

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ympäristöministeri Ville Niinistö
- lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, hallitusneuvos Oili Rahnasto ja hallitussihteeri Jaana Junnila, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Aimo Aalto ja neuvotteleva virkamies Pentti Puhakka, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Tarja Savea-Nukala, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- liiketoiminnan operatiivinen johtaja Satu Helynen, Teknologian tutkimuskeskus VTT
- toimitusjohtaja Antti Vilkuna, Kanteleen Voima Oy, edustaen Paikallisvoima ry:tä
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Seppo Loikkanen, Neste Oil Oyj
- liiketoimintajohtaja Pertti Vanhala, Oulun Energia

- toimitusjohtaja Roger Holm, Oy Alholmens Kraft Ab
- ympäristöpäällikkö Rea Oikkonen, Pohjolan Voima Oy
- energia- ja ympäristöpäällikkö Helena Kivi-Koskinen, Ruukki Metals Oy
- toimitusjohtaja Heikki Karppimaa, Turveruukki Oy
- erityisasiantuntija Jaakko Silpola, Vapo Oy
- elinkeino- ja ympäristöpoliittinen asiantuntija Henrik Haapajärvi, Ammattiliitto Pro ry, edustaen Teollisuuden Palkansaajat TP ry:tä
- asiantuntija Satu Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Jukka Makkonen, Energiateollisuus ry
- varatoimitusjohtaja Simo Jaakkola, Koneyrittäjien liitto ry
- lakimies Minna Ojanperä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- ympäristöpäällikkö Fredrik Blomfelt, Metsäteollisuus ry
- toimialapäällikkö Jouko Rämö ja aluepäällikkö Hannu Salo, Bioenergia ry
- toiminnanjohtaja Anni Mikkonen, Suomen Tuulivoimayhdistys ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksen keskeisinä tavoitteina on ajanmukaistaa ympäristönsuojelulaki vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä (erityisesti teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpano) ja perustuslain säännösten kehittynyttä tulkintaa (erit. asetuksenantovaltuuksien täydentäminen ja täsmentäminen). Samalla toteutetaan joitakin ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta parantavia uudistuksia.

Valiokunta pitää esityksen tavoitteita kannattavina, mutta katsoo, että esitystä tulisi joiltakin osin vielä täsmentää sääntelyn yhtenäisen ja tarkoituksenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Toimialansa mukaisesti valiokunta keskittyy erityisesti (1. lakiehdotus) teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanoon, turvetta koskevaan sääntelyyn, luvitukseen sekä muutamiin elinkeinoelämää koskeviin yksittäiskysymyksiin.

Teollisuuspäästödirektiivi

Taloudellisesti merkittävimmät uudistukset liittyvät teollisuuden päästöistä annetun direktiivin¹ täytäntöönpanoon. Aiemmin suosituksenomaiset ns. parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmät (Best Available Technology, BAT) muuttuvat jäsenmaita sitoviksi päätelmissä asetettujen maksimipäästötasojen osalta. BAT-menettely on jatkuvasti käynnissä oleva prosessi, jonka tavoitteena on edistää ympäristön kannalta kestävimpien teknologioiden käyttöä. Päätelmät perustuvat vertailuasiakirjoihin, joiden valmistelu tapahtuu yhteistyössä komission, jäsenmaiden, teollisuuden ja ympäristöjärjestöjen kanssa. On erittäin tärkeää, että Suomi osallistuu kaikilla tasoilla aktiivisesti tähän valmistelutyöhön. Vain näin voimme varmistaa, että kansalliset teollisuuden ja energiantuotannon eri-

tyispiirteemme tulevat huomioon otetuiksi. Valmisteluprosessin kautta alan toimijat saavat myös ennakkotietoja suunnitteilla olevista rajoista.

Teollisuuspäästödirektiivi edistää tehokkaasti puhtaan teknologian käyttöä ja välillisesti myös cleantech-toimialan kasvua, mutta toisaalta se merkitsee satojenmiljoonien eurojen kustannuksia direktiivilaitoksille kertainvestointien ja vuotuisten käyttökustannusten muodossa. Sääntelyn tiukat määräajat johtavat investointien syklisyyteen, jota on aiheellista lieventää aikajoustoin ja ottaa huomioon mm. teollisuuden seisokkien normaali jaksotus.

Talousvaliokunta pitää hyvänä, että teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanossa kansalliseen sääntelyyn on pyritty sisällyttämään kaikki direktiiviin sisältyvät selkeät joustoelementit (erityisesti 78, 81 ja 101 §).

Direktiiviin sisältyy kuitenkin myös joitakin tulkinnanvaraisia säännöksiä, joiden osalta hallituksen esityksessä on valittu suhteellisen tiukka tulkintalinja. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty tältä osin huomiota erityisesti 76 §:ään, jossa lähtökohtana on, että luvanhakiaan voidaan lupahakemuksen jo vireillä ollessa soveltaa uusia, vireilletulon jälkeen voimaan tulleita BAT-päätelmiä. Tämä menettely saattaa muodostua erityisen ongelmalliseksi niille teollisuudenaloille, joiden toimintaan kohdistuu useita sivutoiminnan BAT-päätelmiä. Sääntely jättää luvanhakijan kannalta täysin auki, mitä kaikkia päätelmiä lupaharkinnassa saatetaan soveltaa. Lupaprosessi, joka on jo muutoinkin pitkä, voi uusien BAT-päätelmien arvioinnin vuoksi pidentyä siinä määrin, että neljän vuoden määräaika toimia päätelmien mukaisesti muodostuu entistään vaikeammaksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi Ruotsissa on päädytty tältä osin direktiivilaitosten kannalta kohtuullisempaan ja lupaharkinnan kannalta selkeämpään lopputulokseen säätämällä, ettei lupahakemuksen vireilletulon jälkeen voimaan tulevia BAT-päätelmiä oteta huomioon lupaharkinnassa, ellei direktiivi-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2010/75/EU), jäljempänä teollisuuspäästödirektiivi

laitos toisin pyydä. Talousvaliokunta painottaa, että sitovien BAT-päätelmien yhtenä keskeisenä tavoitteena on saattaa EU:n teollisuus yhdenvertaiseen asemaan sovellettavan sääntelyn osalta. Kuvatunlaiset erot eri jäsenmaiden sovelluskäytännöissä saattavat merkitä huomattavaa taloudellista ja lupaprosessin venyessä myös ajallista rasitetta suomalaiselle teollisuudelle. Valiokunta pitää EU-sääntelyn tavoitteiden kannalta välttämättömänä, että sääntelyä sovelletaan eri jäsenmaissa yhdenmukaisesti. Edellä mainittu epäselvä direktiivisääntely puoltaa sitä, että laissa säädettyjä kohtuullistamissäännöksiä sovelletaan mahdollisimman laajasti.

Siirtymäsäännöksissä on asetettu suurille polttolaitoksille (233 §) ja jätteen rinnakkaispolttolaitoksille (234 §) erittäin tiukat määräajat, joiden mukaisesti tietyt uuteen sääntelyyn liittyvät hakemukset on jätettävä viimeistään 30.6.2014. Talousvaliokunta esittää, että ympäristövaliokunta kohtuullistuttaa määräaika ja sitoo sen laskettavaksi lain voimaantuloajankohdasta.

Turve

Esityksessä ehdotetaan asetettavaksi turvetuotantoon kohdistuva erityissäännös (13 §), jonka tavoitteena on edistää suoluonnon monimuotoisuuden säilymistä ja hidastaa soiden lajiston uhanalaistumista. Tavoitteena on suunnata turvetuotantoa jo ojitetuille tai muutoin luonnontilansa menettäneille soille.

Talousvaliokunta toteaa, että sääntelyn tavoite säilyttää Suomen monimuotoinen suoluonto on erittäin kannatettava. Ottaen kuitenkin huomioon, että luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen on luonnonsuojelulain nimenomainen tarkoitus, voi perustellusti kysyä, eikö tavoite tulisi toteuttaa luonnonsuojelulaissa säädetyllä tavalla. Lain perusteluista ei käy ilmi, että tätä vaihtoehtoa olisi edes harkittu sääntelyn valmisteluvaiheessa. Luontoarvoltaan erityisen merkittävien soiden sisällyttäminen luonnonsuojeluohjelmaan olisi osaltaan myös ratkaisu korvauksiin liittyviin kysymyksiin.

Samoin valiokunta pitää poikkeuksellisenä, että yhteen tuotantomuotoon kohdistetaan tä-

mänkaltaista erillissääntelyä ja asetetaan se näin erilaiseen asemaan muihin tuotantomuotoihin verrattuna. Talousvaliokunta tähdentää, että turve on merkittävä ja olennainen osa uusiutuvan energian tuotantoa ja tärkeä raaka-aine kansallisen energiaomavaraisuuden kannalta. Valtaosa puuta käyttävistä voimalaitoksista tarvitsee turvetta tukipolttoaineeksi. Vaihtoehtona on kivihiilen käytön lisääminen, mitä ei voi pitää sen paremmin ympäristövaikutusten kuin omavaraisuudenkaan kannalta tarkoituksenmukaisena. Kansallisessa energiastrategiassa asetetut merkittävät metsähakkeen käytön lisäämistavoitteet edellyttävät, että turvetta on riittävästi tarjolla seospolttoaineeksi. Nämä seikat tulevat esille myös lausumassa, jonka valtioneuvosto hyväksyi yksimielisesti hallituksen esityksen antamisen yhteydessä (19.12.2013). Lausumassa todetaan, että turpeen jatkuvan saannin turvaaminen edellyttää, että suoraan käyttöön menevän turpeen lisäksi ylläpidetään ylivuotista noin 6—8 TWh:a vastaavaa varastoa. Tavoitteena on turvata kaikissa tilanteissa yhteensä noin 17—21 TWh:a vastaava vuotuinen turpeen saanti.

Edellä mainittuja tavoitteita ajatellen on huolestuttavaa, että turvetuotannon pinta-alat ovat viime vuosina vähentyneet noin 2 000 hehtaarin vuosivauhdilla. Yhä suurempi osa käytössä olevasta tuotantoalasta on sääriskille erityisen alttiita vanhoja mataloituneita soita. Jotta tavoitteet voitaisiin saavuttaa, onkin välttämätöntä, että turpeeseen liittyvä sääntely ottaa eri intressit tasapuolisesti huomioon ja että sääntely on niin selkeää ja yksiselitteistä, ettei se vaaranna yhdenmukaista lupakäytäntöä tai johda valituk-sien vuoksi pitkiin lupaprosesseihin. Nykymuodossaan ehdotus ei täytä näitä edellytyksiä.

Ehdotetun 13 §:n mukaisesti turvetuotanto on sijoitettava siten, ettei siitä aiheudu toiminnan sijoituspaikalla valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luontoarvon turmeltumista. Pilaantumisen ohella ympäristölupaharkinnassa voitaisiin näin ottaa huomioon myös toiminta-alueen fyysisestä muuttumisesta koituvat vaikutukset luontoarvoihin. Ympäristölupa voitaisiin kuitenkin myöntää, jos toiminta ei vaaranna turvetuotantoaluetta vastaavien luontoarvojen säi-

lymistä kysymyksessä olevassa maan osassa tai jos yleinen etu edellyttää tuotannon sallimista. Lisäksi edellytetään, ettei luvan myöntämiselle muutoinkaan ole estettä. Ympäristölupa tulisi myöntää myös silloin, jos luontoarvot on otettu jo huomioon kaavoituksessa (maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava).

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa puolestaan rajataan sääntelyn soveltamisalaa viittaamalla mm. valtioneuvoston 30.8.2012 antamassa periaatepäätöksessä soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta olevaan luonnontilaisuusluokitteluun. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 13 § tulisi sovellettavaksi, kun kyse on edellä mainitun luokittelun mukaisesta 3—5-luokan suosta. Myös edellä mainitussa valtioneuvoston lausumassa todetaan, että turvetuotannon tavoitetaan saavuttamisen kannalta on keskeistä, ettei 13 §:ää sovelleta valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvän luonnontilaisuusluokittelun 0—2-luokan suohon. Talousvaliokunta toteaa, ettei tämä luontoarvojen merkittävyyden arviointiin liittyvä soveltamisalan olennainen raja näy selkeästi varsinaisesta säännöksestä.

Esityksen mukaisen luontoarvon merkittävyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon sijoituspaikalla esiintyvien lajien ja luontotyyppien uhanalaisuus sekä esiintymän merkittävyys ja laajuus. Samoin voidaan ottaa huomioon sijoituspaikan merkitys sen ulkopuolella olevalle luonnolle ja sen toiminnalle. Nykymuodossaan sääntely kattaisi noin 2 247 lajia, joista 1 567 lajia on vapaaehtoisen suojelun piirissä sekä noin 200 suojelun ulkopuolella olevaa luontotyyppiä. Valiokunta ei pidä näin laajaa luontoarvomäärittelmää esityksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisena. Vastaavalla tavalla myös hallituksen esityksen perusteluissa todetaan (s. 195/II), että sääntelyn tarkoituksena on kohdistaa toimet vain soihin, joilla on *"erityisen merkittäviä"* uhanalaisia esiintymiä. Edellä olevan vuoksi valiokunta esittää, että sääntely rajataan koskemaan vain *"kaikkein uhanalaisimpia suolajeja ja suoluontotyypppejä"*. Samoin on aiheellista tarkemmin määritellä, mitä tarkoitetaan tarpeella ottaa huomioon sijoituspaikan

merkitys sen ulkopuolella olevalle luonnolle ja sen toiminnalle.

Edellä olevaan viitaten valiokunta pitää välttämättömänä, että 13 §:ää tarkennetaan siten, että lakiehdotuksen perustelujen ja valtioneuvoston yleisistunnon lausuman mukainen tarkoitus käy yksiselitteisesti ilmi myös pykälästä. Tämä edellyttää säännöksen tarkentamista esimerkiksi maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa (MmVL 18/2014 vp) todetun suuntaisesti niin, että edellä todetut 0—2-luokan suot tulevat selkeästi poissuljetuiksi soveltamisalasta.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan tapaan ja viitaten edellä luonnonsuojelulain osalta todettuun talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ympäristövaliokunnassa vielä tarkoin harkitaan korvausjärjestelmän luomista tai vastaavan asiantilan saavuttamista esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaista soidensuojeluohjelmaa hyödyntäen.

Luvitus

Talousvaliokunta on useissa aiemmissa kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota tarpeeseen tehostaa erilaisia hallinnollisia lupaprosesseja ja siirtää mahdollisimman lähelle yhden luokun periaatteella toimivaa järjestelmää.

Saadun selvityksen mukaan lupahallinnon kehittämiseen ja tehostamiseen liittyviä kysymyksiä on tarkoitus käsitellä laajemmin ympäristönsuojelulain jatkokehittämishankkeen yhteydessä. Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus sisältää lupahallintoon liittyvänä uudistuksena erityisesti sähköisen lupajärjestelmän käyttöönoton. Talousvaliokunta pitää tätä uudistusta hyvänä, mutta kiirehtii jatkovalmistelutyötä. Nykyisellään esimerkiksi ympäristöluvan tarkistaminen on saattanut kestää jopa 6 vuotta.

Lupaprosessi on jo nyt ruuhkautunut. Eri viranomaisissa on esimerkiksi jo tällä hetkellä käsiteltävänä ennätysmäärä turvetuotannon ympäristölupia². Tilannetta heikentää entisestään runsaasti harkintavaltaa jättävä sääntely (kuten esi-

² Vuoden 2012 lopussa uusien turvetuotantoalueiden lupia noin 12 600 hehtaarille ja lupaehdojen tarkistushakemuksia lähes 7 000 hehtaarille

tetty 13 §), joka lisää valitusmäärien kasvun ja lupaprosessien pidentymisen riskiä. Oletettavaa myös on, että teollisuuspäästödirektiiviin liittyvä sääntely tulee ruuhkauttamaan lupahallintoa merkittävästi. Talousvaliokunta painottaa, että nykytilanteessa on erittäin tärkeää panostaa lupaviranomaisten yhtenäisen tulkintakäytännön varmistamiseen tehokkaan ohjeistuksen ja koulutuksen avulla.

Yksittäisenä kysymyksenä valiokunta nostaa esille lakiehdotuksen 46 §:n, jonka 1 momentissa säädetään eri toimintojen lupien samanaikaisesta käsittelystä. Säännöksessä kuvatus samanaikaisen käsittelyn tulee olla pääsääntöinen menettelytapa, mutta siitä on voitava tarvittaessa poiketa, jos kiireellinen asia sitä edellyttää. Voimassa olevan lain mukainen sanamuoto "erityisestä syystä" on johtanut siihen, että säännöksessä poikkeaminen on ollut tarpeettoman vaikeaa. Valiokunta esittää, että sanamuoto lievennetään muotoon "perustellusta syystä". Näin painotettaisiin, että säännös on tarkoitettu sovellettavaksi muulloinkin kuin täysin poikkeavissa tilanteissa.

Valvonta

Esityksen mukaisesti (205 §) valvonta tulisi osittain maksulliseksi. Pienten yritysten ja kotitalouksien osalta maksut olisi määrättävä niin, että ne olisivat kohtuulliset ottaen huomioon toiminnan koko ja luonne (206 §). Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että valvontamaksut pysyvät muutoinkin kohtuullisella tasolla ja että näin saatavia tuloja kohdistetaan valvontaresurssien lisäämiseen. Maksuja määrättäessä on aiheellista kiinnittää huomiota ns. monilupatilanteisiin ja varmistaa, ettei maksuja peritä useampaan kertaan eri viranomaisten toimesta silloin, kun valvonta kohdistuu samaan asiaan. Samoin on tarpeen, että toiminnanharjoittajat saavat maksulli-

sista tarkastuskäynneistä ja -toimista kirjallisen raportin. Pieniä yrityksiä tai ilmeisesti pikemminkin mikroyrityksiä koskevan poikkeussääntelyn osalta talousvaliokunta pitää aiheellisenä sisällyttää kohtuullistamiseen oikeutetun yrityksen määritelmä lakiin. Vakiintuneen määritelmän mukaisesti mikroyrityksenä pidetään riippumatonta yritystä, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää ja jonka vuosiliiketoiminta tai taseen loppusumma on enintään kaksi miljoonaa euroa. Riippumattomia yrityksiä ovat ne yritykset, joiden pääomasta tai äänivaltaisista osakkeista 25 prosenttia tai enemmän ei ole yhden sellaisen yrityksen omistuksessa tai sellaisten yritysten yhteisomistuksessa, joihin ei voida soveltaa tilanteen mukaan joko pk-yrityksen tai pienen yrityksen määritelmää³.

Kemikaalilaki

Esitykseen sisältyy säännöksiä (7 ja 19 §), jotka ovat osin päällekkäisiä kemikaalilain kanssa. Toiminnanharjoittajilta saatujen kannanottojen perusteella on ilmeistä, ettei sääntelyn tarkoitus ole näiltä osin selvä. Osin päällekkäinen sääntely vaikuttaa pikemminkin sekoittavan kuin selväntävän kokonaissääntelyä. Valiokunta esittää, että ympäristövaliokunta vielä arvioi, olisiko eri lakien välistä suhdetta tarkoituksenmukaisempaa kuvata perusteluissa ja mahdollisesti poistaa päällekkäinen sääntely laista.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

³ Euroopan komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (2003/361/EY)

TaVL 19/2014 vp — HE 214/2013 vp

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Miapetra Kumpula-Natri /sd
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Jukka Kärnä /sd
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Eero Lehti /kok
	Teuvo Hakkarainen /ps (osittain)	Päivi Lipponen /sd (osittain)
	Harri Jaskari /kok	Jari Myllykoski /vas
	Antti Kaikkonen /kesk	Martti Mölsä /ps
	Johanna Karimäki /vihr	Sirpa Paatero /sd
	Pia Kauma /kok (osittain)	Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.