

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2003 vp

Valtioneuvoston selonteko konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen kon- ferenssiin

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä syyskuuta 2003 lähettäessään valtioneuvoston selonteon konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle. Ulkoasiainvaliokunta päätti puhemiesneuvoston päätöksen mukaisesti antaa muille erikoisvaliokunnille mahdollisuuden antaa ulkoasiainvaliokunnalle lausunto oman toimialansa osalta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssisihteeri Minna Aaltonen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Johannes Leppo, ympäristöministeriö
- johtaja Tellervo Kylä-Harakka-Ruonala, Teollisuuden ja Työantajain Keskusliitto TT
- toiminnanjohtaja Hanna Kivinen, Eläinsuojeluliitto Animalia
- toiminnanjohtaja Eero Yrjö-Koskinen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- toiminnanjohtaja Berndt Nordman, Natur och Miljö rf
- hallituksen jäsen Ville-Veikko Hirvelä, Maan ystävät ry
- suojelujohtaja Jari Luukkonen, WWF Finland.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Roomassa 4.10.2003 avattavan Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten välisen konferenssin tavoitteena on uuden, nykyisin voimassa olevat perussopimukset kumoavan ja korvaavan perustuslaillisen sopimuksen hyväksyminen. Hallitusten välisen konferenssin perustana on EU:n tulevaisuuskonvention laatima ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista. Valtio-

neuvosto katsoo, että sopimusehdotuksen teksti on hyvä perusta hallitustenvälisen konferenssin aloittamiselle. Ehdotus on suurimmalta osaltaan hyväksyttävissä sellaisenaan. Ehdotus sisältää kuitenkin eräitä sellaisia kohtia, joita tulee vielä hallitustenvälisessä konferenssissa käsitellä, ja tästä syystä valtioneuvosto painottaa konferenssin luonnetta aitona neuvotteluprosessina, jolle

ei saa asettaa liian tiukkaa aikataulua. Erityisen tärkeänä valtioneuvosto näkee toimielinjärjestelmän tasapainoisuuden ja toimivuuden turvaamisen jäsenvaltioiden tasa-arvoa kunnioittaen. Käsittelyä edellyttävät muun ohella eräät poli-

tiikka-aloja koskevat kysymykset, eräät tekniset yksityiskohdat, tulkintaristiriitojen poistaminen ja kieliasu. Valtioneuvoston kantaa tarkastellaan lähemmin valiokunnan kannanotoissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio selonteosta

Ympäristövaliokunta katsoo, että konventtinetelmää, jolla sopimusluonnos valmisteltiin, ei voida avoimuuden ja demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta pitää erityisen onnistuneena. Kun uuden perustuslain keskeisenä tavoitteena on ilmentää Euroopan kansalaisten ja valtioiden tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdessä, tulee varmistaa, että vaikutusmahdollisuudet yhteisten tavoitteiden muodostamisessa mahdollisimman täysimääräisesti turvataan. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että tavoitteena tulee olla selkeä, tehokas ja ymmärrettävä järjestelmä, joka lisää unionin avoimuutta ja vahvistaa yhteisömenetelmää.

Ympäristöpolitiikkaa ja ympäristöä koskevat määräykset ovat sopimusluonnoksessa pääosin samansisältöisinä kuin voimassa olevissa perussopimuksissa. Koska ympäristö ei missään vaiheessa kuulunut konventin valmistelutyön prioriteettikysymyksiin, ei ympäristöä koskevaa kokonaisuutta ole työstetty viimeaikaisen kehityksen edellyttämällä tavalla, vaan muotoiluissa on tyydytty nykytilan säilyttämiseen. Ympäristötavoitteet on kuitenkin sisällytetty sopimusluonnokseen kohtuullisesti, kun otetaan huomioon, että ensimmäisistä luonnoksista ne puuttuivat kokonaan. Korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen on otettu huomioon unionin tavoitteissa sopimusluonnoksen I osassa (3 artikla). Ympäristönsuojelua koskeva ns. läpäisyperiaate on kirjattu III osan alkuun (III-4 artikla). Myös perusoikeuskirjassa on ympäristönsuojelua koskeva artikla (II-37). Kestävän kehityksen määritelmään saatiin Suomen

aloitteesta sisällytetyksi myös ekologinen ulottuvuus. Kansainvälisten toimien osalta tavoitteet on muotoiltu unionin omia tavoitteita paremmin (III-193 artikla). Ympäristöä koskeva politiikkajakso (artikloissa III-129—131) sisältää nykymuotoiset ympäristöartiklat, joita ei konventissa käsitelty juuri lainkaan.

Unionin tavoitteita koskevan 3 artiklan 3 kohdan mukaan unioni pyrkii Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu, erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous, jonka tavoitteena on täysytyöllisyys ja sosiaalinen edistys, sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Saman artiklan 2 kohdan mukaan unioni tarjoaa sisämarkkinat, joilla kilpailu on vapaata ja vääristymätöntä. Ympäristövaliokunta korostaa, että kun tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaate ja ympäristönsuojelun edistäminen ovat tavoitetasolla yhteisön toiminnassa samanarvoisia tavoitteita, on tärkeää, että ympäristö- ja terveystavoitteet asetetaan tavoitteiden ristiriitatilanteessa selkeästi tavaroiden vapaan liikkuvuuden edelle.

Valtioneuvosto katsoo selonteossaan, että esitetyt muutokset voidaan hyväksyä. Tavoitteiden avaamista ei ole pidetty tarpeellisena. Ympäristövaliokunta kuitenkin korostaa, että erityisesti Johannesburgin huippukokouksessa saavutettujen tulosten ottaminen osaksi uutta sopimusta olisi erityisen tärkeää unionin koko ympäristöpolitiikan uskottavuuden takaamiseksi. Uusi perustuslaillinen sopimus tähtää muiltakin osin tulevaisuuteen, eikä uutta neuvotteluprosessia aloitettane kovinkaan pian. Siksi olisi tärkeää sisällyttää sopimukseen ne keskeiset periaatteet, joihin on jo kansainvälisesti sitouduttu. Ympäristöpolitiikan tavoitteet vaikuttavat jälkijättöi-

siltä suhteessa muissa asiakysymyksissä tapahtuvaan edistymiseen. Yksi Johannesburgin keskeisistä saavutuksista oli sitoutuminen kestävän kehityksen vastaisten tuotanto- ja kulutustapojen muuttamiseen 10-vuotisen puiteohjelman keinoin. Ohjelmalla pyritään irrottamaan talouskasvu haitallisista ympäristövaikutuksista. Lisäksi sovittiin muun muassa vaarallisten kemikaalien käytön minimointitavoitteesta vuoteen 2020 sekä biodiversiteetin tuhoutumisen merkitävän vähenemisen tavoitteesta vuoteen 2010. Valiokunta katsoo, että näiden sitoumusten tulisi heijastua edes yleisellä tasolla perussopimusluonnoksessa, jotta unionin ympäristöpolitiikka voitaisiin pitää asiallisesti hyväksyttävänä. Unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiksi tulisi saada kestävien tuotanto- ja kulutustapojen edistäminen, luonnonvarojen säästävä käyttö ja biodiversiteetin tuhoutumisen vähentäminen. Ympäristövaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että myös eläinten hyvinvointia koskeva tavoite puuttuu sopimusluonnoksesta. Amsterdamin sopimuksen lisäpöytäkirjan 33 mukaan täytäntöönpanlessa yhteisön maatalous-, liikenne-, sisämarkkina- ja tutkimuspolitiikkaa on eläinten hyvinvointi otettava täysimääräisesti huomioon.

Arvio selonteon välillisesti ympäristöön vaikuttavista osista

Ympäristövaliokunta katsoo samoin kuin valtioneuvosto, että varauksellinen suhtautuminen uuden lakiasäättävän neuvoston perustamiseen on erittäin perusteltua myös ympäristöneuvoston nykyisen kaltaisen toiminnan turvaamisen näkökulmasta. Ympäristöneuvoston päätösaasiat ovat olleet usein vaikeita, ja niistä on neuvoteltu perusteellisesti useiden asiantuntijoiden läsnä ollessa kompromissiehdotusten valmistelussa. Tästä huolimatta päätöksenteko ympäristöneuvostossa on ollut menestyksellistä. Lakiasäättävän neuvoston perustaminen lisäisi todennäköisesti virkamiesvalmistelun osuutta päätöksenteossa ja hidastaisi entisestään lainsäädäntöprosessia, kun asiat pyritäisiin ratkaisemaan ennen käsittelyä lakiasäättävässä neuvostossa.

Muutoin päätöksentekomenettelyä koskeva konventin ehdotus siirtyä pääosin määräänemistöpäätösmenettelyyn ei ympäristöpolitiikan kannalta merkitsisi muutosta, sillä käytännössä lähes kaikki ympäristölainsäädäntö annetaan jo nyt yhteispäätösmenettelyssä määräänemistöllä.

Valiokunta tähdentää, että valtioneuvoston ensisijainen kanta, jonka mukaan päätöksenteon perustana tulisi olla ns. yksinkertainen kaksoisenemmistö (eli puolet jäsenvaltioista ja puolet väestöstä) on ympäristönäkökulmasta erityisen kannatettava. Uusille jäsenvaltioille ympäristö on ollut yksi vaikeimmista neuvotteluluvuista. Päätöksenteko laajentuneessa unionissa määräänenemmistön laskutavalla, joka edellyttäisi kolmea viidesosaa väestöstä, vaikeutuisi ympäristölainsäädännön alalla merkittävästi.

Yksityiskohtaisia huomautuksia

Ympäristö- ja energiaverotus

Ympäristö- ja energiaverotusta koskevat asiat edellyttävät nykyisin yksimielisyyttä päätöksenteossa (artiklat III-62 ja 63). Ympäristövaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin erittäin tärkeänä tavoitetta siirtyä ympäristö- ja energiaverotusta koskevissa asioissa ministerineuvostossa määräänenemmistöpäätöksentekoon. Yksimielisyysvaatimus on estänyt taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä ympäristöpolitiikan toteuttamiskeinona. Valiokunta on katsonut (YmVL 5/1997 vp ja YmVL 2/2000 vp), että Suomen tulee toimia aktiivisesti energiaverotuksen yhtenäistämisen puolesta. Valiokunta korostaa, että energiantuotanto on suurin yksittäinen tekijä, joka vaikuttaa ilmastonmuutokseen. Kestävän energiankäytön edistäminen vaatii välttämättä myös yhteisötason energiaverotuksen käyttöönottoa.

Ympäristörikkokset

Selonteon mukaan Suomi pyrkii hallitusten välisessä konferenssissa siihen, että unionin yleiseen etuun vaikuttavat rikollisuuden alat sisällytetään erityisen vakavia, rajat ylittäviä rikollisuuden aloja koskevaan tyhjentävään luetteloon

(artikla III-172). Tällainen ala olisi muun ohella ympäristörikokset. Ympäristövaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja tähdentää erityisesti ympäristörikosten luetteloon sisällyttämisen tärkeyttä. Vaikka on perusteltua suhtautua varauksellisesti unionille siirrettävään rikosoikeudelliseen toimivaltaan sen vuoksi, että toimivallan määrittely ei kaikilta osin vastaa edellytettäviä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, voidaan mainittua ympäristörikoksia koskevaa kategorisointia silti pitää kannatettavana. Valiokunta on toistuvasti esittänyt huolensa erityisesti Itämerellä tapahtuvien laittomien päästöjen seuraamusjärjestelmään liittyvistä puutteista. EU:n ympäristörikoksia koskevalla nimenomaisella vähimmäissääntelyllä olisi suojelua tehostava vaikutus erityisesti alusten aiheuttamien pilaamisrikosten osalta.

Kansainväliset sopimukset

Sopimusluonnos sisältää uudet määräykset unionin toimivallasta tehdä kansainvälisiä sopimuksia (I-12 ja III-225—227 artiklat). Ehdotusta voidaan tulkita siten, että se todellisuudessa johtaisi unionin yksinomaisen toimivallan huomattavaan laajentumiseen, vaikka tarkoituksena oli säilyttää nykyinen jako yksinomaisen toimivallan ja jaetun toimivallan sopimuksiin. Ympäristösopimukset kuuluvat jaetun toimivallan sopimuksiin eli ns. sekasopimuksiin. Ympäristövaliokunta korostaa, että vaikka kysymyksessä on teknisluonteinen, epäonnistuneen sanamuodon korjaaminen, saattaisi korjauksen tekemättä jättämisellä olla erittäin laajakantoiset, haitalliset seuraukset.

Teollis- ja tekijänoikeudet

Sisämarkkinoita käsitteleviin artikloihin (III-14—68) on sopimusluonnoksessa lisätty uusi teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva oikeusperusta (III-68 artikla). Teollis- ja tekijänoikeudet kuuluvat jaetun toimivallan alaan. Oman oikeusperustan tarvetta on perusteltu selkeydellä ja tarkoituksenmukaisuudella. Sen tarkoituksena on mahdollistaa toimenpiteet, jotka koskevat eurooppalaisen suojan luomista teollis- ja tekijänoikeuden yhdenmukaisen suojan varmistamiseksi

si ja keskitettyjen luvananto-, koordinointi- ja valvontajärjestelmien käyttöönottamista. Valtioneuvosto voi hyväksyä uuden oikeusperustan siten teknisesti korjattuna, että se koskee ainoastaan teollisoikeuksia ja teollisoikeuksien myöntämistä ja rekisteröintiä. Ympäristövaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan tähdentäen, että uusi oikeusperusta voi sopimusluonnoksen tekstin mukaisesti muotoiltuna mahdollistaa Nizzan sopimuksen vastaisen kehityksen. Valiokunta korostaa, että unionin sopimuskentkovaltaan kuuluu henkisen omaisuuden osalta vain oikeuksilla käytävä kauppa, mutta eivät sen sijaan henkisen omaisuuden sisällön määrittelyä koskevat kysymykset. Elämän tai ihmisen geeniperimän patentointia ei voida ratkaista kaupallisena kysymyksenä. DNA:ta ja sen sekvenssejä patentoidessa ("elämän patentointi") tulee patentoinnin ehdottomana edellytyksenä olla välitön yhteys keksintöön. Tässä valiokunta viittaa lausuntoonsa talousvaliokunnalle (YmVL 3/2000 vp). Artiklan täsmentäminen on valiokunnan mielestä välttämätöntä.

Energia

Sopimusluonnoksen artikla III-157 sisältää uuden energiaa koskevan oikeusperustan. Ympäristövaliokunta tähdentää, että oikeusperustalla ei millään tavoin rajoiteta ympäristöartiklojen käyttämistä esimerkiksi ilmastopolitiikan toteuttamiseen, mutta sen nojalla voidaan antaa myös energiatehokkuutta, energiansäästöä sekä uusista ja uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian kehittämistä koskevia säädöksiä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että energian toimitusvarmuus tulisi poistaa artiklan soveltamisalasta, koska asia kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Ydinjätteet

Valtioneuvoston selontekoon on otettu lisäksi maininta siitä, että energiaa koskevan artiklan soveltamisalan ulkopuolelle on rajattava ydinjätteen sijoittamista koskeva päätös. Ympäristövaliokunta pitää mainintaa asian varmistamiseksi tärkeänä, vaikka sopimusluonnoksessa ei olekaan yhtään oikeusperustaa, jonka nojalla jäsen-

valtio voitaisiin velvoittaa ottamaan vastaan ydinjätteitä vastoin tahtoaan.

Lausunto

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää lausuntonaan,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellyttäen, että valtioneuvosto toimii hallitusten välisessä konferenssissa aktiivisesti:

— sen peruslähdekohdan säilyttämiseksi, että ympäristö- ja terveystavoitteet asetetaan tavoitteiden ristiriitatilanteessa selkeästi tavaroiden vapaan liikkuvuuden edelle,

— ympäristötavoitteiden täsmentämiseksi siten, että kestävä kehityksen mukaisten tuotanto- ja kulutustapojen edistäminen, luonnonvarojen säästävä käyttö ja biodiversiteetin tuhoutumisen vähentäminen ja eläinten hyvinvointia koskevat tavoitteet ilmenevät sopimuksesta,

— lakiasäättävän neuvoston torjumiseksi konventin ehdottamassa muodossa,

— ns. yksinkertaisen kaksoisenemmistön hyväksymiseksi päätöksenteon perustaksi,

— määräenemmistöpäätösmenettelyyn siirtymiseksi ympäristö- ja energiaverotuksessa,

— ympäristörikosten sisällyttämiseksi erityisen vakavia, rajat ylittäviä rikollisuuden aloja koskevaan tyhjentävään luetteloon,

— kansainvälisten sopimusten tekemisen toimivaltaa koskevan määräyksen täsmentämiseksi,

— teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan oikeusperustan täsmentämiseksi sen varmistamiseksi, että elämän tai ihmisen geeniperimän patentointia ei voida ratkaista kauppapoliittisena kysymyksenä ja

— että energiaa koskevalla oikeusperustalla ei millään tavoin rajoiteta ympäristöartiklojen käyttämistä esimerkiksi ilmastopolitiikan toteuttamiseen eikä sitä voida soveltaa ydinjätteen sijoittamista koskevan päätöksen tekemiseen.

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
vpj. Satu Hassi /vihr
jäs. Christina Gestrin /r (osittain)
Hanna-Leena Hemming /kok
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk
Inkeri Kerola /kesk

Kari Kärkkäinen /kd
Heikki A. Ollila /kok
Eero Reijonen /kesk
Jukka Roos /sd
Satu Taiveaho /sd
Ahti Vielma /kok
Pia Viitanen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.