

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teollisuuden päästöistä (teollisuuspäästädirektiivin muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teollisuuden päästöistä (teollisuuspäästädirektiivin muuttaminen) (U 50/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jaakko Kuisma, ympäristöministeriö
- projektipäällikkö Maarit Hellstedt, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisavustaja Teo Kangaspunta, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Minna Ojanperä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Tiina Fiskaali, Teknologiateollisuus ry
- toiminnanjohtaja Pekka Suomela, Kaivosteollisuus ry
- asiantuntija Airi Kulmala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- erityisasiantuntija Jari Natunen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Energiateollisuus ry
- Metsäteollisuus ry
- Kemiateollisuus ry
- Westenergy Oy Ab

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 5.4.2022 ehdotuksen direktiiviksi teollisuuden päästöistä annetun direktiivin ja kaatopaikoista annetun direktiivin muuttamiseksi. Direktiivillä tarkistettaisiin erityisesti ns.

Valiokunnan lausunto YmVL 33/2022 vp

IPPC-direktiivin mukaisia teollisuuslaitosten ja eläinsuojien ympäristölupamenettelyn EU-lainsäädännön vähimmäisvaatimuksia.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission ehdotukseen, jolla teollisuuspäästädirektiiviä muutetaan vastaamaan paremmin keskeisiä ympäristöpolitiikan tavoitteita. Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeinä toimia, joilla hillitään ilmastonmuutosta ja edistetään vesistökuormituksen vähentämistä, turvallisia materiaalikiertoja ja tuetaan kiertotaloutta. Direktiiviehdotus on johdonmukainen osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ja tukee komission saasteettomuustoimintaohjelman (E 69/2021 vp) täytäntöönpanoa. Sillä parannettaisiin entisestään päästöjen vähentämisen hierarkian toteutumista, joka perustuu EU:n perussopimuksen mukaisesti ennalta varautumisen periaatteeseen, saastuttaja maksaa -periaatteeseen ja periaatteisiin, joissa ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä ja ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä. Samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivin täytäntöönpanemiseksi tehtävien toimenpiteiden tulee olla toteuttamiskelpoisia.

Valtioneuvosto korostaa teollisuuspäästädirektiivin roolia EU:n keskeisenä teollisuuden päästöjä koskevana sääntelynä ja pitää tärkeänä, että lainsäädäntö on ajantasaista, ottaa huomioon teknologisen kehityksen ja tukee teollisten innovaatioiden käyttöönottoa sekä on hyvin yhteen sovitettua muun EU:n lainsäädännön ja politiikan kanssa, erityisesti ilmasto-, kiertotalous- ja luonnon monimuotoisuuspolitiikan kanssa. Valtioneuvosto tukee ehdotuksia teollisuuspäästädirektiivin ja teollisuuden päästöportaaliasetuksen yhdenmukaistamisesta soveltamisalan ja säänneltävien päästöjen osalta.

Valtioneuvosto pitää muutoksia direktiivin soveltamisalaan pääosin asianmukaisina. Nautatilojen lisäämistä direktiivin soveltamisalaan sika- ja siipikarjatilojen rinnalle voidaan pitää hyväksyttävänä, koska nautakarjan kasvatuksesta aiheutuu merkittäviä ammoniakki- ja metaanipäästöjä. Valtioneuvosto pitää hyvänä eläinsuojille suunniteltua kevennettyä lupamenettelyä. Jatkoneuvotteluissa tulisi kuitenkin selvittää edelleen eläinsuojien lupamenettelyn keventämismahdollisuuksia. Valtioneuvosto huomauttaa, että direktiiviehdotuksen mukaisesti soveltamisalassa olevien eläinsuojien kokonaisuus kasvaisi selvästi. Jatkotyössä tulisi selvittää, voisiko siipikarjatilojen eläinyksikköpohjaisia rajoja nostaa ilman että ehdotuksen kunnianhimon taso merkittävästi muuttuisi ja käytettäviä eläinyksikkökertoimia muuttaa vastaamaan paremmin eri eläinlajeista syntyviä päästöjä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että kaikkia eläinsuojia koskevista toimintasäännöistä päätettäisiin komission delegoidulla säädöksellä kaksi vuotta direktiivin julkaisemisen jälkeen. Valtioneuvosto pitäisi parempana vaihtoehtona esimerkiksi sitä, että toimintasäännöistä päätettäisiin komission täytäntöönpanopäätöksellä mahdollisuuksien mukaan niin, että toteutettavien lisätoimenpiteiden kustannukset ja hyödyt arvioitaisiin.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella eläinsuojien toimintasääntöjen täytäntöönpanolle varattuun varsin lyhyeen siirtymäaikaan ja siihen, että kaikenkokoisten eläinsuojien tulisi noudattaa vaatimuksia samanaikaisesti. Valtioneuvosto pitäisi myös parempana eläinsuojien täytäntöönpanon jaksottamista esimerkiksi laitokseen perusteella.

Valiokunnan lausunto YmVL 33/2022 vp

Valtioneuvosto pitää perusteltuna metalli- ja teollisuusmineraalikaivosten lisäämistä soveltamisalaan ottaen huomion näiden aiheuttamat merkittävät päästöt. Kaivosten erityispiirteiden vuoksi tulisi kuitenkin jatkotyössä varmistua siitä, että kaivosten päästöjen vähentämistä koskevat parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmät valmistellaan erityisen huolellisesti ja vaatimukset eri kaivostyypeille laaditaan erillisinä horisontaalisten kaikkia kaivoksia yhteisesti koskevien päästövaatimusten sijaan. Lisäksi kaivosten ympäristölupamenettelyssä tulee jatkossakin säilyä riittävä harkintavara, jotta kaivosten paikalliset olosuhteet voidaan ottaa tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon. Soveltamisalaan lisättävien laitoksien tulisi olla lisäksi sellaisia, joiden toiminnasta syntyy merkittäviä päästöjä.

Valtioneuvosto tukee ehdotusta teollisuuslaitosten pakollisista ympäristöjärjestelmistä ja näiden sisältövaatimuksista kuitenkin niin, että toiminnanharjoittajille ei tulisi syntyä velvoitetta ottaa käyttöön tiettyä ympäristöjärjestelmää. Ympäristöjärjestelmän tulisi olla pääasiallinen täytöntöönpanon keino erityisesti ympäristötehokkuuteen liittyvien vaatimusten ja vertailutasojen täytöntöönpanossa. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin osin varauksellisesti vaatimukseen ympäristöjärjestelmien julkaisemisesta kokonaisuudessaan yleisessä tietoverkossa ja toteaa, että vaatimuksen toteuttamiskelpoisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulisi selvittää jatkoneuvotteluissa. Valtioneuvosto katsoo, että myös ympäristötehokkuuden raja-arvoista tulisi olla perustelluista syistä mahdollista poiketa samalla tavalla kuin BAT-päätelmien päästötasoista. BAT-päästötason osalta tulisi jatkossakin olla mahdollista asettaa päästöraja-arvot koko vaihteluvälin alueella ja valtioneuvosto pitää perusteltuna, että ympäristölupamenettelyssä selvitetään myös mahdollisuudet vaihteluvälin alarajan mukaisten päästöraja-arvojen käyttämiselle erityisesti silloin, kun vaihteluvälin alarajan mukaisten päästöraja-arvojen asettamiselle on ympäristönsuojelulliset perusteet. BAT-poikkeaman mahdollisuus tulisi jatkossakin säilyttää, jotta vältetään kohtuuttomilta kustannuksilta yksittäisten laitosten osalta tilanteissa, joissa päästöjen vähentämisellä ei saada aikaan merkittäviä ympäristöhyötyjä. Valtioneuvosto tukee direktiiviehdokseen lisättyjä täsmennyksiä koskien teollisuuslaitosten yhdyskuntajätevesipuhdistamoille johdettavia jätevesipäästöjä.

Valtioneuvosto tukee ehdotuksia yleisön tiedonsaannin, osallistumisen ja muutoksenhakuoikeuksien tehostamiseksi ja pitää tärkeänä, että esitetyt muutokset tosiallisesti parantavat kansalaisten tiedonsaantimahdollisuuksia suhteessa hallinnollisten kustannusten kasvuun.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa hillitään ehdotuksesta syntyvän hallinnollisen taakan kasvua ja varmistetaan, että se on oikeassa tasapainossa siitä saatuun lisäarvoon nähden.

Terveyshaittoja koskevat vahingonkorvaukset

Valtioneuvosto korostaa, että teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalan piirissä olevien laitosten osalta on tärkeää huolehtia myös siitä, että jos teollisuuslaitoksen päästöistä aiheutuu terveyshaittoja, kussakin jäsenvaltiossa on asianmukaiset oikeudelliset menettelyt tällaisen terveyshaitan korvaamiseksi. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että ei ole tarkoituksenmukaista rajata tällaista menettelyä koskemaan ainoastaan teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalassa olevia toimintoja, koska terveyshaittoja voi aiheutua myös muusta toiminnasta. Tämän lisäksi valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti terveyshaittoja koskevien ehdotusten yksityiskohtiin. Tämä koskee

Valiokunnan lausunto YmVL 33/2022 vp

muun muassa mahdollisuutta ryhmäkanteisiin terveyshaittoja koskevissa vahingonkorvauksissa, käännettyä todistustaakkaa silloin, kun terveyshaitan syy-seuraussuhde on todennäköinen sekä korvauskanteita koskevaa vanhentumisaikaa ja sen laskemisajankohtaa.

Seuraamukset

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että teollisuuspäästädirektiivi sisältää asianmukaiset ja suhteellisuusperiaatteen mukaiset seuraamukset direktiivin vaatimusten noudattamatta jättämisestä. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksella seuraamuksia koskeviin yksityiskohtaisiin ehdotuksiin, erityisesti koskien oikeushenkilölle määrättävää sakkoa ja sen määrätymisperusteita. Jatkoneuvotteluissa näitä velvoitteita tulisi selvittää ja arvioida tarkemmin ja varmistaa, että kansallinen liikkumavara sallitaan kyseisten velvoitteiden osalta ja että rangaistavaksi säädettävät teot voidaan kansallisesti määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä. Jatkovalmistelussa tulee myös varmistaa, että lopullinen direktiivi ei sisällä kansallisen oikeusjärjestyksen perusratkaisujen vastaisia velvoitteita ja että seuraamuksia koskevat ehdotukset ovat yhdenmukaisia EU:n toimielimissä käsittelyssä olevan ympäristörikosdirektiiviehdotuksen kanssa.

Säädösvallan delegointi

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan, joka koskee direktiivin soveltamisalan laajentamista ja edellä esitetyn mukaisesti eläinsuojien toimintasääntöjä. Näiltä osin kyse on direktiivin keskeisistä vaatimuksista, joista tulisi ensisijaisesti säätää tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä tai eläinsuojien toimintasääntöjen osalta komission täytäntöönpanosäädöksellä. Soveltamisalan laajentamisen osalta valtioneuvosto voisi kuitenkin tarkastella nykyistä direktiiviehdotusta selvästi tarkkarajaisempaa tiettyjä toimialoja koskevaa komissiolle delegoitua säädösvaltaa, jos jatkoneuvotteluissa tällainen osoittautuisi perustelluksi. Samassa yhteydessä olisi kuitenkin perusteltua laajentaa komissiolle delegoitua säädösvaltaa myös soveltamisalan supistamiseksi tilanteissa, joissa vihreän siirtymän johdosta teollisuuden prosesseja muutetaan päästöttömiksi.

Valtioneuvosto pitää asianmukaisena ehdotuksia toimivallan siirrosta komissiolle siltä osin, kun ne toteutetaan komission täytäntöönpanosäädöksillä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää teollisuuspäästädirektiiviä keskeisenä teollisuuden päästöjä koskevana sääntelynä, jonka ajantasaisuudesta ja yhteensopivuudesta muun EU:n lainsäädännön ja politiikan kanssa tulee huolehtia. Lainsäädännön nopean kehityksen myötä erityisesti direktiivin yhteensopivuuteen ilmasto-, kiertotalous- ja luonnon monimuotoisuuspolitiikan kanssa on tärkeää kiinnittää huomiota. Teollisuuspäästädirektiiviä ehdotetaan muutettavaksi siten, että se edistää ilmastonmuutoksen hillitsemistä, vesistökuormituksen vähentämistä, turvallisia materiaalikiertoja ja kiertotaloutta. Valtioneuvoston tavoin valiokunta korostaa yhteensopivuuden ohella sitä, että direktiivin täytäntöönpanemiseksi tehtävien toimenpiteiden tulee

Valiokunnan lausunto YmVL 33/2022 vp

olla toteuttamiskelpoisia ja edistää tehokkaasti tarkoituksensa mukaisesti ympäristötavoitteiden saavuttamista.

Ehdotetut muutokset ovat huomattavia, ja ne edellyttäisivät useita muutoksia, erityisesti ympäristönsuojelulakiin. Direktiiviehdotukseen sisältyy muun muassa kaikkia teollisuuslaitoksia koskeva vaatimus ympäristöjärjestelmän käyttöönotosta, sen sisällöstä ja saattamisesta nähtäville yleisessä tietoverkossa sekä teollisuuslaitosten siirtymäsuunnitelmasta vuosille 2030—2050. Direktiivi edellyttäisi ympäristönsuojelulain muuttamista myös parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevien BAT-päätelmien noudattamisen osalta. BAT-päästötasojen vaihteluvälin alarajaa pidettäisiin lupamääräysten asettamisen lähtötilanteena. Valiokunta korostaa, että alarajan mukaisten päästöraja-arvojen asettamiselle tulisi olla ympäristönsuojelulliset perusteet. BAT-päästötasojen vaihteluväli on otettu käyttöön siksi, että tietynlaista tekniikkaa ei aina voida käyttää laitosten välisten erojen vuoksi esimerkiksi niiden rakenteessa, koossa ja kapasiteetissa taikka teknisten esteiden tai erilaisten ristivaikutusten vuoksi, sillä ne kaikki vaikuttavat siihen ympäristönsuojelun kokonaistason, joka on saavutettavissa parasta käyttökelpoista tekniikkaa käytettäessä.

Direktiiviehdotuksen mukaan lupamääräyksissä tulee asettaa myös BAT-päätelmien sitovat ympäristötehokkuustasot, raja-arvot. Ympäristötehokkuudella tarkoitetaan muun muassa energiatehokkuutta sekä veden, materiaalien ja kemikaalien käytön tehokkuutta. BAT-päätelmien päästötasosta olisi edelleen mahdollista poiketa poikkeamismenettelyllä silloin, kun päästötason saavuttaminen johtaisi suhteettoman suuriin kustannuksiin ympäristöhyötyihin verrattuna. Tätä poikkeamismahdollisuutta ei sovellettaisi sitovien ympäristötehokkuustasojen osalta. Lisäksi nykyinen mahdollisuus olla soveltamatta energiatehokkuutta koskevia vaatimuksia päästökaupan piirissä olevien laitosten osalta poistettaisiin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ympäristötehokkuuden sitova sääntely voi johtaa merkittäviin haitallisiin ristikkäisvaikutuksiin sekä prosessien että ympäristönsuojelutoimien osalta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ympäristöjärjestelmän tulisi olla pääasiallinen täytäntöönpanon keino erityisesti ympäristötehokkuuteen liittyvien vaatimusten ja vertailutasojen täytäntöönpanossa. Yrityksillä on laajasti jo käytössä erilaisia ympäristöjärjestelmiä, ja tulisi välttää päällekkäisten järjestelmien käyttövelvoitteita. Myös ympäristötehokkuuden raja-arvoista tulisi olla perustelluista syistä mahdollista poiketa samalla tavalla kuin BAT-päätelmien päästötasosta. Valiokunta muistuttaa, että vain saavutettavat ympäristöhyödyt ovat perusteena päästöjen vähentämisestä aiheutuville kustannuksille.

Valiokunta pitää ehdotusta teollisuuslaitosten pakollisista ympäristöjärjestelmistä ja niiden sisältövaatimuksista kannatettavana, mutta korostaa riittävän jouston säilyttämisen tärkeyttä valittavan järjestelmän osalta. Tähän asti ympäristöjärjestelmät ovat olleet vapaaehtoisia ja suurilla teollisuuslaitoksilla on yleisesti käytössä ISO 14 001- tai EMAS-ympäristöjärjestelmä, mutta myös muita laatu-, työturvallisuus- ja energianhallintajärjestelmiä.

Valiokunta korostaa myös tarvetta selvittää vielä ympäristöjärjestelmien yleisessä tietoverkossa julkaisemista koskevan vaatimuksen toteuttamiskelpoisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, sillä johtamisjärjestelmissä joudutaan usein käsittelemään liikesalaisuuksina pidettäviin tietoihin liittyvää tietoa. Ympäristöjärjestelmä on tähän saakka ollut toiminnanharjoittajan oma sisäinen työkalu lakisääteisten velvoitteiden ja itse asetettujen tavoitteiden systemaattiseen seurantaan ja toteuttamiseen. Järjestelmän dokumentaatioissa voi olla kuvattuna henkilötason vastuuta ja turvauh-

Valiokunnan lausunto YmVL 33/2022 vp

kien kannalta kriittisiä asioita. Näitä on syytä tarkastella geopoliittisen tilanteen valossa harkiten sitä, mikä on ympäristönsuojelun tavoitteen näkökulmasta tarpeen.

Direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan metalli- ja teollisuusmineraalien kaivostoimintaa. Valiokunta toteaa, että toimintojen keskinäinen huomattava erilaisuus edellyttää BAT-päätelmien huolellista valmistelua kullekin kaivostyypille erikseen yhteisten vaatimusten sijaan. Kaivosten lupamenettelyssä tulee säilyttää riittävä jousto paikallisten olosuhteiden ottamiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon. Direktiivin soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan myös litiumakkujen valmistuslaitokset. Valiokunta korostaa, että laitosten määrittelmä tulisi rajata merkittäviä päästöjä tuottaviin laitoksiin ja esimerkiksi kokoonpanolaitoksia ei tulisi katsoa akkulaitoksiksi, jos niistä ei aiheudu merkittäviä päästöjä.

Mittavin direktiivin soveltamisalan laajennus koskee eläinsuojia, sillä sitä laajennettaisiin nauttiloihin, ja sikojen ja siipikarjan eläinsuojien osalta huomattavasti pienemmät tilat tulisivat soveltamisalan piiriin. Suomessa eläinsuojien kevennetyn lupamenettelyn vähimmäisvaatimukset vastaavat jo nykyisen ympäristönsuojelulain eläinsuojia koskevan ympäristölupa- tai ilmoitusmenettelyn vaatimuksia, joten kustannukset arvioidaan pieniksi. Siirtymäajan riittävyys on kuitenkin tarpeellista turvata.

Kansalaisten tiedonsaantioikeutta koskevat muutosehdotukset edellyttäisivät, että ympäristönsuojelulakiin lisätään säännökset sen varmistamiseksi, että Internetissä julkaistaan kaikki direktiiviehdotuksen edellyttämät tiedot. Nykyisen ympäristönsuojelulain mukaan yleisessä tietoverkossa on julkaistava vain osa kyseisistä tiedoista. Valiokunta pitää tarpeellisena tarkastella velvoitteita osallistumisoikeuksien todellisen toteuttamisen edistämisen näkökulmasta suhteessa siihen aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella ehdotuksen seuraamuksia koskeviin yksityiskohtaisiin ehdotuksiin, erityisesti koskien oikeushenkilölle määrättävää sakkoa ja sen määrätymisperusteita. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siltäkin osin kuin siinä todetaan ehdotuksesta seuraavan nykyisessä muodossaan merkittäviä muutoksia vakiintuneeseen kansalliseen seuraamusjärjestelmään. Esimerkiksi velvollisuus laskea sakon taso siten, että se tosiasiallisesti poistaa rikkomuksesta vastuussa olevalta taloudellisen hyödyn rikkomuksesta, tekisi sakkorangaistuksesta luonteeltaan menettämisseuraamuksen kaltaisen. Tällainen konfiskaation ja rangaistuksen yhdistäminen poikkeaa suomalaisesta rangaistusjärjestelmästä. Rikoksen tuottama taloudellinen hyöty tuomitaan Suomessa menetetyksi rikoslain 10 luvun säännösten nojalla, mutta menettämisseuraamusta ei Suomessa pidetä rangaistuksena. Myös oikeushenkilölle määrättävää sakkoa ja sen määrätymisperusteita tulisi neuvotteluissa selvittää ja arvioida tarkemmin ja varmistaa, että kansallinen liikkumavara sallitaan kyseisten velvoitteiden osalta ja että rangaistavaksi säädettävät teot voidaan kansallisesti määrittellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Valiokunta korostaa lopuksi, että komissiolle ei tule delegoida säädösvaltaa keskeisten vaatimusten osalta eli käytännössä direktiivin soveltamisalan laajentamisesta tai olennaisista toimintasäännöistä.

Valiokunnan lausunto YmVL 33/2022 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 16.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr

jäsen Emma Kari vihr

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Johan Kvarnström sd

jäsen Kai Mykkänen kok

jäsen Mikko Ollikainen r

jäsen Mauri Peltokangas ps

jäsen Juha Sipilä kesk

jäsen Katja Taimela sd

varajäsen Hanna Huttunen kesk

varajäsen Rami Lehto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos