitukseen, kierrättämällä se materiaalina tai käyttämällä sitä energianlähteenä.¹⁴

Pakkausedirektiivin ensimmäinen luonnos on päivätty 27.5.1991. Sen julkaisi komission pääosasto XI, jonka tehtäväalueeseen kuuluvat ympäristönsuojelu, säteilyturvallisuus ja väestönsuojelu. Ehdotuksen perusajatukset oli pitkälti saatu Hollannista, jossa oli juuri sovittu pakkauksista ja pakkausjätteen käsittelystä kansallisella tasolla¹⁵. Hollannin säädökset perustuivat siis vapaaehtoiseen sopimukseen eri intressiryhmien ja valtiovallan välillä. Siirryn jatkossa aiemmin mainitsemieni neljän strategisen kohdan painottamiseen analyysissäni. Hollannissa sovittiin siis seuraavasti:

- Pakkausjätteen määrää vähennetään 10% vuoden 1986 tasosta vuoteen 2000 mennessä.
- Pakkausten vieni kaatopaikoille lopetetaan, jolloin talteenottoasteeksi tulee 100%, ellei hävikkiä oteta lukuun.
- Tästä määrästä vähintään 60% tulee kierrättää materiaaleina ja korkeintaan 40% tulee polttaa siten, että energia hyödynnetään.¹⁶

Hollannissa tehty sopimus on ympäristönsuojelun kannalta varsin tasapainoinen. Se sisältää kohtuullisen jätteiden kokonaismäärän vähentämisen ja kaiken jätteen kokoamisen hyödynnettäväksi, mikä Hollannin tyyppisessä tiheään asutussa maassa on mahdollista. Koska lasille ja metalleille kierrätys on ainoa hyödyntämismenetelmä ja toisaalta muovien ja muovilaminaattien energiatehokäytölle ei useimmiten ole vaihtoehtoja, molempien menetelmien ottaminen säädökseen on perusteltua. Pakkausten sisältämät myrkylliset aineet eivät olleet ongelma Hollannissa.

Pääosaston ensimmäisessä luonnoksessa 27.5.1991 todetaan lähtökohdaksi periaate, että saastuttaja maksaa, joten vastuu pakkausten määrästä ja pakkausjätteestä kuuluu sekä valmistajille että käyttäjille. Ehdotuksessa esitetään normit, jotka kansallisten hallitusten tulee toteuttaa itse valitsemallaan tavalla. Keskeiset kohdat tässä ehdotuksessa ovat seuraavat:

14 OJEC L 78, 26.3.1991.

15 Koponen 1997.

16 Carroll, esitelmä 1992.

- Pakkausjätteen kokonaismäärä henkilöä kohti laskettuna saa viiden vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta olla korkeintaan sen Euroopan unionin keskiarvon suuruinen, joka toteutuu direktiivin voimaantulovuonna.
- Pakkausjätteen kokonaismäärästä on otettava talteen ja hyödynnettävä 60% niinkään viiden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta.
- Hyödyntämistapana esitetään pelkästään kierrätys materiaaleina. Kaikki 60% on kierrätettävä. Polttoa ja energian talteenottoa ei mainita mutta ei myöskään varsinaisesti kielletä.
- Myrkyllisten raskasmetallien määrät pakkauksissa rajoitetaan tasolle, joka päätetään direktiivin käsittelyn aikana.¹⁷

Ehdotukseen sisältyvät tiukat ohjeet suunnittelusta ja raportoinnista. Niiden mukaan jäsenvaltiot esittävät 18 kuukauden kuluessa direktiivin voimaantulosta komissiolle suunnitelman, miten ne aikovat direktiivin toteuttaa. Suunnitelman tulee kattaa seuraavat viisi vuotta. Jäsenvaltiot raportoivat kahden vuoden välein suunnitelman toteutumisesta.

Merkittävää ehdotuksessa on pakkausjätteen kokonaismäärän jäädyttäminen, joka ideana on sama kuin Hollannin säädöksessä. Se kohdistuisi suurelta osin kulutustottumuksiin ja vaatisi voimakkaita toimenpiteitä nimenomaan korkean kulutuksen maissa, joita ovat Hollannin lisäksi Saksa, Tanska ja Belgia. Talteenottoaste 60% puolestaan kohdistuisi voimakkaasti ympäristönsuojelun suhteen vähemmän kehittyneisiin maihin, joita ovat Välimeren maat ja Irlanti. Voimassaolevia säädöksiä ei näissä maissa juuri ollut ja kierrätys kohdistui lasiin ja metalleihin¹⁸. Talteenottoaste 60% olisi näille maille kova haaste. Direktiiviehdotus poikkeaa Hollannin säädöksestä siinä, että kierrätys on ainoa hyödyntämistapa. Hollannissahan koko jätemäärästä 60% tuli kierrättää ja 40% hyödyntää energiana. Samalla tavoin ehdotus poikkeaa jäte-direktiivistä, jonka ministerineuvosto hyväksyi muutamaa kuukautta aikaisemmin. Raskasmetallien määrän rajoittaminen perustuu ensisijaisesti niiden käyttämiseen pakkausten väriaineissa. Tiukat säännöt suunnitelmien teosta ja raportoinnista viittannevat aikaisempiin kokemuksiin eräiden maiden haluttomuudesta täyttää sovittuja ympäristönormeja.

Komission ryhtyessä käsittelemään ehdotusta sovittiin, että direktiivi tulee perustumaan artiklaan 100a, joka on sisämarkkina-artikla. Prosessi edellyttää yhteistoimintamenettelyä parlamentin kanssa ja päätöstä määräenemmistöllä

¹⁷ DG XI, Draft 1.

¹⁸ Carroll, esitelmä 1992.

ministerineuvostossa. Edelleen artikla edellyttää täydellistä harmonisointia eikä minimirajoja, niin kuin ympäristöartiklan perusteella annetut säädökset.

5.3.3 Saksan pakkausasetus ja komission virallinen ehdotus

Komissio päätti ehdotuksestaan pakkausedirektiiviksi lopullisesti 24.8.1992. Päätöstä edelsi vilkas keskustelu, johon liittyen pääosasto XI julkaisi kaksi muutettua luonnosta. Keskustelun aiheuttaja oli kuitenkin pääasiassa Saksan pakkausasetus. Kesäkuussa 1991, sen jälkeen kun komission pääosasto XI:n ensimmäinen luonnos oli julkaistu, Saksassa saatettiin voimaan pakkauksia ja pakkausjätettä koskeva asetus, jonka pääkohdat olivat seuraavat:

- Pakkausjätteen kokonaismäärän kehitykselle ei aseteta tavoitteita.
- Varsin nopean aikataulun puitteissa on otettava talteen vähintään 80% pakkausjätteestä.
- Tästä määrästä on hyödynnettävä kierrättämällä materiaalikohtaisen tavoitteen ilmoittama määrä. Lasin ja metallien osalta tavoite on 90% ja paperin ja muovin osalta 80%.
- Myrkyllisistä aineista ei ole mainintaa.¹⁹

Pakkausjätteen kokonaismäärää ei Saksassa siis haluttu rajoittaa. Todettakoon tässä yhteydessä, että paperi- ja muovijätteen poltto oli Saksassa periaatteessa kielletty. Kiellon taustana oli jätteiden käytön priorisoinnin tulkitseminen vihreän ideologian kannattajien ehdottamalla tavalla. Myrkyllisiä raskasmetalleja ei Saksassa katsottu ongelmaksi. Pakkausasetusta toteuttamaan perustettiin yksityinen yhtiö Duales System Deutschland, joka huolehti pakkausjätteestä muun jätteenkäsittelyn ulkopuolella ja toimi läheisessä yhteistyössä viranomaisten kanssa. Myös Saksan tuontia harjoittavat yritykset veloitettiin osallistumaan keräyskustannuksiin.

Saksan asetusta pidettiin monella taholla protektionistisena ja EU:n periaatteiden vastaisena, ja Britannia esittikin virallisen vastalauseen EU:n komissiolle²⁰. Ranska ja Belgia menettelivät samoin²¹. Pakkausasetus herätti kritiikkiä myös Saksan sisällä. Esimerkiksi professori Norbert Buchner Stuttgartin yli-

19 Neue Verpackung, erityisnumero 1991.

20 Rytövuori, muistio 1992.

21 The Economist 22.8.1992.

opistosta totesi, että asetus syntyi poliittisista paineista ja perustui kaatopaikkojen täyttymiseen. Asetuksen ympäristövaikutuksia ei arvioitu eikä polton nykYTEKNIikkaa otettu huomioon. Asetus pitäisikin hänen mukaansa korjata nykyistä tietoa vastaavaksi.²²

Pakkausjäte oli kesällä 1990 nostettu vaaliteemaksi Saksassa ja liittohallitus oli silloin ilmoittanut odottavansa yleiseurooppalaisia säädöksiä ennen omien lakien valmistelua²³. Tämän vuoksi herää kysymys, miksi hallitus muutti mielensä ja toteutti pakkausasetuksen. Syynä oli selkeästi ristiriita Euroopan unionin ajatusten ja Saksan sisäisen tilanteen välillä. Pakkausedirektiivin säätämismenetti oli menossa suuntaan, joka liittohallituksen kannalta oli hankala. Ministerineuvosto oli jätedirektiivissä hyväksynyt jätteen käytön energian tuotannossa ja Hollannissa tämä oli jo toteutettu. Saksassa pakkausjätteen poltto oli kielletty nimenomaan osavaltioiden säädöksillä, jotka usein olivat paikallisia kompromisseja. Liittohallitus joutuisi puuttumaan osavaltioiden lainsäädäntöön tällaisessa asiassa, mikä herättäisi varmasti tiukkaa arvostelua. Pakkausasetuksen voimaansaattaminen onkin nähtävä voimakkaana kannanottona pakkausedirektiivin säätämismenettimessä. Liittohallitus painosti tällä tavoin Euroopan unionia suunnitellun direktiivin sisällön muuttamiseksi omien tavoitteidensa mukaiseksi. Näin Saksan liittohallitus käytti sisäpolitiikkaa aseenaan neuvotteluissa Brysselissä. Saksan toiminta selittyy tässä kohdin hyvin hallitustenvälisyyden mukaisella ajattelulla. Andrew Moravcsik on useassa yhteydessä todennut, että hallitukset käyttävät sisäpolitiikkaa aseenaan unionin tasolla. Oman asetuksen voimaansaattaminen on voimakas tämänlaatuinen toimenpide.

Komissio julkaisi seuraavana vuonna virallisen ehdotuksensa, jonka keskeinen sisältö oli seuraava:

- Pakkausjätteen määrän kehitykselle ei aseteta numeerisia tavoitteita.
- Pakkausjätteen kokonaismäärästä on 90% otettava talteen ja hyödynnettävä 10 vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta.
- Materiaaleista on kutakin lajia kierrätettävä vähintään 60% myös 10 vuoden kuluessa.
- Myrkyllisten raskasmetallien pitoisuuksille annetaan ylärajat.²⁴

22 Buchner 1992, 42–44.

23 Neue Verpackung 6, 1990.

24 OJEC C 263, 12.10.1992

Komissio päätyi varsin pitkälle hyväksymään Saksan pakkausasetuksen tavoitteet. Nimenomaan suurimmassa kiistakysymyksessä, joka oli jätteen hyödyntäminen energiana, komissio taipui Saksan kannalle ja jätti energiakäytön direktiivin ulkopuolelle. Esimerkiksi tunnetun brittiläisen tutkimuslaitoksen PIRA:n edustaja Ben Parsons totesi komission osoittavan suurta myötämielisyyttä Saksan pakkausasetuksen periaatteita kohtaan.²⁵ Komission taipuminen on ymmärrettävää sen takia, että muiden jäsenvaltioiden hallitukset olivat vasta heräämässä asian suhteen.

Hollannin ja Saksan säädösten ja komission ehdotuksen keskeiset kohdat on esitetty seuraavassa taulukossa.

PAKKAUSALAN KANSALLISET SÄÄDÖKSET 1991 JA KOMISSION EHDOTUS			
	Hollannin sopimus	Saksan pakkausasetus	Komission ehdotus
Jätteen määrän muutos	-10 %	ei	ei
Jätteen talteenotto	100 %	80 %	90 %
Jätteen hyödyntäminen			
Kierrätys	min. 60 %	80–90 %	60 %
Energiakäyttö	max. 40 %	ei	ei
Aikatavoite	10 vuotta	5 vuotta	10 vuotta

Komission tilanne direktiiviehdotusta laadittaessa oli hankala. Ministerineuvosto oli ohjeellisessa lausumassaan asettanut jätteen kierrätyksen ja hyödyntämisen energian tuotannossa samanarvoiseen asemaan. Tekniikan kannalta lasi- ja metallijätteet on aina hyödynnettävä kierrättämällä ja muovi pääosin energiana. Paperin suhteen menetelmä on valittava tilanteen ja paikallisten olosuhteiden mukaan. Kierrätyksen valinta ainoaksi menetelmäksi ei perustunut tutkimustuloksiin. Unionin perussopimuksissa on kuitenkin sovittu,

²⁵ Parsons 1992, 243–245.

että ympäristösäädösten on perustuttava tieteellisesti todennettuun tietoon²⁶. Toisaalta Saksan hallitus oli jyrkästi jätteen energiakäyttöä vastaan. Komissio jätti ministerineuvoston lausuman huomiotta ja tinki ympäristösäädöksiä koskevasta unionin periaatteesta yhden jäsenvaltion hyväksi. Moravcsikin väite komission itsenäisyyden vähäisyydestä toteutui, sillä komission riippuvuus suuren jäsenvaltion kannasta tuli selkeästi esiin.

“The Economist” käsittelee tilannetta elokuussa 1992. Sen arvion mukaan komissio oli yrittänyt tasapainotella luonnonsuojelijoiden ja teollisuuden välillä ja epäonnistunut pahasti. Luonnonsuojelijat olivat tyrmistyneitä jätteen kokonaismäärän rajoitusten poistamisesta. Useat hallitukset olivat haluttomia hyväksymään kierrätystä ainoaksi hyödyntämistavaksi. Teollisuuden mukaan muovilaminaattien kierrätykseltä puuttui menetelmä. Saksan ympäristöministeriön korkeat virkamiehet totesivat, että heidän maansa tulee pitämään kiinni pakkausasetuksesta, vaikka se veisi EY:n tuomioistuimeen. Kierrätyspaperin hinta oli Saksassa laskenut voimakkaasti, ja kiertokuitua käyttävän teollisuuden katsottiin saavan siitä kohtuutonta etua uusien markkinoiden valtaamiseksi muissa maissa.²⁷

Saksan pakkausasetus ja komission ehdotus herättivät hallitukset sekä Ranskassa että Britanniassa. Ranskassa saatettiin vuoden 1993 alusta voimaan pakkausjätettä koskevat määräykset. Talteenottotavoitteeksi tuli ensi vaiheessa 50%, joka myöhemmin nostettaisiin tasolle 75%. Keräilyä varten perustettiin oma yhtiö, johon keräilyyn velvolliset voisivat liittyä tai hoitaa keräilyn ja hyödyntämisen itse. Hyödyntämistapaa ei määritely vaan se jätettiin keräilijän päätettäväksi. Britanniassa hallitus asetti tavoitteeksi pakkausjätteen talteenotolle 50%.

Pakkausjätteen keräily Saksassa oli alkanut, mutta kierrätysmateriaaleille ei ollut riittävästi käyttöä. Hinnat laskivat voimakkaasti, ja esimerkiksi sekajätteen keskihinta vuonna 1993 oli –21 euroa tonnilta eli negatiivinen.²⁸ Mänttäkoon, että hinta Suomessa säilyi tasolla 30 euroa tonnilta. Saksan lähi-alueelle syntyi vakava markkinahäiriö, kun Ranskan, Hollannin, Belgian ja Britannian paperitehtaat siirtyivät käyttämään Saksasta tuotua raaka-ainetta, jolloin maiden oma jäte jäi varastoon. Ranska pyrki saamaan asian käsittelyyn komissiossa polkumyyntinä, mutta komissio ei ollut halukas puuttumaan asiaan tässä muodossa. Komissio sen sijaan pyysi direktiiviehdotuksessaan val-

26 EC Environment Legislation, DG XI, 1992, 3.

27 The Economist, 22.8.1992.

28 Paperinkeräys Oy, hintatilasto.

tuuksia määrätä pakkausmateriaalien valmistajille velvollisuus sekoittaa tietty prosenttimäärä kierrätysmateriaalia, jotta markkinat saataisiin tasapainoon. Tällainen säädös olisi kuitenkin ollut varsin ongelmallinen sekä elintarvikkeiden pakkauksia koskevien kansallisten määräysten että kierrätysmateriaalien käytön tehokkuuden kannalta. Keskustelussa tulikin esiin arvio, että Ranska ja Britannia pyrkivät muuttamaan Saksan pakkausasetuksen EU:n direktiivin avulla²⁹.

Ministerineuvosto hyväksyi helmikuussa 1993 unionin viidennen periaateohjelman ympäristönsuojelua ja kestäväen kehityksen edistämistä varten. Siinä vahvistettiin periaate, että ympäristönäkökulma on otettava mukaan kaikkia päätöksiä tehtäessä. Samalla kirjattiin yleiset periaatteet jätteiden vähentämisestä, talteenotosta ja hyödyntämisestä. Lisäksi todettiin, että unioni voi antaa määräyksiä, joiden tavoitteena on kulutustottumusten muuttaminen. Pakkausdirektiivin voimaantulolle asetettiin tässä ohjelmassa takarajaksi vuoden 1995 loppu.³⁰

5.3.4 *Parlamentin käsittely ja komission muutettu ehdotus*

Parlamentti sai tämän ristiriitoja herättäneen ehdotuksen ja otti siihen kantaa ympäristövaliokuntansa esityksen pohjalta 26.3.1993. Käsittelyn jälkeen direktiiviehdotuksen keskeiset kohdat saivat seuraavan sisällön:

- Pakkausjätteen kokonaismäärän muutokselle ei anneta tavoitearvoja.
- Jätteestä on otettava talteen ja hyödynnettävä 60% viiden vuoden kuluttua siitä, kun direktiivi on sovellettu kansalliseen lainsäädäntöön.
- Jokaista materiaalityyppiä on hyödynnettävä kierrättämällä vähintään 40% kokonaismäärästä samassa aikataulussa.
- Kiellettyjen aineiden lista sisältää aiemmin mainittujen raskasmetallien lisäksi pakkausmateriaalien valmistuksen aikaisemmissa vaiheissa käytettyjä aineita.³¹

Parlamentti ei siis palannut pakkausjätteiden kokonaismäärän rajoituksiin. Talteenoton tavoitteeksi asetettiin 60 % ja kierrätyksen 40 % viiden vuoden

29 Neue Verpackung, 1, 1992.

30 OJEC C 138, 17.5.1993.

31 OJEC C 194, 19.7.1993.

kuluessa. Luvut vastaavat noin 60 %:n tasoa Hollannissa tehdystä sopimuksesta. Ajallisesti painopiste siirrettiin takaisin viiden vuoden jaksolle, niin kuin komission pääosasto oli alun perin esittänyt. Parlamentti palasi siis komission pääosaston ensimmäisen ehdotuksen tasolle, joka hyväksyttiin sitten lopulliseen direktiiviinkin. Parlamentin keskeisimmät ehdotukset toteutettiin siis direktiivin päätösprosessissa. Kiistakysymykseen jätteen poltosta parlamentti ei puuttunut.

Myrkyllisten aineiden lista koki parlamentin käsittelyssä täydellisen muutoksen. Tähän asti oli annettu enimmäispitoisuudet vain raskasmetalleille, mutta parlamentti ehdotti otettavaksi mukaan myös pakkausmateriaalien aikaisemmassa valmistusvaiheessa välillisesti käytettyjä aineita, kuten kloorin sellun valkaisuissa ja orgaaniset liuottimet painatuksessa. Näiden molempien merkitys on oleellisesti suurempi graafisessa teollisuudessa, joten parlamentti pyrki tekemään pakkausalaa laajemman ratkaisun. Lisäksi ehdotettujen rajoitusten vaikutus on ympäristönsuojelun kannalta varsin kyseenalainen. Jos esimerkiksi painatuksessa käytetään orgaanisten liuottimien sijasta vesiliukoisia painovärejä, ei keräyspaperin puhdistuksessa yleisesti käytetty siistausprosessi toimi, mikä rajoittaisi vakavasti jätteen käyttökelpoisuutta. Amie Kreppel on todennut, että parlamentti tuohon aikaan esitti toisinaan ideologisesti värityneitä ehdotuksia tavoitteenaan saavuttaa julkisuutta³². Päätös myrkyllisten aineitten listan laajentamisesta on ymmärrettävä juuri tällaisena.

Komissio käsitteli parlamentin ehdottamia muutoksia ja teki päätöksensä 9.9.1993. Se hyväksyi parlamentin muutosehdotukset pakkausjätteen talteenoton ja hyödyntämisen suhteen. Muutetun ehdotuksen keskeiset kohdat ovat seuraavat:

- Pakkausjätteen kokonaismäärälle ei aseteta numeerisia tavoitetta.
- Pakkausjätteestä otetaan talteen ja hyödynnetään 60% viiden vuoden kuluessa.
- Kierrättämällä hyödynnetään 40% pakkausjätteen kokonaismäärästä.
- Myrkyllisten aineiden suhteen komissio pitäytyi aikaisemman rajauksensa mukaisesti vain raskasmetalleihin.³³

Hyvän kuvan tässä vaiheessa käydystä keskustelusta ja ajattelutavoista eri maissa antavat Pariisin pakkauskonferenssissa toukokuussa 1993 käytetyt

32 Kreppel 2002, 214–216.

33 OJEC C 285, 21.10.1993.

puheenvuorot. Saksan ympäristöministeri Klaus Töpfer totesi pakkausasetuksen luoneen Saksaan laajan kansallisen järjestelmän pakkausjätteen keräämiseksi. Samoin kierrätyskapasiteetti oli kasvanut voimakkaasti. Hän sanoi, että Saksa on toiminut mallina muille maille ja tulee toimimaan jatkossakin. Hollannin ympäristöministeri Hans Alders oli samaa mieltä tavoitteesta, joka on ympäristökuormituksen vähentäminen, mutta hän piti Hollannissa toteutettua vapaaehtoisen sopimuksen mallia huomattavasti yksinkertaisempänä ja halvempänä. Ranskan ympäristöministeri Brice Lelong kertoi, että pakkausjätteiden keräys hoidetaan Ranskassa kunnallisen keräilyyn avulla, koska sille on jo organisaatio olemassa. Hyödyntämismenetelmiin hän suhtautui hyvin pragmaattisesti. Tarkoitus ei ole kierrättää mihin hintaan tahansa. Ministeri Lelong arvioikin, että noin 75% jätteistä hyödynnetään energiana. Espanjalainen poliitikko ja komission virkamies Eusebio Murillo kysyi, ovatko pakkausjätteet ongelma Espanjassa. Hän totesi vastauksensa olevan pikemminkin kielteinen, sillä hänen mielestään Espanjassa on tärkeämpiäkin ympäristöongelmia.³⁴

5.3.5 Ministerineuvoston päätös yhteisestä kannastaan

Ministerineuvosto määritteli yhteisen kantansa pakkausedirektiivin suhteen 4.3.1994. Päätöksen johdanto-osassa todetaan, että jätteiden hyödyntämismenetelmien eroista ei ole tutkimuksella vahvistettua tietoa, joten pakkausten uudelleenkäyttö, kierrätys materiaaleina ja hyödyntäminen energiana on tässä vaiheessa asetettava samanarvoisiksi. Yhteisen kannan keskeiset kohdat ovat seuraavat:

- Pakkausten vähentämisestä on yleinen maininta ilman tavoitearvoja.
- Pakkausjätteestä on viiden vuoden kuluessa otettava talteen vähintään 50% ja korkeintaan 65% jätteen painosta.
- Pakkausjätteestä on hyödynnettävä materiaali kierrättämällä vähintään 25% ja korkeintaan 45% eri materiaalien yhteisestä määrästä. Jokaista materiaalia on kierrätettävä vähintään 15%.
- Myrkyllisille raskasmetalleille asetetaan maksimipitoisuudet komission ehdotuksen mukaisesti.³⁵

34 Pakkaus 7–8, 1994.

35 OJEC C 137, 19.5.1994.

Merkittävin uusi piirre oli sekä minimi- että maksimiarvojen antaminen jätteen talteenoton tavoitearvoille. Ympäristösäädöksissä annetaan yleensä vain joko päästöjen maksimiarvot tai jätteiden hyödyntämisen minimiarvot. Talteenoton ja hyödyntämisen maksimiarvot viittaavat kauppapolitiikkaan ja markkinahäiriöön. Palaan tähän asiaan myöhemmin. Neuvosto vahvisti myös aikaisemman kantansa pakkausjätteen hyödyntämisestä energiantuotannossa.

Seuraavassa taulukossa esitetään komission virallinen ehdotus, parlamentin ensimmäisen käsittelyn tulos ja ministerineuvoston yhteinen kanta. Vertailukohdaksi olen valinnut tason 60 % Hollannin sopimuksesta.

PAKKAUSDIREKTIIVIN SISÄLLÖN MUOTOUTUMINEN				
	60 % Hollannin sopimuksesta	Komission ehdotus	Parlamentin päätös	Neuvoston yhteinen kanta
Jätteen määrän muutos	- 6 %	ei	ei	ei
Jätteen talteenotto	60 %	90 %	60 %	50-65 %
Jätteen hyödyntäminen Kierrätys Energiakäyttö	min 36 % max 24 %	60 % ei	40 % ei	25-45 % 15-25 %
Aikatavoite		10 vuotta	5 vuotta	5 vuotta

5.3.6 Direktiivin lopullinen hyväksyminen

Parlamentti päätti suhtautumisestaan ministerineuvoston yhteiseen kantaan 2.5.1994. Ympäristövaliokunnan valmisteleman ehdotuksen mukaan parlamentti olisi pitäytynyt ensimmäisessä käsittelyssä hyväksymässään päätöksessä. Esitys ei kuitenkaan saanut riittävää kannatusta, ja parlamentti teki vain pieniä muutosehdotuksia ja hyväksyi ministerineuvoston yhteisen kannan.³⁶

Parlamentin käsittelyn jälkeen Belgia oli kuitenkin tyytymätön joihinkin direktiiviehdotuksen sanamuotoihin, ja ehdotus päätettiin alistaa sovitteluko-

³⁶ OJEC C 205, 25.7.1994.

mitealle. Parlamentti pyrki vielä palaamaan ehdotuksen koko sisältöön, mutta komiteassa sovittiin vain muutamista sanamuotojen muutoksista.³⁷

Ministerineuvosto hyväksyi pakkausdirektiivin 20.12.1994, ja se tuli voimaan seuraavan vuoden alusta. Saksa, Tanska ja Hollanti äänestivät vastaan, mutta se ei riittänyt estämään hyväksymistä määräenemmistön voimin. Lopullisen direktiivin keskeiset kohdat ovat:

- Pakkausjätteen määrä pyritään minimoimaan, mutta määrällisiä rajoituksia ei aseteta.
- Pakkausjätteestä tulee ottaa talteen ja hyödyntää vähintään 50% ja korkeintaan 65%.
- Hyödyntämismenetelmistä uudelleenkäyttö, kierrätys materiaaleina ja hyödyntäminen energiana asetetaan samanarvoiseen asemaan. Pakkausjätteestä tulee kierrättää materiaaleina keskimäärin vähintään 25% ja korkeintaan 45%. Yksittäisiä materiaaleja tulee kierrättää vähintään 15%.
- Myrkyllisille raskasmetalleille annetaan maksimipitoisuudet.³⁸

Direktiivissä todetaan edelleen, että tavoitearvot hyödyntämisen suhteen voidaan ylittää, kunhan se ei vääristä markkinoita eikä estä toisia jäsenmaita saavuttamasta näitä tavoitteita. Tämä tarkoittaa, että käyttöä on riittävästi omassa maassa. Ministerineuvoston päätöksellä ratkaistiin siis Saksan pakkausasetuksen aiheuttama markkinahäiriö maksimirajojen avulla. Oikeuden tavoitteiden muuttamiseen kehityksen myötä ministerineuvosto varasi itselleen.

Päätös syntyi ministerineuvostossa äänestäen. Päätöksen puolesta äänestivät Ranska, Britannia ja Belgia, jotka olivat virallisestikin vastustaneet Saksan pakkausasetusta ja halusivat siihen muutoksia, sekä Välimeren maat, jotka äänestivät väljemmin muotoillun säädöksen puolesta. Näin muodostui riittävä enemmistö hyväksymistä varten. Vastaan äänestivät Saksa, Hollanti ja Tanska.

Koska käsitykset eri tuotteiden ja samalla pakkausten ympäristövaikutuksista poikkesivat niin paljon toisistaan, komissio käynnisti mittavan eurooppalaisen tutkimuksen ympäristövaikutusten selvittämiseksi. Tämä tutkimus osoitti nopeasti, että kierrätyksen ja polton sopiva kombinaatio vähentäisi oleellisesti kaatopaikkojen kuormitusta Saksassa. Suurimmaksi ongelmaksi

37 Golub 1996, 324.

38 EYVL L 365, 31.12.1994.

osoittautuivat erilaiset puhdistuslietteet.³⁹ Saksan ympäristöministeri vaihtui, ja maassa ruvettiin voimakkaasti rakentamaan jätteenpolttokapasiteettia⁴⁰.

Suomessa tehtiin Hollannin tapaan vapaaehtoinen pakkauksia ja pakkausjätettä koskeva sopimus. Sen keskeiset kohdat ovat seuraavat:

- Pakkausjätteen määrää vähennetään 6% vuoden 1995 tasosta vuoteen 2001 mennessä.
- Pakkausjätteestä otetaan talteen ja hyödynnetään vähintään 61%.
- Kierrättämällä hyödynnetään vähintään 42%.⁴¹

Suomessa kuten Hollannissakin päädyttiin siis pakkausjätteen kokonaismäärän vähentämiseen.

Direktiivin soveltamista seuraamaan perustettiin virkamiestyöryhmä, jonka suomalainen jäsen, ylitarkastaja Juha Koponen Ympäristöministeriöstä, kertoi ryhmän työskentelyn lähteneen noin vuoden kyräilyn jälkeen sujumaan hyvin. Erityisesti Saksa oli aluksi hyvin tyytymätön säädökseen. Toimintasuunnitelmia ryhdyttiin kuitenkin tekemään joka maassa. Portugalin, Kreikan ja Irlannin vaikeudet olivat suurimmat, mutta kesällä 1998 suunnitelmat olivat Kreikkaa lukuun ottamatta valmiina ja toteutus käynnistynyt⁴².

Pakkausdirektiivi hyväksyttiin ministerineuvostossa Saksan äänestäessä vastaan. Saksa mukautui kuitenkin päätökseen ja on toteuttanut sitä muiden jäsenvaltioiden tavoin. Suuri jäsenvaltio siis taipui unionin enemmistön tahtoon, mitä on pidettävä osoituksena integraation voimasta. Unionin jäsenyyttä ei aseteta tällaisessa tapauksessa kyseenalaiseksi.

Direktiivi on tavoitteensa mukaisesti edistänyt ja yhtenäistänyt pakkausjätteen hyödyntämistä unionin alueella ja eliminoinut kaupan esteitä. Pakkausdirektiivin uusi versio hyväksyttiin 11. helmikuuta 2004. Muodoltaan ja periaatteiltaan se perustuu tutkimuksen kohteena olevaan direktiiviin, mutta jätteen talteenoton ja hyödyntämisen tavoitteita on jonkin verran kiristetty.⁴³

39 Pento 1994, 18–20.

40 Esim. Tekniikka ja Talous 2.10.1997.

41 Pakkausalan ympäristörekisteri PYR, 1998.

42 Koponen 1997.

43 EUVL L 47, 18. 2. 2004.

5.3.7 Pakkausmateriaalien markkinahäiriön käsittely

Pakkausedirektiivin tavoite oli edistää ympäristönsuojelua ja eliminoida pakkaamiseen perustuvia kaupan esteitä. Direktiivin käsittelyyn tuli lisäksi mukaan jätemateriaalien markkinahäiriö, jonka aiheutti Saksan pakkausasetus. Pakkausjätteen keräily oli asetuksen tultua voimaan järjestetty Saksassa varsin tehokkaasti, mikä puolestaan aiheutti jätteiden kerääntymisen varastoihin, koska keräilylle paperi- ja muovijätteelle ei ollut riittävää käyttöä. Saksan keräily-yhtiö myi kierrätysmateriaaleja kotimaan lisäksi myös muihin maihin maksamalla vastaanottopalkkioita, ja valtio puolestaan maksoi yhtiön miljarditappiot. Paperijätteen hinta asettui pitemmäksi aikaa negatiiviseksi. Tällöin paperitehtaat Ranskassa, Belgiassa ja Hollannissa ryhtyivät käyttämään saksalaista kierrätyspaperia, jolloin niiden kotimaassa kerätty paperi jäi varastoon.⁴⁴ Saksassa kerätystä muovijätteestä suurin osa vietiin muihin maihin lähinnä polttoaineeksi, koska muuta hyödyntämismenetelmää ei ollut⁴⁵. Näin ongelma siirtyi myös Saksan naapurimaihin. Ranskan hallitus esitti virallisen huomautuksen komissiolle Saksan polkumyynnistä, mutta komissio ei tehnyt asiassa päätöksiä. Tällä tavoin komissio tosiasiallisesti hyväksyi Saksan liittohallituksen menettelyn. Tukiin puuttumisen sijasta komissio ehdotti pakkausedirektiiviin itselleen valtuuksia antaa määräyksiä kierrätysmateriaalin käytöstä uusissa pakkauksissa markkinatilanteen korjaamiseksi. Kierrätysmateriaalien käyttö olisivat kuitenkin rajoittaneet sekä tekniset seikat että useissa jäsenmaissa voimassa olleet säädökset, joissa terveysriskeihin nojaten kiellettiin jätemateriaalien käyttö elintarvikkeiden pakkauksissa. Ministerineuvosto päättikin hoitaa kysymyksen säätämällä pakkausedirektiiviin jätteen talteenoton ylärajat, jotka sai ylittää vain, jos se ei häirinnyt markkinoita ja estänyt toisia valtioita saavuttamasta asetettavia tavoitteita. Näin Saksa saattoi kerätä jätteet pakkausasetuksensa mukaisesti, mutta sen tuli käyttää keräämänsä jätteet itse.

Tällä tavalla pakkausedirektiiviin liittyi yhteismarkkinoihin ja kauppapolitiikkaan kuuluva poikkeuksellinen piirre. Kysymys kärjisti mielipiteitä hallitusten välillä jo muutenkin varsin erimielisessä päätösprosessissa. Mielipide-erot unionin instituutioiden välillä tulivat myös selkeästi esille, sillä komissio ja ministerineuvosto olivat täysin eri linjoilla suhtautumisessaan Saksan asetuksen seurausvaikutuksiin. Komissio ei puuttunut markkinahäiriöön ja Saksan tukiin, vaikka jotkut jäsenvaltiot sitä vaativatkin. Neuvosto järjesti sitten asian

44 Esim. *Neue Verpackung*, 3, 1993.

45 *Neue Verpackung*, 4, 1994.

komission kannasta riippumatta haluamallaan tavalla. Prosessi seurasi tässäkin kohtaa tiukasti hallitustenvälisyyden mukaista ajattelua.

5.3.8 Toimijoiden intentioiden tarkastelu

Komission intentio oli tietenkin pakkausedirektiivin saaminen voimaan, mutta sen tulevasta sisällöstä vallitsi hyvin erilaisia käsityksiä. Hollannissa oli saatettu voimaan vapaaehtoinen sopimus pakkausjätteestä, mikä tarjosi yhden lähtökohdan. Saksan liittohallitus halusi säädöksen, joka tukisi sen aikeita. Vihreä liike näki direktiivissä mahdollisuuden ideoidensa toteuttamiseen. Talouselämä vastusti radikaaleja muutoksia. Pakkausedirektiiviin kohdistui monia toisistaan poikkeavia odotuksia.

Ryhtyessään muotoilemaan uutta säädöstä komissio lähtee säädöksen tavoitteista sekä unionin perussopimuksista ja aiemmin tehdyistä päätöksistä. Pakkausedirektiivin tavoitteet olivat ympäristönsuojelun parantaminen ja kaupan esteiden eliminointi. Yhtenäisasiakirjassa todetaan, että yhteisö voi antaa ympäristönsuojelua koskevia määräyksiä, mutta niiden taustana on oltava tieteilisestään perusteltu tieto⁴⁶. Direktiiviä suunniteltaessa unionilla oli voimassa neljäs ympäristöpoliittinen ohjelma, jonka lähtökohdaksi oli hyväksytty kestävän kehityksen periaatteet⁴⁷. Ministerineuvosto oli hyväksynyt jätepolitiikkaa koskevan ohjelman eli ns. jätedirektiivin maaliskuussa 1991⁴⁸. Sisämarkkinoilla taas unionin kanta on ollut hyvin tiukka kaupan esteitten ja valtion tukien suhteen. Valtioiden omat säädökset on pystyttävä perustelemaan hyvin, ja yleensä komissio on puuttunut tukiin nopeasti ilman muiden instituutioiden erillisiä päätöksiä.

Komissio yritti tasapainoilla ristiriitojen välillä ja myötäili ehdotukseensa Saksan kantaa. Se ei palannut jätteiden kokonaismäärän rajoittamiseen, mutta asetti useita jäsenvaltioita ajatellen poikkeuksellisen tiukat talteenotto-tavoitteet sekä valitsi kierrätyksen ainoaksi hyödyntämismenetelmäksi, vaikka esimerkiksi jätedirektiivissä oli toisin sovittu. Kierrätysmateriaalien markkinahäiriöön komissio ei eräiden jäsenvaltioiden pyynnöistä huolimatta puuttunut, vaikka Saksan valtion tuki olisi selvästi antanut siihen perusteen. Komissio pyrki selvästi tekemään kompromissin, jonka kaikki jäsenvaltiot voisivat

46 EC Environment Legislation, DG XI, 1992, 3.

47 Esim. Väyrynen 1991, 12–13.

48 OJEC L 78, 26.3.1991.

hyväksyä. Koska Saksa oli tähän aikaan aktiivinen ja muut jäsenvaltiot vasta heräämässä asian suhteen, on ymmärrettävää, että komissio myötäili Saksan kannanottoja. Tällöin se jätti asiantuntijana toimimisen ja aiempien päätösten seuraamisen sivuun. Komissio pyrki kompromissiin enemmän kuin ongelman ratkaisuun.

Saksan liittohallituksen tavoite oli jätekysymyksen hoitaminen tilanteen kärjistyttyä Saksojen yhdistymisen jälkeen. Suunnitellusta pakkausdirektiivistä hallitus odotti taustatukea uusille säädöksilleen. Valmistelu unionissa ei kuitenkaan edennyt Saksan toivomalla tavalla. Kulutuksen rajoittamista on Saksassa perinteisesti vieroksuttu, ja jätteen polton salliminen oli pakkausdirektiivissä muuttumassa Saksaa velvoittavaksi. Paperi- ja muovijätteen poltto oli kielletty nimenomaan osavaltioiden säädöksillä, ja liittohallituksen puuttuminen näihin säädöksiin herättäisi vastustusta. Vihreiden osuus oli jo pitkään ollut Saksassa merkittävä, ja heidän kritiikkinsä olisi varmasti ollut äänekästä. Hallituksen imago olisi kärsinyt politiikan äkkinäisestä muutoksesta. Saksan liittohallitus ryhtyikin voimakkaasti ajamaan direktiivin haluamaansa sisältöä. Kun se ei näyttänyt onnistuvan, liittohallitus ryhtyi vastustamaan ministerineuvostossa päätettyä yhteistä kantaa.

Britanniassa pakkausjätteen määrä oli pienempi kuin Saksassa. Jätteen hyötykäyttö oli ollut esillä 1980-luvun alussa, mutta virallisia päätöksiä ei silloin tehty. Pakkausdirektiivin tultua komission käsittelyyn Britannian hallitus varsin nopeasti asetti kansalliseksi tavoitteeksi pakkausjätteen hyödyntämiseksi 50%:n tason, mikä oli merkki myönteisestä suhtautumisesta. Saksan pakkausasetus sen sijaan herätti vastustusta. Brittiläiset vientiyritykset joutuivat maksajiksi Saksan pakkausjätettä keräävään yhtiöön. Saksan valtion subventoima kierrätyspaperipohjainen tuotanto valtasi halvan raaka-aineen turvin markkinoita muiden maiden paperitehtailta. Britannian vientiyritysten edut kärsivät selvästi pakkausasetuksesta, ja hallitus esittikin vastalauseensa komissiolle Saksan asetuksen protektionismin perusteella. Kun se ei johtanut tulokseen, Britannian hallitus pyrki hoitamaan asian pakkausdirektiivin avulla. Hallituksen intentio oli siten Saksan pakkausasetuksen muuttaminen.

Ranskassa jätteiden käsittely oli järjestetty ensisijaisesti kunnallisesti. Ranskan hallitus oli valmis hyväksymään kohtuulliset eurooppalaiset standardit pakkausjätteen talteenotosta, ja se päättikin kansallisista hyödyntämistavoitteistaan pakkausdirektiivin käsittelyn alkuvaiheessa. Ranskassakin alkoivat Saksan pakkausasetuksen vaikutukset näkyä varsin nopeasti. Ranskalaiset tehtaot siirtyivät käyttämään saksalaista kierrätyspaperia, ja Ranskan oma keräyspaperi jäi varastoon, mikä aiheutti kustannuksia. Ranskan hallituksen suhtautuminen oli hyvin samanlainen kuin Britannian. Ranska hyväksyi kohtuulliset

pakkausjätteen hyödyntämistavoitteet mutta pyrki muuttamaan Saksan pakkausasetusta pakkausdirektiivin avulla.

Parlamentti ehdotti pakkausjätteen talteenottoon ja kierrätykseen noin 60%:n tasoa Hollannin säädöksestä ja asetti painopisteen viiden vuoden jaksolle, mitä voidaan pitää hyvin perusteltuna ja mikä ehdotus hyväksyttiin siten lopulliseen direktiiviinkin. Pakkausjätteen energiakäytön parlamentti kuitenkin jätti direktiivin ulkopuolelle ja pyrki laajentamaan kiellettyjen aineiden listaa tekniseltä kannalta kyseenalaisin perustein. Toisessa käsittelyssä parlamentti hyväksyi ministerineuvoston yhteisen kannan. Kokonaisuutena parlamentin intentiot eivät edustaneet johdonmukaista ja selkeää strategista näkemystä.

5.4 Yhteenveto direktiivin päätösprosessista

Pakkausdirektiivin säätämisprosessissa olivat sekä ympäristöpolitiikka että kauppapolitiikka voimakkaasti esillä. Direktiivissä jätteen talteenoton ja hyödyntämisen alarajat ovat selkeästi ympäristösäädöksiä, kun taas ylärajat säädettiin Saksan pakkausasetuksen aiheuttaman markkinahäiriön korjaamiseksi. Päätös tehtiin ministerineuvostossa määräenemmistöllä Saksan, Hollannin ja Tanskan äänestäessä vastaan. Päätös syntyi tilapäisellä enemmistöllä, jossa Ranskan ja Britannian tavoite oli ensi sijassa muuttaa Saksan pakkausasetusta ja Välimeren maat kannattivat komission alkuperäistä ehdotusta alempia talteenottovaatimuksia. Näin muodostui pakettiratkaisu, joka sai jäsenvaltioiden enemmistön taakseen.

Ympäristön kannalta keskeisistä kysymyksistä, kuten pakkausjätteen kokonaismäärän rajoittamisesta ja jätteen talteenoton ja hyödyntämisen tasosta, vallitsi kohtalainen yksimielisyys. Kokonaismäärän rajoitusta ehdotti vain komission pääosasto. Pakkausjätteen talteenotto- ja hyödyntämistasosta komission pääosasto, parlamentti ja ministerineuvosto olivat samalla kannalla. Kiistaa syntyi sen sijaan hyödyntämismenetelmistä, sillä unionin instituutioista vain ministerineuvosto hyväksyi johdonmukaisesti myös jätteen energiakäytön. Komission ja ministerineuvoston erilainen kanta tuli esille jo siinä, että komissio ei seurannut neuvoston jätedirektiivin yhteydessä ilmaisemaa ohjeellista mielipidettä.

Kiista Saksan pakkausasetuksen aiheuttaman markkinahäiriön vaatimista toimenpiteistä oli keskeisimpiä aiheita direktiivin säätämiseen liittyvässä keskustelussa. Ranska ja Britannia vaativat komissiota tarttumaan asiaan kiellet-

tynä protektionismina tai polkumyyntinä. Komissio ei kuitenkaan tehnyt asiassa sen suuntaista päätöstä vaan esitti sen sijaan itselleen valtuuksia säädellä kierrätysmateriaalien määrää uusissa pakkauksissa. Ministerineuvosto ratkaisi asian kuitenkin säättämällä talteenoton ylärajan, jonka sai ylittää vain, jos se ei häirinyt markkinoita. Komissio seurasi tässäkin suuren jäsenvaltion kantaa.

Päätösprosessissa toteutuivat realismin tärkeimmät periaatteet. Jätteiden määrän kasvu keskeisissä jäsenmaissa sai aikaan intressin säädöksen aikaansäämiseksi. Hollannissa solmittu sopimus tarjosi hyvän lähtökohdan direktiivin laadinnalle. Saksan hallitus katsoi maan sisäpoliittisen tilanteen ja hallituksen arvostuksen vaativan direktiiviin toisenlaista sisältöä, jota se ryhtyi ajamaan antamalla oman pakkausasetuksensa. Ranskan ja Britannian hallitukset puolestaan halusivat muuttaa direktiivin avulla Saksan asetusta, ja unionin enemmistö päätyi kannattamaan Ranskan ja Britannian ehdotusta. Kiistaa ei siis käyty ensisijaisesti kauppa- tai ympäristöpolitiikan linjoista, vaan sitä käytiin hallitusten intresseistä. Silti kaikki osapuolet perustelivat näkemyksiään pelkästään ympäristösyillä.

Tehdessään ehdotustaan komissio myötäili yhden jäsenvaltion kantaa mutta joutui samalla toimimaan vastoin ministerineuvoston ohjeellista päätöstä ja unionin periaatteita. Komissio jäikin tämän jälkeen sivuun, ja prosessi seurasi varsin pitkälle Andrew Moravcsikin hallitustenvälisyyttä. Päätös ei kuitenkaan ollut tämän teorian mukaisesti se, mistä voitiin sopia hallitusten kesken, eli pienin yhteinen nimittäjä, vaan se syntyi äänestyksen tuloksena. Parlamentin hyvin perustellut ehdotukset tulivat päätöksen sisältöön, mutta hallitusten välisiin kiistakysymyksiin parlamentti ei puuttunut. Ministerineuvosto oli selkeästi muita instituutioita vahvempi tässä päätösprosessissa.

Päätöksenteko noudatti siis pääpiirteiltään hallitustenvälisyyttä, mutta muidenkin unioniin kohdistuvien teorioiden piirteitä oli havaittavissa. Uusfunktionalismi näkyi lähinnä spill over -ilmiönä. Jo ympäristö- ja kauppasäädösten nivoutuminen läheisesti yhteen ja niiden käsittely yhdessä viittaa tähän suuntaan. Sandholtzin painottamaa komission johtajuutta ei sen sijaan ollut havaittavissa. Monikerrosmallin mukaista kompleksisuutta edusti tyypillisesti unionin uuden ympäristöpoliittisen ohjelman valmistelu ja siihen liittynyt laaja kokous. Ministerineuvosto hyväksyi tämän unionin viidennen ympäristöpoliittisen ohjelman helmikuussa 1993. Ohjelma sisälsi joukon periaatteita ja tavoitteita, joita osapuolet pakkausedirektiivin käsittelyssä tulkitsivat kulloinkin itselleen soveltuvalla tavalla.

John Petersonin ja Elisabeth Bombergin luokitusta noudattaen päätösprosessin olisi pitänyt olla ensisijaisesti uusinstitutionalismien mukainen. Prosessi

oli kuitenkin selkeästi jäsenvaltioiden hallitusten eikä unionin instituutioiden välinen. Helen Wallacen päätösmetodien tyypittelyn mukaan taas päätöksenteon pakkaamisen harmonisoinnista tuli noudattaa EU:n säätelymallia, jonka mukaan komissio ottaa asian esille, ehdottaa säätelyn periaatteet ja muotoilee ehdotuksen. Ministerineuvosto päättää sitten harmonisoinnin tasosta. Nyt neuvosto muotoili säädöksen kokonaisuutena periaatteet mukaan lukien. Prosessi oli tämänkin jaottelun mukaan selkeästi hallitustenvälinen.

Ympäristösäädöksen osalta prosessi noudatti Alberta Sbragian esittämää kuvausta tyypillisestä tilanteesta ympäristöasioista päätettäessä. Hänen mukaansa jäsenvaltiot jakautuvat ”vetäjiin” ja ”vitkastelijoihin”. Vetäjät haluavat koko unionia koskevia tiukkoja säädöksiä. Vitkastelijat taas joutuvat ottamaan Brysselissä esille asioita, joista ne eivät muuten keskustelisi.⁴⁹ Tässä tapauksessa Saksan hallitus toimi vetäjänä ja muut olivat valmiita asian käsittelemään. Ranskan ja Britannian hallitusten päätökset omista tavoitteistaan olivat merkinä myönteisestä suhtautumisesta. Säädöksen sisällöstä päätettäessä Saksa jäi sitten vähemmistöön.

Pakkausdirektiivin päätösprosessi kesti lähes neljä vuotta, ja jäsenvaltioiden hallitusten erimielisyydet olivat suuria. Komissio ei ohjannut tätä prosessia, joka ulkonaisesti oli varsin hallitsemattoman näköinen. Siitä huolimatta direktiivin sisältö muuttui koko ajan siten, että yhden jäsenvaltion vaikutus väheni. Päätösprosessi kuitenkin toimi ja tuotti toteutuskelpoisen säädöksen, joka kymmenen vuotta myöhemmin soveltui uudenkin direktiivin pohjaksi.

5.5 Vertailu Jonathan Golubin analyysin kanssa

Jonathan Golub julkaisi syyskuussa 1996 tutkimuksensa otsikolla ”State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive”. Kirjoituksessaan hän ilmoittaa tavoitteekseen tarkastella eri instituutioiden välisiä suhteita EU:n ympäristöpolitiikan muotoutumisessa pakkausdirektiivin päätösprosessin analysoinnin kautta.⁵⁰ Koska tutkimukseni kohdistuu samalle alueelle ja koska johtopäätöksemme poikkeavat selkeästi toisistaan, vertailen tässä analyysijämme ja pyrin ymmärtämään, mistä erot johtuvat.

49 Sbragia 1996, 236–255.

50 Golub 1996, 314–339.

Kirjoituksensa johdannossa Golub toteaa jätevuorten kasvavan Euroopassa kiihtyvällä vauhdilla ja vaativan toimenpiteitä. Pakkausjätteen hyödyntäminen menetelminä hän mainitsee kierrätyksen ja kompostoinnin mutta ei lainkaan jätteen käyttöä energiantuotannossa. Golub aloittaa analyysinsä komission pääosaston luonnoksesta numero 2, joten hän käsittelee tapahtumia vain Saksan pakkausasetuksen voimaantulon jälkeen. Hän toteaa, että komissio edustaa unionissa asiantuntemusta ja sen tehtävä on ehdottaa tarvittavia säädöksiä. Golub ei mitenkään kommentoi tai pohdiskele komission ehdotusta. Kierrätysmateriaalien markkinahäiriöstä hän toteaa, että eräät hallitukset pyrkivät rajoittamaan vapaata kauppaa unionin sisällä mutta nämä protektionistiset pyrkimykset eivät toteutuneet. Golub siis hyväksyi komission toiminnan joka suhteessa.

Golub esittelee sitten parlamentin ympäristövaliokunnan työtä mutta ei muuten kommentoi parlamentin ensimmäistä käsittelyä. Ministerineuvoston päätöstä yhteisestä kannastaan kuvaa Golubin mukaan sanonta “pienin yhteinen nimittäjä”. Neuvosto ei hänen mukaansa jatkanut komission ja parlamentin määrittelemällä linjalla, vaan kansalliset hallitukset vesittivät komission ympäristönsuojelulliset tavoitteet. Yritysten painostus sai hallitukset toimimaan tällä tavalla, ja unionin ympäristönsuojelua kohtasi näin ollen vakava takaisku. Golub ei perustele tätä näkemystään millään tavalla. Sitten hän on hyvin pettynyt parlamentin toiseen käsittelyyn, jossa hyväksyttiin ministerineuvoston yhteinen kanta. Hän toteaa parlamentin ympäristövaliokunnan jääneen yksin taistelemaan paremman ympäristönsuojelun puolesta.

Totesin omassa analyysissäni komission myötäilleen suuren jäsenvaltion hallituksen vaatimuksia ja jättäneen jopa unionin sovittuja periaatteita noudattamatta. Saksan pakkausasetus oli tarkoitettu painostamaan komissiota direktiivin käsittelyn aikana. Päätösprosessin keskeisin kiistakysymys oli pakkausjätteen käyttö energian tuotannossa, ja siinä komissio asettui Saksan kannalle vastoin ympäristönsuojelusta sovittuja periaatteita. Parlamentti ja ministerineuvosto muuttivat sitten direktiiviehdotuksen sisällön kauttaaltaan.

Golub näkee tilanteen kokonaisuudessaan pelkäänsä ristiriitana toisaalta hyvää ympäristönsuojelua kannattavien komission ja parlamentin ympäristövaliokunnan ja toisaalta ympäristönsuojelusta piittaamattomien yritysten välillä. Yritykset saivat kansalliset hallitukset toimimaan haluamallaan tavalla. Golub lähtee ajattelussaan selkeästi vihreästä ideologiasta pohtimatta, perustuvatko esille tulleet väitteet todennettuun tietoon. Näin hän ei perustele ympäristönsuojelua koskevia kannanottojaan millään tavalla.

Jonathan Golub lähti siis siitä, että komissio edustaa asiantuntemusta ja sen tehtävänä on ehdottaa säädöksen sisältö. Ministerineuvosto muutti ehdotusta oleellisesti ja siis dominoi päätöksentekoa. Tällaisia päättelyitä tehdään usein kvantitatiivisessa tutkimuksessa, jossa arvioidaan komission ehdotusten toteutusastetta. Golub jatkaa kuitenkin sanomalla, että komission ja parlamentin tekninen tietämys, aloiteoikeus ja vaikutusvalta eivät tulleet lainkaan käyttöön, koska ne eivät pystyneet horjuttamaan ministerineuvoston asemaa. Tämän takia ei saatu aikaan hyvää ympäristösäädöstä.

Keskityin omassa analyysissäni direktiivin sisällön muotoutumiseen ja arvioin sen muutosten pohjalta vaikuttaneita tekijöitä. Ympäristönsuojelua koskevissa asioissa nojauduin kestäväen kehityksen periaatteisiin ja todennettuun tietoon. Totesin pakkausdirektiivin päätösprosessin johtaneen tasapainoisen säädöksen muodostumiseen ja unionin päätösprosessin toimineen tässä mielessä hyvin. Ministerineuvoston dominointi tuli selkeästi esiin minunkin analyysissäni, mutta instituutioiden välisissä suhteissa päädyimme muuten varsin erilaisiin tuloksiin. Golubin mielestä ministerineuvoston dominointi esti hyvän ympäristösäädöksen syntymisen. Hän käytti perusteenaan direktiivin sisältöä, jota hän ei kuitenkaan analysoinut. Tämä erilainen suhtautumisemme säädöksen sisällön analysointiin johti lopputulostemme poikkeamiseen toisistaan.

6 SÄHKÖMARKKINADIREKTIIVIN SÄÄTÄMISPROSESSIN ANALYYSI

6.1 Direktiivin taustaa

Direktiivi 96/92/EU sähkön sisämarkkinoita koskevista yleisistä säännöistä eli niin sanottu sähkömarkkinadirektiivi annettiin 19. päivänä joulukuuta 1996. Sen tavoitteena oli ottaa askel energia-alan sisämarkkinoiden toteuttamisessa antamalla rajoitetulle määrälle sähkönkuluttajia ja jakeluyhtiöitä mahdollisuus valita sähkön toimittajansa ja sopia neuvotteluilla sähkön toimituksista ja hinnasta. Tämä edellytti sähkön siirtoverkkojen avaamista muidenkin kuin niiden omistajan käyttöön, mikä oli suuri muutos monissa jäsenmaissa vakiintuneeseen käytäntöön. Päätösprosessi oli varsin vaikea ja vaati runsaasti neuvotteluja. Kokonaisuudessaan siihen kului aikaa noin viisi vuotta. Tämäkin direktiivi perustui sisämarkkina-artiklaan 100a, joka edellytti yhteistoimintamenettelyä parlamentin kanssa ja määränemmistöä ministerineuvostossa muuttuen sitten käsittelyn aikana yhteispäätösmenettelyksi.

Euroopan unionin yhteinen energiastrategia oli joutunut vaikeuksiin 1970-luvulla. Öljykriisin aikana jäsenvaltiot pyrkivät omien toimenpiteidensä avulla selviytymään pahimman vaiheen yli ja loivat sitten omat kansalliset energiastrategiansa, joiden tavoitteena oli ensisijaisesti toimitusvarmuuden parantaminen ja energian saatavuuteen liittyvien kriisien ehkäisy. Jäsenvaltioiden strategiat poikkesivat merkittävästi toisistaan, ja rajojen yli tapahtuva yhteistyö ja kauppa oli varsin vähäistä. Tilanne muuttui, kun vuonna 1985 hyväksyttiin suunnitelma sisämarkkinoiden toteuttamisesta kokonaisuudessaan. Vuoteen 1993 mennessä tuli henkilöiden, tavaroiden, palveluiden ja pääomien liikkumisen olla vapaata unionin sisällä. Sähköenergia määriteltiin tavaraksi, ja komissio ryhtyi toimenpiteisiin pelisääntöjen luomiseksi sähkön sisämarkkinoille. Kaupan vapauttamisen tiellä nähtiin kuitenkin useita esteitä. Monet näkivät sähkön välttämättömyyshyödykkeeksi, jonka tuli olla jokaisen saatavilla, ja siitä huolehtiminen katsottiin yhteiskunnan tehtäväksi. Sähkön kauppa oli sidottu siirtoon ja siirtoverkkoihin, minkä johdosta sähkön toimituksesta oli muodostunut alueellisesti luonnollinen monopoli, jota säätelivät hyvinkin tarkat kansalliset määräykset. Näiden määräysten yhdenmukaistami-

nen johonkin mittaan oli välttämätöntä. Myös verotus oli erilainen eri jäsenvaltioissa. Varsinaisia teknisiä esteitä ei kaupalle ollut.

Sähköverkkojen yhdistämistä pidettiin unionin koheesionkin kannalta tärkeänä asiana, joka ainakin pitkällä tähtäimellä vaatisi toimenpiteitä. Yleisen käsityksen mukaan tiukka säätely ja alueelliset rajoitukset vähentävät tehokkuutta, joten kilpailun avautumisen uskottiin alentavan sähkön hintaa. 1980-luvulla vallitsevaksi tullut liberalistinen talousajattelu lisäsi kiinnostusta asiaan, ja esimerkiksi Britannian hallitus oli jo ryhtynyt toteuttamaan avoimia sähkömarkkinoita omassa maassaan. Lisäksi joidenkin jäsenvaltioiden halu myydä sähköä ja toisten halu ostaa sitä toisesta jäsenmaasta olivat osaltaan vaikuttamassa siihen, että sähkömarkkinoiden yhteiset säädökset nostettiin käsittelyyn. Nämä syyt olivat taustana, kun sähkömarkkinadirektiiviä ryhdyttiin säätämään. Komissio perusteli ehdotustaan juuri sähkön sisämarkkinoiden toteuttamisella ja kilpailun mukanaan tuomalla tehokkuuden lisäyksellä, joka johtaisi hintojen laskuun. Tällä puolestaan olisi myönteinen vaikutus sekä teollisuuden kilpailukykyyn että kansalaisten toimeentuloon. Koska sähkön toimitusvarmuus on tärkeä tavoite, komissio painotti muutosten asteittaista toteuttamista varsinkin silloin, kun jäsenmaiden rakenteelliset erot olivat suuria.

6.2 Tilanne sähkömarkkinadirektiiviä säädettäessä

6.2.1 Sähkömarkkinoiden erityispiirteitä

Sähköön liittyvä liiketoiminta jaetaan sähkömarkkinadirektiivissä kolmeen ryhmään, nimittäin sähkön tuottamiseen, sähkön siirtoon korkeajännitteisenä tuotantopaikasta kulutuksen lähettyville ja jakeluun, johon yleensä liittyy myynti pienasiakkaille. Sama yhtiö voi harjoittaa kaikkia kolmea toimintaa, jolloin puhutaan vertikaalisesta integraatiosta. Suurilla kuluttajilla, kuten prosessiteollisuudella ja kaupungeilla, on usein omaa sähkön tuotantoa, joka on osa muuta prosessia tai lämmön tuotantoa. Tällöin puhutaan horisontaalisesta integraatiosta. Sähkö on välttämättömyshyödyke, jota vain rajoitetusti voidaan korvata muilla hyödykkeillä. Sitä ei voida myöskään merkittävästi varastoida, joten tuotannon ja kulutuksen on oltava koko ajan tasapainossa. Tämä johtaa kysymykseen toimitusvarmuudesta, josta huolehtiminen on katsottu yhteiskunnan eli lähinnä valtion tehtäväksi. Pitkän aikavälin toimitusvarmuuden takaamiseksi valtiot ovat luoneet energiastrategioita, joissa usein on määritelty ainakin primäärienergian tuotantotavat. Sen lisäksi valtiot ovat antaneet

hyvinkin yksityiskohtaisia määräyksiä sähkön tuotannosta ja jakelusta. Päätetäessä markkinoiden avaamisesta valtiot joutuvat eräänlaiseen ristiriitatilanteeseen. Ne voivat olla periaatteessa avoimien markkinoiden kannalla, mutta eivät katso voivansa luopua säätelystä juuri valtiolle kuuluviksi katsottujen velvoitteiden takia.

Sähkön siirto ja jakelu on sidottu linjaan tai verkkoon. Sen on tavallisesti sähkön toimittaja rakentanut toimitustaan varten. Ennen direktiiviä se katsottiin myös hänen omaisuudekseen, jonka käyttöön hänellä oli yksinoikeus. Tällä tavoin oli muodostunut luonnollinen monopoli sähkön myyntiin. Sähkömarkkinoiden vapauttaminen edellytti tämän monopolin jonkinasteista purkamista, jolloin verkon omistaja siirtyisi eräänlaiseen palvelurooliin. Hänen tehtävänsä olisi maksua vastaan siirtää tarvittava energia tuottajalta kuluttajalle, ja kauppa kävisivät sähkön tuottaja ja kuluttaja keskenään. Useimmissa jäsenmaissa tämä oli suuri muutos vallitsevaan ajattelutapaan, ja alan yritykset vastustivatkin sitä yksimielisesti.

6.2.2 Sähkön tuotantotekniikka

Hiili on perinteisesti ollut keskeisin sähköenergian lähde Euroopassa. Merkittäviä hiilivaroja on Saksassa, Britanniassa ja Espanjassa, joissa sähkön tuotanto on suurimmalta osin perustunut kotimaiseen hiileen. Hiilen maailmanmarkkinahinta kuitenkin laski voimakkaasti 1980-luvulla, jolloin hiilikaivostoiminta Euroopassa muuttui kannattamattomaksi. Hiilen poltto aiheuttaa runsaasti hiilidioksidi- ja muita päästöjä ilmakehään, minkä vuoksi sitä on pyritty korvaamaan muilla tuotantotavoilla. Hiili säilynee kuitenkin useimmissa jäsenmaissa jatkossakin tärkeimpänä sähköenergian tuotannon lähteenä.

Ydinvoimaa rakennettiin voimakkaasti 1970- ja 1980-luvuilla. Sille ovat tyypillisiä kalliit investoinnit ja alhaiset muuttuvat kustannukset. Kannattavuus riippuu tällöin paljolti käyttöasteesta, ja täydellä kapasiteetilla toimittaessa on ydinvoimalla tuotettu sähkö hinnaltaan edullista. Alhaisten muuttuvien kustannusten takia saattaa ylijäämäkapasiteetin myynti halvalla olla monessa tapauksessa perusteltua. Vihreä liike vastustaa ydinvoimaa sen tuottaman sähkön halpuuden takia, koska alhaisen hinnan pelätään lisäävän kulutusta. Ranskassa ydinvoimalla on keskeinen asema sähkön tuotannossa ja ydinvoiman osuus on siellä yli 70 prosenttia, kun se muissa jäsenmaissa on yleensä 20 ja 40 prosentin välillä. 1990-luvulla ei uusia ydinvoimaloita ole EU:n alueelle sanottavasti rakennettu. Ydinvoiman vastustus on useissa

jäsenvaltioissa nykyään selvästi havaittava piirre, mutta 2000-luvulla tilanne näyttäisi jälleen olevan muuttumassa.

Öljyn käyttö sähkön tuotantoon kasvoi voimakkaasti 1960-luvulla, mutta 1970-luvun öljykriisien jälkeen on suunta ollut aleneva. Öljyn osuus sähkön tuotannossa oli 1990-luvun alussa noin 10 prosenttia ja on siitä edelleen laskenut.

Maakaasun käyttö sähkön tuotantoon oli 1990-luvun alkaessa vähäistä mutta on sittemmin ollut selkeässä kasvussa. Kaasun käyttöä tukee sen puhtaus ja ympäristöystävällisyys hiileen verrattuna. Uusista laitoksista suuri osa on kaasukombivoimaloita, jotka tuottavat sekä lämpöä että sähköä. Tällaisten laitosten kokonaishyötysuhde on hyvä, minkä takia niitä pidetään varsin ympäristöystävällisinä. Voimaloiden investoinnit ovat pienet, mutta käyttökustannukset riippuvat voimakkaasti kaasun hinnasta ja ovat useissa maissa kaasun kalleudesta johtuen korkeat. Jotta sähkön tuotantokustannukset saataisiin katetuiksi, sähkön hintaa subventoidaan tällöin myytävän lämmön hinnalla, koska lämmön tuotanto on yleensä säilynyt monopolina ja sen hinta tuotantokustannuksiin nähden korkeana. Tällainen sähkön hinnan vääristymä on herättänyt keskustelua ja aiheuttanut myös toimenpiteitä joissakin jäsenmaissa.

Vesivoiman rakentaminen edellyttää tietysti siihen soveltuvien koskien olemassaoloa. Vesivoima on halpaa ja sillä on hyvä imago uusiutuvana energianlähteenä. Lisäksi se on useimmissa tapauksissa helposti säädeltävissä kuluksen mukaan. Euroopassa suurin vesivoiman tuottaja on Norja. Euroopan unionin sisällä merkittäviä vesivoiman tuottajia ovat Ruotsi ja Ranska. Keskimäärin vesivoiman osuus EU:n jäsenmaissa on kuitenkin alle 10 prosenttia.

Muita sähköntuotannon primäärienergian lähteitä ovat erilaiset biomassat ja etenkin kemian- ja puunjalostusteollisuudessa syntyvät prosessituotteet sekä erilaiset jätteet. Niiden merkitys on lähinnä paikallista, mutta prosessien kehittymisen ja jätteenpolton yleistymisen myötä niiden osuus on ollut kasvussa.

6.2.3 Tilanne keskeisissä jäsenmaissa

Saksan energiastrategian lähtökohtana öljykriisin jälkeen oli saavuttaa oma-varaisuus, joka perustuisi suurelta osin kotimaisen hiilen käyttöön. Hiilen osuus olikin noin 60% sähkön tuotannosta. 1990-luvulle tultaessa saksalaisen hiilen hinta oli yli kaksinkertainen maailmanmarkkinahintaan verrattuna ja kaivostoimintaa pidettiin yllä yhteiskunnan tuella. Näiden tukien perusteista ja oikeutuksesta oli erilaisia käsityksiä, sillä esimerkiksi EU:n komissio piti

hiilimarkkinoita niin vakaina, että tukia olisi selkeästi vähennettävä.¹ Ydinvoiman osuus oli Saksassa noin 30% sähkön tuotannosta. Sen lisäämisestä käytiin 1990-luvun alkupuolella kiihkeää keskustelua, koska teollisuusliitot halusivat sitä kautta halvempaa sähköä. Liittohallitus pyrki neuvotteluilla löytämään yhteisen kannan opposition kanssa, mutta nämä neuvottelut kariutuivat. Sähkön tuottajat olivat suurelta osin yksityisiä yhtiöitä. Niin kuin säädelyssä ympäristössä yleensä, hyvin hoidettujen yhtiöiden voitot nousivat huomattavan korkeiksi. Sähköntuottajat, esimerkiksi maan suurin sähköyhtiö RWE, investoivat miljardivoittojansa muille aloille, kuten rakennustoimintaan ja konepajateollisuuteen.² Sähköä tuotiin jonkin verran Ranskasta ja Tanskasta ja vietiin Hollantiin. Sähkön hinta vaihteli käyttäjätyyppin mukaan erittäin paljon. Raskaan energiaintensiivisen teollisuuden, kuten kemian- ja metallurgisen teollisuuden, sähkön hinta oli Euroopan alhaisimpia.³ Muulle teollisuudelle hinta Saksassa oli korkeimpia Euroopassa, kun taas kotitaloudet maksoivat suunnilleen samaa hintaa kuin Ranskassa ja Britanniassa.

Ranskassa oli valittu muista jäsenvaltioista poikkeava energiastrategia, joka perustui ydinvoiman massiiviseen rakentamiseen. Valtionyhtiö EDF (Electricité de France) hallitsi markkinoita monopolin tavoin ja osti vapaiden tuottajien sähkön myydäkseen sen edelleen asiakkaille. EDF tuotti ydinvoimalla yli 70% Ranskan sähkön tarpeesta. Ydinvoima oli Ranskassa yleisesti hyväksytty, ja kansalaiset olivat ylpeitä ranskalaisten osaamisesta tällä alueella. Ranskan sähkötariffi oli hyvin monimutkainen ja sisälsi elementtejä, joiden avulla hintaa tasattiin valtakunnan eri osien kesken. Kotitalouksien sähkön hinta oli likimain Saksan tasolla, mutta teollisuus sai sähkönsä halvemmalla lukuun ottamatta energiaintensiivistä suurteollisuutta. EDF katsoi tärkeimmäksi tehtäväkseen sähköhuollon hoitamisen Ranskassa eikä esiintynyt erityisen aggressiivisesti markkinoilla, vaikka se veikin sähköä esimerkiksi Saksaan ja Britanniaan. EDF:n voitot olivat varsin kohtuullisia, ja se panosti huolenpitoon henkilöstöstään ja suhteisiinsa ranskalaisiin.⁴

Britanniassa vallitsi 1980-luvulla vahva liberalistinen talousajattelu, ja sähkön osalta hallitus valitsi markkinoitten vapauttamisen ja laitosten yksityistämisen strategian. Kotimaisen hiilen tukeminen lopetettiin, sitovan ydinvoimaohjelman toteuttamisesta luovuttiin ja sähkön tuotanto ja siirto ero-

1 BWK 11–12, 1994

2 The Economist, 20.2.1993.

3 Esim. Veckans Affärer, 50, 1989, Mälkki 1990.

4 The Economist, 11.5.1996.

tettiin toisistaan. Siirrosta huolehtimaan perustettiin kansallinen yhtiö, jossa sähkön tuottajat eivät olleet mukana. Uudistuksen lähtökohtana oli periaate, että ostajat voivat vapaasti valita sähkön toimittajansa. Markkinat vapautettiin asteittain siten, että vuonna 1989 vähintään 1 MW:n laitokset saivat oikeuden ostaa sähkönsä haluamallaan tavalla. Vuoteen 1998 mennessä kaikilla ostajilla oli tämä oikeus. Markkinoiden ja sähkön tuottamisen vapautuksen seurauksena hiilikaivostoiminta ja hiilivoimaloiden käyttö vähenivät tuntuvasti, mikä aiheutti runsaasti työttömyyttä näillä aloilla. Maahan rakennettiin suuri määrä pieniä kaasukombivoimaloita, joiden hankintahinta oli alhainen. Myös sähkön tuonti kasvoi. Sähkön jakelun keskittyminen alkoi, kun alalla toimivia yrityksiä ryhdyttiin ostamaan ja liittämään yhteen suuremmiksi yksiköiksi. Markkinoiden vapauttamisesta ei Britanniassa kuitenkaan ollut vielä kokemuksia komission valmistellessa ensimmäistä ehdotustaan.⁵

Muista jäsenmaista Espanjassa oli useita sähköä tuottavia yhtiöitä, joista seitsemän oli merkittäviä. Valtakunnan siirtoverkostoa hallitsi yksi näistä, ja se oli julkisen vallan omistama yhtiö. Italiassa oli Ranskan tapaan suuri valtionyhtiö, joka hallitsi markkinoita. Italiassa ydinvoimalat oli päätetty pysäyttää ja niiden tilalle rakennettiin hiilivoimaa. Aikataulut eivät kuitenkaan täsmänneet, ja Italia osti merkittäviä määriä sähköä. Hollannissa maakaasun osuus energianlähteenä oli suurempi kuin muissa jäsenmaissa. Alaa sävytti siellä suuryhtiöiden vapaaehtoinen yhteistyö. Belgia oli Ranskan tapaan valtionyhtiön monopolin omaava, ydinvoimasta riippuvainen valtio. Suomessa tuli syksyllä 1995 voimaan uudistettu sähkölaki, joka avasi sähkömarkkinat hyvin nopealla aikataululla ja oli muutenkin erittäin liberaali.⁶

6.3 Sähkömarkkinadirektiivin sisällön muodostuminen

6.3.1 *Analyysimenetelmän soveltaminen*

Direktiivin tavoite oli sähkömarkkinoiden vapauttaminen, mutta se oli toteutettava varovasti ja vaiheittain sähkön toimitusvarmuuden ja markkinoiden tasapainon säilyttämiseksi. Aiemmin esittämäni analysointitapaa noudattaen valitsen aluksi ne strategiset kohteet, jotka oli otettava säätelyn piiriin, jotta kilpailulle avatut markkinat saataisiin toimintaan. Nämä kohteet ovat lyhyesti

5 Klom 1996, 29–31.

6 Klom 1996, 28–30.

sanottuna seuraavat: Kuka saa ostaa sähköä vapaasti, kuka saa tuottaa ja myydä sitä, miten tuotanto- ja jakelusysteemi toimii ja miten avoimia markkinoita valvotaan. Ensimmäinen kohde on siis vapaaseen ostoon oikeutettujen asiakkaitten valitseminen ja määrittely. Yleisimmin käytetty jaottelu perustuu sähkön kulutuksen määrään, ja sitä käytettiin myös sähkömarkkinadirektiivistä neuvoteltaessa. Sähkön tuotannossa vanhat laitokset jatkavat tietenkin toimintaansa, joten direktiivissä keskitytään uuden kapasiteetin hankinnan ohjaukseen. Miten tämä ohjaus tapahtuu, on toinen tarkasteluun valitsemani kokonaisuus. Seuraava strateginen kysymys, miten systeemi toimii, sisältää kaksi kohtaa. Ensiksikin on päätettävä, mikä on sähkökaupan käytännön järjestely eli ketkä tekevät kaupan ja miten olemassaolevia verkkoja käytetään hyväksi. Toiseksi on ratkaistava siirtoverkkojen kuormituksen ohjaus, koska sen kautta hallitaan sähkön koko tuotanto- ja jakelusysteemiä. Näistä muodostuvat kolmas ja neljäs kohteeni, jotka ovat siis sähkökaupan toteutuksen käytännön järjestely ja verkon ohjauksen periaatteet. Viidentenä kohtana on viranomaisten suorittama kilpailun seuranta, joka toteutuu hintojen läpinäkyvyyden kautta. Integroitujen yritysten hinnoittelu saattaa sisältää vaikeasti havaittavia tulonsiirtoja, joten yritysten rakenne on otettava tarkasteluun. Valitsemani viisi strategista asiakokonaisuutta ovat siis seuraavat:

- Miten määritellään sellainen asiakas, joka on oikeutettu ostamaan sähkönsä kilpailuilta markkinoilta?
- Miten hankitaan tarvittava sähkön tuotantokapasiteetin lisäys?
- Minkä järjestelyn kautta asiakas tekee kauppansa ja pääsee verkkoon?
- Miten ohjataan siirtoverkon kuormitusta?
- Miten toteutetaan hintojen läpinäkyvyys ja mitä edellytetään vertikaalisesti integroidun yhtiön rakenteelta?

Useiden tutkijoiden mukaan Saksa ja Ranska olivat selkeästi keskeisimpiä vaikuttajia, kun sähkömarkkinadirektiivistä päätettiin. Esimerkiksi J. Haaland Matlary toteaa sähkömarkkinoiden avaamisen olleen erityisen vaikeaa juuri Saksalle ja Ranskalle.⁷ Susanne K. Schmidt toteaa artikkelissaan, että Saksa ja Ranska edustivat vastakkaisia pooleja sähkömarkkinadirektiivin ratkaisuvaiheessa. Kun ne molemminpuolisten myönnytysten kautta pääsivät sopimukseen, voitiin direktiivistä sopia ministerineuvostossa suhteellisen helpos-

7 Matlary 1996, 263–266.

ti.⁸ Painotan tämän takia Saksan ja Ranskan hallitusten intentioita päätöstä selitettäessä.

Direktiiviehdotuksissa ja muussa aineistossa on usein määritelty joko sähkön kulutus tai sähköteho. Tällöin tulee helposti ongelmia mittayksiköiden ja yleensä suureiden vertailtavuuden suhteen. Kulutus aikayksikköä kohti ja kapasiteetti liittyvät yhteen käyttöajan kautta, joka vuosikulutuksesta puhuttaessa on tapauskohtainen. Päästäkseni suuruusluokkavertailuun olen valinnut keskimääräisen 4000 tunnin vuotuisen käyttöajan, jolloin esimerkiksi direktiiviehdotuksissa usein esiin tulevaa kulutusta 100 GWh/a vastaava teho on 25 MW. Ilmoitan laskemalla saadun tehon aina sulkeissa kulutusta ilmaisevan luvun jälkeen. Karkean vertailupohjan saamiseksi sähkönkulutusluvuille totean, että esimerkiksi Valmetin Valkeakosken konepajan ja terätehtaan sähkön kulutus oli vuonna 1995 noin 2 GWh/a (0,5 MW). Kyseessä oli noin 100 miljoonan euron liikevaihdon omaava tehdaslaitos, jonka palveluksessa oli noin 400 henkilöä. Enemmän kuin 100 GWh/a (25 MW) kuluttavat asiakkaat ovat todella energiaintensiivisellä alalla toimivia miljardiluokan yrityksiä, joita esimerkiksi Suomessa on vähemmän kuin kymmenen.

Totesin aiemmin kappaleessa kolme, että Euroopan unionin päätöksenteko on vaiheittain etenevä prosessi. Käytän analyysissäni tärkeimpinä lähtökohtina eri prosessivaiheiden tuloksia eli unionin instituutioiden päätöksiä, jotka tässä tapauksessa ovat seuraavat:

- Komission virallinen ehdotus, joka on päivätty 24. helmikuuta 1992
- Parlamentin päätös 17. marraskuuta 1993
- Komission muutettu ehdotus 11. helmikuuta 1994
- Ministerineuvoston yhteinen kanta 25. heinäkuuta 1996, jonka mukaisena direktiivi hyväksyttiin myös lopullisesti.

EU:n virallisten julkaisujen lisäksi tärkeä lähde työssäni on ollut komission julkaisema ja sen ajatuksia heijastava ”Energy in Europe”. Energia-alan aikakauslehdistä olen systemaattisesti käynyt läpi brittiläisen lehden ”Energy Policy”, saksalaisen julkaisun ”BWK” (Brennstoff, Wärme, Kraft) ja suomalaisen ”Energia”-lehden kirjoittelun. Yleistä taustaa hain lukemalla brittiläisen ”The Economist” -aikakauslehden asiaa koskevat kirjoitukset. Muista lehdistä olen löytänyt vain muutamia mielenkiintoisia artikkeleita. Erityisen antoisa oli Kauppa- ja teollisuusministeriön teollisuusneuvos Arto Lepistön kanssa

8 Schmidt 1997, 248–249.

käymäni keskustelu. Hän on ministerineuvoston alaisen, sähkömarkkinoinhin liittyviä asioita käsittelevän komitean suomalainen jäsen, ja häneltä sain arvokkaita näkemyksiä ja muualle kirjaamatonta tietoa direktiivin käsittelystä. Myös Brysselissä sijaitsevan sähköntuottajien neuvoston suomalaiselta jäseneltä, Finergyn johtavalta asiantuntijalta Marja Rasi-Kurroselta, sain huomionarvoisia tietoja ja näkemyksiä.

6.3.2 Säättämisen prosessin alku

Direktiivin muodollisena lähtökohtana oli Valkoinen kirja, joka hyväksyttiin vuonna 1985. Se edellytti sisämarkkinoiden toteutumista vuoteen 1993 mennessä, jolloin henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääomien liikkumisen jäsenvaltioiden välillä tuli olla vapaata. Sähkö luokiteltiin tavaraksi, joten se kuului sisämarkkinoiden piiriin. Vapauttamisessa lähdettiin kuitenkin liikkeelle hyvin varovaisesti, ja ensimmäiseksi komissio valmisteli tulevien sähkömarkkinoiden periaatteita koskevan julkilausuman. Tämä asiakirja, "The Internal Energy Market", hyväksyttiin ministerineuvostossa vuonna 1988. Sen lähtökohtia olivat kilpailun lisääminen ja markkinoiden integrointi.⁹ Säädökset olivat aluksi vapaaehtoisesti toteutettavia. Ensimmäisenä vaiheena hyväksyttiin vuonna 1990 kaksi direktiiviä, joista 90/377/EEC käsitteli hintojen läpinäkyvyyttä. Sen mukaan sähköä teollisuuskäyttöön myyvien yritysten tulee ilmoittaa hintansa ja myyntiehtonsa komissiolle kaksi kertaa vuodessa. Komissio puolestaan julkaisee niistä yhteenvedot tiedoksi jäsenvaltioille.¹⁰ Direktiivi 90/547/EEC käsitteli sähköä siirtoa kahden jäsenvaltion välisen rajan yli. Tällaisista neuvotteluista tulee ilmoittaa komissiolle, joka tarvittaessa pyrkii toimimaan välittäjänä kiistakysymyksissä.¹¹

Dominique Finon tarkasteli sähkömarkkinoiden vapautumista kirjoituksessaan kesällä 1990. Vapauttamisen kannalla olivat Britannia, jonka hallitus oli jo aloittanut vapauttamisen omassa maassaan, Ranska, joka halusi myydä sähköä ylijäämäänsä, ja Portugali, joka puolestaan halusi ostaa sähköä Ranskasta Espanjan kautta. Tiukimpia vastustajia olivat Saksa ja Espanja, joissa sähköä tuotanto perustui kotimaiseen hiileen. Saksassa teollisuuspiirit halusivat kuitenkin ostaa halvempaa sähköä Ranskasta. Ranska oli ottanut Euroo-

9 Padgett 1992, 53–56.

10 OJEC L 185, 17.7.1990, 16.

11 OJEC L 313, 13.11.1990, 30.

pan unionissa esille hiilivoiman tukemisen Saksassa, ja Saksa vastavuoroisesti syytti Ranskaa valtiollisen sähköyhtiön EDF:n subventioista. Laskelmat sähkömarkkinoiden vapauttamisen antamista hyödyistä vaihtelivat riippuen siitä, miten sellaiset tekijät kuin toimitusvarmuus ja pitkän tähtäyksen ohjailu arvioidiin.¹²

Stephen Padgett totesi kirjoituksessaan myös Saksan ja Ranskan täysin erilaisen tilanteen. Saksassa sähkön tuotanto nojautui kotimaiseen hiileen ja sitä tuettiin voimakkaasti. EU:n komissio vaati Saksalta suunnitelmaa ja aikataulua tästä tuesta luopumiseksi. Liittohallituksen talousministeriössä oli komiteatyönä haettu malleja sähköalan uudelleen järjestämiseksi. Ongelmana oli uhkaavan työttömyyden lisäksi se, että liittohallitus ei perinteisesti antanut määräyksiä niillä alueilla, jotka katsottiin osavaltioiden toimintapiiriin kuuluviksi. Sähköhuolto oli juuri tällainen alue. Ranskan hallitus puolestaan halusi avata Saksan markkinat ja oli aktiivinen komission suuntaan. Tilanteen kärjistyttyä Saksan ja Ranskan hallitusten johtajat tapasivat syksyllä 1989 ja sopivat erimielisyydet. Sopimuksen mukaan Saksa ryhtyy asteittain alentamaan sähkön tuotannon tukea komission asettaman määräajan puitteissa. Sähkön kaupasta sovittiin, että se sallitaan suurten sähköyhtiöiden ja pelkästään niiden välillä ja ettei EDF esimerkiksi tee sopimuksia suoraan saksalaisten asiakkaiden kanssa. Sopimuksen jälkeen saksalainen sähköyhtiö RWE ryhtyi ostamaan sähköä EDF:ltä.¹³

Komissio ryhtyi vuoden 1990 direktiivien jälkeen valmistelemaan toista askelta, joka oli nyt tarkastelun kohteena oleva sähkömarkkinadirektiivi. Sen esikuvana oli Britanniassa toteutettu sähkömarkkinoiden vapauttaminen, jonka ensimmäinen vaihe astui voimaan vuonna 1989.¹⁴ Aiemmin selostamani strategisten kysymysten kohdalla oli Britannian säädösten sisältö seuraava:

- Asiakas, joka voi käyttää hyväkseen vapaita sähkömarkkinoita, on ensimmäisessä vaiheessa kuluttaja, jonka ottama teho on vähintään 1 MW. Tämä raja alenee portaittain siten, että vuonna 1998 kaikki kuluttajat voivat ostaa sähkönsä vapaasti.
- Uusi kapasiteetti on luvanvaraista, mutta lupien myöntäminen tapahtuu varsin joustavasti, sillä aikaisemmasta sitoutumisesta hiileen tai ydinvoimaan luovutaan.

12 Finon 1990, 428–440.

13 Padgett 1992, 53–75.

14 Lepistö 2000.

- Sähkön tuottaja ja kuluttaja tekevät kaupan keskenään, ja erillinen siirtoyhtiö siirtää energian palveluna sovittua korvausta vastaan.
- Englannissa ja Walesissa siirrosta huolehtii tarkoitusta varten perustettu erillinen siirtoyhtiö, joten ohjailun ja hintojen läpinäkyvyyden suhteen ei ole odotettavissa ongelmia.¹⁵

Britannian uusien säädösten soveltaminen käytäntöön oli direktiivin päätösprosessin käynnistyessä juuri alkanut, joten kokemuksia säädösten toimivuudesta tai ongelmista ei vielä ollut.

6.3.3 *Komission ehdotus*

Komission ajatuksia sähkömarkkinoiden vapauttamisen suhteen esitteli komission jäsen Antonio Cardoso e Cunha haastattelussaan syksyllä 1991. Muutoksen perusteista hän mainitsi ensimmäiseksi sisämarkkinoiden toteutumisen, josta oli sovittu jo Rooman sopimuksessa. Tilanne ei kuitenkaan hänen mukaansa vastannut sopimusta, koska useimmat jäsenvaltiot määräsivät säädöksillään hyvin tarkasti energian tuottamisesta ja jakelusta, omistivat monopoliyhtiöitä näillä aloilla ja subventoivat joitakin asiakkaita toisten kustannuksella. Säädökset poikkesivat eri maissa selvästi toisistaan, ja tällainen jäsenvaltion sisälle rajoittuva toiminta ei ollut kokonaisuuden kannalta optimaalinen.

Sähkömarkkinadirektiivillä pyritään rationalisoimaan olemassa olevan tuotantokapasiteetin käyttöä ja uusien laitosten rakentamista. Valtion tukien ja monopoliyhtiöiden harjoittaman subventoinnin poistuminen tasoittaa hintoja eri maissa ja syntyvä kilpailu alentaa niitä. Näin parannetaan teollisuuden kilpailukykyä ja alennetaan myös tavallisen kuluttajan sähkön hintaa. Toteutusehdotuksen periaatteista komissaari Cardoso e Cunha totesi ensimmäiseksi, että siirtolinjojen omistajien yksinoikeus käyttää näitä linjoja poistuu ja kapasiteetin puitteissa ne avataan muillekin toimittajille. Sähkön tuotanto ja myynti asiakkaille tehdään mahdolliseksi myös siirtoverkon ulkopuolisille, jolloin suuret käyttäjät, kuten jakeluyhtiöt ja teollisuuslaitokset, voivat ostaa sähkönsä haluamaltaan toimittajalta. Tämä edellyttää kolmannen osapuolen säädelyä pääsyä verkkoon. Periaatteisiin kuuluu edelleen tuotannon, siirron ja jakelun erottaminen toisistaan siten, että niillä on eri johto ja laskenta.

¹⁵ Klom 1996, 30.

Tällä tavoin pyritään saamaan hintojen läpinäkyvyys toteutetuksi ja piilotuet karsituiksi. Haastateltava painotti vielä, että käyttövarmuudesta ei tingitä ja jäsenvaltioille jää runsaasti tilaa kansallisille säädöksille. Tavoite on luoda väljät puitteet mieluummin kuin jäykät säädökset.¹⁶

Komission ehdotus on päivätty 24. helmikuuta 1992. Sen johdannossa todetaan, että toiminnan sähkön myynnissä tulee tapahtua yleisten kaupallisten periaatteitten mukaan. Edelleen direktiivin tarkoituksena on jättää tilaa yksityiskohtaisemmille kansallisille määräyksille. Direktiiviehdotuksen keskeisin sisältö on seuraava:

- Asiakas on tukkumyyjä tai teollisuuslaitos, jonka sähkönkulutus on vähintään 100 GWh vuodessa (tehona noin 25 MW) tai jäsenvaltion päättämän alhaisemman rajan täyttävä yksikkö.
- Jäsenvaltion on julkaistava kriteerit luvan myöntämiseksi sähköntuotannon lisärakentamista varten. Ehdoissa voi olla määräys primäärienergian laadusta.
- Asiakas saa ostaa sähkönsä keneltä tahansa tuottajalta omassa maassa tai toisessa jäsenvaltiossa. Siirrosta on sovittava siirtoverkon haltijan kanssa, joka perii siirrosta kohtuullisen korvauksen.
- Siirtoverkkoa varten nimitään verkko-operaattori, joka huolehtii verkon tasapainoisesta kuormituksesta. Ohjatesaan eri tuotantoyksiköiden käyttöä verkko-operaattori toimii jäsenvaltion antamien ohjeiden mukaan tasapuolisesti, mutta hänen tulee antaa etusija jätettä ja uusiutuvia polttoaineita käyttäville tai sähkön ja lämmön yhteistuotantoa harjoittaville yksiköille, jos niiden teho on alle 25 MW, tai kotimaista polttoainetta käyttäville laitoksille. Kotimaisen polttoaineen osuuden on tällöin oltava alle 20% kokonaiskulutuksesta.
- Sähkön tuotanto, siirto ja jakelu on tehtävä eri yhtiöissä tai saman yhtiön eri divisioonissa siten, että niillä on oma kirjanpito ja laskenta. Laskentäsäännöt yhteisten kustannusten jaosta on ilmoitettava.¹⁷

Komission ehdotuksen ensimmäisessä artiklassa sanotaan, että direktiivin tavoite on antaa puitteet jäsenvaltioiden hallituksille, kun ne myöntävät lupia tai muuten järjestelivät sähköalan toimintoja maassaan. Asiakkaiksi määritellään automaattisesti vain yritykset, joiden energian kulutus on yli 100 GWh/a

16 Energy in Europe 18, 1991, 5–9.

17 OJEC C 65, 14.3.1992, 4–14.

(25 MW). Tähän ryhmään kuuluvat energiantensiivistä teollisuutta harjoittavat miljardiluokan yritykset lähinnä kemianteollisuuden, metallurgian ja keraamisen teollisuuden alalla sekä mekaanisen paperimassan valmistajat Pohjoismaissa. Tällaisia laitoksia oli tuolloin koko unionin alueella muutama sata¹⁸. Pienempien asiakkaiden ottamisesta mukaan päättää kyseisen jäsenmaan hallitus, eikä esimerkiksi portaittaista laajentamista ole otettu mukaan direktiiviehdotukseen. Komission esityksen painopiste on näiltä osin selvästi puitteiden luomisessa jäsenvaltioiden hallitusten suorittamalle ohjailulle. Sähkön siirron osalta komission ehdotus sen sijaan seuraa tarkasti Britannian säädöksiä sisältäen itsenäisten verkkoyhtiöiden muodostamisen ja verkon kuormituksesta vastaavan verkko-operaattorin nimittämisen. Vertikaalisesti integroituneet yritykset vaaditaan jaettaviksi, jotta sähkön siirtoon muodostetun yhtiön itsenäisyys taattaisiin.

Tämä direktiivin sisältö sopi hyvin Saksan liittohallituksen suunnitelmiin. Sähkömarkkinat vapautettaisiin vain suurten energiantensiivisten yritysten kohdalla. Niiden sähkön hinta Saksassa oli Euroopan alhaisimpia, joten ulkomaiset toimittajat tuskin erityisemmin kiinnostuisivat tästä kaupasta. Markkinoiden vapauttaminen Saksassa jäisi tällöin käytännössä liittohallituksen kontrolliin. Sähkön siirron osalta komission ehdotus seurasi Britannian säädöksiä sisältäen itsenäisen verkkoyhtiön ja riippumattoman verkko-operaattorin. Vertikaalisesti integroituneet yhtiöt, kuten esimerkiksi Ranskan EDF, olisi pilkkottava. Tässä asiassa jäsenvaltioille ei annettu harkintavaltaa.

Komissio pyrki selkeästi tekemään ehdotuksen, jonka myös direktiiviä vastustaneet hallitukset voisivat hyväksyä. Ehdotetulla ratkaisulla luotaisiin toimiva siirtoverkosto ja tapa käydä kauppaa, mutta markkinoiden avaaminen jätettäisiin tässä vaiheessa hallitusten ratkaistavaksi. Komissio siis mukautui suuren jäsenvaltion tahtoon varmistaakseen ehdotuksensa hyväksymisen ja saadakseen siten markkinoiden vapauttamisen liikkeelle.

Komission ehdotus herätti voimakasta vastustusta eri maissa. Esitystä vastustivat sähköyhtiöt yleisesti, muiden muassa Ranskan valtiollinen EDF. Kuitenkin Saksassa sähköä käyttävän teollisuuden liitot kannattivat ehdotusta vaikka vastustivatkin yritysten pilkkomista tuotannon ja jakelun suhteen, sillä yleisesti uskottiin kilpailun alentavan sähkön hintaa¹⁹. Mutta kunnalliset ja alueelliset sähköntuottajat Saksassakin vastustivat ehdotusta kiivaasti katsoen sen toimenpiteiden heikentävän yksityisen kansalaisen asemaa, ympäristön-

18 Finon 1990, 428–440.

19 BWK 6, 1992.

suojelua ja sähkötalouden pitkäjänteistä suunnittelua. He vaativat liittohallitukselta tiukkoja toimia esityksen torjumiseksi.²⁰

6.3.4 Parlamentin käsittely ja komission muutettu ehdotus

Parlamentti otti kantaa direktiiviehdotukseen 17. marraskuuta 1993 käyttäen lähtökohtanaan tutkimusta, teknologista kehittämistä ja energia-asioita käsittelevän valiokuntansa raporttia. Parlamentti asetti tavoitteeksi toimivien sisämarkkinoiden luomisen, mikä edellyttää kansallisten säädösten harmonisointia tiettyyn rajaan asti.

Parlamentin kannanoton keskeiset kohdat ovat seuraavat:

- Asiakkaita ovat jakeluyritykset ja suurehkot teollisuuslaitokset, joiden kulutus on vähintään 100 GWh/a (25 MW). Yksityisten talouksien kohdalla hyväksytään jakelijan monopoli.
- Lisäkapasiteetin tarpeen tyydyttämiseksi järjestetään avoin tarjouskilpailu, jonka kriteerit on ilmoitettava ennalta. Kapasiteetti voi olla uutta tai vapaana olevaa kapasiteettia omassa maassa tai toisessa jäsenmaassa. Primäärienergian määrittely saa sisältyä kriteereihin. Poikkeuksena voi olla lupamenettely.
- Asiakkaat saavat ostaa sähkönsä tuottajilta tai siirtoyhtiöiltä. Verkkoon pääsystä on neuvoteltava, ja verkot on avattava kolmannelle osapuolelle viiden vuoden kuluessa.
- Verkon kuormituksesta vastaa verkko-operaattori, joka toimii sellaisten ohjeiden mukaan, jotka jäsenvaltio voi hyväksyä. Ohjatessaan tuotantoyksiköitä verkko-operaattori pyrkii taloudellisuuteen mutta voi antaa etusijan jätettä tai uusiutuvia polttoaineita käyttäville laitoksille tai sähkön ja lämmön yhteistuotannolle.
- Hintojen läpinäkyvyydestä on tehtävä oma direktiivi. Tärkeätä on puolueettoman tahon mahdollisuus suorittaa tilintarkastus.²¹

Parlamentti muutti direktiivin tavoitteeksi säännösten luomisen sähköliiketoimintaa varten unionin alueella, kun komission ehdotus oli painottunut jäsenvaltioille annettaviin ohjeisiin niiden myöntäessä lupia sähkön tuotantoon

²⁰ BWK 7–8, 1992.

²¹ OJEC C 329, 6.12.1993, 150–182.

ja siirtoon. Asiakkaan määrittelyyn parlamentti ei puuttunut, vaan vapautus kohdistui edelleen vain suuriin energiaintensiivisen alan yrityksiin. Merkittäv in muutos oli uuden tuotantokapasiteetin hankinta tarjouskilpailun kautta. Tämä menettely oli sääntönä unionissa julkisia hankintoja tehtäessä. Verkko-operaattorin ohjeissa painottuivat taloudelliset kriteerit eli sähkön hinta.

Parlamentti otti siis lähtökohdaksi säännösten luomisen sähkön avoimia markkinoita varten, mikä komissioon nähden oli selkeästi laajempi perspektiivi. Asiakkaiden määrittelyyn, joka oli keskeinen kiistakysymys, parlamentti ei puuttunut. Useat tutkijat ovat todenneet, että parlamentti on usein vahva politiikkakysymyksissä mutta ei ota kantaa hallitusten välisiin kiistakysymyksiin.²²

Komissio valmisteli varsin nopeasti muutetun ehdotuksen, joka hyväksyttiin 11. helmikuuta 1994. Direktiivin tavoitteeksi määriteltiin säännöstö sähkön tuotantoa, siirtoa ja jakelua varten. Ehdotuksen keskeinen sisältö oli seuraava:

- Asiakkaat ovat suuria teollisuusyrityksiä tai jakeluyhtiöitä, joiden kulutus on vähintään 100 GWh/a (25 MW).
- Lisäkapasiteettia tarvittaessa voidaan valita lupamenettely tai järjestää julkinen ja avoin tarjouskilpailu, jonka kriteerit ilmoitetaan ennakolta. Laitosten rakentaminen on aina luvanvaraista.
- Sähkön tuottajat ja siirtoyhtiöt voivat tehdä vapaaehtoisia sopimuksia lopullisen asiakkaan kanssa, joka sijaitsee joko omassa maassa tai toisessa jäsenmaassa. Jäsenvaltion on valvottava, että neuvottelu suoritetaan hyvässä hengessä.
- Verkon kuormituksesta vastaa verkko-operaattori. Hän toimii sellaisten ohjeiden mukaan, jotka jäsenvaltio voi hyväksyä. Tuotantoyksiköitä ohjattaessa tärkeimpiä ovat taloudelliset kriteerit. Verkko-operaattori voi kuitenkin asettaa etusijalle jätettä tai uusiutuvia polttoaineita käyttävät laitokset tai sähkön ja lämmön yhteistuotannon.
- Hintojen läpinäkyvyyden varmistamiseksi on sähkön tuotannolla, siirrolla ja jakelulla oltava erillinen johto ja tilinpito, ja jäsenvaltioille on varattava mahdollisuus tarkastaa yhtiöiden tilit.²³

22 Esim. Wallace 2000, 29–44.

23 OJEC C 123, 4.5.1994, 1–25.

Komissio otti siis ehdotukseensa sekä lupamenettelyn että tarjouskilpailun rinnakkaisina vaihtoehtoina uuden tuotantokapasiteetin rakentamiseksi. Parlamentin lausuma verkkojen avaamisesta viiden vuoden kuluessa jätettiin pois. Merkittävää on myös, ettei vertikaalisesti integroitujen yhtiöiden jakoa vaadittu vaan tilinpidon eriyttäminen riitti.

6.3.5 Neuvottelut yhteisestä kannasta

Ehdotukset herättivät runsaasti keskustelua ja myös kiivasta vastustusta unionin energiaministerien kokoontumisissa. Saksalainen BWK tarkastelee tilannetta keväällä 1994 ja tuo esiin suuret erimielisyydet, jotka koskevat erityisesti kolmannen osapuolen pääsyä verkkoihin. Lehti toteaa kaikkien ehdotusten olevan siinä suhteessa samanlaisia, että tavoitteena on säädelty avautuminen neuvottelujen perusteella. Vertikaalisesti integroitujen yritysten jakamista erillisiksi yhtiöiksi ei ehdotuksissa enää vaadita, vaan erillinen johto ja laskenta katsotaan riittäväksi. Lehti arvioi neuvottelujen muodostuvan vaikeiksi ja ratkaisun vievän vielä ainakin vuoden.²⁴

Saksan talousministeri Gunter Rexrodt käytti energiaministerien kokouksessa syksyllä 1994 merkittävän puheenvuoron. Hän totesi Euroopan unionin talouspolitiikan tavoitteena olevan teollisuuden kilpailukyvyn parantamisen, jota toteutetaan avoimen kilpailun kautta. Hiilen ja öljyn suhteen ovat esteet poistuneet, mutta sähkön ja kaasun kaupassa vallitsee monopoleja ja kaupan esteitä. Liittohallitus tukee voimakkaasti komission pyrkimyksiä rajoitusten poistamiseksi. Ministeri Rexrodt painotti, että uudet määräykset eivät ole tarpeen vaan sähkön ja kaasun vapauttamiseen riittävät nykyiset säännöt. Eurooppaan on luotava väljä kehys, jonka sisällä valtiot ja yritykset voivat toimia. Silloin ne myöskin säilyttävät omaleimaisuutensa kotimaisiin polttoaineisiin tai ydinenergiaan suuntautuneina valtioina.²⁵

Saksan talousministerin puheenvuoro herätti laajalti huomiota Euroopan talouskehitystä seuraavissa piireissä. Michael Smith toteaa "Financial Times"-lehdessä Saksan olleen sähkömarkkinoiden vapauttamisen voimakas vastustaja mutta talousministeri Rexrodtin ilmoittautuneen nyt muutoksen kannattajaksi. Pohtiessaan kysymystä, miksi sähkömarkkinoiden vapauttaminen ei etene, Smith katsoo asiaa edistävän yksityisen tai julkisen paineen puuttuvan.

²⁴ BWK, 4, 1994.

²⁵ Energy in Europe, 24, 1994, 8–11.

Kuluttajat eivät usko merkittäviin hinnan alennuksiin. Sähköalan monopoliyhtiöt ja työntekijäliitot sen sijaan tekevät voimakkaasti työtä komission ehdotuksia vastaan. Edelliset perustelevat kantaansa sähkön toimitusvarmuudella ja pitkäjänteisen suunnittelun tuomalla vakaalla hintatasolla ja jälkimmäiset työpaikkojen pysyvyydellä. Keskeisin kiistakysymys on kolmannen osapuolen pääsy verkkoihin. Useimmat sähköyhtiöt vastustavat sitä kiivaasti. Ranskan mielestä ehdotettu muutos on liian suuri, ja se haluaa tuoda mukaan yhden ostajan järjestelmän. Vapauttamisen kannattajien, kuten Britannian, mielestä muutos taas on liian pieni, ja he pelkäävät vapauttamisen pysähtyvän tälle asteelle vuosikymmeniksi. Joka tapauksessa komissio painottaa vapaaehtoista sopimista verkkoihin pääsemiseksi juuri sen takia, että verkon haltijat voisivat myös perustellusti kieltäytyä. Kirjoittajan mukaan komissio uskoo kuitenkin pääosan jäsenvaltioista hyväksyvän tehdyn ehdotuksen ideat.²⁶

Energiaministerit hyväksyivät joulukuussa 1994 yhteiset periaatteet energiamarkkinoiden vapauttamiseksi. Yleisellä tasolla sovittiin, että komission muutettu ehdotus menettelystä uuden tuotantokapasiteetin rakentamisessa hyväksytään. Erillinen tilinpito tuotannolle, siirrolle ja jakelulle katsottiin välttämättömäksi liiketoimintojen ristikkäisen tukemisen ehkäisemiseksi. Edelleen päästiin yksimielisyyteen verkko-operaattorin tehtävistä ja sähköyhtiöiden julkisista velvoitteista. Ministerineuvosto kehotti komissiota selvittämään tämän ehdottaman ”kolmannen osapuolen verkkoon pääsyn” ja Ranskan ajaman ”yhden ostajan mallin” vaikutuksia markkinoilla ja molempien systeemien mahdollista rinnakkaista soveltamista. Tästä asiasta todettiin vielä tarvittavan lisäkeskusteluja.²⁷

Komissio tilasi ehdotettujen järjestelmien vertailun Kölnin yliopiston yhteydessä olevalta Energiataloudelliselta instituutilta. Saadun lausunnon mukaan ehdotettu yhden ostajan järjestelmä vaatii muutoksia, mutta ehdotettujen muutosten jälkeen kilpailu toteutuu myös tässä systeemissä. Enemmän ongelmia instituutin käsityksen mukaan aiheuttaa erilainen verotus jäsenmaissa.²⁸

Direktiiviehdotuksen herättämät mielipiteet olivat edelleen varsin ristiriitaisia. ”The Economist” näki keväällä 1996 EU:ssa kolme erilaista ajatustapaa. Britannia ja Skandinavian maat kannattivat markkinoiden vapauttamista. Saksa halusi vapauttaa teollisuuden sähkön saannin tuottajien kartellista. Ranska

26 Financial Times, 28.11.1994.

27 Energy in Europe, 24, 1994, 50–51.

28 BWK 5, 1995.

puolestaan oli valmis vapauttamaan sähkön tuotannon mutta halusi siirtoon ja jakeluun täyden kontrollin. Yleisesti Etelä-Euroopan valtiot vastustivat Ranskan tavoin kansallisten säädösten purkamista vedoten samanlaiseen julkisen palvelun tasoon valtioiden eri osissa ja uhanalaisiksi joutuviin työpaikkoihin. Lehden mukaan komissio ajoi voimakkaasti direktiiviä ja halusi sen vaikkapa äänestämällä tai viemällä asian valtionpäämiesten ratkaistavaksi.²⁹

“Der Spiegel” totesi kesäkuussa 1996 Saksan sähkömarkkinoiden kartellien olevan edelleen hyvin vahvoja. Saksassa sähkön hinta on korkea ja sähköyhtiöiden voitot ovat nousseet koko 1990-luvun. Lehti kysyykin, voidaanko asialle tehdä mitään.³⁰

J. Haaland Matlary näkee vaikeaksi sopia energian kaupan vapauttamisesta, koska unionilla ei ole yhteistä energiapolitiikkaa. Jäsenvaltiot pelkäävät kansallisesta säätelystä luopumisen tuovan ongelmia sähkönhuoltoon, minkä takia esimerkiksi sähkömarkkinadirektiivin eteneminen on vaivalloista. Yhteinen energiapolitiikka vähentäisi näitä pelkoja, mutta sellaisesta sopiminen edellyttäisi täydellistä yksimielisyyttä, kun taas sisämarkkina-asioista voidaan päättää määränemmistöllä.³¹

Sähkömarkkinadirektiivi oli useaan otteeseen esillä ministerineuvostossa, mutta sopimukseen sen sisällöstä ei päästy. Direktiiviä lähellä olevasta asiasta eli Euroopan laajuisia sähköverkkoja koskevasta suuntaviivoista syntyi kuitenkin päätös 5. kesäkuuta 1996. Päätöksen mukaan siirtoverkkoja ei käsitellä erillisenä asiana, vaan samalla on päätettävä markkinoiden vapauttamisen edellytyksistä. Käytännössä tämä tarkoitti käsittelyä yhdessä sähkömarkkinadirektiivin kanssa, jolloin muodostuisi kokonaisstrategia. Päätöksessä sovittiin, että jokaiseen hankkeeseen tulee saada niiden jäsenmaiden suostumus, joita asia koskee. Jäsenmaat sitoutuivat samalla olemaan jarruttamatta hankkeiden lupakäsittelyä. Lisäksi perustettiin sähkömarkkinoita varten laajat valtuudet omaava komitea. Komissio voi tehdä päätöksiä vain komitean ehdotuksesta. Jos komiteassa syntyy kiistoja, asia palautuu ministerineuvostoon.³²

29 The Economist, 11.5.1996.

30 Der Spiegel, 16.6.1996.

31 Matlary 1996, 263–268.

32 EYVL L 161, 29.6.1996, 147–155.

6.3.6 Ministerineuvoston yhteinen kanta ja päätös direktiivistä

Ministerineuvosto pystyi päättämään yhteisestä kannastaan direktiivin suhteen 25. heinäkuuta 1996. Päätöksen keskeiset kohdat olivat seuraavat:

- Asiakkaat, jotka otetaan markkinoita määritettäessä huomioon, ovat teollisuuslaitoksia tai jakeluyhtiöitä, joiden kulutus on vähintään 40 GWh/a (10 MW). Kolmen vuoden kuluttua raja alennetaan tasolle 20 GWh (5 MW) ja kuuden vuoden kuluttua tasolle 9 GWh (2 MW). Sopimuksia voivat tehdä kaikki yli 100 GWh/a (25 MW) kuluttavat yhtiöt. Muiden osalta jäsenvaltio päättää asetettavat kriteerit ja ilmoittaa ne. Tavoitteena on tietty vapautetun markkinan prosenttiosuus, josta päättää komissio.
- Lisäkapasiteetin hankkimiseksi on kaksi vaihtoehtoa. Jäsenvaltio voi valita joko lupamenettelyn tai tarjouskilpailumenettelyn. Lupamenettelyssä on ehtojen oltava toisia syrjimättömiä ja hylkäykset on perusteltava. Tarjouskilpailun kriteerit on ilmoitettava ennakolta ja niihin voi kuulua primäärienergian laatu.
- Kaupankäynnin ja verkkoon pääsyn suhteen jäsenvaltiot voivat soveltaa kahta vaihtoehtoa. Jos sovelletaan “kolmannen osapuolen verkkoon pääsyn” mallia, sähkön ostaja ja myyjä sopivat keskenään kaupasta ja sen jälkeen verkon haltijan kanssa siirrosta. “Yhden ostajan systeemin” mukaan verkon haltija ostaa sähkön asiakkaan neuvottelemalla hinnalla ja myy sen edelleen asiakkaalle edellä sovittuun perustuvalla hinnalla.
- Verkon kuormituksesta vastaa verkko-operaattori. Sähköntuotantolaitosten ajojärjestys on määriteltävä sellaisin perustein, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka jäsenvaltio voi hyväksyä, ja sitten julkaistava. Jäsenvaltio voi vaatia etusijan antamista jätettä tai uusiutuvia polttoaineita käyttäville laitoksille, sähkön ja lämmön yhteistuotannolle tai kotimaista polttoainetta käyttäville laitoksille, jos viimeksi mainittujen osuus on alle 15 prosenttia.
- Hintojen läpinäkyvyys edellyttää integroiduissa yhtiöissä omaa johtoa ja laskentaa sähkön tuotannolle, siirrolle ja jakelulle.³³

Ministerineuvoston yhteisen kannan mukainen asiakkaan ja markkinoiden avautumisen määrittely ja arviointi ovat varsin monimutkaisia ja vaikeita. Sekä komissiolle että jäsenvaltioiden hallituksille annetaan harkintavaltaa. Sopimus sisältää kolmivaiheisen toteutuksen, jossa asiakkaiksi määritelyjen yritysten

33 EYVL C 315, 24.10.1996, 18–29.

koko pienenee portaittain. Selkeää tavoitetta markkinoiden täydellisestä avautumisesta ei anneta. Kyseessä on unionille varsin tyypillinen kompromissi, joka on sekava ja tulkinnanvarainen mutta kaikkien hyväksyttävissä. Jäsenvaltioista Saksa sai riittävän mahdollisuuden ohjailta muutosta valtion sisällä, ja Ranskan vaatima yhden ostajan järjestelmä hyväksyttiin rinnakkaisena kolmannen osapuolen verkkoon pääsyn kanssa. Ranska ei sittemmin toteuttanut tätä myönnytystä omassa lainsäädännössään, joten kyseessä lienee ollut ensisijaisesti painostustoimenpide.

Parlamentti hyväksyi ministerineuvoston yhteisen kannan ilman muutoksia 11. joulukuuta 1996³⁴. Myöskään ministerineuvosto ei enää palannut direktiivin sisältöön, vaan hyväksyi sen vain viikkoa myöhemmin 19. joulukuuta 1996³⁵.

A. M. Klom, joka toimi komission virkamiehenä syksyyn 1996 asti, kuvaillee sähkömarkkinadirektiiviä koskeneita neuvotteluja lehtikirjoituksessaan ja toteaa niissä nousseen esille kaksi vaikeaa kysymystä. Toinen näistä oli kolmannen osapuolen verkkoon pääsy, johon löydettiin kompromissi yhden ostajan järjestelmän rinnakkaisella soveltamisella. Toinen vaikea kysymys oli markkinoiden avaaminen. Siihen saatiin ratkaisu asteittain kuuden vuoden aikana tapahtuvalla järjestelyllä. Kirjoittaja kuvaa neuvotteluja sitkeiksi ja hankaliksi mutta antaa tunnustusta ministerineuvoston puheenjohtajien luoville ratkaisuehdotuksille.³⁶

Ministerineuvoston alaisen sähkömarkkinakomitean suomalainen jäsen teollisuusneuvos Arto Lepistö Kauppa- ja teollisuusministeriöstä oli mukana jo direktiivin ratkaisuvaiheissa. Hän totesi komission ajaneen direktiiviä hyvin voimakkaasti ja tehokkaasti ja osoittaneen suurta joustavuutta neuvotteluissa. Pienenkin valtion perustellut esitykset otettiin huomioon. Ministerineuvoston puheenjohtajat pyrkivät vuorollaan tuomaan uusia näkökohtia ja esityksiä neuvottelujen edistämiseksi. Britannia ja Pohjoismaat halusivat varsin liberaalin säädöksen, kun taas Saksa halusi direktiivin mutta piti tiukasti kiinni valtion säätelystä markkinoilla. Ranska, jota tukivat useat Välimeren maat, oli direktiiviä vastaan. Komissio halusi laajentaa asiakkaiden määrää alentamalla sitä rajaa, joka määritteli asiakkaan. Direktiiviehdotukseen oli vuonna 1996 vielä jätetty useita kymmeniä varauksia, jotka olisivat vaatineet jatkokäsittelyä. Saksan ja Ranskan hallitusten päämiesten tapaamisen jälkeen komitea totesi

34 EYVL C 20, 20.1.1997, 55.

35 EYVL L 27, 30.1.1997, 20–29.

36 Klom 1996, 28–34.

lähes kaikkien varaumien poistuneen, ja direktiivistä sovittiin hyvin nopeasti ja joustavasti.³⁷

Sähkön tuottajien eurooppalaisen neuvoston jäsen Marja Rasi-Kurronen kertoi komission selkeästi pyrkineen tavanomaisten liiketoiminnan sääntöjen toteutumiseen uudessa tilanteessa. Kohtuulliset voitot ja aggressiivinen markkinointi myös hinnan avulla ovat sallittuja. Tarkoitus ei ole muodostaa pelkästään tuotantokustannuksilla kilpailevia yhtiöitä. Tuotantoyhtiöiden levittäytyminen jakelun alueelle on seuraus tästä tulkinnasta. Rasi-Kurronen totesi vielä, että ranskalainen EDF halusi direktiiviä ja suostui yhtymään muiden tuottajien vastustukseen vain solidaarisuuden nimissä.³⁸

Saksan ja Ranskan keskinäiset neuvottelut olivat direktiivin syntymisen kannalta ratkaisevia. Varsin mielenkiintoista on palauttaa mieleen näiden valtioiden hallitusten päämiesten vuonna 1989 tekemä sähkömarkkinoita koskeva sopimus³⁹. Siinä on direktiivin säätämisen kannalta kolme merkittävää piirrettä. Tämän sopimuksen mukaan Ranska sitoutui myymään sähköä Saksaan vain saksalaisten sähköntuotantoyhtiöiden kautta eikä suoraan asiakkaille. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että kauppaa käytiin ranskalaisen EDF:n ja Saksan länsiosan sähkömarkkinoita hallinneen RWE:n välillä. Ranska suostui näin Saksan haluamaan toimintatapaan, joka myöhemmin tunnettiin yhden ostajan järjestelmän nimellä. Toiseksi Saksa lupautui näissä neuvotteluissa noudattamaan EU:n komission sisämarkkinasäädösten nojalla tekemää päätöstä, joka tässä tapauksessa koski tukien leikkaamista hiiliteollisuudelta. Kolmanneksi, kun Saksan ja Ranskan välille syntyi selkeästi keskinäisiä erimielisyyksiä, ne eivät jatkaneet kiistaa unionin eri elimissä, vaan hallitusten päämiehet järjestivät tapaamisen ja sopivat nämä erimielisyydet. Direktiivin päätösvaiheessa Saksan oli varmaankin helppo suostua tällä kertaa Ranskan vaatimaan yhden ostajan järjestelmään. Jälleen Saksa myöntyi komission vaatimuksiin, nyt asiakkaan määrittelyä koskevassa kysymyksessä. Kuten aikaisemminkin, kiistakysymykset sovittiin maiden keskinäisissä neuvotteluissa.

Saksa ja Ranska tekivät siis ratkaisevan vaiheen päätöksiä kahdenvälisissä neuvotteluissaan. Näitä maita on joskus arvosteltu dominoinnista Euroopan unionissa, kun niiden edustajat pitivät tapanaan neuvotella ennen unionin tärkeitä kokouksia. Esimerkiksi Keohane ja Hoffmann toteavat, että Saksan ja Ranskan suhteet ovat hyvin tärkeitä ja niiden onnistuneet kahdenväliset neu-

37 Lepistö 2000.

38 Rasi-Kurronen 2000.

39 Padgett 1992, 53–75.

vottelut unionin päätöksenteon kannalta useasti hyvin keskeisiä⁴⁰. Tämä tuli tämänkin direktiivin säätämisprosessissa erittäin selvästi esiin. Saksa ja Ranska sopivat keskenään, miten asiassa edetään.

Todettakoon, että Suomessa uudistettiin sähkömarkkinoita koskeva lainsäädäntö. Uudet lait tulivat voimaan syksyllä 1995. Täällä muodostettiin erillinen sähkön siirtoyhtiö ja jokaiselle kuluttajalle tuli parin vuoden siirtymäajan jälkeen oikeus ostaa sähkönsä haluamaltaan taholta. Suomen laki on varsin vapaamielinen ja täyttää hyvin direktiivin vaatimukset.⁴¹

Direktiivin toteuttamisessa on ollut ongelmia. Juho Lipponen tarkastelee "Talouselämä"-lehdessä joulukuussa 2000 sähkömarkkinadirektiivin toteutusta eri maissa. Hänen mukaansa ainoat avoimet markkinat ovat edelleenkin Britanniassa ja Pohjoismaissa. Ranskassa direktiivin mukainen lainsäädäntö on viivästynyt ja vasta vuonna 2000 on siellä hyväksytty direktiivin vaatimat uudet lait. Komissio on voimakkaasti painostanut Ranskan hallitusta. Saksassa viranomaiset ovat useissa tapauksissa viivytelleet verkko-operaattorien nimittämistä, jolloin asiakkailta ei ole neuvotteluosapuolta. Lisäksi siirrosta perittävät korvaukset ovat joissakin tapauksissa olleet niin korkeita, että ne tekevät oston muilta kuin verkon haltijalta mahdottomaksi. Yleisarviona Lipponen toteaa sähkön sisämarkkinoiden kangertelevan ja vaativan vielä aikaa ja toimenpiteitä toteutuakseen.⁴²

Eurooppa-neuvosto kiinnitti huomiota sähkömarkkinadirektiivin toteutuksen ongelmiin kokouksessaan 24. maaliskuuta 2000 ja kehotti komissiota ryhtymään toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Uusi sähkömarkkinadirektiivi annettiin 26. kesäkuuta 2003. Direktiivin mukaan vuonna 2007 kaikilla asiakkailta tulee olla oikeus ostaa sähkönsä kilpailuilta markkinoilta. Aiemman verkko-operaattorin sijalle nimetään siirtoverkon haltija, ja jäsenvaltioiden on valvottava, että siirtoverkon haltijat noudattavat sovittuja sääntöjä. On luotava järjestelmä, jonka puitteissa kolmannet osapuolet pääsevät siirto- ja jakeluverkkoihin, ja käytettävä tariffeja, jotka on ennalta julkaistu.⁴³

Sähkön toimitusvarmuudesta ryhdyttiin myös käymään neuvotteluja sääntöjen luomiseksi. Johtaja Markku Jalonen Finergystä totesi tammikuussa 2005 kysymyksen olevan ongelmallinen ja prosessin vielä kesken.⁴⁴

40 Keohane – Hoffmann 1991, 17.

41 Energia, 5, 1995.

42 Lipponen 2000, 51.

43 EUVL L 176, 15.7.2003, 37–53.

44 Jalonen 2005.

Seuraavassa taulukossa on esitetty sähkömarkkinadirektiivin keskeisten kohtien muotoutuminen. Vertailukohteena on esikuvana ollut Britannian säädös vuodelta 1989.

SÄHKÖMARKKINADIREKTIIVIN SISÄLLÖN MUOTOUTUMINEN				
	Britannian säädös	Komission ehdotus	Parlamentin päätös	Neuvoston yhteinen kanta
Asiakkaan määrittely	Kaikki kuluttajat	Kulutus min 100 GWh/a	Kulutus min 100 GWh/a	Tietty prosenttiosuus
Uuden kapasiteetin hankinta	Luvanvarainen	Jäsenvaltion ohjaus	Avoin kilpailu tai jäsenvaltion ohjaus	Avoin kilpailu tai jäsenvaltion ohjaus
Kaupan järjestely	Kuluttaja ja tuottaja sopivat Siirto palveluna	Kuluttaja ja tuottaja sopivat Siirto palveluna	Kuluttaja ja tuottaja sopivat Siirto palveluna	Kuluttaja ja tuottaja sopivat Siirto palveluna Vaihtoehtona siirtäjän jälleenynti
Valvonta	Siirtoon oma yritys	Yritysten jako tuotantoon ja siirtoon	Oma direktiivi	Yritysten osilla oma johto ja tilinpito

6.3.7 Toimijoiden intentioiden tarkastelu

Komission kannalta tarkasteltavana oleva sähkömarkkinadirektiivi oli yksi vaihe sähkön sisämarkkinoiden toteuttamisessa. Komissio toimi varsin pitkäjänteisesti ja pyrki etenemään sellaisin askelin, jotka jäsenvaltiot voisivat hyväksyä. Tämän toisen vaiheen tavoitteeksi komission virkamies Yvan Capouet määritteli vapauttamisen kohdistamisen jakeluyhtiöihin ja suuriin teollisuuslaitoksiin⁴⁵. Direktiiviehdotuksella pyrittiin luomaan toimiva siirtoverkosto, joka

⁴⁵ Capouet 1992, 9–13.

olisi käytettävissä myöhemmin tapahtuvaa markkinoiden laajempaa vapauttamista varten. Siksi verkon riippumattomuutta koskevat säädökset olivat tiukat. Markkinoiden vapautus tulisi joka tapauksessa etenemään vaiheittain, ja nyt tehty direktiiviehdotus oli varovainen askel siihen suuntaan. Yhteiset toimitusvarmuutta koskevat säädökset nähtiin välttämättömiksi, mutta toisaalta yhteistä energiapolitiikkaa olisi mahdotonta saada samanaikaisesti hyväksytyksi. J. Haaland Matlary totesikin komission todennäköisesti pyrkivän luomaan painetta yhteisen energiapolitiikan aikaansaamiseksi toteuttamalla ensin sisämarkkinat. Ongelmien ilmaantuessa jäsenvaltiot ryhtyisivät pohtimaan ratkaisuja EU-tasolla, eli tavoite oli hyödyntää spill over -ilmiötä tällä tavalla.⁴⁶ Komission kannalta ei tätä taustaa vasten ole kovin merkittävää, mikä on juuri tämän vaiheen sisältö markkinoiden vapauttamisessa. Joka tapauksessa komissio pyrki luomaan siirtoverkoston ja puitteet hallitusten suorittamalle sähkökaupan ohjailulle ja aloittamaan varovaisesti markkinoiden vapauttamisen.

Saksan liittohallitus oli öljykriisien jälkeen valinnut energian toimitusvarmuutta painottavan strategian, joka perustui kotimaisen hiilen käyttöön, minkä takia sähkön tuotanto ja kauppa olivat hyvin tiukasti säädeltyjä. Hiilen hinta maailmanmarkkinoilla oli kuitenkin ollut selkeästi laskussa, ja 1990-luvun alkaessa saksalaisen hiilen hinta oli yli kaksinkertainen tuontihiileen verrattuna. Hallituksen oli näin ollen voimakkaasti tuettava kotimaista hiiliteollisuutta. Tuen määrä oli vuonna 1987 yli 10 miljardia Saksan markkaa (nykyrahassa noin 6 miljardia euroa). Komissio ilmoitti ymmärtävänsä tuen nopean lopettamisen johtavan vaikeisiin sosiaalisiin ongelmiin Saksassa, mutta silti se kehotti liittohallitusta alentamaan tätä tukea.⁴⁷ Toisessa yhteydessä komissio totesi hiilimarkkinat niin vakaiksi, että subventointia ei enää voinut perustella toimitusvarmuudella. Liittohallituksen oli pakko ottaa tarkasteltavaksi noudatetun energiastategian järkevyyden muuttuneessa tilanteessa. Noudatettu politiikka nosti keskiraskaan ja kevyen teollisuuden sähkön hinnan korkealle, mikä heikensi niiden kilpailukykyä. Energiaintensiivisen teollisuuden sähkön hinta oli näiden yritysten kansainvälisen kilpailukykyyn vuoksi pidettävä alhaisena.⁴⁸ Tämä puolestaan rasitti Saksan kansantaloutta. Suuret saksalaiset sähköntuottajat tekivät hyvää tulosta, kuten vahvat yhtiöt säädellyssä ympäristössä yleensä tekevät. Ne eivät kuitenkaan luottaneet tilanteen pysyvyyteen vaan investoivat sähköllä ansaitsemansa miljardit sähköliiketoiminnan

46 Matlary 1996, 275.

47 Koski 1992, 74–76.

48 Esim. *Veckans Affärer*, 50, 1989.

kehittämisen sijaan muille teollisuuden aloille.⁴⁹ Tämä alan kehittämisen laiminlyönti oli Saksan kansantalouden kannalta negatiivista ja muodosti uhan tulevaisuuden sähkönhuollolle. Kokonaistilanne, toisin sanoen sähkön korkea hinta, valtion kasvavat subventoinnit ja kehityksen pysähtyminen, vaati muutoksia harjoitettuun politiikkaan. Liittohallituksen kannalta muutokset olivat kuitenkin ongelmallisia. Käytännön päätökset energian suhteen oli tehty osavaltiotasolla, ja Saksassa osavaltiot ovat varsin itsenäisiä. Hiilen tuonnin salliminen tai sen tuotannon tukemisen vähentäminen aiheuttaisivat työttömyyttä tietyissä osavaltioissa ja siten kärkevää arvostelua hallitusta kohtaan. Sähkön tuonnin vapauttaminen taas avaisi ulkomaisille kilpailijoille, erityisesti Ranskan valtion sähköyhtiölle EDF:lle, mahdollisuuden myydä ylijäämäänsä Saksaan. Maan oma sähkön tuotanto olisi hinnallisesti täysin kilpailukyvytön ja joutuisi väistymään, mikä myös aiheuttaisi työttömyyttä ja sosiaalisia ongelmia. Liittohallituksen kannalta oli perusteltua, että prosessi saataisiin liikkeelle ja että se sisältäisi alan uudelleen organisoitumisen Saksassa. Hallituksen tulisi kuitenkin pystyä säätämään prosessin nopeus sellaiseksi, että sosiaaliset ongelmat eivät kärjistyisi. Komission ehdotus sähkömarkkinoiden vapauttamiseksi ja sen asettamat vaatimukset kivihiilen tuotannon tukemisen lopettamisesta antoivat hyvän lähtökohdan liittohallituksen toimille. Liittohallitus siis halusi sähkömarkkinoiden vapauttamista, mutta aikataulun se halusi päättää itse ja varmistaa myös, että sähkön tuonti ja nimenomaan ranskalainen EDF eivät aseta saksalaisia sähkön tuottajia liian kovaan kilpailutilanteeseen. Kotimaisen vastustuksen vuoksi liittohallitus kävi Andrew Moravcsikin mainitsemaa kahden rintaman sotaa, kun se käytti hyväkseen Euroopan unionin tukea sähköalan uudelleen organisoinnille omassa maassaan mutta vastusti sisäpolitiikka aseenaan markkinoiden nopeaa avautumista⁵⁰.

Ranskan hallitus esiintyi alkuvaiheessa sähkömarkkinoiden vapauttamisen puolesta. Ranskassa oli rakennettu runsaasti ydinvoimaa ja siellä oli selkeästi ylikapasiteettia sähkön tuotannossa. Kansantalouden kannalta sähkön vienti oli hyvin perusteltua, ja hallitus olikin pyrkinyt avaamaan vientimarkkinoita Saksaan. Kun kävi selväksi, että sähkötoimialalla jouduttaisiin rationalisoimaan ja vähentämään väkeä myös Ranskassa, niin kuin esimerkiksi Britanniassa oli jo tapahtunut, hallitus alkoi muuttaa kantaansa. Valtionyhtiö EDF oli hoitanut sähkön tuotannon ja jakelun hyvässä yhteisymmärryksessä hallituksen kanssa ja ylläpiti samaa sähkön hintatasoa kaikissa osissa Ranskaa, mitä hallitus piti

49 Esim. *The Economist*, 20.2.1993.

50 Moravcsik 1993, 487.

tärkeänä. Nyt komission ehdotus vaati tätä yhtiötä kilpailun vapauttamisen nimissä pilkottavaksi ja sen toimintamahdollisuuksia heikennettäväksi. Kun lisäksi Saksan markkinat eivät komission ehdotuksen mukaan avautuisi missään ennalta sovitussa ajassa lukuun ottamatta suurkuluttajia, joiden hinta oli alhainen, Ranskan hallitus muutti kantansa sähkömarkkinadirektiivin suhteen kielteiseksi. Hallituksella saattoi olla toinenkin näkökulma. Finonin⁵¹ ajatuksia mukaillen hiili- ja ydinvoiman lisäkapasiteetin rakentaminen oli useissa jäsenmaissa yleisen mielipiteen takia vaikeaa. Tällöin rakennettaisiin ensin lämpökuorman sallima määrä kaasukombivoimaloita, minkä jälkeen kulutuksen kasvu hoidettaisiin tuonnilla. Sähkön viejänä tulisi olemaan Ranska. Tämä kehitys ei tarvinnut yhteisiä säädöksiä. Joka tapauksessa Ranskan hallitus ei halunnut direktiiviä, joka heikentäisi EDF:n toimintamahdollisuuksia, aiheuttaisi työttömyyttä ja jättäisi Saksan markkinoiden houkuttelevamman osan avaamatta.

Britannian hallitus oli jo ryhtynyt vapauttamaan sähkömarkkinoita omassa maassaan ja saattanut voimaan varsin liberaalin säädöksen. Sähkön tuonti oli kasvamassa ja sen takia sähkön hinnan aleneminen unionin alueella toivottavaa. Hallitus kannattikin markkinoiden selkeää vapauttamista.

6.4 Yhteenveto direktiivin päätösprosessista

Direktiivin tavoite oli avata sähkön sisämarkkinat ja alentaa sitä kautta sähkön hintaa. Sähkön kaupassa oli kuitenkin ongelmia, jotka oli otettava säädöksiä tehtäessä huomioon. Dominique Finon määritteli ihannetilanteeksi sen, että asiakas punnitsee vastakkain sähkön toimittajien tarjoamaa hintaa, toimituksen varmuutta ja riskejä ja tekee sitten ostopäätöksensä. Useimmat asiakkaat eivät hänen mukaansa kuitenkaan tällaiseen vertailuun pysty, vaan toimitusvarmuudesta huolehtiminen koetaan yleensä yhteiskunnan tehtäväksi. Tästä seuraa, että valtion ohjailua tarvitaan.⁵² J. Haaland Matlary on todennut, että mitä avoimemmat ovat markkinat, sitä haavoittuvampi on toimitusvarmuus. Euroopan unioniin sovellettuna tämä merkitsee sitä, että mitä avoimemmat sisämarkkinat luodaan ja mitä enemmän säädöksiä annetaan unionitasolla, sitä huonommat mahdollisuudet hallituksilla on vaikuttaa sähkömarkkinoihin omassa maassaan. Komissiossa on ollut esillä kolmen pilarin energia-ajat-

51 Finon 1990, 440.

52 Finon 1990, 428–440.

telu. Nämä pilarit olisivat toimitusvarmuus, sisämarkkinat ja energian ympäristövaikutukset. Tätä ei kuitenkaan otettu käsittelyyn, vaan komissio päätti edetä varovasti ja aloittaa markkinoiden avaamisella. Kuvaavaa tilanteelle on, että Britannia, joka on avannut sähkömarkkinansa, on vastustanut kiivaasti yhteistä energiapolitiikkaa, kun taas Ranska ja Saksa ovat olleet varovaisen myönteisiä.⁵³

Saksa oli aiemmin vastustanut voimakkaasti sähkömarkkinoiden vapauttamista. Direktiivin päätösprosessiin liittyikin läheisesti Saksan liittohallituksen päätös strategian muutoksesta energian suhteen. Hallitus halusi luopua kotimaiseen hiileen ja subventioihin perustuvasta strategiastaan ja vapauttaa markkinat. Vapautuksen aikataulun tulisi kuitenkin olla hallituksen kontrollissa, jotta tilanne ei kärjistyisi hiilikaivostoimintaa harjoittavissa osavaltioissa. Komissio hyväksyi tämän lähtökohdan ensimmäiseen ehdotukseensa, jonka mukaan vapauttaminen kohdistettaisiin vain suuriin energiaintensiivisen alan yrityksiin. Ranskan hallitus saattoi kuitenkin hyväksyä direktiivin vain, jos Saksan markkinat avautuisivat sen kannalta riittävästi. Välttääkseen selkeän vastakkainasettelun Saksan ja Ranskan hallitusten välillä ranskalaiset esittivät omia vaatimuksiaan, joista tärkein oli niin sanottu ”yhden ostajan järjestelmä”. On kuitenkin vaikea kuvitella, että kukaan olisi todella pyrkinyt viemään sähköä Ranskaan, joten kyseessä täytyi olla yleisempi tyytymättömyys direktiiviehdotuksen sisältöön. Saksan ja Ranskan hallitusten päämiesten neuvottelu osoittautui sitten ratkaisevaksi. Kun he pääsivät sopuun erimielisyyttä aiheuttaneista kohdista, direktiivi syntyi viivytyksettä.

Muista jäsenvaltioista Britannia ja Pohjoismaat olivat koko ajan selkeästi markkinoiden vapauttamisen kannalla. Espanja, Portugali, Italia ja Kreikka olivat direktiivin päätösvaiheessa Ranskan rinnalla direktiiviä vastaan. Sähkömarkkinoiden vapauttaminen ja Euroopan laajuisten verkkojen rakentaminen liitettiin ministerineuvoston päätöksellä yhteen.⁵⁴ Näitä verkkoja rahoitettiin EU:n koheesiorahaston tuella, ja edellä mainitut Välimeren maat olivat saaneet useita hankkeita sovitulle listalle. Omien hankkeiden saaminen investointituen piiriin todennäköisesti edisti näiden maiden kannan muuttumista. Tällaista taloudellisten avustusten kytkemistä muihin ratkaisuihin on unionin päätöstilanteissa tehty usein aikaisemminkin.

Päätösprosessin käynnistävä voima oli komissio. Se oli aloitteentekijä, joka ajoi tarmokkaasti direktiivin hyväksymistä. Komissio vaati vastahakoisia

53 Matlary 1996, 268–275.

54 EYVL L 161 29.6.1996, 147–151.

hallituksia neuvottelemaan, oli valmis käyttämään valtaoikeuksiaan ja myös muuttamaan esityksiään tilanteen niin vaatiessa. Komission selkeä tavoite oli sisämarkkinoiden kehittymisen saaminen alkuun.

Parlamentti käsitteli komission ehdotusta puhtaasti sisämarkkinakysymyksenä ja varsin johdonmukaisesti lisäsi siihen sisäisessä kaupassa käytettyjä elementtejä, kuten avoimen tarjouskilpailun uuden tuotantokapasiteetin hankinnassa. Toimitusvarmuuteen se ei puuttunut. Parlamentti ei myöskään ottanut kantaa vaikeimpaan kiistakysymykseen, joka oli asiakkaiden rajoittaminen vain energiaintensiivistä teollisuutta harjoittavaan suurteollisuuteen. Toisessa käsittelyssä parlamentti hyväksyi yhteisen kannan yksimielisesti.

Vaikka komissio oli varsin keskeinen koko päätösprosessin ajan, kiistakysymykset sovittiin lopullisesti ministerineuvostossa. Huomion ansaitsee suuret valtuudet omaavan komitean perustaminen sähkömarkkinoita varten. Tässä näkyy ministerineuvoston halu kontrolloida komission päätöksiä ja pitää valta omissa käsissään. Tällaisen piirteen hallitusten toiminnassa tuo esille esimerkiksi Neill Nugent.⁵⁵ Saksan ja Ranskan kahdenvälinen sopiminen oli tärkeää. Kompromissin hakeminen myös tällä tavoin on tietenkin hyväksyttävää ja unionin toiminnan kannalta välttämätöntä. Jos se kuitenkin johtaa päätöksenteon siirtymiseen pois ministerineuvostosta ja jos siitä on seurauksena joidenkin jäsenvaltioiden dominointi, kehitys ei ole unionin hengen mukaista. Tässä tapauksessa kahdenvälinen sopiminen kohdistui direktiiviehdotuksen sinänsä tärkeisiin yksityiskohtiin ja asian käsittely jatkui normaaliin tapaan ministerineuvostossa. Se ei anna kuvaa kahden dominoinnista.

Sähkömarkkinadirektiivi oli periaatteessa yleisemmän markkinoiden avaamista koskevan päätöksen saattaminen voimaan sähkön jakelussa ja myynnissä, mitä komissio saamansa tehtävän mukaisesti voimakkaasti ajoi. Britanniassa toteutettu järjestely tarjosi lähtökohdan direktiivin sisällölle. Päätösprosessin vakavimmat erimielisyydet voidaan vahvasti yksinkertaistaen nähdä Saksan ja Ranskan hallitusten välisenä kiistana, johon komissio vaati ratkaisua. Molempien hallitusten intressinä oli direktiivin saaminen voimaan. Sähkön hinnan alenemisen lisäksi Saksan liittohallitus uskoi saavansa direktiivistä tukea alan uudelleenjärjestelyille maassaan, mutta se halusi kuitenkin itse päättää muutoksen aikataulusta. Ranskalle direktiivi tarjosi mahdollisuuden avata suljettuja Saksan markkinoita. Tämä intressien ristiriita vaikeutti pitkään direktiivin sisällöstä päättämistä. Kompromissi muodostui sitten sellaiseksi, että molem-

55 Nugent 2003, 364–365.

mat saattoivat sen hyväksyä. Realismin mukaisesti päätöksentekoa hallitsivat siis ensisijaisesti hallitusten intressit.

Tarkasteltaessa tapausta Euroopan unioniin kohdistettujen teorioiden valossa voidaan todeta, että komission rooli oli erittäin keskeinen. Komissio ajoi pitkän tähtäyksen tavoitteitaan määrätietoisesti ja joustuen yksityiskohdissa. Wayne Sandholtzin mainitsema komission johtajuus oli selkeästi havaittavissa ja prosessi noudatti varsin pitkälle uusfunktionalismia. Andrew Moravcsikin mukainen hallitustenvälisyys tuli näkyviin joissakin yksityiskohdissa. Esimerkiksi Saksan liittohallitus kävi tyypillistä kahden rintaman sota, kun se halusi vapauttaa sähkömarkkinoita Saksassa ja vetosi Euroopan unioniin perustellessaan muutoksia kotimaassaan. Samanaikaisesti liittohallitus käytti sisäpolitiikkaa aseenaan Brysselissä pyrkiessään saamaan direktiivin haluamansa sisällön. Komission ja ministerineuvoston erilainen aikajänne tuli myös hyvin esiin. Komissio ajoi pitkän tähtäyksen tavoitteitaan joustavasti, mutta ministerineuvosto keskittyi juuri tämän säädöksen sisältöön.

Helen Wallacen päätösmetodeista sähkömarkkinadirektiivin päätösprosessi seurasi unionin säätelymallia, jota Wallace pitää tyypillisenä tällaiselle päätökselle. Komissio otti kysymyksen esille ja teki ehdotuksen, ministerineuvosto päätti harmonisoinnin tasosta ja parlamentti toi uusia näkemyksiä keskusteluun juuri siten, kuin Wallace metodia luonnehtii. Myös Wolfgang Wesselsin ”fuusioteesi” tuli Saksan liittohallituksen kohdalla näkyviin. Wesselsin ajattelun mukaisesti liittohallitus haki taloudellista kasvua avaamalla sähkömarkkinoita uskoen hinnan kansantaloudelle sitä kautta alenevan.

Päätös sähkömarkkinadirektiivistä tehtiin pitkällisten neuvottelujen jälkeen yksimielisesti. Euroopan laajuisten siirtoverkkojen rakentamisen tukeminen ja markkinoiden vapauttaminen liitettiin yhteen pakettiratkaisuksi. Direktiivin säätämisprosessin ongelmakohta oli markkinoiden vapauttamisen tavoitteen asettelu, jossa päädyttiin sitten varsin vaikeaselkoiseen kompromissiin. Direktiivin toteuttaminen ei edennyt suunnitellulla tavalla, ja jo runsaan kuuden vuoden kuluttua direktiivin markkinoiden avautumisen määrittelevä kohta korvattiinkin uudella.

7 JÄTTEENPOLTTO-DIREKTIIVIN SÄÄTÄMISPROSESSIN ANALYYSI

7.1 Direktiivin taustaa

Jätteenpoltto-direktiivi 2000/76/EY annettiin 4. päivänä joulukuuta vuonna 2000. Sen tavoitteeksi määriteltiin ympäristönsuojelun parantaminen antamalla päästöjen raja-arvot jätteiden polttoa varten koko unionin alueelle. Direktiivi on jatkoa vaarallisten jätteiden polttamisesta vuonna 1994 annetulle direktiiville 94/67/EC, jonka säädökset muodostavat selkeästi perustan tämän yleisemmän jätteenpoltto-direktiivin sisällölle. Sääntämisen alkua käsittelevä perustui ympäristöartikklaan 130s, mutta päätösvaiheessa, jolloin Amsterdamin sopimus oli tullut voimaan, perusteeksi muuttui artikla 175. Molemmat artiklat edellyttivät yhteispäätös-menettelyä ministerineuvoston ja parlamentin kesken.

Jätteiden poltto on ollut jätteiden hävittämiseen käytetty menetelmä Euroopassa jo toista sataa vuotta. Polttolaitokset rakennettiin aluksi pelkäämään jätteiden tuhoamista varten, eikä polttoa millään tavoin yhdistetty energian tuotantoon vaan se rahoitettiin jätemaksuilla, jotka kerättiin asukkailta tai teollisuuden ollessa kyseessä jätteen tuottajilta. Huonosti hallittu jätteenpoltto muodostui kuitenkin vakavaksi ympäristöhaitaksi polttolaitosten lähellä sijaitsevalle asutukselle. Tilanne paheni jätteiden määrän kasvaessa ja niiden sisällön muuttuessa. Asiaan alettiin kiinnittää huomiota useissa maissa 1980-luvulla, kun erityisesti dioksiinien ja furanien terveydellisistä haitoista alettiin julkisesti keskustella. Mittavalla tutkimustyöllä selvitettiin palamisen hallintaan ja päästöihin liittyviä ongelmia, ja tuloksia ryhdyttiin joissakin maissa soveltamaan käytäntöön antamalla varsin tiukkojakin kansallisia säädöksiä jätteenpoltton päästöistä. Tämä puolestaan johti modernien polttolaitosten rakentamiseen ja vanhojen saneeraukseen. Koska poltto rahoitettiin jätemaksuilla, uusien ja ympäristöä vähän kuormittavien mutta kalliiden polttolaitosten takat olivat korkeammat kuin vanhojen. Tilanne sai aikaan mittavan jätevirran korkean standardin maista niihin maihin, joissa standardit olivat väljempää. Jätteenpoltto-direktiivin taustalla oli tietenkin huoli ympäristöstä ja siihen liittyvä polttolaitosten päästöjen vähentäminen, mutta eri maiden erilaisten stan-

dardien aiheuttama taloudellisen kilpailun vääristymä ja siitä johtuva jätteen vieni jäsenmaasta toiseen lisäsivät koko unionia koskevien säädösten ajankoh- taisuutta. Suomessa jätteiden käsittely poikkesi merkittävästi Keski-Euroopan maissa vallinneesta tavasta toimia, ja Suomi hakikin aktiivisesti toisenlaista ratkaisua esilajitellun yhdyskuntajätteen polttoon.

Direktiivistä päätettäessä tuli esiin kaksi selkeätä ongelma-aluetta. Ympä- ristönsuojelun kannalta keskeisin huomio kiinnitettiin luonnollisesti päästöra- joihin. Niihin liittyvät mittaukset, joissa pitoisuudet ovat vähäisiä ja liikkuvat mittausmenetelmien äärirajoilla, toivat tietenkin ongelmia ja epävarmuutta asian käsittelyyn. Toiseksi jätteiden poltto antaa mahdollisuuden energian tuo- tantoon, koska suuri osa kerätystä jätteestä on palavaa biomassaa. Euroopan unioni on päättänyt suosia uusiutuvia energialähteitä, joihin poltettava bio- massa kuuluu. Jätteenpolttodirektiivin tulisi tukea näitä ohjelmia eikä missään tapauksessa olla ristiriidassa niiden kanssa. Sen vuoksi direktiivin ulkopuolelle rajattavat materiaalit herättivät keskustelua.

7.2 Tilanne jätteenpolttodirektiiviä säädettäessä

7.2.1 *Jätteen poltto*

Jätteen poltto on useissa Euroopan maissa ymmärretty jätteiden hävittämisen menetelmäksi ja sitä on käsitelty ympäristökysymyksenä. Jätteen hyödyntä- minen energiana tuli esille energian hinnan noustua öljykriisien seurauksena 1970-luvulla. Diplomi-insinööri Lassi Hietanen, joka on tekniikan osalta avustanut Suomen neuvottelijoita jätteenpolttodirektiivin käsittelyssä, on tar- kastellut jätteenpolton kokonaisuutta lehtiartikkelissaan. Hänen mukaansa jätteen poltto on käytetty hävitysmenetelmänä jo yli sadan vuoden ajan. Läntisen Keski-Euroopan palavista jätteistä poltetaan nykyisin noin puolet ja joissakin maissa, kuten Hollannissa ja Sveitsissä, jopa 80%. Määrä on ollut kasvussa, koska useissa maissa kaatopaikat ovat olleet täyttymässä ja jätteen poltto on tarjonnut vaihtoehtoisen ratkaisun. Poltto on ollut luonteeltaan sekalaisen jätteen massapolttoa, jolla tavoitellaan vain jätteen hävittämistä. Laitokset on rahoitettu jätteenkäsittelymaksuilla eikä energiaa ole niissä juu- rikaan hyödynnetty. Myös organisaationsa puolesta nämä laitokset ovat olleet täysin erillään energian tuotannosta. Vielä 1980-luvun alussa tavoitteena oli hävittää jätteet mahdollisimman halvalla eikä polttolaitosten kehittämiseen panostettu, jolloin niiden päästöistä ympäristöön tuli uhka lähiasukkaiden terveydelle. Kasvihuonekaasujen päästöjen rajoitukset ilmastososopimuksilla ja

energian kallistuminen herättivät kiinnostusta energian hyödyntämiseen jätteenpoltossa. Sekalainen jäte on kuitenkin mahdollista polttaa vain alhaisilla höyryn arvoilla, jolloin myös hyötysuhde energian tuotannossa on alhainen. Hyötysuhteen nostaminen vaatii korkeampaa lämpötilaa, mikä edellyttää esilajiteltua jätettä. Valmiutta tällaiseen lajitteluun ei useassa unionin jäsenmaassa kuitenkaan ollut, mistä tuli vakava este jätteiden hyödyntämiselle energiana.

Jätteenpolttoon liittyvää kehitystoimintaa ryhdyttiin Hietasen mukaan kuitenkin 1980-luvulla viemään voimakkaasti eteenpäin, ja polton ympäristöhaittojen hallitsemiseksi tarvittava tieto alkoi seuraavan vuosikymmenen alussa olla käytettävissä. Euroopan unionin alueella, erityisesti Saksassa ja Hollannissa, panostettiin voimakkaasti sekä uusiin ympäristösäädöksiin että uusien polttolaitosten rakentamiseen ja vanhojen saneeraukseen. Päästöt ovatkin niissä laskeneet murto-osaan aikaisemmasta. Muissa Keski-Euroopan maissa polttolaitokset edustavat edelleen vanhaa tekniikkaa ja kuormittavat ympäristöä voimakkaasti. Energian talteenotto jätteenpoltosta on nykyisin varsin vähäistä ja polttolaitosten hyötysuhteet energian tuotannossa alhaiset. Kuitenkin erityisesti Hollannissa ja Tanskassa tehdään voimakkaasti työtä energian talteenoton parantamiseksi. Suomessa kehitys on kulkenut muista maista poikkeavaan suuntaan. Meillä lähdettiin varsin laajasti viemään läpi jätteiden syntypaikkalajittelua ja polttokelpoinen jäte syötetään lisäpolttoaineena käytössä oleviin moderneihin leijukerroskattiloihin eri puolilla maata. Suurimpien kaupunkien jäteasemilla on ryhdytty valmistamaan palavasta jätteestä mursketta, mikä helpottaa jätteen käsittelyä voimalaitoksilla. Toiminta perustuu luotettavaan lajitteluun jätteen syntypaikalla ja polttoon korkeassa lämpötilassa.¹

Jätteenpolttoon kohdistuvaa tutkimustoimintaa ja sen tuloksia käsitteli saksalainen aikakauslehti "BWK" (Brennstoff, Wärme, Kraft) erikoisnumerossaan syksyllä 1992. Lehti totesi tutkimustoiminnan kohdistuneen sekä polton hallintaan prosessina että savukaasujen puhdistukseen. Aikaisemmin keskeisen ongelman muodostaneet dioksiinit on saatu prosessimuutosten kautta selkeästi vähenemään. Savukaasujen puhtaus on uuden tiedon avulla aivan oleellisesti parannettavissa, ja lehti toteaaakin, että kehitettyä uutta tekniikkaa soveltaen päästöjen taso on tyyntä oksideja lukuun ottamatta mahdollista alen-taa tasolle, joka on 1–10% vuoden 1980 keskimääräisestä tasosta.²

1 Hietanen 2000, 42–43.

2 BWK/Umwelt-Special 1992, 14–19.

DI Hietanen kertoi myöhemmin keskustelussamme, että uusia menetelmiä testataan jätteen rinnakkaispoltossa koko ajan. Eräs tällainen on kaasutus, jossa jätteen käsittely tapahtuu erillään polttoprosessista. Mahdolliset häiriöt jätteen käsittelylaitoksessa eivät tällöin pysäytä koko kattilalaitoksen toimintaa. Kaasu voidaan myös puhdistaa ennen syöttämistä polttokattilaan. Jätettä polttavien kattiloiden häiriöalttiutta on näin pystytty oleellisesti vähentämään.³

7.2.2 *Jätteet polttoaineena*

Polton kannalta jätteet jaetaan palaviin ja palamattomiin jätteisiin. Palavista jätteistä biojäte on ensin lajiteltava poltettavaan ja kompostoitavaan osuuteen, minkä jälkeen palava osa, josta suuri osa on paperia ja pahvia, voidaan nykYTEKNIKALLA polttaa varsin tehokkaasti ja puhtaasti. Polton vaihtoehto on jätteen siistaus ja kuituaineen käyttäminen uudelleen paperituotteisiin. Toinen merkittävä polttokelpoinen jäte on muovi. Useita muovilajeja sisältävää jätettä ei voida käyttää uudestaan materiaalina, vaan sen paras käyttötapa on energian tuotanto. Muovi on öljytuote ja sen lämpöarvo on erittäin korkea. Palamattomista jätteistä metallit ja lasi on kerättävä tai lajiteltava erilleen ja käytettävä sitten raaka-aineena uusien tuotteiden valmistuksessa. Todettakoon tässä yhteydessä, että erityisesti Saksassa oli aiemmin rajoituksia jätemateriaalien käytössä energian tuotantoon, mikä on hidastanut alan kehitystä maassa.

Muovijätteeltä on siis puuttunut hyödyntämismenetelmä, jonka avulla materiaali saataisiin taloudellisesti ja tehokkaasti uudelleen käyttöön. Kerätyn jätteen hävittäminen oli ongelma maissa, joissa energian tuotannossa tapahtuvaa polttoa ei sallittu, ja niistä jätettä jopa vietiin kehitysmaihiin. Muovijätettä alettiin 1980-luvulla käyttää sementtitiilien polttoaineena, mihin tarkoitukseen se näyttikin soveltuvan varsin hyvin. Muovin lämpöarvo on korkea ja mukana olevat epäpuhtaudet, kuten poltossa muuten haitallinen alumiini, sitoutuvat kiviainekseen. Toisaalta polton hallinta heikkeni ja päästöt ilmaan lisääntyivät. Käytön perusteena oli polttoaineen hinta, koska sementtitehtaat pystyivät tällä tavoin alentamaan kustannuksiaan. Muovijätteen käyttäminen sementtitiilien polttoaineena saikin 1990-luvulla varsin laajat mittasuhteet Saksassa ja joissakin muissa Keski-Euroopan maissa.⁴

3 Hietanen, 2001.

4 Esim. Tekniikka & Talous 10.4.1997.

Uusiutuvien energianlähteiden hyödyntämiseen on viime vuosikymmenen aikana kiinnitetty lisääntyvässä määrin huomiota. Euroopan unionillakin on useita ohjelmia, joiden avulla tätä toimintaa pyritään edistämään. Biomassan polton ei katsota lisäävän kasvihuonekaasujen määrää, sillä kyseessä on hiilidioksidin kiertokulku hiilen sitoutuessa kasvun kautta uudelleen biomassaan. Biomassan poltosta onkin sen vuoksi tullut keskeinen menetelmä uusiutuvien energianlähteiden hyödyntämisessä. Suuri osa elintarvike- ja metsäteollisuuden tuotantotoiminnasta syntyneestä jätteestä on puhdasta biomassaa, kun taas kerätyssä jätteessä on usein sekoittuneena muita aineita, jotka sisältävät raskasmetalleja tai muita materiaaleja, joiden palamistuotteet luokitellaan ympäristölle vahingollisiksi aineiksi. Jätteenpolttodirektiiviä säädettäessä oli määriteltävä, mitkä ovat puhtaita biomassoja, jotka eivät kuulu säädettävän direktiivin piiriin. Euroopan unionissa ei kuitenkaan uskottu uusiutuvien energianlähteiden osuuden merkittävään kasvuun, minkä seurauksena komission ennusteen mukaan niiden osuus nousisi vuoteen 2010 mennessä vain tasolle 6 % kokonaisenergian tuotannosta.⁵

Suomessa yhdyskuntajätteen käsittelytavaksi muodostui esilajittelu ja polttaminen jo olemassa olevissa kattiloissa jonkin muun polttoaineen ohella. Useimmin tähän tarkoitukseen käytettiin paperiteollisuuden kuorikattiloita. Suurten kaupunkien jäteasemilla valmistettiin esilajittelun jälkeen polttoainemursketta, joka myytiin lisäpolttoaineeksi. Haitallisten aineiden määrän arviointiin jäävän niin vähäiseksi, että vaaraa ympäristölle ei sen polttamisesta katsottu olevan. Suomi halusi tulevan direktiivin sallivan meillä muodostuneen käytännön jatkumisen.

Pohjoismaissa on periaatteessa lähdetty siitä, että jätteenpolton pitää olla kannattavaa eli että energian myynnin tulee kattaa kustannukset. Tämä poikkeaa selkeästi esimerkiksi Keski-Euroopan maiden toimintatavasta. Useimmissa jäsenmaissa poltto rahoitetaan jätemaksuilla, mikä takaa toiminnan kannattavuuden. Energian talteenoton tehokkuuteen ei tällöin tarvitse kiinnittää erityistä huomiota, millä on tietenkin ollut selkeä vaikutus alan kehitykseen näissä maissa.

5 BWK 1–2, 2000, 20–22.

7.3 Jätteenpolttodirektiivin sisällön muodostuminen

7.3.1 *Analyysimenetelmän soveltaminen*

Aloitan analyysin tälläkin kertaa valitsemalla ne strategiset kysymykset, joita painotan päätösprosessia analysoidessani. Jätteenpolttodirektiivin tavoitteeksi määriteltiin puhtaasti ympäristönsuojelu, jota edistetään antamalla jätettä polttaville laitoksille samat päästöraajat koko unionin alueella. Nämä päästöraajat ja niihin liittyvät mittaukset ovat tietenkin direktiivin tavoitteiden kannalta ratkaisevia. Mittauksiin kuuluu myös prosessiarvoja, joiden avulla varmistetaan palamisolosuhteiden säilyminen päästöjen kannalta edullisina. Käytännön tarkastelua varten on perusteltua jakaa koko kenttä pienempiin alueisiin. Luonnollinen jako on päästöt ilmaan ja päästöt veteen, ja niitä on syytä tarkastella erikseen. Samoin jätteenpolto ja jätteen polttaminen muun polttoaineen ohella eli niin sanottu rinnakkaispolto on tarkastelua varten erotettava omiksi ryhmickeeseen. Sementtiuunien käyttö on tärkeä rinnakkaispolton erikoisalue. Seuraavat kaksi strategista tarkastelukohdetta liittyvät energiakysymyksiin. Jätteen polttamisen käyttäminen hyödyntämismenetelmänä edellyttää lämmön talteenottoa, ja polton energiahyötysuhde voi prosessin ja laitteiston mukaan vaihdella varsin laajoissa rajoissa. Direktiiviä säädettäessä tosin keskusteltiin vain lämmön talteenoton välttämättömyydestä. Direktiivin rajausta taas saattaa vaikuttaa selkeästi biomassan käyttöön energianlähteenä. Tähän analyysiin valitsemani kuusi strategista tarkastelukohdetta ovat siis seuraavat:

- Mitkä ovat jätteenpolton ilmaan kohdistuvien päästöjen rajat?
- Miten määritellään rinnakkaispolton päästöt ilmaan?
- Mitkä ovat päästöraajat veteen?
- Mitä vaaditaan mittauksilta?
- Mitä edellytetään energian hyödyntämiseltä?
- Mikä jätteenpolto rajataan direktiivin ulkopuolelle?

Euroopan unionin instituutioista sekä komissio että parlamentti olivat aktiivisia koko prosessin ajan. Jäsenvaltioiden tasolla Saksa ja Ranska ovat tämän päätösprosessin keskeisiä tekijöitä, ja sen vuoksi niiden kannanotot ovat tässäkin analyysissä tärkeitä. Suomi halusi direktiiviin haluamiansa piirteitä, joten käsittelen myös Suomen hallituksen intentioita asian käsittelyssä.

Analyysini lähtökohtana ovat tässäkin tapauksessa Euroopan unionin instituutioiden päätökset, jotka julkistettiin päätösprosessin eri vaiheiden lopputuloksina. Nämä päätökset ovat seuraavat:

- Komission ehdotus, joka on päivätty 29. lokakuuta 1998
- Parlamentin muutosehdotukset ensimmäisen käsittelyn jälkeen 14. huhtikuuta 1999
- Komission muutettu ehdotus 12. heinäkuuta 1999
- Ministerineuvoston yhteinen kanta 25. marraskuuta 1999
- Parlamentin muutosesitykset toisessa käsittelyssä 15. maaliskuuta 2000
- Lopullinen direktiivi sovittelukomitean käsittelyn ja sitä seuranneiden parlamentin ja ministerineuvoston hyväksymispäätösten jälkeen 4. joulukuuta 2000.

Euroopan unionin virallisten julkaisujen lisäksi olen seurannut komission ja jäsenvaltioiden hallitusten ajatuksia brittiläisestä julkaisusta EWWE (Environment Watch: Western Europe). Energia-asioita käsittelevät ammattilehdet, kuten saksalainen BWK, ovat jonkin verran kirjoittaneet valmisteilla olleesta direktiiviehdotuksesta, mutta ympäristöalan julkaisuista en ole mainintoja paljoakaan löytänyt. Ministerineuvoston alaisen komitean suomalainen jäsen yli-insinööri Markku Hietamäki Ympäristöministeriöstä ja suomalaisia neuvottelijoita tekniikan alueella avustanut dipl. ins. Lassi Hietanen VTT:ltä, jotka olivat keskeisesti mukana direktiivin valmisteluissa, ovat antaneet arvokasta ja muualle kirjaamatonta tietoa neuvotteluprosessista.

7.3.2 Päätösprosessin alku

Yhteinen jätestrategia ja siihen liittyvä jätteiden poltto olivat 1980-luvulla olleet useassa yhteydessä esillä Euroopan unionissa, ja poltosta oli säädetty joitakin rajoitettuja alueita koskevia ohjeita. Ongelmat kärjistyivät kuitenkin monessa maassa, ja 1990-luvulle tultaessa ministerineuvosto otti jäteasian kokonaisuutena käsittelyyn. Neuvosto antoi 7. toukokuuta 1990 jätepoliittisen julkilausuman, jossa se kiirehtii komissiota uudistamaan unionin jätestrategiaa koskevat direktiivit. Julkilausumassa kehoitetaan edistämään jätteiden uudelleenkäyttöä ja materiaalien kierrätystä siellä, missä se on perusteltua. Neuvosto kiinnittää myös huomiota kaatopaikoille joutuviin myrkyllisiin aineisiin ja kehottaa komissiota valmistelevaan standardit jätteiden polttoa varten.⁶

Komissio antoi joulukuussa 1992 ehdotuksensa direktiiviksi vaarallisten jätteiden polttamisesta. Ehdotusta perusteltiin kilpailun vääristymisellä, kun

⁶ OJEC C 122, 18.5.1990, 2–4.

eri jäsenvaltioiden määräykset jätteiden hävittämisestä poikkesivat merkittävästi toisistaan ja alemman standardin maat saattoivat kilpailla ympäristön kustannuksella. Ehdotus perustui sopimuksen artiklaan 100a eli sisämarkkina-artiklaan. Direktiivi hyväksyttiin lopullisesti 16. joulukuuta 1994, ja silloin sen perustaksi oli muutettu artikla 130s eli ympäristöartikla. Vaaralliset aineet oli määritelty direktiivissä 91/689/EEC joulukuussa 1991. Direktiivin mukaan vaarallisia aineita sisältävän jätteen polttoon vaaditaan aina viranomaisten lupa. Säädöksen ulkopuolelle jäävät varsinaiset polttoaineet ja yhdyskuntajäte. Komissio oli ehdottanut hyvin tiukkoja rajoja ilmaan kohdistuville päästöille ja varsin kattavaa mittausten ja seurannan määrää. Ministerineuvosto väljensi hiukan ehdotettuja raja-arvoja mutta piti komission ehdottaman kokonaisuuden varsin hyvin koossa. Veteen joutuvien päästöjen suhteen direktiivi viittaa kansallisiin normeihin, kunnes koko unionin kattavat normit valmistuvat.⁷

Edellä mainitun direktiivin käsittelyn aikana 1. helmikuuta 1993 ministerineuvosto hyväksyi unionille laajan ohjelman ympäristön suojelemiseksi ja kestäväen kehityksen turvaamiseksi. Asiakirjan mukaan on tärkeätä, että ilman epäpuhtaudet eivät missään vaiheessa ylitä terveyden kannalta kriittisiä pitoisuuksia. Erityisesti dioksiinien ja raskasmetallien vähentämiseen kiinnitettiin voimakkaasti huomiota. Yhdyskuntajätteen osalta todettiin, että sen määrällisiin rajoituksiin ei pyritä. Hyväksytty ohjelma sisältää jätehierarkian, joka antaa suosituksen jätteiden käsittelystä. Ensisijainen tavoite on jätteiden määrän vähentäminen siellä, missä se on mahdollista. Jätteitä kuitenkin syntyy, jolloin hierarkian mukaan ensisijaisena käsittelytapana on kierrätys, toisena hyödyntäminen energiana, kolmantena poltto hävitysmenetelmänä ja viimeisenä siirto kaatopaikalle. Kierrätyksen tavoitearvoksi asetettiin yleisellä tasolla 50 %. Ohjelmassa jätteiden poltto haluttiin seurannan piiriin ja syntyvien päästöjen raja-arvoille suositukset tarkkailun pohjaksi. Vastaava vaatimus kohdistettiin myös vaarallisten jätteiden käsittelyyn, jota koskevan direktiivin todettiin olevan työn alla.⁸

Jätteitä käytettiin useassa Keski-Euroopan maassa sementtiuunien polttoaineena. Direktiivi vaarallisten jätteiden polttamisesta olisi tuonut rajoituksia jätteiden käyttöön tähän tarkoitukseen, mikä puolestaan olisi aiheuttanut muutoksia aikaisempaan käytäntöön sementtitehtailla. Ministerineuvosto päätti kuitenkin tammikuussa 1995 olla soveltamatta tätä direktiiviä tapauk-

7 OJEC C 130, 21.5.1992, 1–20 ja OJEC L 365, 31.12.1994, 34–43.

8 OJEC C 138, 17.5.1993, 1–59.

siin, joissa päästöt ovat peräisin itse prosessista. Käytännössä tämä tarkoitti sementtitiunien vapauttamista direktiivin asettamista rajoituksista.⁹

Poltettavien jätteiden määrä lisääntyi 1990-luvulla, kun kaatopaikoille vieniä ryhdyttiin rajoittamaan ja pakkausjätteiden hyödyntämisestä säädettiin oma direktiivi. Saksassa ja Hollannissa annettiin kansallisia määräyksiä jätteenpolttolaitosten päästöistä ja alettiin investoida uusiin polttolaitoksiin, joiden päästöt olivat erittäin alhaiset ja joissa tavoitteena oli myös energian hyödyntäminen. Jätteen käsittely näissä polttolaitoksissa oli kuitenkin kalliimpaa kuin naapurimaiden vanhoissa laitoksissa, joihin jätevirta kustannusten takia alkoi kasvavassa määrin ohjautua. Näiden vanhojen laitosten kilpailukyky perustui siis korkeampiin päästöihin, mikä ympäristönsuojelun kannalta ei ole hyväksyttävää. Hollannissa ja Saksassa alettiinkin vaatia toimenpiteitä tämän vääristymän korjaamiseksi.¹⁰

Lokakuussa 1998 EWWE selosti suunnitellusta jätteenpolttodirektiivistä käytyjä keskusteluja. Komissio otti tavoitteekseen laajan direktiivin, joka yhtenäistäisi jätteenpolton päästöt koko unionin alueella. Keskeisenä nähtiin dioksiinipitoisuuksien selvä alentaminen ja typen oksidien saaminen tarkkailun piiriin. Sementtiteollisuus vastusti jyrkästi suunniteltua direktiiviä ja katsoi sen vaikuttavan koko teollisuudenalan toimintaedellytyksiin. Komissio puolestaan totesi, että jätteenpolto voisikin siirtyä laitoksiin, joiden ympäristökuormitus on alhaisempi. Sähkön tuottajat hyväksyivät ehdotuksen periaatteessa mutta arvostelivat niitä laajoja mittausvelvoitteita, jotka direktiivi toisi käytössä oleville voimakattiloille. Kattiloiden ja palamiskaasujen puhdistuslaitteiden toimittajat puolestaan tervehtivät ilolla uusia määräyksiä.¹¹

7.3.3 Komission ehdotus ja parlamentin kannanotto

Komissio päätti ehdotuksestaan jätteenpolttodirektiiviksi 29. lokakuuta 1998. Direktiivin tavoitteeksi määriteltiin jätteiden poltosta ja rinnakkaispoltosta aiheutuvien ympäristöhaittojen vähentäminen antamalla laitoksille niiden päästöjä koskevat rajat ja päästöjen syntyä ohjaavat toiminnalliset ohjeet. Jätteiden polttamisen todettiin olevan aina luvanvaraista. Ehdotuksen mukaan uudet laitokset on rakennettava siten, että sovelletaan parasta käytettävissä ole-

9 EWWE, 6.1.1995.

10 Esim. Tekniikka&Talous, 2.10.1997.

11 EWWE, 16.10.1998.

vaa tekniikkaa. Siirryn tässä vaiheessa kuvaamaan käsiteltäviä ehdotuksia strategisten kysymyksen avulla, kuten aiemmin olen esittänyt. Komission ehdotus oli siis seuraava:

- Jätteenpolton päästöt ilmaan määritellään erittäin tarkasti. Raja-arvot annetaan hiilimonoksidille, kaasumaiselle hiilelle, hiukkasten kokonaismäärälle, kloorivedylle, fluorivedylle, rikkidioksidille, dioksiineille ja furaaneille sekä typen oksideille. Lisäksi annetaan arvot raskasmetallien pitoisuuksille. Arvot ovat samat kuin vaarallisten jätteiden polttodirektiivissä 94/67 EEC.
- Rinnakkaispoltoissa sementtiuunit erotetaan omaksi ryhmäkseen ja niille annetaan kokonaispäästöjen raja-arvot. Muun rinnakkaispolton päästöille annettu laskentakaava noudattaa vaarallisten jätteiden polton direktiiviä. Polttolaitokset jaetaan kolmeen kokoluokkaan, ja vaatimukset kiristyvät koon kasvaessa.
- Veteen kohdistuville päästöille annetaan tiukat rajat kiintoaineen ja raskasmetallien suhteen. Ehdotus noudattaa edellisenä vuonna annettua ehdotusta vaarallisia jätteitä koskevan direktiivin muuttamisesta.
- Jatkuva mittaus vaaditaan seuraavista prosessisuureista kattilassa: lämpötila, poistokaasun happipitoisuus, paine ja vesihöyrysisältö. Poistokaasuista on jatkuvasti mitattava hiilimonoksidi, hiukkasten kokonaismäärä, kloorivety, fluorivety, rikkidioksidi ja typen oksidit. Muille aineille riittävät määräaikaismittaukset. Mittaustapa on periaatteessa sama kuin vaarallisia jätteitä koskevassa direktiivissä.
- Syntyvä lämpö kehoitetaan hyödyntämään mahdollisimman suurelta osalta.
- Säädösten ulkopuolelle jäävät maatalousjätteiden ja puujätteen poltto, öljynporausräjäytysten toiminta ja muutamat direktiivin 75/442/EEC määrittelemät poikkeukset.¹²

Komissio ehdotti vielä, että jäsenvaltioiden edustajista muodostetaan komitea, jolle komissio tekee ehdotukset tarvittavista toimenpiteistä. Ellei komitea pääse yksimielisyyteen, asia palautuu ministerineuvostoon. Menettely on sama kuin sähkömarkkinadirektiiviä säädettäessä.

Komission ehdotus seurasi kokonaisuutena kuusi vuotta aikaisemmin päätettyä vaarallisten jätteiden polttamista koskevaa direktiiviä ja sitä täydentävää muutosesitystä vuodelta 1998. Sementtiuunien jäämistä määräysten ulkopuo-

12 EYVL C 372, 2.12.1998, 11–26.

lelle ei kuitenkaan enää sallittu. Vuoden 1993 kestävä kehityksen julkilausumasta ehdotus poikkesi siinä, että jätehierarkia ja energian hyödyntäminen eivät juuri saaneet huomiota.

Komission ehdotuksen julkistaminen herätti vilkkaan keskustelun jätteenpolttodirektiivin ja vaarallisten aineitten polttoa koskevan direktiivin suhteesta. Sisällöltään ne olivat niin lähellä toisiaan, että direktiivien yhdistäminen nousi esille. Muutamat jäsenvaltioiden edustajat esittivät kuitenkin huolestumisensa siitä, että aikataulu saattaa venyä, jos tällaisiin muutoksiin lähdetään. Sementtiunien erilainen kohtelu herätti myös keskustelua.¹³

Parlamentti otti kantaa komission ehdotukseen ympäristövaliokuntansa esityksen pohjalta huhtikuun 14. päivänä 1999. Parlamentti ehdotti jätteenpolttodirektiivin ja vaarallisten aineiden polttoa koskevan direktiivin yhdistämistä yhdeksi jätteen polttoa koskevaksi direktiiviksi. Parlamentti oli komission kanssa samaa mieltä direktiivin tavoitteista, mutta halusi ottaa mukaan päästöjä säätelevien raja-arvojen lisäksi yleisempiä lausumia jättopolitiikasta. Erityisesti painotettiin jätehierarkiaa, jonka mukaan kierrätyksen tulee aina kulkea polton edellä. Valituista asiakokonaisuuksista parlamentti päätti seuraavasti:

- Jätteen polton ilmaan kohdistuvien päästöjen raja-arvot hyväksytään sellaisinaan.
- Sementtiunien typpioksidien ja hiukkasten päästörajoja ehdotetaan tiukennettaviksi. Muun rinnakkaispolton suhteen laitosten kokoluokitusta ehdotetaan niinkään muutettavaksi ja joitakin päästörajoja tiukennettaviksi.
- Veteen joutuvien päästöjen tulisi parlamentin mielestä aina olla pienemmät kuin ilmaan suuntautuvien. Jäteveden kokonaismäärälle ehdotetaan myös maksimirajaa. Joihinkin yksittäisiin raja-arvoihin ehdotetaan tiukennuksia ja ammoniakki halutaan mukaan tarkkailuun.
- Mittaukset säilytetään periaatteessa komission ehdotuksen mukaisina.
- Lämmön hyödyntäminen ehdotetaan pakolliseksi joko sähkön tuotannossa tai prosessi- tai kaukolämpönä.
- Säädöksen ulkopuolelle jäisivät käsittelemätön puu, maa- ja metsätalouden jätteet, eräät direktiivin 75/442/ETY säätämät poikkeukset ja öljyn tuotannon offshore-laitokset.¹⁴

13 EWWE 22.1.1999.

14 EYVL C 219 30.7.1999, 249–264.

Lisäksi parlamentti esitti ehdotetun ministerineuvoston alaisen komitean vastuiden muuttamista siten, että erimielisyyksien sattuessa komissio tekisi lopullisen päätöksen eikä asia enää palaisi ministerineuvostoon.

7.3.4 Yhdistetty ehdotus jätteenpolttodirektiiveistä ja sen käsittely

Parlamentin merkittävin ehdotus oli jätteenpolttodirektiivien yhdistäminen. Ministerineuvosto otti uuden tilanteen tarkasteltavakseen ja päättyi yhdistämisen kannalle Ranskan esittäessä joitakin varauksia. Keväällä 1999 ministerineuvoston ja parlamentin edustajat kävivät alustavia neuvotteluja ja tällöin todennäköisesti sopivat direktiivin keskeisistä kohdista. Tämä poliittinen yhteisymmärrys on kirjattu 24. kesäkuuta 1999.¹⁵

Komissio antoi muutetun ehdotuksensa 12. heinäkuuta 1999. Siinä komissio hyväksyi jätteenpolttoa koskevan direktiiviehdotuksen ja vaarallisia jätteitä koskevan direktiivin yhdistämisen. Tästä aiheutui luonnollisesti useita teknisiä muutoksia jätteiden käsittelyä ja prosessien toimintaa koskeviin määrittelyihin, joiden yksityiskohtiin en puutu tässä yhteydessä. Komissio katsoi, että jätehierarkiaan ei ole syytä palata tätä direktiiviä säädettäessä, vaan tarkoituksenmukaisinta on rajoittaa pelkästään tiettyjen prosessiarvojen ja päästöjen määrittelyä. Valitsemieni asiakokonaisuuksien suhteen komission muutettu ehdotus on seuraava:

- Päästöt ilmaan säilyvät komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisina.
- Sementtiuuneille annettuihin kokonaispäästöjen raja-arvoihin ei sisällytetä parlamentin ehdottamia tiukennuksia. Rinnakkaispolton päästöjen laskennan peruskaava ja laitosten luokittelu säilyvät ennallaan, eikä rinnakkaispolton päästöjen raja-arvoihin puututa. Esilajiteltu yhdyskuntajäte luokitellaan jätteeksi, jota direktiivin määräykset koskevat myös rinnakkaispoltossa.
- Veteen kohdistuvat päästöraajat ovat samat kuin komission ensimmäisessä ehdotuksessa.
- Mittaustekniikan vaatimukset säilytetään ennallaan.
- Energian hyödyntämistä pidetään toivottavana, mutta sitä ei aseteta ehdoksi laitoksen käytölle.

15 EWE 21.7.2000.

- Soveltamisalan suhteen pitäydytään komission ensimmäisen ehdotuksen määrittelyihin.¹⁶

Kokonaisuutena komissio hyväksyi direktiivien yhdistämisen mutta ei muilta osin muuttanut alkuperäistä ehdotustaan. Parlamentin esittämiä tiukennuksia päästörajoihin ei hyväksytty. Vaarallisia jätteitä koskevan direktiivin perusteella luvan saaneille vanhoille laitoksille myönnettiin pitkä siirtymäaika. Myös vanhoille sementtiuneille päätettiin antaa aikaa direktiivin täyttämiseen. Energian hyödyntämistä ei asetettu ehdoksi uusien laitosten rakentamiselle.

Suomessa järjestettiin lokakuussa 1999 seminaari, johon osallistui myös komission edustajia. Seminaarissa käytiin läpi Suomen tavoitteita ja peruste-luja käsiteltävänä olleen jätteenpolttodirektiivin suhteen. Suomessa oli lähdetty siitä, että metsäteollisuuden jätteet voidaan polttaa hallitusti korkealuokkai-sissa kattiloissa ja lajiteltua yhdyskuntajätettä käytettäisiin rinnakkaispoltto-aineena. Tämän ei katsottu aiheuttavan vaaraa ympäristölle, ja se tulisi sen vuoksi sallia jatkossakin.¹⁷

Ministerineuvosto päätti yhteisestä kannastaan 25. marraskuuta 1999. Päätöksen mukaan ehdotettu yleinen jätteenpolttodirektiivi ja aikaisemmin säädetty vaarallisten jätteiden polttoa koskeva direktiivi yhdistetään ja polttoprosessin päästöille asetetaan samat raja-arvot. Jätteiden käsittelyn ohjeet ennen polttoa poikkeavat silti toisistaan. Päätöksen perusteluissa tuotiin esille, että direktiivin tarkoitus oli ensisijaisesti saattaa yhdyskuntajätteen polttoa koskeva lainsäädäntö ajan tasalle. Yleisenä periaatteena lähdettiin siitä, että puhtaiden biojätteiden poltto syntypaikalla rajataan direktiivin ulkopuolelle, mutta kerättyä yhdyskuntajätettä ei rinnasteta tällaiseen. Valitsemani kuuden kohdan päätöksen sisältö oli seuraava:

- Raja-arvot ilmaan kohdistuviin päästöihin säilytetään täsmälleen komis-sion alkuperäisen ehdotuksen mukaisina.
- Sementtiuneille ja muuhun rinnakkaispoltoon hyväksytään komission muutetun ehdotuksen mukainen laskenta ja raja-arvot.
- Veteen kohdistuvien päästöjen raja-arvoihin tehdään muutoksia. Kiintoai-neen ja raskasmetallien rajoja väljennetään, mutta dioksiinien ja furaanien sallittua määrää alennetaan.

16 KOM (1999) 330 98/0289 (COD)

17 Ympäristö, 8, 1999.

- Mittausten suhteen lisätään viranomaisten harkintavaltaa joissakin tapauksissa mutta vain tiukoissa rajoissa.
- Lämpö suositellaan hyödynnettäväksi niin hyvin kuin mahdollista, mutta laitoksen käytön ehdoksi sitä ei aseteta.
- Säädöksen ulkopuolelle jäävät maa- ja metsätalouden sekä elintarviketeollisuuden kasviperäinen jäte, samoin puujäte lukuun ottamatta käsiteltyä puuta, korkki, eräät direktiivin 75/442/ETY poikkeukset sekä kaasun ja öljyn poraukseen liittyvä toiminta.¹⁸

Ilmaan kohdistuvien päästöjen osalta ministerineuvosto säilytti siis ennallaan sen tason, joka vaarallisten jätteiden polttoa koskevassa direktiivissä oli säädetty. Veteen suuntautuvat päästöt neuvosto sen sijaan määritteli osittain uudelleen. Mittaustekniikan kokonaisuuteen ei puututtu. Myöskään komisiota avustavan komitean toimintaan ei tullut muutoksia.

Parlamentti käsitteli tätä yhteistä kantaa ja päätti 15. maaliskuuta 2000 ehdottaa muutoksia. Direktiiviin haluttiin edelleen maininta jätehierarkiasta, jossa jätteiden vähentäminen ja kierrätys asetetaan aina polttamisen edelle. Parlamentin mielestä ehdotuksessa oli liikaa poikkeuksia eivätkä sen asettamat raja-arvot vastanneet parhaita tekniikoita käyttävien laitosten päästötasoa. Valittujen kohteiden suhteen parlamentti päätti toisessa käsittelyssään seuraavaa:

- Ilmaan kohdistuvat päästöt hyväksytään periaatteessa ehdotetussa muodossa.
- Rinnakkaispolton päästörajojen suhteen parlamentti pitäytyy aikaisemmin esittämässään muutosehdotuksissa. Typen oksidien suhteen uusille sementtiuuneille asetettaisiin tiukemmat päästörajat kuin neuvoston yhteinen kanta edellytti.
- Veteen kohdistuvien päästöjen raja-arvoihin ehdotetaan myös tiukennuksia.
- Parlamentti ei hyväksy viranomaisten harkintavallan lisäämistä mittausten menetelmien ja -määrien suhteen.
- Polttamisessa syntyvän lämpöenergian hyödyntämisessä halutaan mukaan maininta sähkön ja lämmön yhteistuotannosta suositeltavana tapana.
- Soveltamisalan määrittelyssä ehdotetaan, että elintarviketeollisuuden kasviperusteisen jätteen poltto rajoitettaisiin niihin tapauksiin, joissa se tehdään

¹⁸ EYVL C 25, 28.1.2000, 17–44.

tuotantopaikalla ja energia hyödynnetään. Paperiteollisuuden ensiomassan valmistus ehdotetaan otettavaksi omana kohtanaan poikkeusluetteloon. Lisäksi todetaan, että radioaktiivista jätettä koskevat muut määräykset.¹⁹

Ministerineuvosto päätti, ettei se voi hyväksyä parlamentin muutosehdotuksia, joten asian käsittely jatkui sovittelukomiteassa. Komitean puitteissa käydyissä keskusteluissa päästiin varsin helposti yhteisymmärryksen lukuun ottamatta kolmea kysymystä, jotka vaativat lisäkeskusteluja. Ensimmäinen kiistakysymys oli elintarviketeollisuuden jätteiden polton rajaus tuotantopaikalle ja polttaminen vain energian tullessa hyödynnetyksi. Toinen oli raporttien laatiminen ympäristövaikutuksista ja niiden julkisuus. Kolmantena kiistaa aiheuttivat jätettä rinnakkaispolttoaineena käyttävien sementtiuunien päästörajat ilmaan. Kun näihin löytyi ratkaisu komission, neuvoston²⁰ ja parlamentin yhteisissä neuvotteluissa, esteet direktiivin tieltä poistuivat.

7.3.5 Päätös direktiivistä

Lopullinen direktiivi annettiin 4. joulukuuta 2000. Säädöksen tavoitteeksi on määritelty jätteiden poltosta ja rinnakkaispoltosta syntyvien päästöjen vähentäminen asettamalla laitoksille määritellyt toimintaedellytykset ja päästöjen raja-arvot. Johdanto-osassa todetaan unionissa vallitseva jätehierarchy, jonka mukaan jätteiden määrän vähentäminen ja kierrätys on asetettava etusijalle polttamiseen verrattuna, mutta koska hävittäminen polttamalla on välttämätöntä, nämä päästöjen raja-arvot tarvitaan. Perusteluissa mainitaan lisäksi, että yhteiset päästörajat ovat tarpeen, jotta mitkään valtiot eivät kilpailisi alempia ympäristöstandardeja käyttäen. Annetut arvot ovat kuitenkin minimiarvoja, joita tiukemmista rajoista kansalliset hallitukset voivat päättää omassa maassaan.

Valittujen keskeisten asiakokonaisuuksien suhteen päätettiin seuraavaa:

- Ilmaan kohdistuvien päästöjen raja-arvot säilyvät komission ehdottamalla tasolla, joka poikkeaa erittäin vähän vaarallisten jätteiden polttoa koskevan direktiivin säädöksistä vuodelta 1994.

19 Euroopan parlamentti (11472/1/99-C5-0274/1999-1998/0289(COD)) .

20 Euroopan parlamentti, istuntoasiakirja A5-0321/2000.

- Rinnakkaispolton kohdalla sementtiuunit jaetaan vanhoihin ja uusiin. Uusien uunien kokonaispäästöjen raja-arvot ovat selkeästi tiukemmat kuin vanhojen. Muulle rinnakkaispoltoille säilytetään suhteellinen laskutapa ja yhteisen kannan mukaiset raja-arvot. Kerätyn yhdyskuntajätteen rinnakkaispolto katsotaan aina sellaiseksi jätteenpoltoksi, johon tätä direktiivin kohtaa sovelletaan.
- Veteen kohdistuvien päästöjen raja-arvot hyväksytään neuvoston yhteisen kannan mukaisina.
- Mittaustekniikasta syntyi hyvin monimutkainen kompromissi. Siinä säilytettiin useita tapauksia, joissa viranomaiset voivat harkintansa mukaan vähentää mittausten määrää.
- Energian hyödyntämisestä sovittiin vain, että se on tehtävä mahdollisuuksien mukaan.
- Direktiivin ulkopuolelle jäävät maa- ja metsätalouden jäte, puhdas puujäte, kasviperäinen jäte elintarviketeollisuudessa ja paperiteollisuuden ensiomassan valmistuksessa, radioaktiivinen jäte sekä kaasun- ja öljynjalostuksen offshore-laitokset. Lisäksi todettiin joidenkin muiden direktiivien alaan kuuluvien jätteiden jääminen ulkopuolelle.²¹

Direktiivistä muodostui jätteenpolton päästöt määrittävä säädös, joka ei ota jäsenvaltioita velvoittavasti kantaa jätehierarchyä tai energian hyödyntämiseen. Ajattelu uusiutuvien energialähteiden käytön edistämisestä tulee esille kasviperäisten biomassojen polton jättämisessä direktiivin ulkopuolelle. Ministerineuvosto mainitseekin tämän perustellessaan yhteistä kantaansa. Vanhojen kattilalaitosten ja sementtiuunien käytölle asetetaan pitkät siirtymäajat. Jäsenvaltioiden virkamiehistä koostuva komitea vastaa edelleenkin ministerineuvostolle, eikä päätösvaltaa erimielisyyksien syntyessä siirretty komissiolle.

Ministerineuvoston alaisen työryhmän suomalainen jäsen yli-insinööri Markku Hietamäki Ympäristöministeriöstä kertoi jätteenpolttodirektiiviä koskevien neuvottelujen olleen varsin erimielisiä. Jätteen poltto osoittautui hänen mukaansa hyvin pitkälle kaupalliseksi kysymykseksi. Saksa ja Hollanti halusivat direktiivin, sillä niiden rakentamat modernit polttolaitokset olivat pahasti vajaakäytössä, koska niiden toiminta-alueelta vietiin jätteitä kustannussyistä Ranskan ja Belgian vanhoihin laitoksiin. Myös saksalaisten laitevalmistajien intressit olivat esillä. Ranskan ongelmana olivat sadat pienet polttolaitokset, ja Ranskan edustajat suhtautuivat aluksi epäillen direktiiviin. Suomen tavoite

21 EYVL L 332 28.12.2000, 91–109.

sallia esilajitellun yhdyskuntajätteen rinnakkaispoltto teollisuuden leijukerroskattiloissa ei saanut ymmärtämystä. Päästöjen raja-arvojen käsittelyä vaikeutti osaltaan pienten pitoisuuksien mittaustarkkuus. Tämä johtikin sitten standardien ja luottamusvälien määrittämiseen. Yhteiset tavoitteet ympäristön laadun suhteen pysyivät taustalla.²²

Direktiivin keskeisten kohtien muotoutuminen on seuraavassa esitetty taulukon muodossa. Vertailukohtana on vaarallisten jätteiden direktiivi vuodelta 1994.

JÄTTEENPOLTTOdirektiivin sisällön muotoutuminen				
	Direktiivi vaarallisten jätteiden poltosta	Komission ehdotus	Parlamentin päätös	Neuvoston yhteinen kanta
Päästöt ilmaan	päästörajat	samat rajat	kuten komissio	kuten komissio
Rinnakkaispoltto	päästörajat	samat rajat sementtiunit mukaan	muutos-ehdotuksia	kuten komissio
Päästöt veteen	ei sisälly	päästörajat	muutos-ehdotuksia	periaatteessa kuin komissio
Mittaukset	tarkka määrittely	periaatteessa sama	kuten komissio	muutoksia
Energian talteenotto		suositus	pakollinen	suositus
Direktiivin ulkopuolelle		puhtaat biomassat	puhtaat biomassat	puhtaat biomassat

Mielenkiintoinen piirre koko prosessissa oli se, että vuoden 1994 direktiivissä määritellyt ilmaan kohdistuvat päästöt hyväksyttiin sellaisinaan lisättyinä vain typen oksideilla, joiden hallinta oli tuolloin vielä tutkimusvaiheessa. Päästöra-

²² Hietamäki 2001

joista ei esimerkiksi avustavassa komiteassa juuri keskusteltu. Myöskään parlamentti ei niihin puuttunut. Erään selityksen mukaan kaikki katsoivat helpommaksi pitäytyä jo kerran hyväksytyissä raja-arvoissa. Toinen mahdollisuus on se, että komissiossa laadittiin 1990-luvun alussa ohjeavot polttamiselle, koska tiedettiin, että jossakin vaiheessa niitä tullaan tarvitsemaan. Komissiohan oli tarkkailijana mukana useissa ilmastokokouksissa, ja sen edustajat tiesivät hyvin, että rajoituksia tullaan aikanaan soveltamaan koko unionissa, vaikka päätöksiä tekivätkin silloin yksittäiset valtiot. Valmisteliko komissio yleiset polttamisen päästöjen rajat ja sovellettiinko niitä ensin vaarallisten jätteiden polton normeihin ja toisessa vaiheessa muuhun jätteenpoltoon? Ajatus tuntuu loogiselta, mutta en ole löytänyt siihen mitään dokumentoitua tukea.

Jäsenvaltiot olivat niin erilaisessa tilanteessa jätteiden lajittelun ja kierrätyksen suhteen ja käsitykset jätteistä energianlähteenä poikkesivat niin paljon toisistaan, että sitovista ohjeista sopiminen olisi ollut vaikeaa. Unionin periaatteisiin on Hiili- ja teräsyhteisön kriisin jälkeen kuulunut puuttumattomuus jäsenvaltioiden sisäiseen resurssien jakoon. Velvoittava ohje jätteenpolton energian hyödyntämisestä olisi samalla määrännyt, miten energiaa tuotetaan. Tämä selittää osaltaan, miksi ministerineuvosto rajoittuikin pelkästään päästöihin. Direktiivien yhdistämistä lukuun ottamatta ministerineuvosto ei ottanut huomioon parlamentin muutosehdotuksia.

Suomen ehdotuksia esilajitellun yhdyskuntajätteen polttamisen sallimisesta rinnakkaispoltona ei hyväksytty. Komissio, ministerineuvosto ja parlamentti olivat yksimielisiä siitä, että esilajiteltu yhdyskuntajäte kuuluu jätteisiin eikä polttoaineisiin. Syynä olivat biomassaan kuulumattomat epäpuhtaudet, jotka polton kautta leviäisivät ympäristöön. Todennäköisesti esilajittelun taso Pohjoismaissa on oleellisesti parempi kuin mihin Etelä-Euroopassa katsottiin voitavan päästä. Käytännön salliminen olisi välttämättä johtanut lajittelun valvontaan, mikä olisi tuonut omat ongelmansa. Joka tapauksessa Suomen ehdotus hylättiin jo komissiossa, vaikka sillä Suomen kannalta oli selkeät perusteet. Pakkausedirektiiviä käsiteltäessä Saksa halusi pitää voimassa kiellon pakkausmateriaalien käytöstä energian tuotannossa. Kielto ei perustunut tutkimustuloksiin, mutta silti komissio otti sen huomioon ehdotustaan laatiesaan. Suuren ja pienen jäsenvaltion toiveet saivat selkeästi erilaisen kohtelun. Jätteenpolttodirektiivi on kerätyn jätteen suhteen varsin johdonmukainen, sillä esimerkiksi paperiteollisuuden ensiömassan valmistuksen jätteet voidaan polttaa direktiivin ulkopuolella, kun taas paperin kierrätyksen jätteet kuuluvat direktiivin piiriin.

Päätösprosessi oli varsin pitkälle unionin instituutioiden välinen. Yksittäisten hallitusten kesken ei tullut esiin merkittäviä erimielisyyksiä, eikä mikään

hallituksista ajanut voimakkaasti omia ajatuksiaan direktiivin sisällöksi. Prosessi oli siis ensisijaisesti instituutioiden välinen ja seurasi siten uusinstitutionalismia. Vähitellen kasvanut paine yhteisen säädöksen tekemiseksi, komission aktiivinen toiminta ja hallitusten pitäytyminen vain hyväksymään komission ehdotukset täyttää myös Wayne Sandholtzin edustaman uusfunktionalismin tunnusmerkit. Keskusteluun tulleiden asioiden suuri määrä ja niiden kaupallinen luonne, johon yli-insinööri Markku Hietamäki kiinnitti huomiota, viittaavat puolestaan Marksian luonnehdintaan monikerrosmallista.

7.3.6 Toimijoiden intentioiden tarkastelu

Kysymys jätteiden hyödyntämisestä ja hävittämisestä eri menetelmillä on 1990-luvulla tullut koko ajan tärkeämmäksi etenkin korkean kulutustason maissa. Euroopan unionin alueella jätteiden määrä on jatkuvasti kasvanut ja yhdyskuntajätteen osuuden kasvu on ollut koko jätemäärän keskimääräistä kasvua suurempi. Kaatopaikkojen täyttyminen ja erilaisten puhdistamolietteidien kasvava määrä ovat lisänneet kiinnostusta jätteenpolttoon. Euroopan unionissa suurimmat jätteen tuottajat ovat tilastojen mukaan Saksa ja Ranska. Tarkastelen seuraavassa komission, parlamentin ja näiden kahden jäsenvaltion hallitusten toimintaa tässä kysymyksessä sekä Suomen suhtautumista direktiiviehdotukseen.

Jätteenpolttodirektiiviä säädettäessä komission tavoitteena oli jätteen polton päästöt määrittävä ympäristösäädös. Komission ensimmäinen direktiiviehdotus oli päästöjen ja mittausvaatimusten osalta lähes sama kuin vaarallisten jätteiden polttoa koskeva direktiivi vuodelta 1994 ja siihen annettu jätevesiä koskeva muutosesitys vuodelta 1997. Kahden jätteenpolttodirektiivin yhdistämisestä oli keskusteltu jo alkuvaiheessa, mistä mainitsee esimerkiksi EWWE tammikuussa 1999.²³ Olemassa olevan direktiivin laajentaminen olisi kuitenkin saattanut olla komission kannalta ongelmallinen. Sen varsin tiukat päästörajat olisivat tulleet uudelleen käsittelyyn ja mahdollisesti muutettaviksi. Toiseksi sementtiuunit oli jätetty aikaisemman direktiivin ulkopuolelle ja nyt ne haluttiin mukaan. Komissio teki tässä tilanteessa päätöksen erillisestä direktiivistä ja yhdisti päätettävänä olevan yleisen jätteenpolttodirektiivin ja toteutusvaiheessa olleen vaarallisten jätteiden polttoa koskevan direktiivin vasta sitten, kun ministerineuvosto ja parlamentti olivat neuvottelujen jälkeen kirjanneet poliittisen yhteisymmärryksen asiasta.

23 EWWE 22.1.1999.

Parlamentti ehdotti jätteenpolttodirektiivin ja vaarallisten jätteiden polttoa koskevan direktiivin yhdistämistä perustellen ehdotustaan säädösten selkeytymisellä. Parlamentti otti myös esille ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen turvaamiseksi sovitun ohjelman vuodelta 1993 ja vaati sen mukaisesti jätteiden määrän vähentämistä ja jätehierarkiaa koskevat ohjeet direktiiviin. Edelleen parlamentti halusi selvän vaatimuksen jätteenpoltossa vapautuvan energian hyödyntämisestä. Parlamentti otti näin laajemman tarkastelukulman kiinnittäen huomiota jätteiden käsittelyyn yleisemmin ja energian hyödyntämiseen. Parlamentti ehdotti lisäksi joitakin tiukennuksia päästörajoihin, mutta kokonaisuutta ajatellen erot niissä olivat vähäisiä.

Teknisesti vanhentunut ja huonosti hallittu jätteen poltto oli merkittävänä lähteenä ilmaan joutuville myrkyllisille aineille, joista tärkeimpiä olivat dioksiinit. Saksan liittohallitus on ympäristönsuojeluun liittyvissä kysymyksissä ollut varsin aktiivinen, ja Saksassa asetettiinkin jätteenpolton dioksiinipäästöille hyvin tiukat rajat, mikä johti mittavaan uusien jätteenpolttolaitosten rakentamiseen ja vanhojen saneeraamiseen. Energian tuotantoa ei Saksassa yleensä yhdistetty jätteen polttoon, vaan laitokset rahoitettiin jätemaksuilla. Uusien tehokkaiden polttolaitosten käsittelymaksut muodostuivat selvästi korkeammiksi kuin Ranskassa ja Belgiassa sijaitsevien vanhojen laitosten. Jätevirta suuntautui sen vuoksi naapurimaista näihin vanhoihin laitoksiin, joiden kilpailuetu perustui korkeampiin päästöihin, ja Saksan modernit laitokset jäivät pahasti vajaakäytölle. Näin hallituksen ympäristönsuojelun tavoitteet eivät toteutuneet ja tehdyt investoinnit näyttivät turhilta. Tässä tilanteessa liittohallitus ryhtyi voimakkaasti ajamaan koko unionia koskevia jätteenpolton säädöksiä. Hollannin hallitus oli paljolti samanlaisessa tilanteessa.

Ranskassa oli useita satoja pieniä ja vanhanaikaisia jätteenpolttolaitoksia, joiden päästöt ylittivät ehdotetut raja-arvot. Niiden korvaaminen olisi mittava urakka. Ranskan hallitus suhtautuikin uuteen direktiiviin aluksi varauksin. Ymmärrettyään muutoksen välttämättömyyden ympäristön kannalta se luopui aktiivisesta vastustuksestaan mutta ei halunnut nopeita muutoksia.²⁴ Ranskan hallituksen suhtautuminen kuvastaa käsitykseni mukaan usean muunkin jäsenvaltion hallituksen kantaa.

Suomessa jätteiden poltto oli kehittynyt erilaiseen suuntaan. Täällä jätteet esilajiteltiin syntypaikalla ja palavasta osasta prosessoitiin polttoainetta tai se poltettiin sellaisenaan lisäpolttoaineena leijukerroskattiloissa. Päästöt arvioitiin niin vähäisiksi, ettei niistä ollut terveydellistä haittaa. Suomalaiset halu-

24 EWWE, 16.4.1999.

sivat jatkaa tätä toimintaa, koska se vähensi kuljetustarvetta harvaan asutussa maassa. Suomen hallitus ajoikin tämän puhtaan jätteen rinnastamista varsinaisiin polttoaineisiin.

7.4 Yhteenvedo jätteenpolttodirektiivin päätösprosessista

Saksan ja Hollannin hallitukset ajoivat aktiivisesti jätteenpolttodirektiivin säätämistä. Ne olivat omassa maassaan saattaneet voimaan tiukat normit jätteenpolton dioksiinipäästöille. Molemmissa maissa rakennetut modernit ja ympäristöä vähän kuormittavat polttolaitokset olivat kilpailukyvyttömiä verrattuna Ranskan ja Belgian laitoksiin, joille sallittiin korkeammat päästöt. Saksan ja Hollannin aloitteesta muut jäsenvaltiot joutuivat ottamaan koko unionia koskevat normit käsittelyyn. Ympäristöministerit veivät asian päätökseen huolimatta joissakin jäsenvaltioissa odotettavissa olevista ongelmista.

Alberta Sbragia on kuvannut tyypillistä tilannetta Euroopan unionin ympäristösäädöksistä päätettäessä. Hänen mukaansa jäsenvaltiot jakautuvat ”vetäjiin” ja ”vitkastelijoihin”. Vetäjämaiden hallitukset ovat hyvin tietoisia ympäristöuhkista ja säätävät tiukkoja normeja omaan maahansa. Yleinen mielipide tukee hallitusten toimia. Näiden maiden yritykset joutuvat kuitenkin tiukkojen ympäristönormien takia vaikeaan kilpailutilanteeseen vitkastelijamaiden yritysten kanssa. Vetäjämaiden hallitukset pyrkivät saamaan kotimaassa säätämänsä normit koko unionia koskeviksi, ja yritysten kilpailutilanteen vaikeutuminen lisää painetta toimia tähän suuntaan. Vetäjämaiden hallitukset painostavat komissiota ottamaan kyseiset asiat esille. Vitkastelijat joutuvat tällöin Brysselissä ottamaan käsittelyyn kysymyksiä, joista he eivät muuten neuvottelisi. Yleensä päädytään kompromissiin, jonka kaikki voivat hyväksyä. Vitkastelijamaiden ympäristöministerit haluavat parantaa ympäristön tilaa omassa maassaan, ja niiden hallituksilla on usein ongelmia selittää päätöksiä omille kansalaisilleen, koska ympäristösäädöksiä arvioidaan usein vain kustannuksina. Tyypillisiä vetäjämaita ovat olleet Saksa, Hollanti ja Tanska.²⁵ Jätteenpolttodirektiivin säätäminen noudatti tarkoin tätä kaavaa.

Parlamentti ehdotti jätteenpolttodirektiivin yhdistämistä aiempaan vaarallisten jätteiden polttoa koskevaan direktiiviin. Sen jälkeen parlamentti ja ministerineuvosto kävivät epäviralliset keskustelut ja ilmeisesti sopivat alustavasti keskeisistä kohdista ennen komission muutetun ehdotuksen antamista.

25 Sbragia 1996, 236–255.

Ministerineuvosto päätti yhteisestä kannastaan varsin pitkälle tämän muutetun ehdotuksen mukaisesti. Komission tavoin ministerineuvosto katsoi, että kyseessä on puhtaasti ympäristönsuojelua koskeva säädös, joka määrittelee jätteenpolttolaitosten päästöraajat. Parlamentin yleisempää näkökulmaa ja siihen liittyviä ehdotuksia neuvosto ei siis hyväksynyt.

Parlamentti piti kiinni muutosehdotuksistaan myös toisessa käsittelyssä, ja niin jouduttiin sovittelukomiteaan. Sitkeimmät erimielisyydet koskivat elintarviketeollisuuden biojätteen polttamispaikkaa, ympäristöraporttien tekoa ja julkisuutta sekä sementtiuunien typpioksidien päästörajaa. Kokonaisuuden kannalta ovat mielestäni kyseessä varsin vähäiset asiat. Tällä perusteella päätelisin, että kyseessä ei perimmältään ollut itse asia vaan enemmänkin kiistely arvovallasta.

Jätteenpoltto on keskeinen osa jätehuollon kokonaisuutta ja liittyy läheisesti myös energiakysymyksiin. Euroopan unionilla on useita ohjelmia, joiden tavoitteena on uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen. Biomassan poltto on eräs tähän ryhmään kuuluva menetelmä. Unionin hyväksymä ohjelma ympäristönsuojelusta ja kestävän kehityksen turvaamisesta sijoittaa puolestaan jätteenpolton jätestrategiaan. Ohjelmien tavoitteissa on tiettyä ristiriitaisuutta. Jätteenpolttodirektiivistä päätettiin pelkästään ympäristönormien kannalta, ja direktiivi määrittelee vain polttolaitosten päästöjen raja-arvot ja niihin välittömästi vaikuttavat prosessisuureet. Komissio teki ehdotuksessaan tämän rajauksen, joka sitten tuli lopulliseen direktiiviinkin. Näin välttyttiin antamasta kiihokkeita ja rajoituksia samoista asioista, mikä käytännön asioiden hoitamisen kannalta on perusteltua.

Ministerineuvosto toimi varsin yhtenäisenä, eivätkä yksittäisten hallitusten tavoitteet nousseet käsittelyssä merkittävästi esille. Neuvosto hyväksyi direktiivien yhdistämisen mutta jätti parlamentin säädöksen yksityiskohtiin menevät ehdotukset huomioon ottamatta. Vasta sovittelukomiteassa se myöntyi muutamiiin parlamentin muutosehdotuksiin. Neuvosto hyväksyi komission aiemman direktiivin mukaiset ehdotukset sellaisenaan ja puuttui vain veteen kohdistuvien päästöjen raja-arvoihin, jotka olivat uutena asiana käsittelyssä.

Kaiken kaikkiaan jätteenpolttodirektiivi oli vaarallisten jätteiden polttoa koskevan direktiivin laajennus. Kun direktiivien yhdistämisestä oli sovittu, hallitusten välillä ei noussut esille merkittäviä erimielisyyksiä, vaan aiemman säädöksen päästöarvot haluttiin sellaisenaan siirtää uuteen direktiiviin. Sementtiteollisuuden vaatimuksiin ei suostuttu. Suomi luopui tavoittelemasta lupaa yhdyskuntajätteen polttoon direktiivin ulkopuolella. Direktiivistä päätettiin yksimielisesti. Ympäristöministerit siis katsoivat, että kaikkien intressi oli jätteenpolton päästöjen saaminen hallintaan, ja olivat valmiita kompromisseihin

unionin tasolla. Tässä tapauksessa toteutui Hans J. Morgenthaun sanonta, että realistinen teoria ei vaadi, että aina ja kaikissa asioissa syntyy kiistaa hallitusten välillä. Tässä tapauksessa kiistaa sen sijaan käytiin sekä muiden instituutioiden sisällä että parlamentin ja muiden instituutioiden välillä.

Komissio, ministerineuvosto ja parlamentti esiintyivät tässä päätösprosessissa varsin tasaveroisina. Komissio valmisteli ehdotukset ja parlamentti ja ministerineuvosto sopivat, miten asiassa edetään. Yksittäisten valtioiden jyrkkiä mielipiteitä ei tullut esille. Prosessi oli unionin instituutioiden välinen ja noudatti siis pääpiirteittäin uusinstitutionalismia. Ministerineuvoston alaisen komitean keskeinen rooli taas painotti hallitusten osuutta. Toisaalta jätteenpolto osoittautui yli-insinööri Markku Hietamäen mukaan varsin kaupalliseksi kysymykseksi, ja laitevalmistajienkin intressit tulivat ministerineuvoston alaisessa komiteassa esille²⁶. Hallitusten virkamiehet menettelivät Gary Marksin monikerrosmallin mukaisesti siirtämällä periaatteessa kansallisesti ratkaistavaksi kuuluvia asioita yhteiseen käsittelyyn. Päätösprosessissa oli jälleen havaittavissa usean teorian mukaisia piirteitä.

John Petersonin ja Elisabeth Bombergin luokittelun mukaan päätöksenteon jätteenpolttodirektiivin tyyppisistä säädöksistä tuli noudattaa uusinstitutionalismia, mikä tapahtuikin. Helen Wallacen päätösmetodeista prosessi noudatteli unionin säätelymallia, mikä sekin oli ennakoitua mukaista.

Kokonaisuutena komissio edusti päätösprosessissa teknistä tietämystä ja ehdotti hyväksytyin linjan sekä päästöjen että energian hyödyntämisen osalta. Se joutui sovittamaan uuden direktiivin säädösehdotukset siten, ettei juuri voimaan tulleen vaarallisten jätteiden polttoa koskevan direktiivin kanssa tulisi ristiriitaa. Parlamentti otti esille jätestrategian ja halusi laajempaa keskustelua energian tuotannosta. Yksittäisten hallitusten kannanotot eivät nousseet merkittävästi esille, vaan ministerineuvosto otti kantaa instituutiona. Päätösprosessi oli suurilta puitteiltaan unionin instituutioiden välinen.

26 Hietämäki 2001.

8 TARKASTELU TEEMOJEN AVULLA

8.1 Tämän tutkimuksen teemat

Teemojen käyttäminen on vertailevassa politiikan tutkimuksessa keino kohdistaa huomio tiettyihin tärkeiksi katsottuihin kohteisiin tai kehityskulkuihin ja samalla rajata tarkasteltavaa aluetta. Teemoiksi tutkija valitsee aiheita, jotka hänen mielestään ovat keskeisiä meneillään olevan tutkimuksen tavoitteiden kannalta. Olen tämän tutkimuksen teemoiksi valinnut kolme kysymystä. Ensimmäiseksi tarkastelen, millaista oli unionin instituutioiden ja jäsenvaltioiden hallitusten toiminta ja mitkä niiden keskinäiset suhteet päätösprosesseissa, toiseksi, miten ideat näkyvät päätöksissä, ja kolmanneksi arvioin, millainen oli päätösten laatu.

Unionin instituutioiden toiminta ja niiden väliset suhteet päätösprosessissa ovat päätöksen muotoutumisen kannalta erittäin tärkeitä. Hallitustenvälisyyden ollessa Euroopan unionin tutkimuksen valtavirtana olivat jäsenvaltioiden hallitukset voimakkaasti esillä. Uusfunktionalismi sen sijaan painotti komission toimintaa, ja ajoittain onkin puhuttu komission johtajuudesta. Tällä hetkellä ovat selkeänä mielenkiinnon kohteena unionin instituutiot ja päätöksentekoa tarkastellaan usein niiden välisenä prosessina. Unionin keskeisten instituutioiden painoarvot ovat siis vaihdelleet tutkijoidenkin käsityksissä. Olen valinnut tämän tarkastelun ensimmäiseksi teemaksi unionin instituutioiden toiminnan ja niiden väliset suhteet päätöksenteossa, mutta laajennan tarkastelun ministerineuvoston osalta koskemaan myös jäsenvaltioiden hallituksia.

Ideoiden käyttäminen päätösten selittämisessä on viime vuosikymmenen aikana saanut lisääntyvää huomiota, koska pelkästään intresseihin perustuva analysointi on katsottu riittämättömäksi. Tutkimussuuntauksista uusinstitutionalismi lähtee siitä, että unionin instituutioihin muodostuu normeja ja ajattelutapoja, jotka ohjaavat päätöksentekoa. Myös ideologioilla, esimerkiksi liberalistisella talouspolitiikalla, on katsottu olevan vaikutusta unionin toimintaan. Toinen teemani onkin ideoiden vaikutus. Etsin silloin vastausta kysymykseen, näkyvätkö ideat unionin päätöksenteossa.

Päätösten laatu on unionin tulevaisuuden kannalta ensiarvoisen tärkeä. Uusien säädösten on oltava tasapainossa unionin tavoitteiden kanssa ja ohjattava kehitystä yhteisön kannalta haluttuun suuntaan. Jos päätöksissä on kohtia, jotka eivät täytä näitä ehtoja, poikkeamien syiden analysointi saattaa paljastaa uusia piirteitä unionin päätöksenteosta. Siksi pohdin kolmannen teeman kohdalla, tuottavatko unionin päätösprosessit hyviä päätöksiä.

8.2 Instituutioiden toiminta ja niiden väliset suhteet

8.2.1 *Komission toiminta*

Komission tehtävänä on alusta saakka pidetty niiden intressien edustamista, jotka ovat tuoneet jäsenvaltiot yhteen¹. Komission katsotaan edelleenkin edustavan yhteisön näkökulmaa. Vaikka komission asema on ajan mukana muuttunut, aloiteoikeus ja tehtävä päätösten valmistelijana antavat komissiolle edelleen tärkeän paikan päätösprosesseissa. Komission vallan perusteena pidetään yleisesti asiantuntemusta, joka ilmenee sen neuvottelutaidossa ja ehdotusten sisällössä päätösprosessien aikana. Puhutaan myös komissiolle muodostuvasta johtajuudesta unionin sisällä. Komission on direktiivejä säädettäessä pidettävä huolta siitä, että säädös ratkaisee sen ongelman, jota varten se tehdään. Toisaalta tavoitteena on hallittu päätösprosessi, minkä vuoksi komissio kuulostellee suurten jäsenvaltioiden mielipiteitä eikä yleensä asetu suuren jäsenvaltion jyrkkää kantaa vastaan.²

Komission laatiessa ehdotustaan pakkausedirektiiviksi tilanne oli varsin ongelmallinen. Hollannissa ja Belgian Flanderissa oli saatettu voimaan säädös, joka edusti korkeaa ympäristönsuojelun tasoa ja perustui tekniikan tutkimuksen antamaan käsitykseen jätteen hyödyntämisen optimoinnista. Saksan liittohallitus halusi toisenlaisen säädöksen. Komissio päätyi myötäilemään Saksan kantaa mutta joutui samalla tinkimään unionissa sovituista periaatteista. Parlamentti ja ministerineuvosto muuttivatkin sitten ehdotusta keskeisiltä kohdilta. Ensimmäisen ehdotuksensa jälkeen komissio oli varsin passiivinen eikä pyrkinyt sovittelemaan hallitusten välistä kiistelyä. Se ei myöskään puuttunut Saksan valtion tuella harjoitettuun kierrätyspaperin polkumyyntiin. Pakkausedirektiivin päätösprosessissa tuli hyvin esiin usean tutkijan toteamus, että

1 Esim. Lindberg 1963, 4–8, Lindberg – Scheingold 1970, 82.

2 Esim. Rehn 1998, 52–53.

komission on otettava huomioon suurten jäsenvaltioiden preferenssit³. Mark Pollack on lisäksi todennut, että komission toiminta vaikeutuu jatkossa, jos se asettuu suuren jäsenvaltion jyrkkää kantaa vastaan. Komission on näin ollen vaikea toimia tehokkaasti, jos suurten jäsenvaltioiden välillä on vakavia erimielisyyksiä.⁴ Tämä tuli erittäin hyvin näkyviin. Alberta Sbragia on puolestaan havainnut, että komission sisällä saattaa ympäristökysymyksissä olla toisinaan niin suuria erimielisyyksiä, että sen toiminta lamaantuu.⁵

Sähkömarkkinadirektiivin taustalla oli EY:n tuomioistuimen päätös, jolla määriteltiin sähkö tavaraksi, jonka kauppaan tuli soveltaa sisämarkkinasäädöksiä. Tässä tilanteessa komissio katsoi tehtäväkseen ryhtyä avaamaan sähkömarkkinoita lainsäädännön avulla. Jäsenvaltioista Ranska oli rakentanut runsaasti sähköntuotantokapasiteettia ja halusi myydä sähköä muihin maihin. Britannia oli avannut sähkömarkkinansa, mikä aiheutti rajuja muutoksia toimialalla ja vaikeita sosiaalisia ongelmia. Saksa puolestaan oli periaatteessa valmis markkinoiden avaamiseen, mutta halusi välttää sosiaaliset ongelmat ja päättää markkinoidensa avautumisen nopeudesta itse. Komission ensimmäinen ehdotus sisälsi tarkat ohjeet siirtojärjestelmästä ja asiakkaiden kanssa toimimisesta mutta jätti markkinoiden avaamisen jäsenvaltioiden hallitusten ratkaistavaksi. Komission ehdotuksen mukainen ratkaisu olisi ollut ensimmäinen askel markkinoiden vapauttamisessa. Tässä tulee hyvin esille komission pitkäjänteisyys. Sen on edettävä hitaasti, jos nopea eteneminen näyttää tuovan vakavia ongelmia. Komission ehdotusta seurasivat tiukat neuvottelut, joissa komissio esiintyi koko ajan aktiivisesti ja muutti joustavasti esityksiään kompromissin aikaansaamiseksi.

Kun jätteenpolttodirektiivin säätämismenetti aloitettiin, unionissa oli toteutusvaiheessa direktiivi vaarallisten jätteiden polttamisesta. Komissio ehdotti erillistä direktiiviä, joka sisältäisi päästöjen osalta saman tason kuin vaarallisia jätteitä koskevassa säädöksessä. Komissiolla oli mitä todennäköisimmin pitkän tähtäyksen suunnitelma päästörajoista, jota suunnitelmaa toteutettiin osa kerrallaan. Sen takia päästörajat uudemmassakin ehdotuksessa ovat samat. Komission pitkän tähtäyksen suunnittelu tuli siis tällä tavoin esille. Parlamentti ja ministerineuvosto yhdistivät sitten yhteisellä päätöksellään edellä mainitut direktiivit. Säädös tehtiin hyvin pitkälle komission ehdotuksen mukaisena, ja erityisesti komission ja ministerineuvoston kannat erosivat toisistaan vain aivan vähäisissä yksityiskohdissa.

3 Esim. Rehn 1998, 80–82.

4 Pollack 1996, 487 ja 1997, 129.

5 Sbragia 1996, 244–246.

8.2.2 *Parlamentin toiminta*

Parlamentin katsotaan usein edustavan unionin kansalaisia, koska se on ainoa suorilla vaaleilla valittu unionin toimielin. Sen asema unionin lainsäätäjänä vahvistui koko 1990-luvun ajan. Vallan kasvu toi mukanaan myös vastuun lisääntymisen. Parlamentin toiminnassa on huomattava, että asiat päätetään yksityiskohtia myöten isossa salissa, minkä vuoksi kannanotot sisältävät runsaasti äänestyspäätöksiä.⁶ Tämän takia parlamentin onkin sanottu olevan parhaimmillaan politiikkakysymyksissä, mutta yksityiskohdissa päätösten sisäinen johdonmukaisuus kärsii.

Pakkausdirektiiviä käsitellessään parlamentti poikkesi komission ehdotuksesta ja asetti jätteen talteenoton aika- ja määrätavoitteet oman harkintansa mukaan. Valittu taso tuli sitten lopulliseen direktiiviinkin, joten päätöstä voidaan pitää hyvin perusteltuna. Päätäessään myrkyllisten aineiden pitoisuuksista parlamentti taas otti mukaan materiaalien valmistukseen liittyviä rajoituksia, jotka käytännössä koskivat lähinnä graafista teollisuutta ja joille ei ollut tieteellistä perustaa. Amie Kreppel on esittänyt käsityksen, että parlamentti saattoi tuohon aikaan esittää ideologisesti värittyneitä ehdotuksia, jotka oli tarkoitettu pikemminkin julkisuuteen kuin hyväksyttäväksi unionin lainsäädäntöön.⁷ Pakkausdirektiivin myrkyllisiä aineita koskeva kohta on mielestäni hyvä esimerkki tällaisesta menettelystä.

Sähkömarkkinadirektiivin päätösprosessissa komissio otti ehdotuksensa lähtökohdaksi markkinoiden säätelyn jäsenvaltioiden hallitusten kautta, ja tälle säätelylle tuli unionin luoda periaatteet. Parlamentti siirsi ajattelua selkeästi markkinoiden vapauttamisen suuntaan ehdottamalla esimerkiksi vapaan kilpailun sallimista sähkön tuotantoa koskevia investointeja toteutettaessa. Direktiivin esteenä oli pitkään Saksan ja Ranskan hallitusten kiista sähkömarkkinoiden vapauttamisen tasosta. Esimerkiksi Helen Wallace on todennut, että parlamentti ei yleensä puutu jäsenvaltioiden hallitusten välisiin kiistoihin.⁸ Näin parlamentti menetteli tässäkin tapauksessa.

Jätteenpolttodirektiiviä säädettäessä parlamentti ehdotti uuden direktiivin yhdistämistä aiemman vaarallisten aineiden polttoa koskevan direktiivin kanssa. Näin vähennettiin säädösten lukumäärää, mikä oli hyvin perusteltu toimenpide. Parlamentti ja ministerineuvosto sopivatkin tällaisesta menette-

6 Esim. Bergman – Raunio 2001, 123–124.

7 Kreppel 2002, 214–216.

8 Wallace 2000, 29–44.

lystä. Yksityiskohdissa parlamentti osoitti johdonmukaisuuden puutetta pitämällä tiukasti kiinni joidenkin maatalouden jätteiden polton säätelystä, vaikka puhtaat luonnontuotteet oli jo sovittu jätettäväksi direktiivin ulkopuolelle. Kyseessä olivat tällöin yhden jäsenvaltion sisäiset asiat, joihin puuttuminen unionin tasolla on erittäin poikkeuksellista jo unionin periaatteiden valossa. Ilmeisesti parlamentin enemmistö päätti vähäisestä asiasta enempää ajattele-matta.

8.2.3 Hallitusten ja ministerineuvoston toiminta

Ministerineuvostoa on perinteisesti pidetty unionin tärkeimpänä päättävänä elimenä. Tässä tutkimuksessa sovelletun ajattelun mukaan jäsenvaltioiden hallitusten edustajat kokoontuvat tekemään päätöksiä ministerineuvostossa, mutta samalla tämä instituutio vaikuttaa heidän päätöksentekoonsa. Asioiden käsittelyssä pidetään tavoitteena päästä konsensukseen, vaikka enemmistö-päätökset olisivatkin mahdollisia. Neuvotteluissa seurataan enemmistön muodostumista ja tilanteen vaatiessa annetaan periksi, jotta estettäisiin omien intressien kannalta vielä huonompien vaihtoehtojen pääsy enemmistöön. Päätökset ovat usein luonnehdittavissa hallitusten kannalta ennemminkin hyväksyttäväksi kuin hyväiksi. Kunkin jäsenvaltion sisäpoliittisella tilanteella on aina vaikutusta sen hallituksen käyttäytymiseen ministerineuvostossa. Andrew Moravcsik puhuu kahden rintaman sodasta ja Neill Nugent sisäpoliittisista tarpeista johtuvista taktisista manöövereistä⁹.

Pakkausdirektiiviä säädettäessä vallitsi selkeä vastakkainasettelu, jossa suurista jäsenvaltioista toisella puolen oli Saksa ja toisella Ranska ja Britannia. Saksan liittohallituksen kantaan vaikuttivat voimakkaasti osavaltiotasolla tehdyt sopimukset, joihin se ei halunnut puuttua. Liittohallitus tuki vaatimuksiaan saattamalla direktiiviehdotuksen käsittelyn aikana voimaan kansallisen pakkausasetuksensa. Ranska ja Britannia katsoivat Saksan toiminnan loukkaavan unionin perussääntöjä ja pyrkivät muuttamaan Saksan asetusta pakkausdirektiivin avulla. Asiasta päätettiin äänestäen, jolloin enemmistön muodostivat Ranskan ja Britannian lisäksi Välimeren maat. Uskoiko Saksan liittohallitus riittävän kannatuksen saavuttamiseen vai oliko kyseessä Neill Nugentin mainitsema kotimaan sisäisiin tarpeisiin suunnattu taktinen manööveri, jää tässä

9 Nugent 2003, 356–360.

tutkimuksessa avoimeksi. Joka tapauksessa direktiiviä ryhdyttiin toteuttamaan tarmokkaasti myös Saksassa.

Sähkömarkkinadirektiiviä säädettäessä olivat selkeästi vastakkain Saksan ja Ranskan hallitusten kannat. Ranska halusi avata markkinat ja myydä sähköä muihin maihin. Saksa suhtautui periaatteessa myönteisesti markkinoiden avaamiseen, mutta halusi itse päättää omien markkinoidensa avautumisen nopeudesta. Konsensuksen hakeminen ministerineuvostossa kesti yli kaksi vuotta. Koko ajan neuvottelut olivat käynnissä, ja puheenjohtajan vaihtuessa puolen vuoden välein tuli käsittelyyn aina uusia kompromissiehdotuksia. Komissio painosti neuvottelijoita koko ajan. Alustava päätös syntyi sitten kahdenvälisissä neuvotteluissa ja neuvottelutulos vahvistettiin ministerineuvostossa.¹⁰ Saksan liittohallitus kävi sähkömarkkinadirektiivin säätämisen prosessissa tyypillistä kahden rintaman sotaa. Se halusi eroon hiilentuotannon tukiaisista ja saattoi siinä nojata EU:n vaatimukseen. Toisaalta liittohallitus halusi välttää vaikeita sosiaalisia ongelmia hiilentuotantoalueilla ja vedota tähän vaatiessaan hallituksille kontrollia vapauttamisen aikataulusta. Ranskan hallitus ei halunnut ministerineuvostossa painostaa Saksaa vaan esitti omia vaatimuksiaan. Saatuaan ehdotuksensa hyväksytyiksi Ranskan hallitus ei niitä toteuttanut¹¹. Kyseessä oli ilmeisesti Ranskan hallituksen taktinen manööveri paineen luomiseksi komission ja Saksan välisille neuvotteluille.

Jätteenpolttodirektiiviä säädettäessä ei jäsenvaltioiden hallituksissa ollut merkittäviä mielipide-eroja, vaan kaikki halusivat yhteiset säädökset jätteiden polttamisesta. Ministerineuvosto suostui parlamentin ehdotukseen yhdistää toteutusvaiheessa oleva vaarallisten jätteiden polttodirektiivi ja käsittelyyn tullut yleisempi direktiivi. Samassa neuvottelussa ilmeisesti sovittiin myös aiemman direktiivin päästörajoiden siirtämisestä myöhempään säädökseen. Ministerineuvosto keskusteli direktiivin rajauksista mutta hyväksyi komission ehdottamat päästörajat periaatteessa sellaisinaan. Ministerineuvosto otti kantaa instituutiona ilman suurten jäsenvaltioiden välisiä näkyviä erimielisyyksiä.

8.2.4 Instituutioiden yhteistyö päätösprosesseissa

Pakkausdirektiivin päätösprosessissa komission osuus rajoittui ehdotuksen kirjoittamiseen. Pääosaston ensimmäisen luonnoksen esittämisestä komission virallisen ehdotuksen julkaisemiseen kului lähes puolitoinen vuosi, joten pro-

¹⁰ Lepistö 2000.

¹¹ Rasi-Kurronen 2000.

sessi oli komissiolle vaikea. Komission valmisteluvaiheen aikana Saksa saattoi voimaan pakkausasetuksensa, jota komission ehdotus sitten myötäili. Näin komissio toimi ministerineuvoston ohjeellisen päätöslauselman vastaisesti. Myöhemmin parlamentti ja ministerineuvosto muuttivat esityksen sisällön oleellisesti. Nämä instituutiot olivat joissakin keskeisissä asioissa samoilla linjoilla, toisissa taas täysin eri mieltä. Direktiivin sisällöksi tuli enemmistön muotoilu, joka hyväksyttiin äänestyspäätöksellä ministerineuvostossa. Parlamentissa ehdotettu hylkääminen ei saanut riittävää kannatusta, joten ministerineuvoston päätös jäi voimaan. Kolmen keskeisen instituution yhteistoimintaa ei juuri ollut havaittavissa. Neill Nugent toteaa, että ministerineuvosto ja parlamentti pyrkivät ohjaamaan komissiota julkilausumilla, jotka eivät sido komissiota mutta joita on vaikea jättää huomioimatta¹². Tässä prosessissa komissio syrjäytyi toimittuaan neuvoston ohjeiden vastaisesti. Parlamentissa ei puolestaan syntynyt määränemmistöä ministerineuvoston päätöksen kumoamiseksi. Ministerineuvosto oli siis erittäin vahva tässä päätösprosessissa.

Sähkömarkkinadirektiivin taustana oli EY:n tuomioistuimen päätös määrittellä sähkö tavaraksi. Komissio katsoi sen jälkeen tehtäväkseen saattaa voimaan sisämarkkinasäädökset tällä alueella. Komission tukena olivat yleinen ajattelu unionissa ja tuomioistuimen päätös, joten sen asema oli vahva alusta alkaen. Komissio toimikin aktiivisesti koko prosessin ajan. Saadakseen asian päätökseen komissio toi esille virallisesta ehdotuksestaan poikkeavia esityksiä ja painosti hallituksia uhaten monopolisäännösten käyttöönotolla, ellei asiassa edettäisi. Neuvottelut käytiin suurelta osalta ministerineuvoston alaisessa komiteassa, jossa komissionkin edustaja oli mukana. Kompromissia etsittiin yli kaksi vuotta ennen sovun löytymistä. Ratkaisun avaimet olivat Saksan ja Ranskan hallitusten käsissä, ja komissio vaati niiltä ratkaisua. Parlamentti toi uusia ajatuksia keskusteluun mutta pysyi sivussa varsinaisesta päätöksenteosta.

Jätteenpolttodirektiiviä säädettäessä parlamentti otti aktiivisen roolin. Kun komissio oli tehnyt ehdotuksensa, parlamentti halusi yksinkertaistaa unionin lainsäädäntöä asettamalla jätteenpolton pelkästään yhden direktiivin alaisuuteen. Päätösprosessissa ei tullut esille yksittäisten hallitusten voimakkaita kannanottoja, vaan ministerineuvosto otti kantaa instituutiona. Komission ja neuvoston näkemykset olivat varsin samanlaisia, ja keskustelussa toisella puolella olivatkin komissio ja ministerineuvosto ja toisella parlamentti. Direktiivi valmistui ilman suuria riitaisuuksia selkeästi nopeammin kuin kaksi muuta tarkastelussa olevaa.

12 Nugent 2003, 148–149.

Unionin keskeisten instituutioiden yhteistyö ja niiden väliset suhteet poikkesivat merkittävästi toisistaan analysoimissani kolmessa päätösprosessissa. Yhteistä niissä kaikissa oli se, että ministerineuvosto toimi keskeisimpänä päättäjänä. Komissio saattoi vetää aktiivisesti neuvotteluja, kuten sähkömarkkinadirektiivin kohdalla, tai olla täysin sivussa, kuten pakkausdirektiivistä päättettäessä. Parlamentti puolestaan osallistui lähinnä lausunnonantajan tavoin pakkaus- ja sähkömarkkinadirektiivien käsittelyyn, mutta sopi epävirallisissa neuvotteluissa jätteenpolttodirektiivin sisällöstä ennen virallista päätöksentekoa. Kokonaisuutena instituutioiden suhteet ja yhteistyömuodot vaihtelivat tapauksesta toiseen.

8.2.5 *Komission johtajuus päätöksenteossa*

Komission johtajuudesta ovat tutkijat esittäneet toisilleen vastakkaisia mielipiteitä. Wayne Sandholtz katsoo komission johtajuuden olevan keskeinen osa Euroopan unionin päätöksentekoa. Komission johtajuus tulee hänen mukaansa esiin siten, että komissio tekee ehdotukset ja saa niille hallitusten hyväksynnän.¹³ Useat tutkijat ovat havainneet komission ajoittaista johtajuutta, jonka he katsovat perustuvan joko komission vahvuuteen tai sen johtajan persoonaan¹⁴. Andrew Moravcsik puolestaan ei näe komissiolla milloinkaan olleen johtajuutta eikä pidä sitä politiikassa käytettyjen johtajuusteorioiden mukaan mahdollisenakaan¹⁵. Sekä Sandholz että Moravcsik viittaavat Oran R. Youngin artikkeleihin päätöksenteosta. Young tarkastelee niissä kansainvälisen regiimin muodostamiseen liittyviä neuvotteluja. Hän toteaa tehokkaan johtajuuden parantavan onnistumismahdollisuuksia, kun taas johtajuuden puuttuminen johtaa yleensä epäonnistumiseen. Pari vuotta myöhemmin Young esittelee johtajuuden esiintymistapoja. Johtajuus liittyy hänen mukaansa aina henkilöön, tämän asemaan ja mahdollisuuden luvata palkkioita tai esittää uhkauksia, tämän neuvottelutaitoon tai muita osapuolia suurempaan tietomäärään ja kykyyn löytää uusia ratkaisuja.¹⁶ Young palaa myöhemmin johtajuudesta käytyyn keskusteluun ja katsoo Moravcsikin tulkinneen väärin hänen kirjoitustaan. Euroopan unionissa on rajoitettu määrä jäsenvaltioita, jotka toimivat sovittujen sääntöjen mukaan ja joiden välillä informaation kulku on este-

13 Sandholtz 1993, 248–253.

14 Esim. Cini 2002, 53, Nugent 2003, 297.

15 Moravcsik 1993, 508.

16 Young 1989, 349–375, ja 1991, 281–308.

töntä. Youngin tarkoittamassa regiimineuvottelussa on yleensä enemmän osapuolia ja vähäisempi luottamus niiden välillä. Regiimineuvottelun johtajuuskriteerit eivät täyty komission kohdalla, mutta siitä ei Youngin mukaan voi tässä tapauksessa päätellä johtajuuden puuttumista yleisellä tasolla.¹⁷

Viime vuosikymmeninä on yritysten hallinnossa sovellettu tilannejohtamisen teoriaa. Johtajuus ei sen mukaan ole staattinen olotila vaan sidoksissa kulloinkin vallitsevaan tilanteeseen. Paul Hersey ja Ken Blanchardin kirjoittama ”Management of Organizational Behavior” toteaa, että johtajuuteen liittyy aina johtaja (leader) ja johdettavat (followers). Johtajuus tarkoittaa sitä, että johdettavat saadaan vapaaehtoisesti pyrkimään yhteisiin päämääriin. Johtajuuden saavuttamiseksi johtaja käyttää valtaa, joka voi perustua pakotteisiin, asemaan, palkitsemiseen, asiantuntemukseen, parempaan informaation tasoon, suhteisiin päättäjiin tai henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Johdettavilla keskeistä on kypsyyssaste (maturity), joka määritellään alaisen kyvyksi ja haluksi tehdä itsenäisiä päätöksiä ja vastata niistä. Mitä alhaisempi on alaisten kypsyyssaste, sitä helpompaa on saavuttaa johtajuus. Johtajan on sopeutettava toimintansa tilanteen mukaan. Johtajuus liittyy aina tilanteeseen, ja jossakin toisessa tilanteessa samat henkilöt käyttäytyvät toisin.¹⁸

Sandholtz käyttää esimerkkinään telekommunikaatioalan säädöksen päätösprosessia. Säädöksen syntymistä edelsi tilanne, joka vaati jäsenvaltioiden hallituksilta uudenlaista politiikkaa. Tekninen kehitys oli johtanut valtioiden rajat ylittävään toimintaan, mikä vaati hallituksilta yhteistyötä. Kyseessä oli suuri muutos koko toimialalla. Komissio neuvotteli ratkaisun, jonka hallitukset hyväksyivät. Tällä tavoin komissio osoitti johtajuutta, joka Sandholtzin mukaan on välttämätön unionin päätöksenteolle.¹⁹

Sandholtzin esimerkin mukaiset tapaukset soveltuvat hyvin selitettäväksi myös tilannejohtamisen ajattelun mukaan. Hallitukset olivat epä tietoisia ja etsivät uutta ratkaisua nopeasti muuttuvalla toimialalla, joten niiden kypsyyssaste tämän asian suhteen oli alhainen. Komission oli silloin helppo saavuttaa johtajuus. Tutkimissani tapauksissa pakkausdirektiiviä säädettäessä Saksan hallitus tiesi tarkalleen, millaisen säädöksen se halusi. Ranskan ja Britannian hallituksilla oli myös selkeät mielipiteet. Hallitusten kypsyyssaste oli korkea, eikä komission johtajuudelle ollut tilaa. Sähkömarkkinadirektiiviä säädettäessä vallitsi yksimielisyys siitä, että markkinat oli avattava. Neuvotteluissa

17 Young 1999, 805–809.

18 Hersey – Blanchard 1982, 176–191.

19 Sandholtz 1993, 242–270.

haettiin muotoa toiminnalle avattavilla markkinoilla ja hallitukset olivat avoimia uusille ehdotuksille. Niiden kypsyysaste oli alhaisempi. Vastaavasti komission asema oli vahvempi ja sen johtajuus olikin havaittavissa. Jätteenpolttdirektiiviä säädettäessä millään hallituksella ei ollut jyrkkää kantaa, vaan kaikki suostuivat varsin pitkälle komission ohjattaviksi. Parlamentti sen sijaan katsoi tuntevansa ympäristöasiat ja otti tiukasti kantaa koko prosessin ajan. Tilan-
nejohtajuusteoria näyttäisi ainakin osittain selittävän, miksi päätösprosessit poikkesivat toisistaan.

Yleisesti voidaan todeta, että päätettäessä unionin suurista kysymyksistä komission edellytykset johtajuuteen ovat vähäiset, sillä jäsenvaltiot ovat halukkaita ja pystyviä tekemään itsenäisiä päätöksiä. Tämän vuoksi nämä prosessit seuraavat hallitustenvälisyyttä. Andrew Moravcsikin esimerkit ovat juuri tällaisia tapauksia. Arkipäivän päätöksiä tehtäessä komissiolla on paremmat edellytykset johtajuuteen, mutta johtajuuden määrä vaihtelee silloinkin tilanteen mukaan. Wayne Sandholtzin käyttämässä esimerkissä telekommunikatiota koskevan säädöksen päätösprosessista oltiin tekemisissä varsin uuden ja teknisen asian kanssa eikä millään hallituksella ollut valmiita kansallisia suunnitelmia. Komission johtajuudelle oli hyvin tilaa ja komissio johtikin päätösprosessia varsin selkeästi.

8.2.6 Yhteenveto instituutioiden yhteistoiminnasta

Kaikissa kolmessa analysoidussa päätösprosessissa oli instituutioiden yhteistointa selkeästi erilaista. Pakkausdirektiiviä säädettäessä komissio jätti ministerineuvoston ohjeellisen päätöksen noudattamatta ja oli sen jälkeen passiivisena sivussa. Ministerineuvosto dominoi prosessia. Sähkömarkkinadirektiivin päätösprosessissa komissiolla oli havaittava johtajuus, se vaati hallituksia neuvottelemaan ja painosti niitä myönnytyksiin. Parlamentti pysyi näissä kahdessa tapauksessa taustalla vaikka saikin ehdotuksiaan mukaan direktiiviin. Jätteenpolttdirektiiviä säädettäessä parlamentti sen sijaan oli aktiivinen ja sai aikaan merkittävän muutoksen prosessiin. Instituutioiden osallistumisen voimakkuus siis vaihteli tapauksesta toiseen.

Euroopan unionin keskeisten instituutioiden yhteistyöstä on esitetty erilaisia käsityksiä. Perinteisesti komission ja ministerineuvoston yhteistyön on katsottu olevan varsin läheistä, mutta viime aikoina on kirjoitettu myös neuvoston ja parlamentin lähentymisestä.

Pakkausdirektiiviä säädettäessä instituutioiden yhteistyö rajoittui muodolliseen ja kukin niistä teki päätöksensä toisista välittämättä. Sähkömarkkina-

direktiivin päätösprosessissa komissio ja ministerineuvosto toimivat hyvässä yhteistyössä ja komissio jousti neuvotteluissa omista ehdotuksistaan asian saamiseksi päätökseen. Parlamentti pysyi tässäkin taustalla. Jätteenpolttodirektiivistä päätettäessä kaikki kolme instituutiota olivat mukana tasaveroisina ja nimenomaan parlamentin osuus oli suurempi kuin kahdessa aikaisemmassa tapauksessa.

Pakkausdirektiivi hyväksyttiin enemmistöpäätöksellä ministerineuvostossa, eikä parlamentissa syntynyt määräenemmistöä neuvoston yhteisen kannan kaatamiseksi. Sähkömarkkinadirektiivi syntyi sitkeiden neuvottelujen jälkeen ministerineuvostossa, ja sovun löytämiseen tarvittiin myös hallitusten kahdenvälisiä neuvotteluja. Parlamentti hyväksyi sitten syntyneen kompromissin. Jätteenpolttodirektiivistä päätettiin hyvässä yhteisymmärryksessä kolmen instituution välillä, eikä yksittäisten hallitusten vahvaa omien intressien ajamista esiintynyt. Direktiivit syntyivät siis toisistaan selkeästi poikkeavien prosessien kautta. Instituutioiden suhteet olivat niinkään erilaiset.

8.3 Ideat Euroopan unionin päätöksenteossa

8.3.1 Ideoiden käsittelytapa tässä tutkimuksessa

Ideoiden vaikutus Euroopan unionin päätöksenteossa tunnustetaan nykyisin laajasti. Geoffrey Garret ja Barry S. Weingeist kuvaavat tyypillistä päätöksentekotilannetta seuraavasti: Päätöksiä tehtäessä tilanne on usein varsin sekava. Hallitukset uskovat hyötyvänsä edessä olevasta päätöksestä mutta myös menettävänsä jotakin. Esillä on suuri määrä erilaisia ja osin ristikkäisiäkin intressejä, joita sekä hallitukset että muut toimijat tuovat käsittelyyn. Lisäksi yhteistyö Euroopan unionissa perustuu vapaaehtoisuuteen ja ensisijainen tavoite on saavuttaa konsensus. Ideat tuovat järjestystä tähän moninaisuuteen. On helpompi ensin sopia noudatettavista periaatteista kuin suoraan päätöksen yksityiskohdista. Kirjoittajat huomauttavat vielä, että koska jäsenvaltiot pyrkivät säilyttämään itsenäisyytensä, direktiivit ovat ohjeellisia ja jäsenvaltiot soveltavat niitä oman lainsäädäntönsä kautta. Juuri tätä soveltamista ohjaamaan tarvitaan ideataso. Kirjoittajat painottavat ideoita konkreettisina tapauskohtaisina periaatteina.²⁰ Yhteisö tavallaan luo normatiivisen systeemin, jonka puitteissa asioita käsitellään. Helen Wallace toteaa, että Euroopan unionin päätöksen-

20 Garret – Weingeist 1993, 173–206.

teossa esille tulevat ideat ovat usein juuri periaatteita. Unionin alkuvaiheen keskeinen idea oli, että asiantuntijoiden suunnittelu johtaa parempaan tulokseen kuin muut prosessit ja toteutus unionin kautta onnistuu nopeammin ja laajemmin kuin aikaisemmin. Ympäristönsuojelussa unionin keskeinen periaate on soveltaa tieteellistä tietoa kuormituksen vähentämiseen.²¹

Ideat vaikuttavat päätöksenteossa yleensä taustalta. Amie Kreppelin jaottelun mukaan ne ovat unionin tavoitteiden tavoin makrotasoa ja pysyvät taustalla, kun taas päätösprosesseissa käsitellään lähes yksinomaan intressejä²². Ideat ovat useimmiten periaatteita, toisinaan kirjattuja sopimuksiin, toisinaan pelkästään muodostuneita käytäntöjä. Konsensuksen etsiminen ministerineuvoston ensisijaisena päätöksentekotapana on hyvä esimerkki kirjoittamattomasta periaatteesta.

Noudatan ideoiden tarkastelussa pääasiassa Judith Goldsteinin ja Robert O. Keohanan esittämää analyysitapaa, jonka mukaan ideoiden vaikutus pyritään empiirisesti saamaan esille päätösten sisällöstä. Kirjoittajat ehdottavat, että sisältö pyrittäisiin ensin selittämään intressien avulla ja jäljelle jäänyttä osuutta tarkasteltaisiin ideoiden kautta. Heidän ajattelustaan poiketen käytän intressejä ja ideoita samanaikaisesti. Pysin seuraavassa kappaleessa siis ensin löytämään ideoiden vaikutuksen lopullisista päätöksistä eli direktiivien sisällöstä ja sen jälkeen etsimään ideoita vielä päätösprosessien eri vaiheista.

8.3.2 *Ideat päätösten sisällössä*

Pakkausdirektiivin sisältöä tarkasteltaessa on erotettava toisistaan strateginen päätös ympäristönsuojelusta ja operatiivinen päätös Saksan pakkausasetuksen aiheuttaman markkinoiden vääristymän korjaamisesta. Ympäristösäädösten suhteen unionilla on ollut kaksi periaatetta, joita se on seurannut. Ensimmäkin direktiiveissä annetaan raja-arvot, jotka jäsenvaltioiden on saavutettava itse päättämillään toimenpiteillä. Toiseksi raja-arvojen on perustuttava tieteellisesti todennettuun tietoon²³. Direktiivi määrittelee pakkausjätteen talteenoton alarajan, siis sen raja-arvon, joka jäsenvaltioiden on saavutettava. Jätteen hyödyntämismenetelmistä kierrätystä ei aseteta energiakäytön edelle, vaan sille annetaan vain suhteellisen alhainen minimitaso. Kierrätyksen paremmuudesta

21 Wallace 1996, 21–36.

22 Kreppel 2002, 17.

23 EC Environment Legislation DG XI 1992, 3.

energiakäyttöön verrattuna ei yleisellä tasolla ole todennettua tietoa, mutta tiedetään esimerkiksi, että ympäristöystävällisin tapa käyttää hyödyksi muovijätteitä on polttaa ne energian tuotannossa. Siksi molemmat hyödyntämismenetelmät oli hyväksyttävä. Näiden kahden periaatteen lisäksi pakkausdirektiivissä on havaittavissa kolmas, josta sovittiin Hiili- ja teräsyhteisön purkamisen yhteydessä. Sen mukaan unioni ei puutu jäsenvaltioiden sisäiseen resurssien kohdentamiseen. Pakkausjätteen hyödyntämistapaa ei määrätty eikä kierrätysmateriaalien käytöstä uusissa pakkauksissa annettu sitovia määräyksiä. Ne olisivatkin olleet selkeää puuttumista jäsenvaltioiden sisäiseen resurssien kohdentamiseen. Pakkausdirektiivin ympäristöosuudessa toteutuvat selkeästi nämä kolme unionissa hyväksyttyä periaatetta.

Sähkömarkkinadirektiivin taustalla on idea sisämarkkinoista, joiden toteuttamisesta oli jo periaatteellinen päätös olemassa. Tässä tapauksessa komissio pyrki toteuttamaan markkinoiden vapauttamisen vaiheittain ja säädetty direktiivi oli ensimmäinen askel siihen suuntaan. Jo edellisessä kappaleessa totesin periaatteen, että unioni ei puutu jäsenvaltioiden sisäiseen resurssien kohdentamiseen. Jos olisi määrätty, minkälaiset yhtiöt saavat harjoittaa tiettyä liiketoimintaa, olisi oltu hyvin lähellä resurssien jakoon puuttumista. Niinpä hyväksyttiin myös Ranskan esittämä yhden ostajan järjestelmä sähkön siirtoon, kun komissio oli ensin todennut, että kilpailu toteutuu myös sen puitteissa. Tuotantokapasiteetin lisärakentamisen suhteen hallituksille jätettiin päätösvalta, millaista tuotantoa ne rakentavat. Tässäkään ei puututtu jäsenvaltioiden sisäiseen resurssien kohdentamiseen. Julkisista hankinnoista oli yleisellä tasolla sovittu, että niistä tulee järjestää avoin tarjouskilpailu. Tämä periaate toteutui tässä yhteydessä vaihtoehtona jäsenvaltioiden hallitusten säätelylle. Operatiivisen toteuttamisen ongelmien ratkaisussa käytettiin unionissa hyvin tyypillistä ideaa. Kun markkinoiden vapautuksen tasosta ja aikataulusta syntyi vakavia erimielisyyksiä, sovittiin toteutuksesta portaittain.

Jätteenpolttodirektiivin päätöksentekoon liittyvistä ideoista keskeisimpiä ovat samat kaksi periaatetta, jotka tulivat esiin jo pakkausdirektiivin tarkastelussa. Unionissa päätetään raja-arvot, jotka jäsenvaltioiden on saavutettava itse valitsemillaan toimenpiteillä. Toiseksi arvojen on perustuttava tieteellisesti todennettuun tietoon. Direktiivi määrittelee jätteen poltosta ilmaan, veteen ja maaperään kohdistuvien päästöjen raja-arvot, jotka oli jo saavutettu vaarallisten jätteiden polttolaitoksissa ja siten todennettu. Molemmat periaatteet näkyvät selkeästi päätöksen sisällössä.

8.3.3 *Ideat päätösprosesseissa*

Direktiivin päätösprosessi alkaa virallisesti komission julkaistessa ehdotuksensa. Komission pakkausedirektiiviehdotuksessa kierrätystä käsiteltiin ainoana pakkausjätteen hyödyntämismenetelmänä ja hyödyntäminen energiantuotannossa jätettiin kokonaan mainitsematta. Tämä viittaa selkeästi vihreään ideologiaan, jonka edustajat katsovat, että jätteen poltto tekee jätteen tuottamisen hyväksyttäväksi, minkä vuoksi sitä on aina vastustettava²⁴. Kestävän kehityksen ajattelun mukaan jätteelle on valittava ympäristön kannalta paras hyödyntämistapa, joka pakkausjätteen kohdalla on kiistatta aluekohtaisesti valittu kierrätyksen ja polton yhdistelmä. Komission kantaan vaikutti käsitykseni mukaan ensisijaisesti Saksan liittohallituksen voimakas painostus, joka johtui Saksan sisäisestä tilanteesta. Ideologia tuli näin ollen mukaan yhden jäsenvaltion hallituksen intressien kautta. Ministerineuvosto palautti kierrätyksen ja polton yhdistelmän pakkausjätteen hyödyntämisen lähtökohdaksi.

Ministerineuvosto toi pakkausedirektiivin käsittelyyn jo aiemmin mainitut periaatteet, joiden mukaan ympäristösäädöksissä unioni määrittelee tavoitteet, jotka jäsenvaltioiden on saavutettava itse valitsemiensa toimenpiteiden avulla, eikä puutu jäsenvaltioiden sisäiseen resurssien kohdentamiseen. Nämä periaatteet säilyttävät hallitusten valtaa. Useat tutkijat ovat todenneet, että hallitukset haluavat pitää vallan käsissään ja ministerineuvosto säilyy tämän takia keskeisenä päättäjänä²⁵. Stephen D. Krasneria lainaten voisin todeta, että ideat otettiin mukaan, kun ne tukivat intressejä²⁶. Nämä esille tulleet periaatteet säilyttävät selkeästi jäsenvaltioiden hallitusten valtaa unionin päätöksenteossa, ja ministerineuvosto piti niistä tiukasti kiinni.

Sähkömarkkinadirektiivistä päätettäessä nimenomaan parlamentti otti esille julkisista hankinnoista järjestettävän avoimen tarjouskilpailun. Se osoitti siis tässäkin yhteydessä vahvuutensa politiikkakysymyksissä. Ministerineuvosto jätti tämän periaatteen toteutuksen sitten hallitusten harkintaan. Ajatus Euroopan laajuisten siirtoverkkojen tukemisen kytkemisestä markkinoiden vapauttamiseen oli idea, jolla saatiin Välimeren maiden tuki syntyneelle kompromissille. Myös tätä ideaa eli taloudellisen tuen liittämistä muihin päätöksiin on käytetty usein aikaisemminkin unionin päätöksenteossa. Idea tuli mukaan käsittelyn loppuvaiheessa, kun suuret jäsenvaltiot olivat jo keskenään

24 Esim. Lettenmeyer, muistio 19.1.1992, Helsingin Sanomat 25.7.1998.

25 Esim. Warleigh 2002, 12.

26 Krasner 1993, 235–264.

sopineet säädöksen sisällöstä. Siirtymäajat ja säädösten portaittainen toteuttaminen ovat muita ideoita, joita operatiivisella tasolla on usein käytetty.

8.3.4 *Yhteenvedo ideoiden vaikutuksesta*

Ideoiden vaikutus tuli selkeästi esiin Euroopan unionin päätöksenteossa. Ideat olivat suurelta osin periaatteita, joista ei käsiteltävän tapauksen yhteydessä yleensä keskusteltu vaan jotka ohjasivat taustalta käytyjä neuvotteluja. Joskus ne rajoittivat käsittelyyn tulevien ehdotusten määrää. Esimerkiksi periaate, että ympäristösäädösten on perustuttava tieteellisesti todennettuun tietoon, sulki pois kierrätyksen valitsemisen pakkausjätteen ainoaksi hyödyntämismenetelmäksi. Tällä tavoin periaate selkeytti tilannetta vähentämällä vaihtoehtoja. Kaikissa päätösprosesseissa tuli esille periaate, joka on peräisin ensimmäisen energiakriisin ajoilta. Sen mukaan unioni ei puutu jäsenvaltioiden sisäiseen resurssien kohdentamiseen. Tämä rajoittaa unionin valtaa ja säilyttää sen hallituksilla, mikä selittää osaltaan periaatteen säilymisen mukana unionin päätöksenteossa.

Liberalismi on viime vuosikymmeninä ollut talouspolitiikan vallitseva suuntaus, ja sen mukaisen ajattelun katsotaan olleen vahva vaikuttava tekijä sisämarkkinoiden luomisessa²⁷. Sähkömarkkinoiden avaaminen oli yksi askel yhteisten sisämarkkinoiden toteuttamisessa. Tähän ryhdyttiin, vaikka avaamisen arvioitiin tuovan ongelmia esimerkiksi sähkön toimitusvarmuuteen. Vihreä ideologia näkyi puolestaan komission pakkausedirektiiviä koskeneessa ehdotuksessa. Tässä tapauksessa se näytti tulevan mukaan ensisijaisesti yhden jäsenvaltion intressien kautta.

Operatiivisella tasolla on usein käytetty ideaa, jonka mukaan enemmistön kannatus hankitaan liittämällä unionitason taloudellinen tuki kaupan vapauttamiseen. Tällaista menettelyä on ollut havaittavissa useissa tapauksissa aikaisemmin ja sitä kohtaan on ajoittain esitetty voimakasta kritiikkiä. Sähkömarkkinadirektiivin yhteydessä tähän ideaan jälleen turvaututtiin.

27 Esim. Keohane – Hoffmann 1991, 5–8.

8.4 Päätösten laatu

8.4.1 Laadun arviointi

Päätösten laadun arvioinnissa tutkijan omat näkemykset vaikuttavat erittäin helposti arvioinnin tuloksiin, vaikka hän pyrkisikin olemaan objektiivinen. Otan tässä arvioinnin lähtökohdaksi johdannossa esittämäni määritelmän, jonka mukaan Euroopan unionin tehtävä on hoitaa niitä asioita, joita kansalliset valtiot eivät pysty yksin hoitamaan vaan jotka vaativat yhteistyötä. Uudet direktiivit ovat juuri niitä päätöksiä, joita tehdään toiminnan ohjaamiseksi koko unionin alueella. Niitä voidaan tarkastella varsin laajaa taustaa vasten. Esimerkiksi pakkausdirektiiviä säädettäessä taustalla oli Euroopan unionin neljäs ympäristöpoliittinen ohjelma, jolla ympäristönäkökulma haluttiin liittää kaikkeen taloudelliseen toimintaan. Direktiivin tavoite oli alunperin saada aikaan säännöstö, joka liittäisi tämän näkökulman kokonaista toimialaa koskevaksi. Idea ei kuitenkaan osoittautunut toteuttamiskelpoiseksi, vaan yritys kaatui teknisiin ongelmiin. Kuten esimerkiksi Annukka Leppänen Pakkaus-tekniologiaryhmästä on todennut, pakkaamisen vähentäminen saattaa lisätä tuotteen pilaantumisen riskiä ja sitä kautta ympäristön kuormitusta enemmän kuin pakkaamisen vähentäminen säästää. Tuotantoketjun yhden kohdan alioptimointi ei useinkaan tuo kokonaisuuden kannalta parasta ratkaisua.²⁸ Pakkausdirektiivi keskittyikin sitten pakkausjätteen talteenottoon ja hyödyntämiseen. Sähkömarkkinadirektiivin taustalla oli tavoite sisämarkkinoiden ulottamisesta sähkön kauppaan, mikä kieltämättä liittyy energiastrategiaan. Strategiaa käsiteltäessä pitäisi ottaa mukaan myös energian saatavuus ja ympäristökysymykset ja käsitellä markkinoiden vapauttamista yhdessä niiden kanssa. Jätteenpolttodirektiivi on puolestaan osa jätestrategiaa. En tässä tutkimuksessa kuitenkaan paneudu näihin laajoihin kysymyksiin, vaan tarkastelen yksittäisten direktiivien sisältöä rajatun spesifisen ongelman rationaalisena ratkaisuna. Michael D. Resnikin jaottelua käyttäen tarkastelen siis ensisijaisesti päätösten rationaalisuutta. Päätösten voimaantulosta kulunut muutaman vuoden aika antaa kuitenkin mahdollisuuden tarkastella myös päätösten vaikutuksia ja siten arvioida alustavasti, ovatko päätökset olleet oikeita²⁹.

Valmistellessaan ehdotustaan direktiiviksi komissio määrittelee aina säädöksen tavoitteet. Rajaan tarkasteluni siten, että en pyri arvioimaan näitä

28 Leppänen 1998.

29 Resnik 1987, 12.

tavoitteita ja niiden suhdetta unionin kokonaisstrategiaan vaan otan nämä tavoitteet lähtökohdaksi. Pysin sitten arvioimaan, miten hyvin voimaan saatettu säädös toteuttaa komission määrittelemiä tavoitteita. Lähden ensisijaisesti päätösten rationaalisuudesta eli siitä, miten rationaalinen uuden direktiivin sisältö on asetettujen tavoitteiden kannalta. Pysin sen jälkeen myös alustavasti arvioimaan, olivatko pakkausdirektiivin ja sähkömarkkinadirektiivin päätökset oikeita.

8.4.2 Päätösten rationaalisuus

Pakkausdirektiivin tavoitteeksi määriteltiin harmonisointi siten, että pakkauksia ja pakkausjätettä koskevat jäsenvaltioiden säädökset vähentävät ympäristön kuormitusta mutta eivät muodostu kaupan esteiksi. Pakkausdirektiivillä oli siis sekä ympäristönsuojeluun että kauppapolitiikkaan liittyvä tavoite. Direktiivin tuli vähentää ympäristön kuormitusta joko vähentämällä pakkausjätteen määrää tai hyödyntämällä sitä materiaalina uusien pakkausten valmistamisessa tai energian tuotannossa. Kauppapolitiikan alueella säädöksen tuli estää kaupan rajoittaminen perusteettomilla kansallisilla ympäristösäädöksillä.

Palaan tässä kohdin case-analyyseissa käyttämäni strategisten kysymysten tarkasteluun. Pakkausdirektiivissä ne olivat pakkausjätteen kokonaismäärän ohjaus, talteen otettavan jätteen määrä, jätteen hyödyntämismenetelmien ohjaus ja myrkyllisten aineiden pitoisuudet. Pakkausjätteen kokonaismäärän ohjaus jätettiin pois direktiivistä. Ongelmana oli selkeästi kaikille soveltuvan ohjausmallin löytäminen. Syynä tähän olivat suuret erot kulutustottumuksissa ja pakkausjätteen määrässä jäsenvaltioiden välillä. Muutamat jäsenvaltiot, kuten Hollanti ja Suomi, asettivat omat vähennystavoitteensa, vaikka direktiivi ei niitä vaatinutkaan. Luovasti ajatellen ratkaisu olisi mielestäni voitu löytää myös koko unionille. Koska kyseessä oli selkeästi tapa ohjata jäsenvaltioiden hallitusten toimia, säädöksistä luopuminen ei mielestäni ollut rationaalista. Pakkausjätteen talteenoton alaraja perustui teknis-taloudelliseen harkintaan, eikä sen tasoa voi rationaalisuuden perusteella arvioida. Jätteen hyödyntämismenetelmistä tärkeimmät olivat kierrätys materiaaleina ja käyttö energiatuotannossa. Näistä vain kierrätykselle annettiin tavoitearvo, ja energiatuotantoon käytettävä osuus määräytyi vähentämällä talteen otetusta määrästä kierrätys. Molempien lukujen antaminen olisi lisännyt selkeyttä, mutta konkreettista merkitystä ilmaisutavalla ei ollut. Uudistetussa direktiivissä vuodelta 2004 sekä kierrätys että poltto on selkeästi määritelty. Jäsenvaltioiden hallituksille annettu väljä kehys hyödyntämismenetelmien valinnassa oli valtioiden erilai-

set olosuhteet huomioon ottaen perusteltu ratkaisu. Myrkyllisten raskasmetallien pitoisuuksien rajoitukset vastasivat yleistä eurooppalaista ajattelua.

Direktiivin kauppapoliittisen osuuden tavoitteena oli estää tuottajien hintakilpailu ympäristön kustannuksella ja eliminoida ympäristösäädösten avulla harjoitettu epäterve kaupan ohjailu. Säädösten yhtenäistäminen oli kilpailun kannalta hyvin perusteltu. Kauppapolitiikkaan liittyi myös Saksan pakkausasetuksen muuttamiseen ja polkumyynnin eliminointiin tähtäävä pakkausdirektiivin osuus. Komission olisi tullut hoitaa tällainen polkumyyntiasia muulla tavalla, mutta tässä tapauksessa tehtävä jäi ministerineuvostolle päätettäväksi direktiivin yhteydessä. Pakkausdirektiivin kauppapoliittista osuutta en käsittele tämän enempää. Kokonaisuutena pakkausdirektiivin sisältö oli varsin rationaalinen, jos ei oteta lukuun Saksan pakkausasetuksen muuttamiseen tähtäävää päätöksen osuutta.

Sähkömarkkinadirektiivin tavoitteena oli ottaa askel energiasektorin markkinoiden vapauttamisessa antamalla rajoitetulle määrälle sähkönkuluttajia ja jakeluyhtiöitä oikeus valita toimittajansa ja sopia sähkön ostosta. Vapauttaminen oli tarkoitus kohdentaa teollisuuslaitoksiin ja kaupunkien jakeluyhtiöihin. Sähkö on välttämättömyyshyödyke, mikä tietenkin asetti omat rajoituksensa vapauttamiselle.

Ensimmäinen strateginen kohteeni oli sellaisen asiakkaan määrittely, joka saa ostaa sähkönsä vapaasti. Tästä sopiminen oli ehkä päätösprosessin vaikein asia. Syntynyt kompromissi oli vaikeaselkoinen ja jätti runsaasti tulkinnan varaa. Tätä säädöksen osaa ei voi pitää kovin rationaalisena. Lisäkapasiteetin laatu ja hankinta jätettiin hallitusten päätettäväksi, mikä on hyvin perusteltua. Verkkojen avaaminen ja niiden siirtäminen palvelurooliin oli välttämätön edellytys kaupan vapauttamiselle. Verkon kuormitus ja tuotantolaitosten kapasiteetin käyttö annettiin erityisen verkko-operaattorin tehtäväksi, jolle annetut ohjeet määrättiin julkisiksi. Ajojärjestys voitiin jäsenvaltion päätöksellä valita sellaiseksi, että muuhun tuotantoon ja kaukolämpöön liittyvät laitokset pysyisivät käynnissä. Nämä päätökset olivat hyvin rationaalisia. Hintojen seurannan vuoksi edellytettiin erillistä johtoa ja laskentaa sähkön tuotannolle, siirrolle ja jakelulle. Yritysten rakenteeseen puututtiin vain sen verran, että hintojen seuranta oli mahdollista. Kokonaisuutena sähkömarkkinadirektiivin sisältö on varsin rationaalinen asiakkaan määrittelyä lukuunottamatta.

Jätteenpolttodirektiivin tavoitteeksi oli asetettu jätteiden poltosta ja rinnakkaispoltoista aiheutuvien ympäristöhaittojen vähentäminen antamalla laitoksille päästöjen raja-arvot ja tarvittavat toiminnalliset ohjeet. Muutamaa vuotta aikaisemmin voimaan saatettu direktiivi vaarallisten jätteiden polttamisesta toimi esikuvana ja helpotti siten laajemman säädöksen laatimista. Mie-

lenkiintoisia olivat direktiivin rajaukset päätettäessä, mikä poltto jäisi säädöksen ulkopuolelle.

Strategisista tarkastelukohteistani päästöt ilmaan hyväksyttiin periaatteessa aikaisemman vaarallisia jätteitä koskevan direktiivin mukaisina, mikä oli ymmärtääkseni osa komission pitkän tähtäyksen suunnitelmaa. Sementti-uunien ottaminen mukaan oli hyvin perusteltua, koska näiden uunien polttoaineena oli ryhdytty käyttämään muovijätettä, minkä johdosta prosessin hallinta heikkeni ja päästöt kasvoivat mutta kustannukset alenivat. Kehitysuunta ei ollut ympäristön kannalta hyväksyttävä, joten puuttuminen siihen oli rationaalinen päätös. Päästöt veteen tai ilmaan ovat prosesseissa usein vaihtoehtoisia, joten päästöt veteen oli myös määriteltävä. Mittausten määrä ja tapa ovat polttoprosesseissa erittäin tärkeitä, koska vain jatkuva seuranta tekee mahdolliseksi välittömät korjaustoimenpiteet. Kaikki päästöihin ja mittauksiin liittyvät säädöksen osat olivat välttämättömiä. Poltossa muodostunut lämpö suositeltiin otettavaksi hyötykäyttöön, mutta ehdotonta määrääystä siitä ei annettu. Polton lämpötaloudellista tehokkuutta ei määritely. Jätteen lajittelu ja polton tehokkuus lämmön tuotannossa ovat sidoksissa keskenään. Lajittelu on ymmärtääkseni kysymys, joka olisi käsiteltävä sinänsä, ennen kuin palattaisiin jätteen polton energiatehokkuuteen. Näin ajatellen direktiivin sisältö oli perusteltu. Direktiivin ulkopuolelle jäivät käsittelemätön kasviperäinen jäte sekä eräät muissa direktiiveissä säädetyt poikkeukset. Jätteenpolttodirektiivin sisältö oli hyvin rationaalinen.

Kokonaisuutena päätökset Euroopan unionin direktiiveistä olivat varsin rationaalisia. Poikkeuksen tästä linjasta tekivät sellaiset kysymykset, joissa suuren jäsenvaltion intressit nousivat vahvasti esille. Vaikeiden neuvottelujen kautta syntyneet kompromissit olivat sovittelutuloksia, joissa rationaalisuudesta oli tingitty. Pakkausjätteen hyödyntäminen energiana tuli vain välillisesti esiin hyödyntämisen tavoitearvoissa. Asiakkaan määrittely sähkömarkkina-direktiivissä jäi vaikeaselkoiseksi ja siten jossakin määrin avoimeksi. Yleisesti ottaen päätökset ovat kuitenkin rationaalisia.

8.4.3 Päätösten onnistuneisuus

Kysymykseen, olivatko päätökset oikeita, voidaan Resnikin mukaan vastata vain jälkikäteen, kun nähdään niiden vaikutukset. Silloinkin ongelmana on tarkasteltavalla alueella tapahtunut päätöksestä riippumaton kehitys.

Pakkausdirektiivin voimaantulosta on kulunut jo yli kymmenen vuotta. Direktiivistä esitetyt arviot ovat varsin myönteisiä, se on yhtenäistänyt mää-

räyksiä jäsenvaltioissa ja saattanut alkuun jätteiden hyötykäytön maissa, jotka eivät sitä aiemmin olleet järjestäneet. Uudistettu pakkausdirektiivi on jo saatettu voimaan ja se rakentuu entiselle pohjalle, joskin tavoitteita on jonkin verran tiukennettu. Päätös pakkausdirektiivistä oli ilmeisen oikea.

Sähkömarkkinadirektiivin soveltamisessa on esiintynyt ongelmia. Asiakkaan määrittely jäi tulkinnanvaraiseksi, ja esimerkiksi Saksassa lait on uusittu direktiiviä vastaaviksi, mutta täytäntöönpano on viivästynyt. Ranskassa direktiivin soveltaminen omaan lainsäädäntöön viivästy, mutta säädös on sittemmin saatettu voimaan. Toiset jäsenvaltiot, kuten Suomi, ovat tehneet yltiöliberalistisiksi luonnehdittuja ratkaisuja. Tilanne on unionin alueella varsin kirjava, joten säädös ei ole toiminut aivan tarkoitetulla tavalla. Muutettu direktiivi, jossa asiakkaan määrittely on uusittu, hyväksyttiin jo kesällä 2003 ja on toteutusvaiheessa.

Jätteenpolttodirektiivi on niin uusi, että sen vaikutuksia ei vielä voi arvioida. Säädöksen toteuttamista on tietysti helpottanut lähes samansisältöisen vaarallisten jätteiden polttoa koskevan direktiivin voimassaolo.

9 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

9.1 Yhteenveto tutkimusprosessista

Tavoitteenani tässä tutkimuksessa on ollut tarkastella Euroopan unionin päätöksentekoa pakkausdirektiivin, sähkömarkkinadirektiivin ja jätteenpolttodirektiivin päätösprosessien kautta. Kaikki kolme kuuluvat unionin ensimmäisen pilarin eli yhteismarkkinoiden alueelle ja päätökset niissä tehtiin yhteispäätösmenettelynä ministerineuvoston ja parlamentin kesken. Ajallisesti tutkimukseni kohdistui 1990-luvulle. Analysoin direktiivien päätösprosessit erillisinä case-tutkimuksina käyttäen samaa analyysikehikkoa. Teoreettinen lähtökohtani on ollut poliittinen realismi, johon olen liittänyt piirteitä yritysten johtamisessa käytetystä strategisen valinnan teoriasta. Keskeisiä toimijoita ovat jäsenvaltioiden hallitukset, mutta olen niiden lisäksi ottanut komission ja parlamentin mukaan itsenäisinä toimijoina. Tärkeimpiä lähteitäni ovat olleet unionin instituutioiden viralliset päätökset, jotka tehtiin päätösprosessien eri vaiheissa. Nämä päätökset olivat useimmiten kompromisseja erilaisten tavoitteiden ja näkökantojen kesken. Neuvottelujen aikana päättäjät eivät voineet pitäytyä alkuperäisissä kannanotoissaan, vaan heidän oli priorisoitava tavoitteitaan. Tämän vuoksi käytinkin staattisina pidettyjen intressien sijasta toimijoiden intentioita päätösten selittäjinä. Pyrin poliittisen analysoinnin lisäksi koko ajan ottamaan mukaan teknis-hallinnollisen näkökulman, jota varten kävin läpi tekniikan ja talouden alan lehdissä direktiiviehdotuksista käytyä kirjoittelua.

Intentioiden lisäksi käytin ideoita selittäjinä analyysissäni. Ideoita käsitteelin soveltamalla Judith Goldsteinin ja Robert O. Keohanen esittämää mallia, jonka mukaan ideoiden vaikutusta etsitään nimenomaan päätösten sisällöstä. Heidän mallissaan ideoiden vaikutustapa prosesseissa jää vähemmälle. Tällainen analyysi näytti kokonaisuutena toimivan hyvin, ja esimerkiksi pakkausdirektiivin ja sähkömarkkinadirektiivin kohdalla tuli esille aikaisemmin tehdyistä analyyseistä poikkeavia käsityksiä.

Erillisten case-analyyseiden yhdistämisessä käytin vertailevan politiikan menetelmiä etsimällä päätösprosessien yhteisiä ja erottavia piirteitä ja tekemällä päätelmiä niiden perusteella. Sovelsin Robert K. Yinin esittämää teema-

ajattelua, jonka mukaisesti valitsin kolme teemaa ja tarkastelin analysoimiani päätösprosesseja näiden teemojen puitteissa. Valitsemani teemat olivat unionin instituutioiden toiminta ja yhteistyö päätösprosesseissa, ideoiden vaikutus päätöksiin ja päätösten laatu. Tässä yhteenvedo-osassa teen sitten yleisempiä päätelmiä unionin päätöksenteosta ja pohdin poliittisen realismin toteutumista unionin päätöksenteossa.

9.2 Yhteenvedo päätösprosesseista

Analysoimissani päätösprosesseissa oli useita yhteisiä piirteitä. Jokaisen päätösprosessin sai liikkeelle syntynyt akuutti tilanne, jota varten uusia säädöksiä tarvittiin. Pakkausedirektiivin päätösprosessin käynnisti jäteongelman kärjistyminen Keski-Euroopan maissa, kun jätteiden vienti entisiin itäblokin maihin oli loppunut. Tilanne oli erityisen ajankohtainen Saksassa, jossa liittohallitus halusi eurooppalaisen säädöksen ennen omien lakiansa voimaansaattamista. Sähkömarkkinadirektiivin taustana oli EY:n tuomioistuimen päätös määritellä sähkö tavaraksi, jota koskevat sisämarkkinasäädökset, ja Ranskan halu myydä sähköä naapurimaihin. Sähkökaupan poikkeavan luonteen vuoksi siihen tarvittiin omat säädöksensä, ja komissio ryhtyi niitä valmistelemaan. Jätteenpolttodirektiivi käynnistettiin, kun Saksan ja Hollannin investoinnit moderneihin jätteenpolttolaitoksiin jäivät vajaakäytölle, koska Ranskan ja Belgian vanhat ja ympäristöä enemmän kuormittavat laitokset ottivat jätteen vastaan halvemmalla. Komissio ei siis käynnistänyt näitä päätösprosesseja pitkäaikaisen suunnitelman mukaisesti vaan kunkin hetken käytännön tarpeisiin. Realismin mukaisesti tulkiten päätösprosessi käynnistyi, kun vähintään yhden suuren jäsenvaltion intressit vaativat nopeaa muutosta vallinneeseen tilanteeseen.

Päätösprosessien käynnistämisestä akuutin tilanteen ratkaisemiseksi ei kuitenkaan pidä tehdä sellaisia johtopäätöksiä, etteikö pitkän aikavälin suunnitelmia tehtäisi. Komissio selkeästi teki tällaisia suunnitelmia mutta ei tuonut niitä julkisuuteen. Sähkömarkkinadirektiiviä valmisteltaessa komissio ymmärsi yhteisen energiapolitiikan välttämättömyyden, mutta sen vaatimaa yksimielisyyttä ei ollut saavutettavissa. Siksi oli tyydyttävä ensi vaiheessa markkinoiden vapauttamiseen, ja yhteisen energiapolitiikan vuoro tulisi myöhemmin¹. Jätteenpolttodirektiivi oli luonteeltaan vaarallisten jätteiden polttoa säätelevän direktiivin laajennus. Ei liene sattumaa vaan pikemminkin suunnittelun

1 Matlary 1996, 263–268.

tulosta, että molemmissa päästöjen raja-arvot ovat samat. On perusteltua päätellä, että kummassakin tapauksessa komissiolla oli pitkän aikavälin suunnitelma ja ajatus alan saamisesta portaittain yhteisen säätelyn piiriin. Tilanne ei ymmärtääkseni ole kuitenkaan niin hallittu, että nämä suunnitelmat ensisijaisesti ohjaisivat lainsäädäntötyön aikataulua.

Euroopan unioni etenee siis käytännön ratkaisujen kautta ilman sovittua suunnitelmaa, ja päätöksiä tehdään silloin, kun ne yhteisön kannalta ovat välttämättömiä. Kuitenkin komissio tekee pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia suunnitelmia edustaessaan yhteisön näkökulmaa ja kantaessaan huolta unionin tulevaisuudesta. Ministerineuvosto sen sijaan tekee päätöksensä kulloisenkin hetken tilanteen mukaan. Tämän havainnon komission ja ministerineuvoston erilaisesta aikajänteestä ovat lukuisat tutkijat tehneet.² Samaan viittaavat myös kaikki kolme analysoimaani päätösprosessia.

Keskityin analyyseissäni tärkeimpiin eli strategiaan kysymyksiin. Siitä huolimatta analysoimissani päätösprosesseissa tuli esiin hyvin monenlaisia intressejä ja näkökulmia. Mukana oli suuri joukko erilaisia tavoitteita, jotka saattoivat koskea varsin pieniäkin ryhmiä. Tämä asioiden runsaus peitti alleen suuret linjat ja siirsi myös ideat taustalle. Tällaisista havainnoista kertoivat esimerkiksi direktiivejä ministerineuvoston alaisina valmistelleiden työryhmien suomalaiset jäsenet yhtäpitävästi. Teollisuusneuvos Arto Lepistön mukaan sähkömarkkinadirektiiviin jätettiin käsittelyn alkuvaiheessa useita kymmeniä varauksia³. Yli-insinööri Markku Hietamäen mukaan jätteenpolttoto osoittautui varsin kaupalliseksi kysymykseksi, jossa laitevalmistajienkin intressit tulivat esille⁴. Jätteenpolttodirektiivin käsittelyssä kiisteltiin pitkään myös siitä, onko elintarviketeollisuuden jätteiden polttaminen sallittua vain silloin, kun energia hyödynnetään. Tämä olisi ollut poikkeus jo hyväksytyyn yleiseen linjaan, jonka mukaan energian hyödyntämistä ei vaadita sitovasti. Pakkausdirektiivistä käydyssä keskustelussa oli voimakkaasti mukana Saksan pakkausasetus ja sen aiheuttama markkinahäiriö. Esille tulevien asioiden paljoudesta kärsi myös käsittelyn johdonmukaisuus.

Päätöksenteossa vaikuttaneet ideat olivat useimmiten periaatteita, joista toiset olivat tietoisesti hyväksytyjä ja kirjattuja ja toiset pelkästään muodostuneita käytäntöjä. Ne saattoivat liittyä päätöksen sisällön muotoutumiseen

2 Esim. Andersen – Eliassen 1996, 1–11, Hayes-Renshaw 1996, 149–150, Pierson 1998, 38.

3 Lepistö 2000.

4 Hietamäki 2001.

esimerkiksi rajoittamalla vaihtoehtoja tai sitten toimintatapaan, kuten konsensuksen etsiminen ministerineuvoston päätöstopana.

Tilanteen tarkastelua selkeyttää mielestäni hyvin Amie Kreppelin tekemä asioiden jakaminen kahdelle tasolle. Ylemmällä tasolla ovat unionin tavoitteet ja hyväksytyt periaatteet, jotka osallistujat tuntevat ja joita he noudattavat. Niistä ei useinkaan keskustella, mutta taustalta ne vaikuttavat koko ajan päätöksentekoon.⁵ Tätä voidaan pitää selkeänä uusinstitutionalismin mukaisena piirteenä unionin päätösprosesseissa. Kreppelin kuvaamalla alemmalla tasolla ovat jäsenvaltioiden hallitusten tai muiden toimijoiden tavoitteet, joita he pyrkivät edistämään direktiivin yksityiskohtien kautta. Myös Helen Wallace on todennut, että unionin päätöksenteossa keskusteluun tulee suuri joukko yksityiskohtia ja isot linjat jäävät taka-alalle.⁶ Tällaiset piirteet tulivat selkeästi esille analysoimissani päätösprosesseissa.

Kun komissio ryhtyy valmistelemaan uutta säädöstä, sillä on yleensä kaksi tavoitetta. Säädöksen tulee vastata sitä tarvetta, jota täyttämään se tehdään. Ehdotuksen tulee lisäksi olla ministerineuvoston hyväksyttävissä. Kaikkien kolmen direktiivin päätösprosessin kohdalla komissio joutui pohtimaan tasapainoa näiden vaatimusten välillä ja sen takia tinkimään säädösten tiukkuudesta ja toiminnan johdonmukaisuudesta. Pakkausdirektiivistä päätettäessä Saksan liittohallituksella oli hyvin selkeä ja tiukka kanta sen suhteen, millainen direktiivin tulisi olla. Komissio myötäili tätä kantaa ja joutui sen seurauksena ristiriitaan ministerineuvoston enemmistön kanssa. Sähkömarkkinadirektiiviä säädettäessä komissio ehdotti siirtoverkkojen radikaalia avaamista, mutta jätti vapaaseen ostoon oikeutetut asiakkaat periaatteessa jäsenvaltioiden hallitusten päätettäviksi. Jälleen komissio myötäili suuren jäsenvaltion kantaa. Myöhemmissä neuvotteluissa asiakkaan määrittelyä sitten muutettiin ja ehdotuksen sisäinen tasapaino palautettiin. Jätteenpolttodirektiivistä päätettäessä komissio ehdotti yleiseen jätteenpolttoon samansisältöistä direktiiviä, kuin oli saatettu voimaan vaarallisten jätteiden poltosta muutamaa vuotta aikaisemmin. Komissio ei halunnut aikaisempaa direktiiviä uudelleen käsittelyyn vaan suostui direktiivien yhdistämiseen vasta sitten, kun ministerineuvosto ja parlamentti olivat kirjanneet poliittisen yhteisymmärryksen asiasta. Joka tapauksessa pakkausdirektiivin ja sähkömarkkinadirektiivin kohdalla komission ehdotuksissa näkyi selvästi suuren jäsenvaltion hallituksen vaikutus. Tilanne voidaan myös tulkita komission alttiudeksi painostukselle.

5 Kreppel 2002, 17.

6 Wallace 1996, 31.

Ero komission suhtautumisessa suuren ja pienen jäsenvaltion ehdotuksiin tuli näkyviin analyyseissäni. Saksan liittohallitus halusi pakkausdirektiivin säätämisen jälkeenkin pitää voimassa kansallisesti antamansa kiellon jätteen käytämisestä energian tuotannossa, vaikka muovin poltto on kiistatta paras tapa muovijätteen hyödyntämiseksi. Komissio taipui suuren jäsenvaltion tahtoon, ja asiasta muodostui sitten vakavia erimielisyyksiä. Suomessa oli esilajiteltua yhdyskuntajätettä poltettu rinnakkaispolttona korkealaatuisissa kattiloissa, ja Suomen hallitus halusi jatkoa tälle toiminnalle. Suomen ehdotuksella oli selkeä ympäristönsuojelullinen tausta, mutta ratkaisun soveltaminen Pohjoismaiden ulkopuolella katsottiin ongelmalliseksi. Komissio ei ottanut asiaa enempään käsittelyyn, vaikka Suomen ehdotus oli perusteltu, mitä taas Saksan ehdotus ei suinkaan ollut. Kyse näissä kahdessa tapauksessa ei siis ollut perusteluista, vaan arvioni mukaan jäsenvaltion koosta. Tämä esimerkki osoittaa, että myös komission tasolla suurten valtioiden sana painaa enemmän kuin pienten. Tilanne noudattaa realismin periaatetta, jonka mukaan kompromissia haetaan lähempää suuren valtion kantaa.

Parlamentti toi kaikkien kolmen päätösprosessin kohdalla uusia aineksia keskusteluun käsitellessään komission ehdotuksia ennen ministerineuvoston yhteisen kannan määrittelyä. Pakkausdirektiivistä päätettäessä aikajänne siirrettiin viiteen vuoteen komission ehdottamasta kymmenestä vuodesta ja samalla jätteiden talteenoton tavoitetasoa alennettiin. Sähkömarkkinadirektiiviä käsitellessään parlamentti ehdotti ensisijaisesti avointa tarjouskilpailua uuden tuotantokapasiteetin hankintaan, kun komissio oli esittänyt pelkästään säätelyä hallitusten kautta. Ehdotus hyväksyttiin. Jätteenpolttodirektiivin kohdalla parlamentti ehdotti kahden samansisältöisen direktiivin yhdistämistä, mikä toteutuikin. Kaikki nämä ehdotukset olivat perusteltuja ja tulivat mukaan lopullisiin direktiiveihin. Joissakin tapauksissa parlamentti kuitenkin syyllistyi selviin ylilyönteihin, kuten oli pakkausdirektiiviä käsiteltäessä tehty ehdotus siirtymisestä vesiliukoiseihin painoväriin ja kloorin kieltämisestä sellun valkaisussa. Jätteenpolttodirektiivin kohdalla parlamentti takertui pieniin operatiivisen tason yksityiskohtiin. Nämä muutosehdotukset eivät tulleet hyväksytyiksi. Joka tapauksessa parlamentin merkittävät ja perustellut ehdotukset otettiin huomioon, mikä osoittaa, että parlamentilla kiistatta on vaikutusta unionin päätöksenteossa. Useat tutkijat ovat pitäneet parlamentin vaikutusta vähäisenä.⁷ Omat havaintoni eivät tue sellaista käsitystä.

7 Wessels 1991, 145, Wallace 1996, 63–64.

Parlamentti ei puuttunut hallitusten välisiin kiistakysymyksiin pakkausdirektiiviä ja sähkömarkkinadirektiiviä käsitellessään. Se ei ottanut kantaa pakkausjätteen hyödyntämiseen energiana eikä sähkömarkkinoilla vapaaseen ostoon oikeutettujen asiakkaiden rajoittamiseen pelkästään energiaintensiivisten alojen suurteollisuuteen. Parlamentti hyväksyi pakkausedirektiivin, vaikka merkittävä osa sen tekemistä muutosehdotuksista jäi hyväksymättä. Jätteenpolttodirektiivin kohdalla erot ministerineuvoston yhteisen kannan ja parlamentin muutosehdotusten välillä olivat varsin pieniä ja koskivat kokonaisuuteen nähden vähäisiä asioita. Siitä huolimatta yksimielisyys saavutettiin vasta sovittelukomiteassa. En voi välttää ajatusta, että parlamentti käyttäytyi vuonna 2000 selvästi eri tavalla kuin vuonna 1994. Havainto tukee yleistä käsitystä parlamentin vallan kasvusta ja sen halusta päästä näkyväksi vaikuttajaksi.

Kaikissa tapauksissa ministerineuvosto muotoili päätöksen ja toimi siis keskeisimpänä päätöksentekijänä. Pakkausedirektiivistä päätettiin komission ehdotuksesta poiketen ja vasta äänestyksen jälkeen. Sähkömarkkinadirektiivin kohdalla käytiin komission johdolla tiukat neuvottelut ja Saksa ja Ranska neuvottelivat myös keskenään, minkä jälkeen neuvottelutulokset vahvistettiin ministerineuvostossa. Jätteenpolttodirektiivin osalta kirjattiin ennakolta poliittinen yhteisymmärrys ministerineuvoston ja parlamentin kesken ja lopullinen direktiivi muotoiltiin ministerineuvostossa komission esityksen pohjalta. Ministerineuvosto oli kaikissa kolmessa päätösprosessissa lopullinen päättäjä. Realismin mukaisesti päätösvalta on siis hallituksilla.

Analyysieni mukaan direktiivit syntyivät toisistaan selvästi poikkeavien prosessien kautta. Pakkausedirektiiviä säädettäessä komission tekemä ehdotus ja komissio instituutiona jäivät sivuun ja päätösprosessista tuli selkeästi hallitusten välinen. Sähkömarkkinadirektiivin kohdalla komissio oli koko prosessin ajan aktiivinen ja jäsenvaltioiden hallitukset kävivät pitkät ja sitkeät neuvottelut ennen direktiivin lopullista hyväksymistä. Päätöksenteossa oli näkyvästi uusfunktionalismin mukaisia piirteitä. Jätteenpolttodirektiivissä vastakkain olivat ensisijaisesti komissio ja parlamentti eikä siinä ollut havaittavissa suurten jäsenvaltioiden pyrkimyksiä ajaa omia näkemyksiään direktiivin sisällöksi, vaan päätös syntyi selkeästi unionin instituutioiden välisessä prosessissa. Vaikka analysoimani kolme päätösprosessia noudattivat samaa yhteispäätösmenetelyä, ne kuitenkin muodostuivat selkeästi erilaisiksi. Näitä päätösprosessien tyyppejä ei tietoisesti valittu, vaan ne muodostuivat kulloisenkin tilanteen mukaan. Tässä mielessä prosessi ei näyttänyt olevan kenenkään hallinnassa.

Mielenkiintoinen oli havainto tilannejohtamisen teorian soveltumisesta päätösprosessin luonteen muotoutumiseen. Paul Hersey ja Ken Blanchardin mukaan johtajuuden tason määräävät sekä johtajan että johdettavien ominai-

suudet kyseisessä tilanteessa⁸. Jos johdettavilla, tässä tapauksessa hallituksilla, on käsiteltävän asian suhteen selkeät mielipiteet ja tavoitteet, ne ovat kypsiä omiin päätöksiin ja pitävät tiukasti kiinni tavoitteistaan, ja komission on tällöin vaikea saada ajatuksiaan hyväksytyiksi. Jos hallitukset sen sijaan ovat epätietoisia, ne hyväksyvät helpommin komission johtajuuden. Tämä ajattelu näyttäisi auttavan ymmärtämään prosessin tyyppin muodostumista.

Viittasin jo aiemmin Gary Marksin monikerrosmalliin. Esimerkiksi ministerineuvoston alaisissa työryhmissä hallitukset eivät priorisoi neet tavoitteitaan, vaan käsittelyyn tuli runsaasti asioita ja monien toimijoiden intressejä. Hallitukset menettelivät juuri Marksin kuvaamalla tavalla. Marks toteaa vielä, että päätöksenteosta muodostuu kokonaisuus, joka vaihtelee tapauksesta toiseen. Tämä oli omankin analyysini keskeisiä havaintoja. Eri tasojen toimijoiden vaikutusta päätösten sisällössä on kuitenkin vaikea havaita, ja usean tason toiminta tuli esiin lähinnä hallitusten kannanottojen selittäjänä. Esimerkiksi Ranskan hallituksen kannan muuttumiseen kielteiseksi sähkömarkkinadirektiivin päätösprosessissa vaikuttivat osaltaan sähköalan henkilöstön laajat mielenosoitukset sekä kotimaassaan että Brysselissä.

Seuraamalla analyysissäni päätösehdotusten kulkua unionin instituutiosta toiseen sovelsin uusinstitutionalismin mukaista ajattelua, joka soveltui hyvin tähän analysointiin. Useat päätöksenteossa vaikuttaneet ideat olivat periaatteita, joita instituutiot noudattivat, mikä myös on selkeä uusinstitutionalismin mukainen piirre. Rajoittuminen pelkästään unionin instituutioihin ei kuitenkaan olisi riittänyt kaikkien kolmen päätösprosessin ymmärtämiseen. Analyysissäni en havainnut verkostojen vaikutusta, mutta, kuten John Peterson toteaa, sitä todennäköisesti olisi löydettävissä komission esitysten valmisteluvaiheessa.

Euroopan unionin päätösprosesseissa tulee siis vaihtelevassa määrin esille piirteitä eri teorioista. Samantyyppisen havainnon voi tehdä tarkastelemalla tutkijoiden muodostamia päätöksenteon tyyppejä. John Petersonin ja Elisabeth Bombergin luokittelun mukaan päätösprosessien olisi tullut noudattaa uusinstitutionalismia, mutta vain jätteenpolttodirektiivin kohdalla näin myös tapahtui. Helen Wallacen muodostamien Euroopan unionin päätöksenteon metodien mukaan yhteismarkkinoita koskevista direktiiveistä tehdään päätökset unionin säätelymallin mukaan. Kuitenkin esimerkiksi pakkausdirektiivin päätösprosessi oli selkeästi hallitustenvälinen.

8 Hersey – Blanchard 1982, 176–191.

Kaikkien kolmen päätösprosessin aikana direktiivin sisältö muuttui merkittävästi komission ensimmäisestä ehdotuksesta ja muutos tapahtui yhteisön kannalta tasapainoisempaan suuntaan. Pakkausdirektiivi salli jätteen hyödyntämisen myös energiana. Sähkömarkkinadirektiivi pakotti kaikki jäsenvaltiot aloittamaan sähkömarkkinoidensa avaamisen sovituissa ajassa. Jätteenpoltoa säätämään tuli vain yksi direktiivi. Päätösten rationaalisuuden tarkastelu osoitti osaltaan, että päätösten laatu oli hyvä. Vaikka jäsenvaltiot ajoivat omia etujaan, jokaisesta direktiivistä syntyi päätös, joka oli rationaalinen ja joka on myöhemmin arvioituna ohjannut unionin kehitystä haluttuun suuntaan. Päätöksentekosysteemi oli ulkonaisesti tarkasteltuna hallitsemattoman näköinen ja päätöksen tekeminen vei runsaasti aikaa, mutta prosessi tuotti hyvän tuloksen. Systemi siis toimi puutteistaan huolimatta.

Euroopan unionin päätöksenteosta toteaisin kokonaisuutena, että prosessien pohjana ovat perussopimuksiin kirjatut päätösmenettelyt. Prosesseihin liittyy lisäksi suuri joukko periaatteita, jotka ohjaavat toimintaa. Hallitusten tavoitteena on toimia unionin kautta, etsiä konsensusta ja pyrkiä päätökseen. Samankin päätösmenettelyn mukaan etenevät päätösprosessit poikkeavat merkittävästi toisistaan, ja nämä poikkeavuudet johtuvat kulloisestakin tilanteesta eivätkä ole tässä mielessä hallittuja. Päätöksentekoon ei näin ollen voi soveltaa vain yhtä teoriaa, vaan tarvitaan useita teorioita. Kuitenkin unionin päätöksenteko toimii ja tuottaa rationaalisia päätöksiä.

9.3 Johtopäätökset

Mitä yleistä voin tutkimukseni perusteella päätellä Euroopan unionista ja sen päätöksenteosta? Koska tutkimukseni kohdistuu yhteismarkkinoiden alueelle, on johtopäätöksetkin rajattava tälle alueelle. Keskityin analyysissäni strategisen tason kysymyksiin, joten esimerkiksi pienten operatiivisen tason päätösten syntymiseen eivät esitetyt johtopäätökset välttämättä sovellu.

Tämä tutkimus osoittaa selkeästi, että päätösvalta Euroopan unionissa on edelleen tiukasti hallituksilla ja ministerineuvostolla. Tilanne on säilynyt ennallaan sopimuksiin kirjatuista muutoksista huolimatta. Ministerineuvoston vahva asema tuli näkyviin siinä, että käytännössä komissio jo ehdotuksia laatiessaan otti huomioon suurten jäsenvaltioiden jyrkät kannat ja varoi asetumasta selkeästi niitä vastaan. Kriittisissä kysymyksissä komissio antoi periksi tai eteni vain pienin askelin. Saattoi hyvin havaita, että komissiolla oli suunnitelma, miten asiat tulisi järjestää, mutta se toteutti suunnitelmaansa vain

jäsenvaltioiden asettamissa rajoissa. Sama havainto voidaan tulkita toteamalla, että komission itsenäisyys oli näiden päätösten kohdalla vähäinen tai että suuret jäsenvaltiot toimivat komission kautta. Parlamentti otti kantaa politiikkakysymyksiin ja perusteli kannanottonsa. Se ei kuitenkaan puuttunut sellaisiin kysymyksiin, jotka aiheuttivat kiistaa hallitusten välille. Parlamentti ei siis pyrkinyt tai ei pystynyt sovitteluun hallitusten välisiä erimielisyyksiä, vaan niiden ratkaiseminen jäi ministerineuvostoon. Tämä komission ja parlamentin puuttumattomuus suurten jäsenvaltioiden välisiin kiistakysymyksiin on ymmärtääkseni yksi peruste, miksi ministerineuvoston asema säilyy vahvana. Muodostunut toimintatapa siis säilyttää hallitusten valtaa.

Toinen havaintoni, joka myös kohdistuu hallitusten vallan säilyttämiseen, liittyy päätöksenteossa esille tulleisiin periaatteisiin. Esimerkiksi kaikissa analysoimissani päätösprosesseissa tuli esiin periaate, jonka mukaan unioni ei puutu jäsenvaltioiden sisäiseen resurssien kohdentamiseen. On ymmärrettävää, että hallitukset ja kansalliset virkamiehet haluavat pitää kiinni tästä periaatteesta, koska se säilyttää hallitusten valtaa. Stephen D. Krasneria lainaten ideat otetaan mukaan, kun ne tukevat intressejä. Tällainen ajattelu ja siitä vähitellen muodostuneet käytännöt säilyttävät ja vahvistavat ministerineuvoston ja hallitusten valtaa.

Hallitusten kannanottoihin ja niiden haluun pitää kiinni vallasta vaikuttaa selkeästi jäsenvaltioiden sisäpolitiikan määräämä aikajänne. Hallitukset tarvitsevat vallassa pysyäkseen näyttöjä tuloksellisesta toiminnastaan, ja nämä näytöt on saatava ennen seuraavia kansallisia parlamenttivaaleja. Tämä näytön tarve ohjaa hallitusten toimia, jotka yhteisöllisyys–yksilökeskeisyys-akselilla tarkasteltuina painottuvat selkeästi yksilökeskeisyyden suuntaan. Omia lyhyen aikavälin intressejä ajetaan näkyvästi. Sen sijaan yhteisöllisyyden hyödyt, joita ovat esimerkiksi vastavuoroisuus, luottamus ja solidaarisuus, jäävät taka-alalle, koska ne eivät näy välittömästi vaan tulevat esille vasta ajan myötä. Näin yksilöllisyys korostuu hallitusten toiminnassa ja yhteisöllisyys pysyy taustalla näkyen kuitenkin esimerkiksi siinä, että halutaan tehdä kompromisseja ja viedä asiat päätökseen.

Yleisesti arvioiden unionin päätökset ovat rationaalisia ratkaisuja esille tulleisiin akuutteihin ongelmiin. Päätösprosesseja ei siis käynnistetä jonkin ennalta hyväksytyyn suunnitelman mukaan vaan kulloisenkin hetken käytännön tarpeisiin. Lähtökohdaksi tarvitaan hallitusten enemmistön intressi muuttaa vallitsevaa tilannetta, mikä ilmenee usein komissiolle osoitettuna kehotuksena valmistella tietty ehdotus. Päätökset ovat neuvottelemalla syntyneitä kompromisseja tai äänestystuloksia. Ne ovat unionin kannalta rationaalisia lukuun

ottamatta sellaisia tapauksia, joissa suurella jäsenvaltiolla on poikkeava jyrkkä kanta. Unionin päätös mukailee silloin jossakin määrin tätä kantaa ja heijastaa tällä tavoin realismin mukaista valtatasapainoa.

Realismin perussäännöt näyttävät toteutuvan Euroopan unionin päätöksenteossa varsin pitkälle. Jäsenvaltioiden hallitukset ovat tutkimukseni mukaan keskeisimpiä toimijoita. Ne ajavat intressejään toisinaan kokonaisuudesta välittämättä, ja vasta toisten jäsenvaltioiden tiukka vastustus saa aikaan kompromissin, joka paremmin palvelee yhteisiä tavoitteita. Suurten jäsenvaltioiden vaikutus on selkeästi suurempi kuin pienten. Kiistakysymykset sovitellaan hallitusten välillä, eivätkä komissio tai parlamentti niihin julkisesti puutu. Unionin perussopimuksia kuitenkin noudatetaan, ja päätösten seurauksena syntyvä ylikansallinen ohjaus hyväksytään. Hans J. Morgenthau sanoo, että vakiintuneissa oloissa väkivaltaa on tullut korvaamaan taloudellisten sidosten näkymätön verkosto. Olosuhteiden muuttumisesta huolimatta valtiot yhä kohtaavat valtataistelussa.⁹ Andrew Moravcsik puolestaan puhuu realismin uusista säännöistä, joiden mukaan sotilaallista uhkaa ei käytetä¹⁰. Luonnehdinnat näyttäisivät tämän tutkimuksen valossa olevan varsin osuvia.

Päätöksenteossa tuli kaikissa tapauksissa esiin piirteitä useasta Euroopan unioniin kohdistuvasta teoriasta. Uusfunktionalismin mukainen spill over -ilmiö oli havaittavissa kaikkien päätösten taustalla. Päätöksenteko ei silti useinkaan noudattanut uusfunktionalismia. Moravcsikin esittämä hallitusten kahden rintaman sota näkyi useassa kohdin. Komissio ja parlamentti vaikuttivat kuitenkin selkeästi päätöksiin, minkä hallitustenvälisyys ja Moravcsik puolestaan kieltävät. Asioita käsiteltiin usealla tasolla Marksian monikerrosmallin mukaisesti, mutta hallitusten vaikutus päätöksiin oli merkittävin. Johtopäätökseni on, että unionin päätösprosessit poikkeavat toisistaan ja niissä on vaihteleva määrä piirteitä erilaisista unionin päätöksentekoa kuvaavista teorioista, joista mikään ei pystynyt selittämään päätöksentekoa kokonaisuudessaan. Päätösprosesseja on näin ollen mahdotonta tulkita yhden ainoan unioniin liitetyn teorian mukaisesti.

Unionin päätöksenteosta toteaisin kokonaisuutena, että komissio suunnittelee toimenpiteitä pitkälle tulevaisuuteen. Tämä suunnittelu tehdään unionin näkökulmasta ja on edellytyksenä unionin pitkän aikavälin johdonmukaiselle toiminnalle. Päätösehdotuksia laatiessaan komissio hakee selkeästi tasapainoa tämän suunnittelunsa ja suurten jäsenvaltioiden mielipiteiden välillä ja jou-

9 Morgenthau 1978, 36–39.

10 Moravcsik 1999, 497.

tuu toisinaan tinkimään ehdotuksensa johdonmukaisuudesta. Parlamentti tuo uusia aineksia keskusteluun ja erityisesti linjakysymyksissä vaikuttaa merkittävästi päätösten sisältöön. Yksityiskohtien käsittelyssä parlamentilta kuitenkin puuttuu johdonmukaisuutta. Asioiden valmistelu tapahtuu komissiossa, ja parlamentin jäsenet joutuvat suuressa kokouksessa ottamaan kantaa pieniin yksityiskohtiin, mikä on selkeästi ongelmallista.

Tärkein päätöksentekijä, ministerineuvosto, tekee päätöksensä usein varsin lyhyellä tähtämellä, ja jäsenvaltioiden edustajat ottavat kaiken aikaa huomioon oman maansa sisäpoliittisen tilanteen. Tehdessään päätöksen hallitukset kuitenkin sitoutuvat sen toteuttamiseen ja hyväksyvät unionin taholta tulevan ylikansallisen valvonnan. Päätösprosessi on sekava ja vie paljon resursseja ja aikaa, mutta itsestään selvää muutoksen suuntaa päätöksenteon systematiikkaan on vaikea havaita.

Asetin tutkimuksen alussa kysymyksen, miten päätöksen sisältö muodostuu jäsenvaltioiden ja unionin instituutioiden vuorovaikutuksessa ja mikä on keskeisten toimijoiden vaikutus. Tutkimukseni mukaan päätös on monimutkaisessa ja hallitsemattoman näköisessä prosessissa syntyvä rationaalinen ratkaisu esille tulleeseen ongelmaan. Keskeisimpiä päättäjiä ovat jäsenvaltioiden hallitukset, ja suurten jäsenvaltioiden hallitusten intressit saattavat vähentää rationaalisuutta.

Tutkimukseni mukaan unionin päätöksenteolle on ominaista tietynlainen säännöttömyys ja riippuvuus vallitsevasta tilanteesta. Päätösprosessi käynnistetään, kun asioiden tila sitä vaatii. Päätökset kyllä tehdään sovittujen menettelyjen mukaisesti, mutta prosessit muodostuvat merkittävästi toisistaan poikkeaviksi, ja niiden luonne määräytyy kulloisenkin tilanteen mukaan. Yrityksissä käytetty tilannejohtamisen teoria näyttäisi selittävän näitä päätösprosessien eroja. Tässä suhteessa en voi luonnehtia unionin päätöksentekoa hallitusti eteneväksi, vaan sille on mielestäni kuvaavaa ajautuminen tilanteen ohjaamana.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

- Andersen, Svein S. – Eliassen, Kjell A.: *The European Union: How Democratic Is It?*, Sage Publications, London 1996.
- Ansoff, H. Igor: *The New Corporate Strategy*, John Wiley & Sons, New York 1988.
- Bergman, Torbjörn – Raunio, Tapio: *Parliaments and Policy-making in the European Union*, teoksessa Richardson, Jeremy (ed.): *European Union, Power and Policy-making*, Routledge, London 2001.
- Buchner, Norbert: *Recycling um jeden Preis, Neue Verpackung*, 2, 1992.
- Bulmer, Simon J.: *The governance of the European Union: a new institutionalist approach*, *Journal of Public Policy*, vol 13, no 4, 1993.
- Bulmer, Simon J.: *New institutionalism and the governance of the Single European Market*, *Journal of European Public Policy*, vol 5, no 3, 1998.
- Burns, Charlotte: *The European Parliament*, teoksessa Warleigh, Alex (ed.): *Understanding European Union Institutions*, Routledge, London 2002.
- Calvert, Peter: *Comparative Politics*, Pearson Education Limited, Harlow 2002.
- Caporaso, James A.: *Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future*, teoksessa Sandholtz – Stone Sweet: *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford 1998.
- Capouet, Yvan: *Completion of the internal market for electricity and gas*, *Energy in Europe*, 19, 1992.
- Carr, Edward Hallett: *The Twenty Years' Crisis 1919–1939*, Macmillan, London 1966.
- Christiansen, Thomas: *A Maturing Bureaucracy*, teoksessa Richardson, Jeremy (ed.): *European Union, Power and Policy-making*, Routledge, London 1996.
- Christiansen, Thomas: *The Council of Ministers*, teoksessa Richardson, Jeremy (ed.): *European Union, Power and Policy-making*, Routledge, London 2001.

- Cini, Michelle: The European Commission, teoksessa Warleigh, Alex (ed.): Understanding European Union Institutions, Routledge, London 2002.
- Finnemore, Martha – Sikkink, Kathryn: International Norm Dynamics and Political Change, *International Organization*, vol 52, no 4, 1998.
- Finon, Dominique: Opening access to European grids, *Energy Policy*, 18.6.1990.
- Fouilleaux, Eves – Maillard, Jacques – Smith, Andy: Technical or Political. The Working Groups of the EU Council of Ministers, *Journal of European Public Policy*, vol 12, no 4, 2005.
- Garret, Geoffrey – Weingast, Barry R.: Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market, teoksessa Goldstein – Keohane: Ideas and Foreign Policy, Cornell University Press, Ithaca 1993.
- Goldstein, Judith – Keohane, Robert O.: Ideas and Foreign Policy, Cornell University Press, Ithaca 1993.
- Golub, Jonathan: State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive, *Journal of Common Market Studies*, vol 34, no 3, 1996.
- Hall, John A.: Ideas and the Social Sciences, teoksessa Goldstein – Keohane: Ideas and Foreign Policy, Cornell University Press, Ithaca 1993.
- Hayes-Renshaw, Fiona: The Role of the Council, teoksessa Andersen – Eliassen: The European Union: How Democratic Is It?, Sage Publications, London 1996.
- Hayes-Renshaw, Fiona – van Aken, Wim – Wallace, Helen: When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly, *Journal of Common Market Studies*, vol 44, no 1, 2006.
- Hersey, Paul – Blanchard, Ken: Management of Organizational Behavior, Prentice-Hall International, Englewood Cliffs 1982.
- Hietanen, Lassi: Jätteenpolton tulevaisuus, jätteiden tuhoamisesta kierrätykseen ja polttoaineiden valmistukseen, *Energia*, 6–7, 2000.
- Hix, Simon: The Political System of the European Union, Macmillan, Basingstoke 1999.
- Honderich, Ted (ed): The Oxford Companion to Philosophy, Oxford University Press, Oxford 1995.
- Kasack, Christiane: The Legislative Impact of the European Parliament under the Revised Co-Decision Procedure, *European Union Politics*, vol 5, no 2, 2004.
- Keohane, Robert O. – Hoffmann, Stanley: The European Community, Decisionmaking and Institutional Change, Westview Press, Boulder 1991.
- Klom, A. M.: Electricity Deregulation in the European Union, *Energy in Europe*, 27, 1996.

- Koski, Joni: *Energia ja Eurooppa*, Penart, Helsinki 1992.
- Krasner, Stephen D.: *Westphalia and All That*, teoksessa Goldstein – Keohane: *Ideas and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca 1993.
- Kreppel, Amie: *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Kreppel, Amie: *Necessary but not sufficient: Understanding the impact of treaty reform on the internal development of the European Parliament*, *Journal of European Public Policy*, vol 10, no 6, 2003.
- Larsson, Torbjörn: *Precooking in the European Union*, Regeringskansliet, Stockholm 2003.
- Lindberg, Leon N.: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford 1963.
- Lindberg, Leon N. – Scheingold, Stuart A.: *Europe's Would-Be Polity*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1970.
- Lipponen, Juho: *Sähkönsisämarkkinat kangertelevat*, *Talouselämä* 8, 2000.
- Ludlow, Peter: *The Laeken Council*, EuroComment, Brussels 2002.
- Marks, Gary – Hooghe, Liesbet – Blank, Kermit: *European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi-level Governance*, *Journal of Common Market Studies*, vol 34, no 3, 1996.
- Marks, Gary – Scharpf, Fritz W. – Schmitter, Philippe C. – Streeck, Wolfgang: *Governance in the European Union*, Sage Publications, London 1996.
- Matlary, J. Haaland: *Energy Policy: From a National to a European Framework*, teoksessa Wallace – Wallace: *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996.
- Milward, Alan G.: *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London 1994.
- Mitrany, David: *The Functional Theory of Politics*, Martin Robertson, London 1975.
- Moravcsik, Andrew: *Negotiating the Single European Act*, teoksessa Keohane – Hoffmann: *Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder 1991.
- Moravcsik, Andrew: *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, *Journal of Common Market Studies*, vol 31, no 4, 1993.
- Moravcsik, Andrew: *The Choice for Europe*, UCL Press, London 1999.
- Morgenthau, Hans J.: *Politics among Nations*, Alfred A. Knopf, New York 1978.
- Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003.
- Padgett, Stephen: *The Single European Energy Market: The Politics of Realization*, *Journal of Common Market Studies*, vol 30, no 1, 1992.

- Parsons, Ben: Developments in European Packaging Standards and UN Testing, Packaging Technology and Science, vol 5, 1992.
- Parsons, Craig: Domestic Interests, Ideas and Integration: Lessons from the French Case, Journal of Common Market Studies, vol 38, no 1, March 2000.
- Pento, Tapio: Keski-Euroopan kierrätyslait koskevat Suomen strategisia etuja, Talouselämä 29, 1994.
- Peters, B. Guy: Comparative Politics, Macmillan, Basingstoke 1998.
- Peterson, John – Bomberg, Elisabeth: Decisionmaking in the European Union, Palgrave, Basingstoke 1999.
- Pierson, Paul: The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, teoksessa Sandholtz – Stone Sweet: European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, Oxford 1998.
- Pollack, Mark A.: The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis, Governance, vol 9, no 4, 1996.
- Pollack, Mark A.: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EC, International Organization, vol 51, no 1, Winter 1997.
- Puchala, Donald J.: Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article, Journal of Common Market Studies, vol. 37, no 2, 1999.
- Raumolin, Jussi: EY ja ympäristö- ja talouspolitiikan ristiriidat, Ympäristön-suojelu 4, 1991.
- Raunio, Tapio: Euroopan unionin toimivalta ja päätösmenettelyt, teoksessa Raunio – Wiberg (toim.): Päätöksenteko Euroopan unionissa, Gaudeamus, Tampere 1998. (a)
- Raunio, Tapio: Euroopan parlamentti, unionin kansanvaltaisin areena, teoksessa Raunio – Wiberg (toim.): Päätöksenteko Euroopan unionissa, Gaudeamus, Tampere 1998. (b)
- Raunio, Tapio: Political Interests: The EP's Party Groups, teoksessa Peterson – Shackleton (ed.): The Institutions of the European Union, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Rehn, Olli: Komissio, Euroopan yhdentymisen moottori ja unionibyrokratian symboli, teoksessa Raunio – Wiberg (toim.): Päätöksenteko Euroopan unionissa, Gaudeamus, Tampere 1998.
- Rehn, Olli: Fennomaanien perillisenä Euroopan muodonmuutoksessa, teoksessa Hautala – Rehn – Rosas – Stubb: Minun Eurooppani, Tammi, Helsinki 2003.
- Resnik, Michael D.: Choices: An Introduction to Decision Theory, University of Minnesota Press, 1987.
- Reunanen, Jyrki: Asiantuntijavalta, Hallinnon Kehittämiskeskus, Helsinki 1996.

- Richardson, Jeremy: *European Union, Power and Policymaking*, Routledge, London 2001.
- Risse-Kappen, Thomas: Exploring the Nature of Beast: International Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, *Journal of Common Market Studies*, vol 34, no 1, 1996.
- Rosamond, Ben: *Theories of European Integration*, Palgrave, Basingstoke 2000.
- Rosamond, Ben: The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas, *Journal of European Public Policy*, vol 12, no 2, 2005.
- Sandholtz, Wayne: Institutions and Collective Action, *World Politics*, vol 45, January 1993.
- Sandholtz, Wayne – Zysman, John: 1992: Recasting the European Bargain, *World Politics*, vol 42, no 4, 1989.
- Sbragia, Alberta: *Environmental Policy: The Push-Pull of Policy-Making*, teoksessa Wallace – Wallace: *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996.
- Schmidt, Susanne K.: Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity, *Journal of Public Policy*, vol 16, no 3, 1997.
- Selck, Torsten: Explaining the Absence of Inertia in European Union Decision-making, *Journal of Common Market Studies*, vol 43, no 5, 2005.
- Selck, Torsten – Steunenbergh, Bernard: Between Power and Luck, *The European Parliament in the EU Legislative Process*, *European Union Politics*, vol 5, no 1, 2004.
- Shackleton, Michael: *The European Parliament*, teoksessa Peterson – Shackleton (ed.): *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Sherrington, Philippa: *The Council of Ministers and The European Council*, teoksessa Warleigh, Alex (ed.): *Understanding European Union Institutions*, Routledge, London 2002.
- Spegele, Roger D.: *Political realism in international theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- Stacey, Jeffrey – Rittberger, Berthold: Dynamics of the formal and informal change in the EU, *Journal of European Public Policy*, vol 10, no 6, 2003.
- Stacey, Ralph D.: *Strategic Management & Organisational Dynamics*, Pearson Education, Harlow 2000.
- Stake, Robert E.: *The Art of Case Study Research*, Sage Publications, Thousand Oaks 1995.

- Taylor, Paul: Johdanto teoksessa Mitrany, David: The Functional Theory of Politics, Martin Robertson, London 1975.
- Thomson, Robert – Hosli, Madeleine: Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making, *Journal of Common Market Studies*, vol 44, no 2, 2006.
- Tsebelis, George – Garret, Geoffrey: The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union, *International Organization*, vol 55, no 2, 2001.
- Väyrynen, Raimo: Kestävä kehitys – strategia ja sen tutkimus, *Ympäristönsuojelu* 4, 1991.
- Wallace, Helen: Politics and Policy in the EU, teoksessa Wallace – Wallace: Policy-making in the European Union, Oxford University Press, Oxford 1996.
- Wallace, Helen: Politics and Policy in the EU, teoksessa Wallace – Wallace: Policy-making in the European Union, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Wallace, Helen: An Institutional Anatomy and Five Policy Modes, teoksessa Wallace – Wallace – Pollack: Policy-making in the European Union, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Warleigh, Alex: Introduction: Institutions, institutionalism and decision-making in the EU, teoksessa Warleigh, Alex (ed.): *Understanding European Union Institutions*, Routledge, London 2002.
- Wessels, Wolfgang: The EC Council, teoksessa Keohane – Hoffmann: *The European Community*, Westview Press, Boulder 1991.
- Wessels, Wolfgang: An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, *Journal of Common Market Studies*, vol 35, no 2, 1997.
- Wiberg, Matti: Ministerineuvosto, kansallisten etujen puolustaja, teoksessa Raunio – Wiberg (toim.): *Päätöksenteko Euroopan unionissa*, Gaudeamus, Tampere 1998.
- von Wright, Georg Henrik: *Explanation and Understanding*, Routledge & Kegan Paul, London 1975.
- Yin, Robert K.: *Case Study Research*, Sage Publications, Thousand Oaks 1994.
- Young, Oran R: The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment, *International Organization*, vol 43, no 3, 1989.
- Young, Oran R: Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society, *International Organization*, vol 45, no 3, Summer 1991.

Young, Oran R: Comment on Andrew Moravcsik, "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and Institutional Cooperation", International Organization, vol 53, no 4, Autumn 1999.

Muut lähteet

BWK (Brennstoff, Wärme, Kraft) 6, 1992, 7–8, 1992, Umwelt-Special, Oktober 1992, 4, 1994, 11–12, 1994 5, 1995, 1–2, 2000.

Carroll, Julian, Europen, esitelmä PTR:n seminaarissa Helsingissä 6.10.1992.

DG XI: Draft Proposal for a Council Directive on Packaging and Packaging Waste, Draft 1, 27.5.1991, PTR:n arkisto.

EC Environment Legislation, DG XI, Luxemburg 1992.

The Economist, 22.8.1992, 20.2.1993, 11.5.1996.

Energia, 5, 1995.

Energy in Europe, 18, 1991 24, 1994.

Euroopan parlamentti (11472/1/99-C5-0274/1999-1998/0289(COD)).

Euroopan parlamentti, istuntoasiakirja A5-0321/2000.

Euroopan yhteisöjen komissio (KOM)(1999)330 98/0289 COD.

EWE (Environment Watch, Europe, Agra Europe, London) 21.7.2000.

EWWE (Environment Watch, Western Europe, Cutter Information Corp.) 6.1.1995, 16.10.1998, 22.1.1999, 16.4.1999.

EYVL (EUVL), L 365, 31.12.1994, C 315, 24.10.1996, L 161, 29.6.1996, C 20, 20.1.1997, L 27, 30.1.1997, C 372, 2.12.1998, C 219, 30.7.1999, C 25, 28.1.2000, L 332, 28.12.2000, L 176, 15.7.2003, L 47, 18.2.2004.

Financial Times, 28.11.1994.

Helsingin Sanomat, 5.8.1997, 25.7.1998.

Hietamäki, Markku, yli-insinööri, Ympäristöministeriö, keskustelu 26.4.2001.

Hietanen, Lassi, tuotepäällikkö, VTT-Energia, keskustelu 26.6.2001.

The Independent, 10.9.1991.

Jaakkola, Risto, kehitysjohtaja, Walki Pack, keskustelu 11.5.1998.

Jalonen, Markku, toimialajohtaja, Finergy, keskustelu 12.1.2005.

Koponen, Juha, ylitarkastaja, Ympäristöministeriö, keskustelu 2.9.1997.

Lepistö, Arto, teollisuusneuvos, Kauppa- ja teollisuusministeriö, keskustelu 28.2.2000.

Leppänen, Annukka, johtaja, Pakkausteknologiaryhmä, keskustelu 23.9.1998.

Lettenmeyer, Michael, muistio 19.1.1992, Suomen Luonnonsuojeluliiton arkisto.

Mälkki, Erik, Teollisuuden Sähköenergialiitto, esitelmä 15.1.1990.

Neue Verpackung, 6, 1990, erityisnumero 1991, 1, 1992, 3, 1993, 4, 1994.

OJEC C 122, 18.5.1990, L 185, 17.7.1990, L 313, 13.11.1990, L 78, 26.3.1991, C 65, 14.3.1992, C 130, 21.5.1992, C 263, 12.10.1992, C 138, 17.5.1993, C 194, 19.7.1993, C 285, 21.10.1993, C 329, 6.12.1993, C 123, 4.5.1994, C 137, 19.5.1994, C 205, 25.7.1994, L 365, 31.12.1994.

Pakkaus, 7–8, 1994, 3, 1995.

Pakkausalan ympäristörekisteri, Helsinki 1998.

Paperinkeräys Oy, keräyspaperin hintakehitys CEPI:n mukaan.

Rasi-Kurronen, Marja, erityisasiantuntija, Finergy, keskustelu 27.1.2000.

Rytövuori, Antti, Kauppa ja ympäristö, selvitys 28.9.1992, Ulkoasiainministeriö, Helsinki.

Der Spiegel, 16.6.1996.

Tekniikka ja Talous, 10.4.1997, 2.10.1997, 20.8.1998.

Veckans Affärer, 50, 1989.

Ympäristö, 8, 1999.