

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (HE 200/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Tarja Lahtinen ja hallitussihteeri Katariina Haavanlammi, ympäristöministeriö
- erikoistutkija Raimo O. Salonen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- ilmansuojeluyksikön päällikkö Tarja Koskentalo, HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä
- ympäristötarkastaja Outi Väkevä, Helsingin kaupungin ympäristökeskus.

Lisäksi valiokunta on saanut Suomen Kuntaliitolta kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Ympäristönsuojelulakiin tehtäisiin tarvittavat muutokset ilmanlaatudirektiivin panemiseksi täytäntöön. Lakiin lisättäisiin erityissäännös pienhiukkaspitoisuuksien seurannan järjestämisestä pääkaupunkiseudulla. Ilmanlaadun turvaamiseen liittyvässä kuntien suunnitteluvollisuutta koskevassa sääntelyssä eriteltäisiin keskipitkälle ja pitkälle aikavälille laadittavat ilmanuojelusuunnitelmat sekä lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmat. Lakiin lisättäisiin myös

säännös kunnan aloitteeseen perustuvasta typpi-dioksidin raja-arvoihin liittyvän määräajan pidentämismahdollisuudesta.

Ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanoon liittyvien lakimuutosten yhteydessä nostettaisiin nykyisin asetustasolla toteutettu kuntien tehtäviä ilmanlaadun turvaamisessa koskeva sääntely perustuslain edellyttämällä tavalla lain tasolle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä

syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksen-

mukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Esitetyllä ympäristönsuojelulain muutoksella pannaan täytäntöön ilmanlaatudirektiivin (2008/50/EY) säännökset. Ilmanlaatudirektiiviin on yhdistetty ilmanlaadun puitedirektiivi (1996/62/EY) sekä kolme sen tytärdirektiiviä, ja samalla on uudistettu sääntelyä. Lisäksi tässä yhteydessä nykyiseen ilmanlaatuasetukseen (711/2001) sisältyvät kuntien tehtäviä ilmanlaadun turvaamisessa koskevat säännökset nostetaan perustuslain edellyttämällä tavalla lakitasolle.

Vaikka ilmanlaatu on Suomessa yleisesti ottaen hyvä, on erityisesti taajamissa liikenteen päästöihin ja pienpuun polttoon liittyviä sekä myös talvihiekoituksen aiheuttamia ilmanlaatuongelmia. Haitallisimpien pienhiukkasten ($PM_{2,5-1,0}$) ongelmana on niiden kulkeutuminen verenkiertoon ja tästä johtuvat vaikutukset terveyteen, kuten sydän- verisuonisairauksiin. Keväisen katupölyn tehokas torjunta on myös tärkeää, koska katupölyn karkeat hengitettävät hiukkaset ($PM_{10-2,5}$) ovat uusimpien tutkimusten mukaan haitallisia hengityssairaiden lisäksi myös sydänsairaille.

Pienhiukkasia kaukokulkeutuu korkeina pitoisuuksina useimmiten Venäjän ja Baltian suunnalta. Tutkimustietojen mukaan lisäksi merkittäviä reaktiivisten hiukkasten määriä tulee erityisesti eteläiselle rannikkoalueelle lähi-alueiltamme Suomenlahden laivaliikenteestä ja esimerkiksi Viron voimalapäästöistä. Valiokunta toteaa, että kaukokulkeuman osuus pienhiukkaspäästöistä on merkittävä.

Valiokunta pitää uudistusta tarpeellisena, koska nykyisen tiedon valossa pienhiukkaset ovat suurin ilman epäpuhtauksien aiheuttama terveysriski EU:n alueella. Pienhiukkaset aiheuttavat merkittäviä terveyshaittoja, jotka on todettu myös Suomen suhteellisen alhaisilla pitoisuustasoilla. Pienhiukkasista aiheutuu meillä vuosittain arviolta 1 300—2 500 ennen aikaista kuolemaa ja sen lisäksi heikentynyttä toimintakykyä kymmenillä tuhansilla hengitys- ja sydänsairailta sekä pikkulapsilla. Valiokunta korostaa

sekä kansallisten että kansainvälisten toimenpiteiden tarvetta pienhiukkaspäästöjen vähentämiseksi.

Ilmanlaatudirektiivin keskeisin uudistus on pienhiukkasten ($PM_{2,5}$) ottaminen sääntelyn piiriin. Ilmanlaatudirektiivissä pienhiukkasille säädetään tavoite- ja vuosiraja-arvot. Lisäksi säädetään väestön pienhiukkasaltistumisen vähentämiseksi sekä altistumisen pitoisuuskatto vuodelle 2015 että altistumisen vähennystavoite vuodelle 2020. Lain nojalla annettavan valtioneuvoston asetusehdotuksen mukaan vuodesta 2010 alkaen sovellettaisiin Suomessa suoraan sitovana pienhiukkasten vuosiraja-arvona 25:tä $\mu\text{g}/\text{m}^3/\text{a}$. Direktiivin mukaan sitova vuosirajatarvo korvaisi tavoitearvon vasta vuonna 2015. Valiokunta katsoo, että ehdotettua raja-arvoa ei voida pitää kovin tavoitteellisena, koska pienhiukkastasojen alentamista koskevat tavoitteet ovat varsin vaatimattomat. Suomessa pienhiukkasten vuorokausikeskiarvoista laskettu vuosikeskiarvo alittaa pääkaupunkiseudun liikenneasemia lukuun ottamatta vuositasoon 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Pienhiukkasten ns. taustapitoisuus on Suomessa suurin Etelä- ja Kaakkois-Suomessa, ja se pienee pohjoista ja länttä kohti mentäessä.

Valiokunta katsoo, että lukuisten kotimaisten tutkimusten ja Maailman terveysjärjestön WHO:n kannanoton mukaan pienhiukkasten ja hengitettävien hiukkasten haitallisille vaikutuksille ei ole määritettävissä turvallista kynnyspitoisuutta, vaikka WHO:n suositus vuosipitoisuudeksi onkin 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Matalatkin ja nyt esitettyä vuosiraja-arvoa (25 $\mu\text{g}/\text{m}^3/\text{a}$) huomattavasti alhaisemmat pitoisuudet ovat myös haitallisia ja aiheuttavat kansallisesti merkittävän määrän ennen aikaisia kuolemia ja suuren sairauskuormituksen. Pienhiukkasten aiheuttama haitallinen kansanterveydellinen ja yhteiskunnallinen vaikutus on huomattava, ja pienhiukkaspäästöjen vähentämiseen tulee vakavasti pyrkiä.

Valiokunta korostaa, että ympäristönsuojelulain tavoitteena oleva hyvän ilmanlaadun turvaaminen on nousemassa entistä tärkeämpään asemaan myös siksi, että bioenergian käyttöä ollaan voimakkaasti lisäämässä. Hyvän ilmanlaa-

dun jatkuvuuden turvaaminen edellyttää lainsäädännön jatkuvaa kehittämistä bioenergian tehokamman hyödyntämisen kautta. Valiokunta korostaa myös, että erilaisia liukkauden hallinta- ja torjuntamenetelmiä tulee jatkossa edelleen kehittää terveyshaittojen vähentämiseksi.

Lakiesityksen 25 §:n 2 momentissa esitetään pääkaupunkiseudulle veloitetta seurata pienhiukkaspitoisuuksia vähintään yhdellä pysyvästi sijoitetulla kaupungin yleistä ilmanlaatua mittaavalla kaupunkitausta-aseamalla. Suomessa yksi kaupunkitausta-asema riittää täyttämään direktiivin mukaisen altistumisindikaattorien määrittämiseksi tarvittavien mittausasemien vähimmäislukumäärävaatimuksen. Valiokunta toteaa, että mittausasema, jonka tulosten perusteella Suomelle tuleva pienhiukkasaltistuksen vähennystavoite lasketaan, sijaitsee Etelä-Suomessa ja ilmentää varsin kattavasti kansallisten ja lähialueen valtioiden päästölähteistä tulevien pienhiukkaspäästöjen sekä yleisen kaukokulkeuman vaikutuksia ilmanlaatuun. Pääkaupunkiseudulla on seurattu pienhiukkaspitoisuuksia Helsingin Kallion kaupunkitausta-aseamalla jo vuodesta 1999 lähtien.

Vuonna 2009 pienhiukkasmittauksia tehtiin Ilmatieteen laitoksen keräämien tietojen mukaan yhteensä 24 mittausasemalla. Suomessa oli vuonna 2009 toiminnassa kuusi kaupunkitausta-asemaa ja lisäksi yksi esikaupunkitausta-asema. Näistä kuudesta kaupunkitausta-asemasta vain Helsingin Kallion sekä Tampereen Kalevan ja linja-autoaseman mittausasemat sijaitsevat ilmanlaatudirektiivin mukaisesti altistumisindikaattorin määrittämiseen soveltuvassa vähintään 100 000 asukkaan kaupungissa. Tampereen linja-autoaseman mittausaseman ympäristöön on suunnitteilla muutoksia, joiden takia asemaa ei voitane enää jatkossa luokitella suoranaiseksi kaupunkitausta-asemaksi. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kaupunkitausta-asemien ja myös muiden pienhiukkasmittausasemien verkko kunnissa on Suomessa kattava ja että sitä laajennetaan edelleen tarpeen mukaan. Ilmanlaadun turvaaminen ja parantaminen edellyttävät kattavaa ja edustavaa mittausverkostoa, jotta niiden tuottaman tutkimustiedon perusteella voi-

daan suunnata tarvittavat ilmanlaadun parantamistoimenpiteet tehokkaasti.

Lakiesityksen mukaan ympäristönsuojelulain 102 a §:ssä kunnat veloitetaan laatimaan ilmansuojelusuunnitelma keskipitkälle ja pitkälle aikavälille, jos valtioneuvoston asetuksessa säädetty ilman epäpuhtauden vuosi- tai vuorokausiraja ylittyy tai on vaarassa ylittyä. Lisäksi kunnalla on jatkossa velvollisuus laatia lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma ilmanlaadun parantamiseksi, jos ilmanlaadun valtioneuvoston asetuksessa säädetty ns. varoituskynnykset ylittyvät tai ovat vaarassa ylittyä. Valiokunta toteaa, että pääkaupunkiseudulle on jo laadittu ilmansuojelusuunnitelmat sekä seudullinen lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma. Helsingin kaupungilla on myös varautumissuunnitelma ilmanlaadun äkillistä heikkenemistä varten. Valiokunta huomauttaa, että kyseiset suunnitelmat eivät voi olla oikeudellisesti sitovia eli muodostaa suoraan yksilöön kohdistuvia velvollisuuksia. Suunnitelmien täytäntöönpanon mahdollisesti sisältyvien veloitteiden tulee perustua aina lakiin.

Ilmanlaadun turvaamista koskevien suunnitelmien laadintaan liittyvät menettelysäännökset nostetaan esityksessä lakitasolle, ja ne koetaan ympäristönsuojelulakiin jo nykyisin sisältyvien säännösten kanssa keskitetysti uuteen 102 c §:ään. Valiokunta pitää esitystä tältä osin asianmukaisena selkeyden ja yksiselitteisten käytäntöjen luomisen kannalta.

Teiden ja katujen talvikunnossapitoon liittyvä ns. hiekoituspoikkeusta koskeva sääntely nostetaan lakitasolle lisäämällä lakiin uusi 102 d §. Samalla säännökseen sisällytetään ilmanlaatudirektiiviin perustuen säännökset teiden suolauksesta. Käytännössä lisäys mahdollistaa sen, että kun kyse on teiden ja katujen talvikunnossapitoon liittyvästä hengittävälle hiukkasille säädettyjen raja-arvojen ylityksestä, kunta voi ilmansuojelusuunnitelman sijasta laatia sisältövaatimuksiltaan kevyemmän selvityksen. Tämän selvityksen laatimismenettelyyn lisätään perustuslain 20 §:n 2 momenttia toteuttaen kansalaisten osallistumismahdollisuus ilmansuojelusuunnitelman laatimismenettelyä vastaavalla tavalla. Valiokunta pitää tärkeänä kansalaisten

oikeutta osallistua elinympäristöönsä vaikuttavien päätösten tekoon. Tällaisesta elinympäristöä koskevasta päätöksenteosta on kyse, kun päätetään mm. toimista ilmanlaadun parantamiseksi raja-arvojen ylittyessä tai ollessa vaarassa ylittyä.

Valiokunta toteaa, että 102 d §:ään kirjattu yleisön osallistumismahdollisuutta koskeva lisäys selvityksen laatimismenettelyssä on direktiiviä tiukempi vaatimus, ja se on kansallisessa lainsäädännössä jouduttu sopeuttamaan direktiiviin perustuvaan erittäin tiukkaan aikatauluun. Aikataulullisesti osallistumismahdollisuuden järjestäminen selvityksen laadintavaiheessa on haasteellista, ja tällä seikalla on myös merkitystä arvioitaessa osallistumismahdollisuuden käytännön vaikuttavuutta. Valiokunta esittääkin jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa selvitysmenettelyä tarkennettavaksi siten, että yleisön osallistumismahdollisuus olisi varattava laadittaessa selvitystä ensimmäistä kertaa tai korvattaessa se uudella selvityksellä. Osallistumismahdollisuuksia tulee tarjota myös muulloin niiden ollessa mahdollisia.

Ilmanlaatudirektiiviin perustuen ympäristönsuojelulakiin esitetään lisättäväksi myös uusi 102 e §, joka antaa kunnille mahdollisuuden hakea jatkoaikaa typpidioksidin raja-arvojen saavuttamiseksi vuoteen 2015 asti. Valiokunta toteaa, että käytännössä säännös tulee Suomessa sovellettavaksi ainoastaan pääkaupunkiseudulla, jossa typpidioksidin vuosiraja-arvo on ylittynyt ja tulee todennäköisesti vuonna 2010 ja sen jälkeenkin ylittymään vilkkaasti liikennöidyissä katukuiluissa. Valiokunta pitää esitettyä määrärajojen pidentämistä hyväksyttävänä, koska typpidioksidi ei nykyäskäytön mukaan ole tavanomaisina kaupunkiympäristöjen pitoisuuksina yhtä haitallinen aine kuin esimerkiksi pienhiukkaset, karkeat hengitettävät hiukkaset tai otsoni.

Yksityiskohtaiset perustelut

102 d §. Hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvat raja-arvojen ylitykset. Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momenttia muutettavaksi siten, että

selvitys on laadittava seitsemän kuukauden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jona raja-arvo on ylittynyt ensimmäisen kerran. Valiokunta toteaa, että selvennykseksi esitettävän muutoksen johdosta säännöksestä kävisi yksiselitteisesti ilmi, että yleisön osallistumismahdollisuus on varattava laadittaessa selvitystä nimenomaan ensimmäistä kertaa. Lisäksi 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta tilanteesta, jossa yleisön osallistumismahdollisuus on tarkoituksenmukaista toteuttaa sen vuoksi, että jo olemassa oleva selvitys korvataan tilanteen edellyttämien merkittävien lisätoimien perusteella uudella selvityksellä.

Voimaantulosäännös. Valiokunta esittää edellä ehdotetun 102 d §:n sääntelyn tarkennuksen huomioon ottamista siirtymäsäännöksissä siten, että ennen lain voimaantuloa ilmanlaatuasetuksen (711/2001) nojalla laadittuja selvityksiä pidetään tässä laissa tarkoitettuina selvityksinä. Sääntely muistuttaisi tällöin 102 §:n nojalla laadittujen suunnitelmien ja ohjelmien siirtymäsäännöstä. Valiokunta katsoo, että ehdotettu lisäys poistaa epäselvyyden siitä, pitääkö pääkaupunkiseudulla järjestää yleisön osallistumismahdollisuus "jälkikäteen" jo laaditun selvityksen osalta. Valiokunta toteaa, että osallistumismahdollisuus tulee sovellettavaksi sellaisissa tilanteissa, joissa selvitys laaditaan lain voimaantulon jälkeen ensimmäisen kerran tai olemassa oleva selvitys korvataan kokonaan uudella selvityksellä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 102 d § ja voimaantulosäännös muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

102 d §

Hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvat raja-arvojen ylitykset

(1 mom. kuten HE)

Selvitys on laadittava seitsemän kuukauden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jona raja-arvo on ylittynyt *ensimmäisen kerran*. Selvitystä laadittaessa on noudatettava, mitä 102 c §:n 2 ja 3 momentissa säädetään yleisön osallistumismahdollisuuden varaamisesta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta pyydyttävästä lausunnosta.

Jos raja-arvo selvityksen laatimisen jälkeen ylittyy uudestaan, kunnan on toimitettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä ympäristöministeriölle selvitys pitoisuuksien alentamiseksi jo tehdyistä toimista ja arvio niiden vaikutuksista sekä mahdollisesti tarvittavis-

ta lisätoimista. *Jos tarvittavat lisätoimet ovat kuitenkin niin merkittäviä, että ne edellyttävät kokonaan uuden selvityksen laatimista, on noudatettava 2 momentissa tarkoitettua menettelyä.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 102 §:n nojalla laadittuja suunnitelmia ja ohjelmia pidetään tässä laissa tarkoitettuina suunnitelmina. Jos suunnitelman tai ohjelman laatiminen on kesken tämän lain voimaan tullessa, se laaditaan loppuun lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. *Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen ilmanlaatuasetuksen (711/2001) nojalla laadittuja selvityksiä pidetään tässä laissa tarkoitettuina selvityksinä. Jos selvityksen laatiminen on kesken tämän lain voimaan tullessa, se laaditaan loppuun lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.*

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Susanna Huovinen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäsen. Christina Gestrin /r
Timo Heinonen /kok
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /vihr
Tanja Karpela /kesk

Timo Kaunisto /kesk
Timo Korhonen /kesk
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /kok
Sanna Perkiö /kok
Janne Seurujärvi /kesk
Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.