

EDUSKUNNAN
YMPÄRISTÖVALIOKUNTA

Helsingissä

6 päivänä lokakuuta 1994

Lausunto n:o 7

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 135 Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina ylijohdaja Jouni Särkijärvi, neuvotteleva virkamies Aira Kalela, ylitarkastaja Terttu Melvasalo, ylitarkastaja Esko Jaakkola, ylitarkastaja Camilla Lommi-Kippola, tp. ylitarkastaja Tuomas Kuokkanen ja erityistutkija Seppo Rekolainen ympäristöministeriöstä, finanssineuvos Gustav Teir valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Jussi Manninen ja ylitarkastaja Antti Riivari kauppa- ja teollisuusministeriöstä, maatalousneuvos Heimo Hanhilahti maa- ja metsätalousministeriöstä, limnologi Kimmo Silvo vesi- ja ympäristöhallituksesta, tutkimusjohtaja Rolf Myhrman ja erikoistutkija Pekka Mäkelä Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, lakimies Kurt Hemnell Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, tutkija Markus Sovala Palkansaajien tutkimuslaitoksesta, kansainvälisten asiain sihteeri Tuula Varis Suomen luonnonsuojeluliitosta, professori Lauri Kettunen Maatalouden taloudellisesta tutkimuslaitoksesta ja professori Aarne Pehkonen Helsingin yliopistosta.

Valiokunnan kannanotot

Ympäristövaliokunta keskittyi lausunnoissaan arvioimaan Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyä päätösasiakirjaa ympäristönsuojelun näkökulmasta. Lausunnoissaan valiokunta tarkastelee yleisesti EU:n ympäristöpolitiikkaa, ETA-sopimuksen ja EU-jäsenyyden eroja, EU-

jäsenyyteen liittyvää maatalouden ympäristötukea, elinympäristödirektiiviä ja kasvinuojelutuotedirektiiviä, ydinjätteen maahantuontia ja loppusijoittamista, EU-jäsenyyden vaikutusta ympäristönsuojelun taloudellisiin ohjaukeinoihin ja Suomen lähialueiden ympäristöyhteistyöhön, rantojen suojelua ja EU:n julkisuuskäytäntöä.

EU:n ympäristöpolitiikasta

EU on viime vuosina selvästi tiukentanut ympäristöpolitiikkaansa. Maastrichtin sopimuksessa (1992) täydennettiin yhteisön ympäristöperiaatteita merkittävillä uusilla säännöksillä. Artiklan 2 mukaan yhteisön tavoitteena on edistää taloudellisen kasvun sijasta kestävä kasvua, joka kunnioittaa ympäristöä. Artiklan 130 r täydennysten mukaan taas yhteisön ympäristöpolitiikan täytyy pyrkiä korkeaan suojelun tasoon ja siihen, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset sisällytetään yhteisön muuhun politiikkaan. Ympäristönsuojelun kannalta merkittävää on myös EU:n vuonna 1993 hyväksymä 5. ympäristöohjelma "Kohti kestävyttä". Ohjelma asettaa uudenlaiset puitteet lähestyä ympäristöä sekä taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Maastrichtin sopimuksella ja 5. ympäristöohjelmalla EU on sitoutunut voimakkaammin ottamaan ympäristön huomioon päätöksenteossaan.

EU:n tiukentunut ympäristöpolitiikka on tullut esiin myös EU:n viranomaiskäytännössä. Kesäkuun 9 päivänä 1992 antamassaan päätöksessä EY-tuomioistuin katsoi ympäristöperustein, ettei Vallonian määräys kieltää jätteiden tuonti alueelleen muista jäsenmaista ja Belgian muilta alueilta ole tuontijätteitä syrjivä. Myös EU:n komissio on 19.9.1994 päättänyt, että Saksa saa yhä kieltää kokonaan ympäristömyrkyjä aiheuttavan lahonsuoja-aine PCP:n käytön.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Maastrichtin sopimuksen ympäristö-

artiklat eivät ole tähän mennessä saaneet EU:n päätöksenteossa riittävää painoarvoa. Myöskään 5. ympäristöohjelman toteuttamiseen ei ole osoitettu riittävästi voimavaroja. Tavaroiden vapaan liikkumisen ja ympäristönsuojelun yhteensovittaminen onkin EU:ssa edelleen ongelmallista. Vaikka ympäristönäkökohdat ovat viime aikoina selvästi korostuneet, taloudellinen kasvu, tavaroiden vapaa liikkuminen ja kilpailun vapaus ovat edelleenkin ensisijaisia päämääriä ympäristönsuojeluun nähden. Ympäristönsuojeluperusteiden soveltamisesta joudutaan siksi hakemaan ennakkoratkaisuja EY-tuomioistuinta.

ETA-sopimus ja EU-jäsenyys

ETA-sopimuksessa keskeisenä ajatuksena on ihmisten, tavaroiden, palvelusten ja pääoman vapaa liikkuminen. Ympäristöpolitiikka ei kuulu näiden neljän vapauden piiriin, mutta on sopimuksen mukaan ns. muu yhteistyöala, jolla politiikkaa pyritään yhdenmukaistamaan. Suurin osa EU:n ympäristönsuojelua koskevista asetuksista ja direktiiveistä tulikin Suomessa voimaan jo vuoden 1994 alussa. Merkittävimmät ETA-sopimuksen ulkopuolelle jääneet ympäristönsuojeluasiat ovat luonnonsuojelu, maatalouden ympäristötuki, kasvinsuojeluaineet, uimavesien laatu ja Euratom-sopimus. ETA-sopimuksen perusteella Suomi myös pääsee mukaan miltei kaikkiin EU:n tutkimusohjelmiin. Sen sijaan vasta jäsenyys antaa mahdollisuuden käyttää hyväksi EU:n rahastoja, joita voidaan osin suunnata ympäristönsuojeluun.

Jäsenyysneuvotteluissa Suomi sai 3—4 vuoden siirtymäajat omille EU:ta tiukemmille säädöksilleen koskien diesel- ja polttoöljyjen rikkipitoisuuksia, pentakloorifenolin käyttöä, lannoitteiden kadmiumpitoisuuksia sekä torjuntaainemääryksiä. Kolmen viimeksi mainitun poikkeusjärjestelyistä oli sovittu myös ETA-sopimuksessa.

Päätösasiakirjaan liitetyissä EU:n nykyisten jäsenmaiden ja jäsenyyttä hakeneiden maiden yhteisissä julistuksissa n:ot 6 ja 7 EU sitoutuu ennen siirtymäaikojen päättymistä arvioimaan yhdessä uusien jäsenvaltioiden kanssa tiukempien säädösten tarpeellisuuden myös EU:ssa. Yhteisissä julistuksissa korostetaan samalla korkean suojelun tason merkitystä etenkin maantieteellisissä ja ilmastollisissa erityisolosuhteissa.

Osittain jo ETA-sopimuksen nojalla, mutta täydessä mitassa vasta EU:n jäsenenä Suomella

on mahdollisuus vaikuttaa EU:n ympäristönsuojelua koskevan lainsäädännön, tutkimusohjelmien ja tukimuotojen kehittämiseen. EU-jäsenyyden kautta Suomi pääsee mukaan EU:n ympäristöpoliittiseen päätöksentekoon. Tätä silmällä pitäen valiokunnan mielestä onkin tärkeää, että Suomessa luodaan strategia EU:n ympäristöpolitiikan kehittämiseksi.

Strategian perusajatuksena tulee olla kestävän kehityksen toteuttaminen. Tällä hetkellä EU:n alueella ympäristön kannalta vaarallisimmat kehitysnäkökulmat koskevat energian kulutuksen, liikenteen, turismin, jätteiden määrän ja veden kulutuksen kasvua. Näistä ongelmista käsin on EU:n 5. ympäristöohjelmassa kehitetty uusi strategia ympäristölle ja kehitykselle. Myös EU:n komission joulukuussa 1993 hyväksymässä Valkoisessa kirjassa on hahmoteltu EU:lle uutta kehitysmallia (luku 10), jonka yhtenä peruslähtökohtana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Suomen tulee toimia aktiivisesti näiden asiakirjojen toteuttamiseksi. Erityiseksi painopistealueeksi tulee tällöin ottaa taloudellisten ohjauskeinojen käyttöönotto EU:ssa.

Suomen tulee strategiassaan painottaa sitä, ettei Maastrichtin sopimuksessa hyväksytyn läheisyysperiaatteen (artikla 3 b) toteuttaminen saa johtaa ympäristölainsäädännön kehittämiseen luopumiseen EU:n tasolla. Ympäristökysymyksissä tarvitaan kansainvälisiä sopimuksia ja ylikansallista lainsäädäntöä.

Suomen tulee aktiivisesti tukea myös EU:n pyrkimyksiä globaalien ympäristö- ja kehitysongelmien hoitamiseksi.

Edelleen Suomen tulee aktiivisesti tukea Euroopan ympäristötoimiston (EEA) toimintaa. Tärkeää on, että Suomi antaa omalta osaltaan ympäristötietämystään, esimerkiksi metsäekologiasta, toimiston käyttöön.

Maatalouden ympäristötuki

Maatalouden ympäristötuki perustuu Euroopan unionin neuvoston asetukseen (ETY) 2078/92, jossa määritellään ympäristötuen pääperiaatteet. Tuen myöntämisen kriteerit tulee kuitenkin asetuksen mukaan määritellä tarkemmin kansallisissa ohjelmissa. Jäsenyysneuvotteluissa sovittiin, että EU:n osuus Suomen ympäristötuesta on 135 miljoonaa ecua vuodessa. Tuen saanti edellyttää samansuuruista kotimaista osuutta, joten koko tukimäärä tulee olemaan 270 miljoonaa ecua eli noin 1,7 miljardia markkaa vuodessa.

Valiokunta pitää maatalouden ympäristötukijärjestelmän käyttöönottoa sinänsä hyvänä, sillä maatalouden merkitys ympäristön pilaantumisessa ja luonnonsuojelussa on suuri. Merkille pantavana valiokunta pitää myös sitä, että Suomi sai jäsenyysneuvotteluissa ympäristötukeen kiintiön, jollaista ei ole millään nykyisellä jäsenvaltiolla. Nykyisille jäsenvaltioille maatalouden ympäristötukea on myönnetty suunnitelmakohtaisesti. Niin ikään tuen suuruus, joka on kaksi kertaa niin paljon kuin koko teollisuuden vuosittaiset ympäristöinvestoinnit, antaa lähtökohtaisesti mahdollisuudet päästä hyvin tuloksiin maatalouden ympäristöongelmien hoitamisessa.

Valtioneuvosto hyväksyi 22.9.1994 ehdotuksen Suomen kansalliseksi maatalouden ympäristöohjelmaksi. Hyväksytyin ehdotuksen tavoitteena on ympäristöön ja erityisesti pinta- ja pohjaveseihin sekä ilmaan kohdistuvan kuormituksen pienentäminen, torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvien haittojen vähentäminen, luonnon monimuotoisuudesta huolehtiminen sekä maaseutumaiseman hoito. Tuella pyritään ympäristönsuojelu- ja maisemanhoitotoimenpiteistä aiheutuvien kustannusten ja tulonmenetysten korvaamiseen sekä viljelijöiden toimeentuloedellytysten turvaamiseen muuttuvissa olosuhteissa.

Tukiohjelma koostuu perustuesta ja erityistukimuodoista. Pääosa ympäristötuesta, keskimäärin 1 360 miljoonaa markkaa vuodessa, käytetään perustukeen ja keskimäärin 340 miljoonaa markkaa vuodessa erityistukeen.

Perustukea maksetaan alueellisesti porrastettuna koko maassa hehtaarikohtaisesti, kunhan viljelijä sitoutuu ohjelman mukaisiin ympäristönsuojelutoimenpiteisiin. Perustukea saadaksesen viljelijän on sitouduttava muun muassa teettämään maatalouden ympäristöhoito-ohjelma vuoteen 1998 mennessä, rajoittamaan lannoitteiden ja karjanlannan käyttöä enintään kasvilajikohtaisesti määriteltyihin määriin, pitämään enintään 1,5 eläinyksikköä peltohehtaaria kohti, jättämään vesistöjen varsille vähintään kolmen metrin levyiset suojakaistat, pitämään maatalon pelloista vähintään 30 % kasvipeitteisinä myös kasvukauden ulkopuolella sekä ylläpitämään luonnon monimuotoisuutta sekä maaseutumaiseman kannalta tärkeitä piirteitä viljelymaissa.

Erityistuki on tarkoitettu tietyille kohdealueille suunnitelmaperusteisesti. Tällaisia erityistukiohjelmiä olisivat muun muassa suojavyöhykkeet jokien varsille, kosteikkojen ja las-

keutusaltaiden rakentaminen, lannankäytön tehostaminen, maisemanhoitotoimenpiteet, perinnemaisemien hoito, alkuperäisrotujen kasvattaminen ja uhanalaisten lajien suojeleminen. Erityistukitoimenpiteisiin kuuluvaa luonnonmukaista tuotantoa tuettaisiin kuitenkin koko maassa.

Valtioneuvosto hyväksyi maatalouden ympäristötukiohjelmaehdotuksen maa- ja metsätalousministeriön esittelemässä muodossa. Hyväksytty ehdotus väljensi ympäristökriteereitä aiemmin maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyönä yksimielisesti valmistelemasta ohjelmaehdotuksesta. Olennaisimmat väljennykset ovat suojakaistojen leveyden pudottaminen viidestä kolmeen metriin, lannoitteiden ehdottomien ylärajojen taulukon poistaminen ja kasvipeitteisyysvaatimuksen pudottaminen 50:stä 30:een prosenttiin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan väljennykset heikentävät ympäristötavoitteiden saavuttamista siten, että fosforikuormituksen osalta päästään 10—20 prosentin vähenemään 5—10 vuoden aikana, kun alkuperäisellä ehdotuksella oli laskettu saavutettavan 30—50 prosentin vähenemä. Typen vesistökuormitus taas vähenee 15—20 prosenttia, kun sen alkuperäisessä ehdotuksessa oli laskettu olevan 30—50 prosenttia. Pohjavesien laadun osalta ei väljennetyillä tavoitteilla arvioitu saavutettavan ollenkaan parannusta. Myöskään ilmapäästöjä ei merkittävästi pystytä rajoittamaan. Näin ollen odotettavissa olevat ympäristövaikutukset jäävät vähäisiksi.

Tukijärjestelmän kannalta muutokset merkitsevät sitä, että perustuki, jolla alun perin oli osittain ympäristötoimenpiteistä johtuvia kustannuksia korvaava merkitys, on nyt huomattavalla osin selvää tulotukea. Tätä valiokunta ei pidä perusteltuna. Valiokunta huomauttaa myös siitä, että jäsenyysneuvotteluissa Suomi korosti ympäristönsuojelun korkeaa tasoa. On ristiriitaista, että kansallisissa toimenpiteissä tämä lähtökohta unohtetaan.

Huonona ratkaisuna valiokunta pitää niin ikään sitä, että ympäristöministeriön osuus ohjelman toimeenpanosta, valvonnasta ja kehittämisestä on ohjelmaehdotuksessa lähes tyystin poistettu. Tämä heikentää ohjelman toteutuksen uskottavuutta. Valiokunta katsoo, että maa- ja metsätalousministeriön tulisi toimia ohjelman toimeenpanossa ja kehittämisessä yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa, kuten hallituksen esityksessä laiksi maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä ehdotetaan.

Edellä esitetystä kritiikistä huolimatta valiokunta on kuitenkin todennut, että Suomen ehdotuksessa maatalouden ympäristöohjelmaksi asetetaan tiukempia ympäristönsuojeluvaatimuksia kuin missään muualla nykyisissä EU:n jäsenmaissa. Hyvää ohjelmaehdotuksessa on se, että siinä lähdetään tilakohtaisten suunnitelmien laatimisesta. Ehdotetuilla erityistukimuodoilla on myös valiokunnan käsityksen mukaan selvästi myönteisiä ympäristövaikutuksia.

Valiokunnan huomiota on tässä yhteydessä kiinnitetty siihen, että myös siirtyminen tuotannon määrän mukaisesta maataloudesta EU-järjestelmän mukaiseen hehtaarikohtaiseen tukeen tulee vähentämään jossain määrin lannoitteiden käyttöä, mikä on ympäristön kannalta myönteistä.

Kaiken kaikkiaan valiokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

että se mietinnössään edellyttäisi hallituksen EU-jäsenyyden toteutuessa tarkoin seuraavan maatalouden ympäristöohjelman ympäristövaikutuksia. Jos myönteinen kehitys jää vähäiseksi eikä ohjelman tavoitteita saavuteta, on hallituksen ryhdyttävä toimiin ohjelman parantamiseksi.

Niin ikään valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi EU-jäsenyyden toteutuessa toimii aktiivisesti maatalouden ympäristöpäästöjen vähentämisestä koskevien EU-säädösten aikaansaamiseksi.

Elinympäristödirektiivi (92/43/ETY)

EU-jäsenyyteen liittyvä elinympäristödirektiivi velvoittaa Suomea säilyttämään täällä elävät, EU:n alueella harvinaiset lajit (esimerkiksi karhu, susi, ilves, saimaannorppa) ja niiden elinympäristöt. Suojeltavien elinympäristöjen joukkoon kuuluu myös boreaalinen metsävyöhyke.

Direktiivin veloitteiden täyttämiseksi Suomen luonnonsuojelu- ja osittain myös muuta ympäristölainsäädäntöä on muutettava monelta osin. Sen lisäksi direktiivi edellyttää Natura 2000-luonnonsuojelualueverkoston muodostamista. Direktiivin täytäntöönpanolla on siten Suomen luonnonsuojelua tehostava vaikutus, mitä valiokunta pitää varsin myönteisenä asiana. Vaikka direktiivin toteuttamiseen voidaan saada tukea EU:n Life-rahastosta, katsoo valiokunta, että Suomessa on varauduttava luonnonsuojelumäärärahojen lisäämiseen.

Kasvinsuojelutuotedirektiivi (91/414/ETY)

Kasvinsuojelutuotedirektiivin toimeenpano Suomessa merkitsee varsin suuria muutoksia torjunta-aineiden tarkastukseen. Tehoaaineet hyväksyttäisiin yhteisön tasolla, mutta valmisteet edelleen kansallisesti. Yhdessä jäsenvaltiossa hyväksytyt valmiste tulisi kuitenkin hyväksyä hakeuksesta myös muissa jäsenvaltioissa. Jos maatalouteen, kasvien terveyteen tai ympäristöön liittyvät olosuhteet eivät olisi maiden välillä vertailukelpoisia eikä valmiste sen vuoksi täyttäisi hyväksymisen edellytyksiä, voitaisiin valmiste kuitenkin jättää hyväksymättä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan juuri ympäristösyöt tulisivat ilmeisesti olemaan yleisin peruste poikkeaville päätöksille. Tämä korostaa ympäristövaikutusten arvioinnin merkitystä hyväksymismenettelyssä. Joka tapauksessa selvää on, että Suomen liittyminen direktiivin mukaiseen ylikansalliseen hyväksymismenettelyyn merkitsee kansallisen harkintavallan kaventumista.

Ydinjätteen maahantuonti ja loppusijoittaminen

Antaessaan lausunnon (YmVL 2/1992 vp) valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle ympäristövaliokunta kiinnitti huomiota Euratom-sopimukseen liittymiseen. Valiokunta katsoi, että jäsenyysneuvotteluissa tulee sopia siitä, että Suomi voi säilyttää nykyisen oikeutensa vapaasti harkita, salliiko se alueellaan ulkomaisen ydinjätteen, mukaan lukien käytetyn ydinpolttoaineen, kuljettamisen, varastoimisen ja loppusijoittamisen.

Valiokunnan kannanoton taustalla oli epäselvyys siitä, pidetäänkö radioaktiivisia jätteitä, erityisesti käytettyä ydinpolttoainetta, EY-oikeudessa tavarana, johon sovelletaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta.

EY-tuomioistuimen Vallonia-päätöksessä on sittemmin vahvistettu, että kaikki jäte on EY-oikeuden näkökulmasta tavaraa. Samalla päätöksessä kuitenkin vahvistettiin, että jäsenvaltiolla on oikeus yksittäistapauksessa kieltäytyä vastaanottamasta vaarallista jätettä toisesta jäsenvaltiosta. Tuomioistuin perusti kantansa EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan ympäristövahingot on torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä. Tämän periaatteen tuomioistuin katsoi oikeuttavan rajoittamaan jätteiden kuljetusta ja varmistamaan,

että jätteiden käsittely ja sijoittaminen tapahtuu niin lähellä kuin mahdollista niiden syntypaikkaa.

EU-jäsenyysneuvotteluissa kirjattiin päätöksiä kirjainliitteeksi kaksi asiaa koskevaa julistusta. EU:n nykyisten jäsenmaiden ja jäsenyyttä hakeneiden maiden yhteisen julistuksen n:o 4 mukaan "...jäsenvaltiot päättävät tuottaa tai olla tuottamatta ydinenergiaa omien erityisten toimintaperiaatteitaan koskevien suuntaviivojen mukaisesti. Ydinpolttoainekierron jälkipään osalta kukin jäsenvaltio vastaa omien toimintaperiaatteidensa määräämisestä." Suomen ja nykyisten jäsenvaltioiden keskinäisessä julistuksessa n:o 23 todetaan, että "...yhteisön lainsäädäntö ei velvoita jäsenvaltioita ottamaan vastaan mitään radioaktiivisen jätteen erityistä toimitusta toisesta jäsenvaltiosta".

Valiokunta pitää myönteisenä, että ensimmäistä kertaa yhteisten julistusten tasolla on vahvistettu EU:n voimassa oleva kanta Euratom-sopimuksen soveltamisesta. Sen mukaan käytetty ydinpolttoaineen ja muun ydinjätteen varastointi-, loppusijoitus- ja jälleenkäsittelylaitosten rakentaminen kuuluu jäsenvaltioiden omaan määräysvaltaan. Radioaktiivisen jätteen siirtoja valtiosta toiseen koskevan direktiivin (92/3/Euratom) mukaan radioaktiivisen jätteen maahantuonti voidaan yksittäistapauksessa evätä, jos epäämiseksi on yhteisön, kansallisten säännösten ja kansainvälisten sopimusten mukaiset asianmukaiset perusteet.

EU:ssa ei ole ydinjätteen varastointi-, loppusijoitus- ja jälleenkäsittelylaitosten rakentamista koskevia säädöksiä. Yhteisöoikeuden yleisten periaatteiden mukaan tällaisessa tapauksessa sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Suomessa asiasta on säädetty ydinenergialaissa (990/87). Ydinenergialain mukaan ydinjätteen varastointi-, loppusijoitus- ja jälleenkäsittelylaitosten rakentamisesta päättää valtioneuvosto. Jos kysymyksessä on laajamittainen toiminta, valtioneuvoston on tehtävä asiassa periaatepäätös. Myönteistä periaatepäätöstä ei voida tehdä, jos sijaintikunta vastustaa, ja myönteinen päätöskin on alistettava eduskunnan vahvistettavaksi. Näin ollen on sijaintikunnan ja viime kädessä eduskunnan päätettävissä, sallitaanko Suomeen loppusijoittaa ulkomaista käytettyä polttoainetta tai muuta ydinjätettä taikka rakentaa ulkomaista käytettyä polttoainetta jälleenkäsittelyä laitoista.

Direktiivin 92/3/Euratom mukaan radioaktiivisen jätteen maahantuontiin on saatava vas-

taanottajavaltion lupa. Maahantuontilupa on direktiivin perusteella tapauskohtaisesti pitävästi evättävissä sillä perusteella, ettei radioaktiiviselle jätteelle ole asianmukaista säilytyspaikkaa. Kuten edellä on todettu, ydinjätteen varastointi- ja loppusijoituspaikkojen rakentaminen on kansallisesti päätettävissä. Jos Suomessa päätetään, että varastointi- ja loppusijoituspaikat mitoiteetaan vain Suomessa toimivien laitosten tarpeita varten, ei myöskään Suomen liittyminen Euratom-sopimukseen johda siihen, että Suomen olisi sallittava ydinjätteen maahantuonti.

Direktiivi 92/3/Euratom ei koske käytettyä ydinpolttoaineen maahantuontia jälleenkäsittelyä tai muuta hyödyntämistä varten. Kun maahantuonnista ei ole Euratom-säädöstä, sovelletaan asiassa Suomen ydinenergialakia.

EU:n perussopimusten piiriin ei kuulu kansallisten ydinjätteen varastointi-, loppusijoitus- tai jälleenkäsittelylaitosten rakentaminen. Näin ollen jäsenmaan turvallisuudesta tällaisten laitosten rakentamiseen voitaisiin ottaa määräyksiä EU-lainsäädäntöön vain muuttamalla perussopimuksia. Perussopimusten muuttaminen edellyttää yksimielistä päätöksentekoa.

EU:n neuvoston käsiteltävänä on parhaillaan komission ehdotus yhteisön radioaktiivisten jätteiden käsittelyn strategiaksi. Jätteiden käsittelyn ja sijoittamisen turvallisuutta koskevassa luvussa lähdetään siitä, ettei "kukin maa vastaa omista jätteistään" -periaatteen pitäisi estää jäsenmaan mahdollisuutta yksittäistapauksissa auttaa toista maata jätehuollon järjestämisessä. Turvallisuusperusteilla komissio suosittelee avoimempaa lähestymistapaa, johon kuuluu alueellinen useampia maita sisältävä lähtökohta.

Ympäristövaliokunta on jätelakia käsitellessään sisällyttänyt mietintöönsä lausuman, jossa ehdotetaan Suomen ydinenergialakia täydennettäväksi varmuuden vuoksi säännöksellä, jolla kiellettäisiin ulkomaista alkuperää olevan käytetty ydinpolttoaineen ja muun ydinjätteen loppusijoittaminen Suomeen. Asiasta on tehty myös lakialoite (LA 8/1993 vp). Vastaaventyypinen kielto on vuonna 1992 otettu Ruotsin lainsäädäntöön (Lag om kärnteknisk verksamhet 5 a §, 1992:1536).

Tällainen säännös ei sisältäisi ehdotonta maahantuontikieltoa, jonka EU on katsonut olevan ristiriidassa yhteismarkkinoiden periaatteiden kanssa. Niiden mukaan perusteet poikkeamisesta tavaroiden vapaan liikkumisen periaatteesta on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen ottaen huomioon tapaukseen liittyvät säädökset ja

olosuhteet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun kaltaista ydinenergian muutosta voitaisiin itse asiassa pitää ydinpolttolainnekierron loppupäätä koskevien kansallisten toimintaperiaatteiden määrittelyä julistuksessa 4 tarkoitettulla tavalla.

Turvatakseen kansallisessa päätöksenteossa sen, ettei ulkomaista ydinjätettä loppusijoiteta Suomeen, valiokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

että se mietinnössään edellyttäisi Suomen ydinenergian muuttamista edellä sanotulla tavalla.

Ydinenergian muutos antaisi Suomelle EU:n jäsenenä myös selkänöjää edellyttää kansallisen päätösvallan säilyttämistä, kun yhteisön yhteisestä ydinjätehuoltopolitiikasta ja tulevasta lainsäädännöstä keskustellaan.

Ympäristönsuojelun taloudelliset ohjaukset

EU suhtautuu periaatteessa myönteisesti taloudellisten ohjauksien käyttöön ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Muun muassa viidennessä ympäristöohjelmassa lähdetään siitä, että taloudellista ohjausta lisätään.

Taloudellisten ohjauksien käyttöönottoa EU:n tasolla vaikeuttaa kuitenkin se, että verotuksen harmonisointi edellyttää yksimielistä päätöksentekoa. Yksimielisyyden saavuttamisen hankaluutta kuvaa esimerkiksi hiilidioksidiviron valmistelu. Asia on ollut vireillä jo neljä vuotta, mutta ratkaisua ei ole vielä saavutettu.

Tähänastisilla yhteisön päätöksillä onkin kyetty harmonisoimaan lähinnä välillistä verotusta. Harmonisoinnissa on sovittu verotuksen vähimmäistasosta. Näin ollen EU:n veroharmonisointisäädökset eivät estä taloudellisten ohjauksien käyttöä kansallisesti.

Ympäristönsuojelun kannalta merkitystä on valmisteveroilla. Suomessa esimerkiksi bensiinin ja dieselin valmistevero on porrastettu ympäristöperusteilla. Suomi onkin ollut ympäristöverotuksessa edelläkävijä Euroopassa. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee edetä tällä tiellä edelleen suunnannäyttäjänä.

Lähialueiden ympäristöongelmien hoitaminen

Suomen lähialueiden ympäristöongelmien hoitamisella on oleellinen merkitys ympäristönsuojelullemme. Erityisesti tämä koskee Kuolan, Karjalan, Pietarin ja Baltian alueita.

EU:lla on yhteistyösopimus rajanaapureidensa kanssa. Suomen EU-jäsenyys merkitsisi siten, että yhteistyösopimuksen mukaisia ohjelmia voitaisiin laajentaa Suomen lähialueisiin. Tällöin Suomen ympäristöyhteistyöhön saataisiin myös EU:n rahoitusta. Valiokunta pitää tätä hyvin tärkeänä, sillä Suomen voimavarat ovat riittämättömät lähialueidemme välttämättömien ympäristöyhteistyöhankkeiden avustamiseen.

Rantojen suojeleminen

Ympäristövaliokunta edellytti EY-jäsenyyden vaikutuksista antamassaan lausunnossa, että mahdollisissa jäsenyysneuvotteluissa varmistetaan mahdollisuus ohjata kansallisella lainsäädännöllä rantojen rakentamista. Tämä tavoite on toteutettu liittymisasiakirjaan liitetystä EU:n jäsenvaltioiden ja jäsenyyttä hakeneiden valtioiden yhteisessä julistuksessa n:o 5. Julistuksen mukaan ”Yhteisön säännöstö ei miltään osin estä yksittäisiä jäsenvaltioita toteuttamasta vapaa-ajan asuntoja koskevia kansallisia, alueellisia tai paikallisia toimenpiteitä, jos ne ovat tarpeen maankäytön suunnittelun tai ympäristönsuojelun kannalta ja jos niitä sovelletaan yhteisön säännösten mukaisesti siten, että jäsenvaltioiden kansalaiset eivät joudu suoran tai välillisen syrjinnän kohteeksi.”

Valiokunta edellytti edelleen aiemmassa lausunnossaan selvitettäväksi eri vaihtoehtoja rantojen suojeleminen toteuttamiseksi. Valiokunta toistaa kannanottonsa ja huomauttaa samalla, että myös elinympäristödirektiivi asettaa meille rantojen suojelevatimiksi.

EU ja julkisuusperiaatteet

Suomessa avoin hallinto ja erityisesti virallisten asiakirjojen julkisuus ovat oikeudellisesti ja poliittisesti ensisijaisia periaatteita. EU:ssa avoimuuden ja julkisuuden periaatteita ei tunneta, vaikka sielläkin nykyinen kehitys on kulkemassa kohti suurempaa avoimuutta.

Suomi liitti päätösasiakirjaan yksipuolisen julistuksen, jossa se ilmoitti jatkavansa avoimuus- ja julkisuusperiaatteiden toteuttamista EU:n jäsenyydestä aiheutuvien oikeuksien ja velvoitteiden mukaisesti.

Ympäristövaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomi EU:n jäsenenä toimii aktiivisesti yhteisön viranomaiskäytännön avoimuuden ja jul-

kisuuden lisäämisen puolesta. Ympäristöasiat ovat luonteeltaan sellaisia, joiden ratkaisemisessa on oleellista kuulla kansalaismielipidettä. Varsinkin kansalaisjärjestöjen mahdollisuudet saada tietoja valmisteilla olevasta uudesta lainsäädännöstä on turvattava.

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että ulkoasiainvaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Seppänen, varapuheenjohtaja Vanhanen, jäsenet Biaudet, Hautala, Kankaanniemi, Karhunen, Kautto,

Korkeaaja, Kuuskoski (osittain), Myller, Rask, J. Roos, Takala (osittain), Virrankoski ja Vuorensola sekä varajäsen A. Ojala (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Maatalouden ympäristötukea arvioidessaan valiokunnan enemmistö äänesti lausunnosta pois kohdan, jossa kerrottiin hallituksen esityksen vaikutuksista. Poistettu kohta kuului: ”Hallituksen esityksessä arvioidaan, että yhteisvaikutuksena kaikista tukitoimenpiteistä sekä eroosio että vesien fosfori- ja typpikuormitus alenee pitkällä aikavälillä (5—10 vuotta) noin 20—30 %. Lisäksi orgaanisen aineen kuormitus sekä ulosteperäisten bakteerien joutuminen vesiin vähenee. Torjunta-aineiden käyttöön liittyvät toimenpiteet vähentävät torjunta-aineiden huuhtoutumisriskiä arviolta 30—40 %.” Sen sijaan valiokunnan enemmistö kirjautti lausuntoon lähinnä yhden valiokunnan kuuleman asiantuntijan arvion kannan, kuinka paljon hallituksen päätöstä tiukemmat vaatimukset olisivat vähentäneet kuormitusta. Johtopäätöksensä valiokunta arvioi, että ”näin ollen odotettavissa olevat ympäristövaikutukset jäävät vähäisiksi”. Valiokunta antaa menettelyllään mielestäni harhaanjohtavan kuvan hallituksen esittämän ohjelman vaikutuksista. Mielestäni hallituksen hyväksymillä ehdoilla maatalouden ympäristökuormitus alenee tuntuvasti, kuten hallitus on esittämässään arviossa osoittanut.

Kun valiokunnan enemmistö totesi vaikutusten jäävän vähäisiksi, se silti tälle ristiriitaisesti toteaa, että ”Suomen ehdotuksessa maatalouden

ympäristöohjelmaksi asetetaan tiukempia ympäristönsuojeluvaatimuksia kuin missään muualla nykyisissä EU-jäsenmaissa”. Arvio on mielestäni oikea.

Valiokunnan enemmistö otti erittäin kriittisen kannan siihen, että ympäristötuesta on myös tulotukielementti mukana. Katsoin, että valiokunnan olisi pitänyt todeta seuraavaa: ”Valiokunta toteaa, että ohjatakseen tuotantoa ympäristöystävällisempään suuntaan tuen on taattava viljelijälle taloudellisesti parempi tulos kuin silloin, jos hän jättäytyy tuen ja sen ehtojen ulkopuolelle. Tiukkojen ympäristökriteerien asettamisen vaarana on se, että maanviljelijät jäävät varsinkin B- ja C-alueilla, joilla ympäristötuki on pienempi, sen ulkopuolelle. Toiminnan kannattavuuden turvaamiseksi on tällöin välttämätöntä tehostaa tuotantoa lisäämällä lannoitteiden käyttöä ja luopumalla suojakaistoista ja muista ympäristön tilaa parantavista toiminnoista. Tällainen kehitys ei olisi ympäristön kannalta suotavaa.”

Katson, että ympäristötuki ei ohjausjärjestelmänä toimi, jos se kattaa vain ympäristönsuojelusta aiheutuvat lisäkustannukset tai tulojen menetys, koska vaihtoehtona on tuen ulkopuolelle jättäytymällä mahdollisuus tuotannon tehostamiseen monissa EU-maissa nähdyllä tavalla. Siksi järjestelmän pitää olla selvästi taloudellisesti kannustava, niin että sillä turvataan erityi-

sesti Etelä-Suomessa peltojen viljely, millä on muiden myönteisten vaikutusten ohella myös maisemanhoidollinen merkitys. On luonnollista, että esitettyä tiukemmilla ehdoilla ympäristöhaitat vähenisivät vielä enemmän, mutta kun sen

seurauksena tilan kustannukset nousisivat ja tilan sato alenisi, tulee vastaan raja, jossa viljelijä saa paremman tuloksen ottamatta tukea vastaan ja viljelemällä ilman ympäristöehtoja. Sellaista ympäristötukijärjestelmää en voisi hyväksyä.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 1994

Matti Vanhanen

II

Ympäristövaliokunnan olisi tullut sanoa — vastoin enemmistön kantaa — lausunnossaan n:o 7 seuraavaa:

EU:n ympäristöpolitiikasta -luvun lopussa virkkeen ”Ympäristönsuojeluperusteiden soveltamisesta joudutaan siksi hakemaan ennakkoratkaisuja EY-tuomioistuimesta.” tilalla: *...”Lainsäädännön keskeneräisyys ja osin moniselitteisyys merkitsevät sitä, että tuomioistuinkäytäntö johtaa keskeisesti kehitystä. Suomen tuleekin, jos jäsenyys toteutuu, pyrkiä vahvistamaan poliittista ohjausta ja kansanvaltaisuutta EU:n päätöksenteossa.”*

Perusteluina on todettava, että Suomen ympäristöpolitiikan kannalta on vakava ongelma se, että kansallinen päätösvaltamme EU-jäsenyyden myötä siirtyisi laajasti EY-tuomioistuimelle, jossa taloudelliset lähtökohdat edelleen määräävät keskeisesti ratkaisujen sisällön. EU:n mahdollinen federalistinen kehitys on uhka tulevaisuudessa, mutta tällä hetkellä poliittisen järjestelmän epädemokraattisuus on vakavin puute EU:n päätöksenteossa.

Maatalouden ympäristötuki -luvun toisessa kappaleessa toteamuksen ”Merkille pantavana valiokunta pitää myös sitä, että ...” tilalla olisi tullut todeta seuraavasti: *”Korvauksena varsinaisen tulotuen vähäisyydelle Suomi sai jäsenyysneuvotteluissa ympäristötukeen kiintiön, jollaista ei ole millään nykyisellä jäsenvaltiolla...”*

Perusteluna on todettava, että todellisuudessa Suomi haki jäsenyysneuvotteluissa koko maahan ns. epäsuotuisten alueiden pysyvää tukea, mutta maatalousneuvottelut epäonnistuiivat pahoin tältä osin. Kun pysyvää varsinaista tulotukea ei lähellekään riittävässä määrin koko maahan saatu, Suomelle annettiin muiden EU-mai-

den käytännöstä poiketen EU:n lopullisesti määrittelemän ehdoin myönnettävää, puoliksi kansallisista varoista maksettavaa ympäristötukea, josta pääosa on nimestään huolimatta suoraa tulotukea. Kun ympäristötukea maksetaan laajasti tulotukena, heikentää tämä merkittävästi sekä EU:n että Suomen ympäristöpolitiikan uskottavuutta.

Tämä vie pohjaa myös sekä EU:lta että Suomelta vaatia todellisia parannuksia kolmansien maiden, mm. Itä-Euroopan ja kehitysmaiden ympäristöpolitiikkaan. Sinänsä tulotuki on suomalaisen elintarviketalouden turvaamisen kannalta välttämätöntä, koska EU-jäsenyys tuhoaa maatalouden ja elintarviketeollisuuden taloudellisen perustan. Tulotuki ja ympäristötuki olisi kuitenkin ollut syytä selkeästi ja avoimesti erottaa toisistaan.

EU ja julkisuusperiaate -luvun ensimmäisen kappaleen lopun ”vaikka sielläkin nykyinen kehitys on kulkemassa kohti suurempaa avoimuutta” tilalla olisi tullut lausua: ”EU:ssa avoimuuden ja julkisuuden periaatteita ei tunneta eikä noudateta sen tärkeimmissä päättävissä elimissä, ministerineuvostossa ja komissiossa, joissa päätöksenteko on salaista.”

Perusteluna on todettava, että yksi kaikkein vakavimmista puutteista yhä syvemmäksi taloudelliseksi ja poliittiseksi unioniksi ja liittovaltioksi kehittyvässä EU:ssa on sen tärkeimpien päättävien elinten, ministerineuvoston ja komission, päätöksenteon salaisuus. Erityisesti ympäristökysymysten osalta salainen päätöksenteko on vakava ongelma, koska se antaa suuret mahdollisuudet niiden vaikutusvallalle, joiden taloudellisista eduista päätöksissä on kysymys.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 1994

Toimi Kankaanniemi

III

Valiokunnan enemmistön lausunnossa esittämä arvostelu, jonka mukaan ympäristötuen käyttö perustuksena ei ole ympäristönsuojelun kannalta perusteltua, on virheellinen.

Ympäristötuen käyttö perustuksena tähtää siihen, että siten osaltaan turvataan maatalouden harjoittamisen perusedellytykset. Jos maatalouden harjoittamisen edellytyksiä ei voida turvata, ränsistyy maaseudun maisemakuva nopeasti.

Vain taloudellisesti kannattava maatila kykenee toteuttamaan tarvittavat ympäristönsuojeluinvestoinnit ja käyttämään ympäristöystävällistä tuotantotapaa.

Tuen on oltava sen ehtona olevien toimenpiteiden aiheuttamien lisäkustannusten ja tuottojen menetyksen arvoa suurempi, jotta viljelijät tulisivat ohjelmaan mukaan.

Valiokunnan enemmistö kritisoi hallituksen esitystä maatalouden ympäristöohjelmaksi mm. väittämällä virheellisiksi niitä lukuja, joilla hallitus arvioi maatalouden fosfori- ja typpipäästöjen alenevan. Pohjavesien laadun osalta valiokunnan enemmistö arvioi, että parannusta ei saavuteta lainkaan.

Valiokunnan enemmistön arvio perustuu hyvin vähäiseen asiantuntijakuulemiseen, jossa alkuperäistä tutkimusaineistoa ei esitetty. Pidämme siksi enemmistön päättelyä summittaisena ja tutkimustietoon perustumattomana.

Mielestämme ympäristöohjelmalla tulee olemaan huomattavan suuret myönteiset ympäristövaikutukset.

Haluamme erityisesti korostaa tilakohtaisten suunnitelmien keskeistä merkitystä. Myönteisiä ympäristövaikutuksia voidaan saada vain tilakohtaisesti suunnitelluilla toimenpiteillä ja niiden motivoituneella toteuttamisella. Kaavamaisen, turhia taloudellisia kustannuksia aiheuttavien määräysten antaminen johtaa asetettujen tavoitteiden heikkoon toteutumiseen.

Valiokunnan enemmistö väittää, että ympäristöministeriön osuus ohjelman toimeenpanosta, valvonnasta ja kehittämisestä on ohjelmaehdotuksessa lähes tyystin poistettu ja siten se ei ole sopusoinnussa hallituksen esityksen n:o 164 kanssa. Kyseisen lakiesityksen 14 §:n mukaan toimeenpanosta vastaa maa- ja metsätalousministeriö, mutta ohjelmien valmistelu ja toimeenpano valmistellaan maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön yhteistyöllä.

Mielestämme täten valiokunnan esittämä arvostelu on aiheeton eikä perustu viitattuun lakiesitykseen.

Emme voi myöskään yhtyä ponnassa esittyyn mahdollisuuteen kiristää ympäristötuen ehtoja, koska ne jo nyt esitetystä muodosta ovat Euroopan tiukimmat.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 1994

**Juha Korkea-
oja**

Markku Vuorensola

Kyösti Virrankoski

