

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi ympäristönsuojelulakiin tarvittavat muutokset ilmanlaatua koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansallisen täytäntöönpanon täydentämiseksi. Lakiin lisättäisiin direktiivissä edellytetyt säännökset valtioiden rajat ylittävästä ilman pilaantumisesta sekä säännökset useita ilman epäpuhtauksia koskevien yhtenäisten ilmansuojelusuunnitelmien laatimisesta.

Samalla ilmanlaatua koskevaan sääntelyyn tehtäisiin eräitä muitakin muutoksia. Ilmansuojelusuunnitelman laatimista koskevassa säännöksessä selvennettäisiin, ettei ilmansuojelusuunnitelman laatiminen ole pakollista tilanteessa, jossa hengitettävälle hiukkasille (PM₁₀) säädetty raja-arvot ovat vaarassa ylittyä hiekoituksesta tai suolauksesta aiheutuvan hiukkaskuormituksen vuoksi. Typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määräajan pidentämismahdollisuutta koskeva säännös kumottaisiin tarpeettomana.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti niiden vahvistamisesta.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annettiin 21 päivänä toukokuuta 2008 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY, jäljempänä *ilmanlaatudirektiivi*. Ilmanlaatudirektiivi pantiin Suomessa täytäntöön ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetulla lailla (13/2011) ja ilmanlaadusta annetulla valtioneuvoston asetuksella (38/2011). Ympäristönsuojelulain muuttamisesta annettuun lakiin sisältyneet säännökset ovat nykyisin osa uutta ympäristönsuojelulakia (527/2014).

Euroopan komissio on 26 päivänä kesäkuuta 2015 päivätyllä tiedustelulla pyytänyt Suomelta lisätietoja ilmanlaatudirektiivin kansallisesta täytäntöönpanosta (EU Pilot 6205/14/ENVI). Suomi on tiedusteluun antamassaan 29 päivänä syyskuuta 2015 päivätyssä vastauksessa sitoutunut täydentämään ja täsmentämään lainsäädäntöään joiltain osin estääkseen varsinaisen EU-rikkomusmenettelyn aloittamiseen. Tämä hallituksen esitys koskee ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanon täydentämiseksi ympäristönsuojelulakiin tehtäviä muutoksia. Samalla ilmanlaatua koskevaan sääntelyyn tehtäisiin eräitä muitakin muutoksia.

Ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanon täydentämiseksi tarvitaan lisäksi muutoksia ilmanlaadusta annettuun valtioneuvoston asetukseen.

2 Nykytila

Ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvollisuus ja sisältövaatimukset

Ympäristönsuojelulain 145 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta laatia ilmansuojelusuunnitelma sekä tätä velvollisuutta koskevasta poikkeuksesta. Lisäksi pykälässä säädetään siitä, milloin ilmansuojelusuunnitelman laatiminen on harkinnanvaraista. Pykälä sisältää myös perussäännökset ilmansuojelusuunnitelman sisällöstä.

Ympäristönsuojelulain 145 §:n 1 momentti edellyttää, että jos ilman epäpuhtauksille ympäristönsuojelulain 141 §:n nojalla säädetty raja-arvo ylittyy tai on vaarassa ylittyä, kunnan on laadittava keskipitkän tai pitkän aikavälin ilmansuojelusuunnitelma raja-arvon alittamiseksi ja raja-arvon ylityksen keston lyhentämiseksi. Ilmansuojelusuunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos kyse on 148 §:ssä tarkoitettusta hengitettävälle hiukkasille (PM₁₀) säädettyjen raja-arvojen ylityksestä, joka johtuu katujen ja teiden talvikunnossapitoon liittyvästä hiekoituksesta tai suolauksesta aiheutuvasta hiukkaskuormituksesta. Harkintansa mukaan kunta voi laatia ilmansuojelusuunnitelman myös otsonin tavoitearvojen saavuttamiseksi.

Ympäristönsuojelulain 145 §:n 2 momentin mukaan ilmansuojelusuunnitelman tulee sisältää tiedot ilmanlaadun heikkenemisestä sekä liikenteeseen ja muihin päästöjä aiheuttaviin toimiin kohdistuvat tarvittavat toimet ilmanlaadun parantamiseksi. Suunnitelmaan on sisällytettävä tarpeen mukaan myös toimia ilman epäpuhtauksille herkkien väestöryhmien suojelemiseksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ilmansuojelusuunnitelman sisällöstä.

Ympäristönsuojelulain 148 §:n mukaan alueella, jolla hengitettävälle hiukkasille 141 §:n nojalla säädetty raja-arvot ylittävät katujen ja teiden talvikunnossapitoon liittyvästä hiekoituksesta tai suolauksesta aiheutuvan hiukkaskuormituksen vuoksi, kunta voi laatia ilmansuojelusuunnitelman sijasta selvityksen ylityksestä, sen syistä ja toimista pitoisuuksien pienentämiseksi, jäljempänä *hiekoitusselvitys*. Hiekoitusselvityksen sisältövaatimukset ovat ilmansuojelusuunnitelmaa suppeammat.

Edellä selostetut säännökset ovat osa ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan 1 kohdan (ilmansuojelusuunnitelmat) sekä 21 artiklan (teiden talvihiekoituksesta tai – suolauksesta johtuvat ylitykset) kansallista täytäntöönpanoa. Mainitut artiklat koskevat tilanteita, joissa ilmanlaadun raja-arvot ylittävät. Kansallisti on pidetty tarkoituksenmukaisena säätää ilmansuojelusuunnitelmiin laatiminen pakolliseksi myös tilanteissa, joissa ilmanlaadun raja-arvot ovat vaarassa ylittyä. Pakollisen ilmansuojelusuunnitelman laatimiskynnys on siten lain 145 §:n 1 momentissa ankarampi kuin mitä ilmanlaatudirektiivin 23 artikla edellyttää. Sen sijaan hiekoitusselvityksen laatimiskynnys lain 148 §:ssä on täsmälleen ilmanlaatudirektiivin 21 artiklan mukainen eli sidoksissa hiekoituksesta tai suolauksesta aiheutuvien hengitettävälle hiukkasille (PM₁₀) säädettyjen raja-arvojen ylitykseen. Kun lain 145 §:n 1 momentissa viitataan lain 148 §:ään, jää nykytilanteessa jossain määrin epäselväksi, onko ilmansuojelusuunnitelman laatiminen pakollista tilanteessa, jossa hengitettävälle hiukkasille (PM₁₀) säädetty raja-arvot ovat vaarassa ylittyä katujen ja teiden talvikunnossapitoon liittyvästä hiekoituksesta tai suolauksesta aiheutuvan hiukkaskuormituksen vuoksi. Sääntelyä on syytä selkiyttää tältä osin.

Voimassa olevan lain 145 §:stä puuttuu kokonaan ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan 1 kohdan neljännen kappaleen edellyttämä sääntely tarvittaessa laadittavista useista ilman epäpuhtauksia koskevista yhtenäisistä ilmansuojelusuunnitelmista. Ympäristönsuojelulain 145 § pykälä mahdollistaa lähtökohtaisesti sen, että ilmansuojelusuunnitelma voi koskea useita ilmanlaadul-

le säädettyjä raja-arvoja, mutta nimenomaista säännöstä yhtenäisten ilmansuojelusuunnitelmien laatimisesta ei ole.

Ympäristönsuojelulain 145 §:n 1 momentissa tarkoitettu pakollinen ilmansuojelusuunnitelma on jouduttu Suomessa laatimaan vain pääkaupunkiseudulla, jossa typpidioksidin (NO₂) vuosi-raja-arvo on ylittynyt Helsingin kantakaupungissa. Näin ollen voimassa oleva Helsingin kaupungin ilmansuojelusuunnitelma (Helsingin kaupungin ilmansuojelun toimintaohjelma 2008—2016; Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 10/2008) sisältää toimia erityisesti liikenteen typenoksidipäästöjen vähentämiseksi. Helsingin kaupunki on katsonut tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää ilmasuojelusuunnitelmaan myös toimia katujen ja teiden talvikunnossapitoon liittyvästä hiekoituksesta aiheutuvien hengitettävien hiukkasten (PM₁₀) pitoisuuksien alentamiseksi sekä puun pienpoltosta aiheutuvien pienhiukkasten (PM_{2,5}) päästöjen pienentämiseksi.

Hiekoituksesta aiheutuvien hengitettävien hiukkasten (ns. katupöly) raja-arvot eivät ole Helsingissä ylittyneet vuoden 2006 jälkeen, mutta epäsuotuisissa sääoloissa ylitysriski on olemassa vilkasliikenteisissä katukuiluissa. Tämän vuoksi katupöly on sisällytetty Helsingin kaupungin ilmansuojelusuunnitelmaan.

Pienhiukkasten raja-arvo ei ole Helsingissä (eikä myöskään muualla Suomessa) ylittynyt kertaakaan. Puun pienpoltto aiheuttaa kuitenkin kohonneita pienhiukkaspitoisuuksia. Puun pienpoltosta aiheutuvat hiukkaspäästöt ovat noin 30 prosenttia pääkaupunkiseudun kokonaispäästöistä, mutta kansallisesti osuuden arvioidaan olevan suurempi, n. 46 prosenttia (ympäristöministeriön raportteja 16/2016: Ilmasaasteiden terveysvaikutukset). Puun pienpoltto on sisällytetty Helsingin kaupungin ilmansuojelusuunnitelmaan, koska se heikentää ilmanlaatua tiiviisti rakennetuilla pientalovaltaisilla alueilla, joilla puun pienpoltto on yleistä.

Edellä selostetun perusteella Helsingin kaupungin voimassa oleva ilmansuojelusuunnitelma on sisällöltään laajempi kuin mihin lainsäädäntö nimenomaisesti velvoittaa. Ilmansuojelusuunnitelman laatimiseen velvoittavia ilmanlaadun raja-arvojen ylityksiä tai niiden vaaraa ei ole tähän mennessä todettu muualla Suomessa. Ilmanlaadusta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaan esimerkiksi hengitettävien hiukkasten (PM₁₀) vuorokausiraja-arvon lukuarvon ylityksiä saa olla vuodessa 35 kappaletta ennen kuin kyse on raja-arvon ylityksestä. Raja-arvon lukuarvojen ylityksiä on siis ollut, mutta virallisesti raja-arvot eivät ole ylittyneet.

Edellä selostetun perusteella Suomessa ei ole tähän mennessä ilmennyt pakollista tarvetta useita ilman epäpuhtauksia koskevien ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaisten yhtenäisten ilmansuojelusuunnitelmien laatimiseen. Joka tapauksessa kansallista sääntelyä tulee täydentää ilmanlaatudirektiivin 23 artiklan 1 kohdan osalta.

Valtioiden rajat ylittävä ilman pilaantuminen

Ympäristönsuojelulaki ei sisällä lainkaan ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan edellyttämiä säännöksiä valtioiden rajat ylittävistä ilman pilaantumisesta. Kyseinen artikla edellyttää tietyissä kaukokulkeumaan liittyvissä tilanteissa yhteistyötä toisten Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Euroopan komission kanssa sekä velvoittaa jäsenvaltiot pyrkimään yhteistyöhön myös Euroopan unioniin kuulumattomien valtioiden kanssa (kolmannet maat ja ehdokasmaat). Artiklassa säädetään yksityiskohtaisesti siitä, millaista yhteistyötä kussakin artiklan soveltamisalaan kuuluvassa tilanteessa on tehtävä tai pyrittävä tekemään. Yhteistyön toteuttamiseksi tulee esimerkiksi harkita yhteisiä toimia ilmanlaadun parantamiseksi tai jopa yhteisten ilmansuojelusuunnitelmien laatimista, sekä toteuttaa erilaisia tiedottamisvelvoitteita.

Ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan säännökset koskevat ensinnäkin tilanteita, joissa ilmanlaadun raja-arvo ylittyy merkittävän kaukokulkeuman vuoksi (eli kaukokulkeumalla on merkittävä osuus raja-arvon ylitykseen). Ilmanlaatudirektiiviin perustuvat raja-arvot on asetettu rikkidioksidin (SO₂), typpidioksidin (NO₂), hengitettävien hiukkasten (PM₁₀), pienhiukkasten (PM_{2,5}), lyijyn (Pb) sekä hiilimonoksidin (CO) ja bentseenin (C₆H₆) pitoisuuksille ulkoilmassa. Mikään asetetuista raja-arvoista ei kuitenkaan Suomessa ole ylittynyt kaukokulkeuman vuoksi. Kaukokulkeuma vaikuttaa merkittävästi pienhiukkaspitoisuuksiin Suomessa (noin puolet Suomen pienhiukkaspitoisuuksista johtuu kaukokulkeumasta), mutta pitoisuudet eivät kertaakaan ole ylittäneet pienhiukkasille säädettyä raja-arvoa.

Ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan säännökset koskevat myös tilanteita, joissa otsonin tiedotuskynnys ja otsonin, typpidioksidin ja rikkidioksidin varoituskynnykset taikka otsonin tavoitearvot ja pitkän ajan tavoitteet ylittävät merkittävän kaukokulkeuman vuoksi. Näistä vain eräitä otsoniin liittyviä tilanteita on esiintynyt Suomessa. Otsonin kaukokulkeutuminen erityisesti Venäjältä, Baltian maista ja Keski-Euroopasta nostaa Suomen otsonipitoisuuksia. Ilmatieteen laitoksen tekemien selvitysten perusteella otsonin varoituskynnys ei ylity Suomessa. Myöskään otsonin tavoitearvot vuodelle 2010 eivät ole ylittyneet. Otsonin tiedotuskynnys sen sijaan on ylittynyt aika-ajoin. Vuonna 1996 otsonin tiedotuskynnys ylittyi Evolla kahden tunnin ajan, vuonna 2004 Luukissa kahden tunnin ja Tikkurilassa yhden tunnin ajan ja vuonna 2006 Viro-lahdella viiden tunnin ajan. Kestoltaan ylitykset ovat olleet sellaisia, että ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi käynnistää EU-lainsäädännön mukaisia yhteistyötoimia. Myös otsonin pitkän ajan tavoitteiden ylityksiä on ollut. Otsonin pitkän ajan tavoitteiden saavuttamiselle ei ole kuitenkaan määritelty ilmanlaatudirektiivissä eikä kansallisessa sääntelyssä määräaika.

Otsoni on merkittävin kaukokulkeutuva ilman epäpuhtaus pienhiukkasten ohella. Korkeat otsonipitoisuudet ovat koko Euroopan ilmanlaatuongelma. Paikallisilla toimilla on vain vähän vaikutusta otsonipitoisuuksiin ja näin ollen tehokas puuttuminen ongelmaan edellyttää otsonia muodostavien päästöjen vähentämistä laajoilla alueilla, yhteistyössä muiden valtioiden kanssa. Suomi on jo pitkään tehnyt tähän liittyvää yhteistyötä sekä Euroopan unionissa että kansainvälisellä tasolla osallistumalla asiaa koskevien EU-direktiivien ja kansainvälisten sopimusten valmisteluun ja toimeenpanemalla niiden vaatimuksia. Tärkeimmät keinot otsonipitoisuuksien alentamiseksi sekä otsonin kaukokulkeuman ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi ovat:

— tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/81/EY (päästökattodirektiivi), jota ollaan parhaillaan uudistamassa (päästökattodirektiivin uudistus); ja

— Göteborgissa 30 päivänä marraskuuta 1999 tehty valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen (SopS 15/1983) liittyvä happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskeva pöytäkirja (Göteborgin pöytäkirja), joka uudistettiin vuoden 2012 lopussa (Göteborgin pöytäkirjan uudistus).

Kun päästökattodirektiivin uudistus hyväksytään, laaditaan siihen sisältyvien päästövähennysten täytäntöön panemiseksi kansallinen ilmansuojeluohjelma.

Huomionarvoista on myös se, ettei Suomea ole tähän mennessä kutsuttu minkään toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimesta mukaan ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan tarkoittamaan yhteistyöhön.

Joka tapauksessa kansallista sääntelyä tulee täydentää ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan osalta.

Typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määräajan pidentäminen

Ympäristönsuojelulain 149 §:ssä säädetään typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määräajan pidentämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan kunta voi ilmanlaatudirektiivin 22 artiklan 1 kohdassa säädetyn edellytyksin hakea typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määräajan pidentämistä enintään viideksi vuodeksi alueella, jolla typpidioksidille 141 §:n nojalla säädetty raja-arvot ovat vaarassa ylittyä mainitussa direktiivissä säädetyn määräajan (eli 1.1.2010) jälkeen.

Ympäristönsuojelulain 149 §:n 2 momentin mukaan ympäristöministeriö tekee asiassa päätöksen 1 momentissa mainitun direktiivin 22 artiklan 4 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa tarkoitetun Euroopan komission kannan perusteella. Suomessa ainoastaan Helsingin kaupungille on myönnetty ympäristönsuojelulain 149 §:n tarkoittama typpidioksidin vuosiraja-arvon määräajan pidennys 1 päivään tammikuuta 2015 saakka. Ilmanlaatudirektiivi ei mahdollista sitä, että typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määräajan pidentämistä voisi hakea uudestaan, vaan kyse on kertaluonteisesta poikkeusmahdollisuudesta. Näin ollen lain 149 § on nykytilanteessa tarpeeton.

3 Ehdotetut muutokset

Ympäristönsuojelulain 145 §

Ympäristönsuojelulain 145 § pykälä muutettaisiin Lainkirjoittajan oppaan mukaisesti (oikeusministeriö 37/2013) kokonaisuudessaan, koska pykälän 1 ja 2 momentteja muutettaisiin ja pykälään lisättäisiin kokonaan uusi kolmas momentti.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta laatia ilmansuojelusuunnitelma sekä tätä velvollisuutta koskevasta poikkeuksesta. Lisäksi momentissa säädettäisiin siitä, milloin ilmansuojelusuunnitelman laatiminen on harkinnanvaraista. Momentti vastaisi pääosin voimassa olevan 145 §:n 1 momenttia. Ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvollisuutta koskevassa poikkeussääntelyssä, eli viitattaessa lain 148 §:n tarkoittamaan hiekoitus selvitykseen, kuitenkin selvennettäisiin, ettei ilmansuojelusuunnitelman laatiminen ole pakollista tilanteessa, jossa hengitettävälle hiukkasille (PM₁₀) säädetty raja-arvot ovat vaarassa ylittyä hiekoituksesta tai suolauksesta aiheutuvan hiukkaskuormituksen vuoksi. Selvennys olisi perusteltu, koska ilmanlaatudirektiivin (21 artikla) mukaan hiekoitus selvityksen laatimiskynnykseksi on määritelty hiekoituksesta ja suolauksesta johtuvat hengitettävälle hiukkasille (PM₁₀) säädettyjen raja-arvojen ylitykset.

Pykälän 2 momentti sisältäisi perussäännökset ilmansuojelusuunnitelman sisällöstä. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 145 §:n 2 momenttia.

Pykälän 3 momentti olisi kokonaan uusi ja se koskisi yhtenäisten ilmansuojelusuunnitelmien laatimista. Momentilla täydennettäisiin ilmanlaatudirektiivin kansallista täytäntöönpanoa 23 artiklan 1 kohdan neljännen kappaleen osalta.

Uudessa 3 momentissa ilmaus tarpeen mukaan mahdollistaisi säännöksen joustavan ja tapauskohtaiseen harkintaan perustuvan soveltamisen. Tämä olisi perusteltua, koska yhtenäisen ilmansuojelusuunnitelman laatiminen ei olisi välttämättä tarkoituksenmukaista esimerkiksi tilanteessa, jossa epäpuhtauksia koskevat ilmanlaatuongelmat ilmaantuvat eriaikaisesti.

Ympäristönsuojelulain 149 §

Ympäristönsuojelulain 149 § pykälä kumottaisiin tarpeettomana, koska kyse on kertaluonteisesta, ilmanlaatudirektiivin mahdollistamasta poikkeuksesta. Asiaa koskevaa säännöstä ei siten enää tarvita kansallisessa lainsäädännössä.

Uusi 211 a §

Ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin uusi 211 a §, joka koskisi valtioiden rajat ylittävää ilman pilaantumista. Säännöksellä täydennettäisiin ilmanlaatudirektiivin kansallista täytäntöönpanoa 25 artiklan osalta.

Uusi 211 a § olisi kirjoitettu viittausmenetelmää hyödyntäen. Viittausmenetelmällä tarkoitetaan sitä, että kansalliseen lainsäädäntöön ei suoraan sisällytetä direktiivin sääntelyä vastaavia säännöksiä, vaan kansallisessa sääntelyssä ainoastaan viitataan direktiivin säännöksiin. Ilmanlaatudirektiivin 25 artiklaa täytäntöön pantaessa viittausmenetelmän käyttöä puoltaisi ensinnäkin se, että kyseisen artiklan säännökset ovat niin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, että ne eivät jätä jäsenvaltiolle liikkumavaraa täytäntöönpanossa. Lisäksi kaikki kyseisessä artiklassa tarkoitettut tehtävät (yhteistyövelvoitteet) osoitettaisiin kansallisesti vain yhdelle taholle (ympäristöministeriö) ja sääntelyä sovellettaisiin tähän mennessä saadun kokemuksen valossa käytännössä erittäin harvoin.

Uusi 211 a § sisältäisi ensinnäkin yleisen velvollisuuden noudattaa ilmanlaatudirektiiviin 25 artiklan sääntelyä valtioiden rajat ylittävästä ilman pilaantumisesta tilanteissa, joissa ilmanlaatudirektiiviin perustuva ilmanlaadun varoituskynnys, raja- tai tavoitearvo tai pitkän aikavälin tavoite ylittyy merkittävän kaukokulkeuman vuoksi Suomessa tai Euroopan unionin toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi ympäristöministeriön velvollisuudeksi säädettäisiin

— tehdä yhteistyötä muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja Euroopan komission kanssa ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 1—4 kohdan mukaisesti;

— huolehtia ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 4 kohdan mukaisesta yleisölle tiedottamisesta Suomessa; sekä

— pyrkiä tekemään yhteistyötä Euroopan unioniin kuulumattomien valtioiden kanssa ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

Jos säännöksen soveltamiskynnys ylittyisi Suomessa, tulisi ympäristöministeriön käynnistää ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan tarkoittama yhteistyö. Jos taas säännöksen soveltamiskynnys ylittyisi toisissa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, tulisi ympäristöministeriön osallistua ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan tarkoittamaan yhteistyöhän toisten Euroopan unionin jäsenvaltioiden kutsun perusteella. Seuraavassa on selostettu yksityiskohtaisesti ympäristöministeriön tehtäviä tilanteissa, joissa ehdotettavan uuden 211 a §:n soveltamiskynnys ylittyisi Suomessa.

Yhteistyö ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 1—4 kohdan mukaisesti

Ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 1 kohdan perusteella ympäristöministeriö huolehtisi siitä, että lain 141 §:n nojalla säädettyjen varoituskynnysten, raja- arvojen, otsonin tavoitearvojen tai otsonin pitkän aikavälin tavoitteiden merkittävän kaukokulkeuman vuoksi, tehdään yhteistyötä kyseessä olevien toisten Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa ylitysten poistamiseksi asianmukaisia mutta oikeasuhteisia toimia soveltamalla. Osana

tätä yhteistyövelvoitetta olisi tarvittaessa toteutettava yhteisiä toimia ilmanlaadun parantamiseksi tai jopa yhteisten ilmansuojelusuunnitelmien laatimista.

Ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 2 kohdan perusteella ympäristöministeriö huolehtisi siitä, että komissio kutsuttaisiin mukaan osallistumaan 25 artiklan 1 kohdan tarkoittamaan yhteistyöhön. Ilmanlaatudirektiiviin 2 artikla antaa komissiolle mahdollisuuden harkita tarvittaessa, onko unionin tasolla toteutettava lisätoimia sellaisten epäpuhtauksia muodostavien aineiden päästöjen rajoittamiseksi, jotka aiheuttavat kyseessä olevaa valtioiden rajat ylittävää pilaantumista.

Ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 3 kohdan perusteella ympäristöministeriö huolehtisi siitä, että lain 141 §:n nojalla säädettyjen rikkidioksidin, typpidioksidin ja otsonin varoituskynnysten ylittyessä tai ollessa vaarassa ylittyä kansallisten rajojen läheisyydessä sijaitsevalla ilmanlaadun seuranta-alueella merkittävän kaukokulkeuman vuoksi, tarvittaessa laaditaan ja pannaan täytäntöön yhteisiä lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmia (YSL 146 §), jotka kattavat muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa sijaitsevia naapurialueita. Ympäristöministeriön olisi lisäksi huolehdittava siitä, että naapurijäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset saavat kaikki tarvittavat tiedot, jos rajojen läheisyydessä sijaitseville ilmanlaadun seuranta-alueille on laadittu lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmia.

Ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 4 kohdan perusteella ympäristöministeriö huolehtisi siitä, että lain 141 §:n nojalla säädettyjen rikkidioksidin, typpidioksidin ja otsonin tiedotus- tai varoituskynnysten ylittyessä kansallisten rajojen läheisyydessä sijaitsevilla ilmanlaadun seuranta-alueilla merkittävän kaukokulkeuman vuoksi, asiasta tiedotettaisiin mahdollisimman pian kyseisten naapurijäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Tämän tiedottamisvelvollisuuden toteuttaminen edellyttäisi, että ympäristöministeriö saisi viipymättä tiedon kyseisistä ylityksistä. Jos tiedotuskynnys tai varoituskynnys ylittyy, asiasta tulee nykytilanteessa tiedote Ilmatieteen laitoksen ylläpitämän valtakunnallisen ilmanlaatuportaalin (www.ilmanlaatu.fi) etusivulle. Ympäristöministeriö ei saa automaattisesti tietoa ylityksistä. Ympäristöministeriö tulee selvittämään mahdollisuuksia tiedonsaannin nopeuttamiseksi yhdessä Ilmatieteen laitoksen kanssa.

Ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 4 kohdan mukainen yleisölle tiedottaminen Suomessa

Kuten edellä selostetusta ilmenee, ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 4 kohta sisältää tiedottamisvelvollisuuden kansallisten rajojen läheisyydessä sijaitseville naapurijäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Lisäksi ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 4 kohta sisältää myös erillisen yleisölle tiedottamista koskevan velvollisuuden. Tämä tiedottamisvelvollisuus edellyttää, että yleisön tietoon saatetaan samat tiedot kuin kansallisten rajojen läheisyydessä sijaitseville naapurijäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Tarkoituksena on saattaa yleisön tietoon se, että kyseessä oleva ilmanlaatuongelma ei johdu pelkästään kansallisista syistä ja se, että asiasta on tiedotettu kansallisten rajojen läheisyydessä sijaitsevia naapurijäsenvaltioita ilmanlaatudirektiivin mukaisesti.

Edellä selostettuun perustuen uuteen 211 §:ään otettaisiin myös erillinen säännös siitä, että ympäristöministeriö huolehtisi ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 4 kohdan mukaisesta yleisölle tiedottamisesta Suomessa. Säännökseen otettaisiin myös kansallinen täsmennys siitä, että tiedottaminen hoidettaisiin yleisen tietoverkon välityksellä.

Pyrkiminen yhteistyöhön ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 5 kohdan mukaisesti

Ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 5 kohdan perusteella ympäristöministeriö huolehtisi tarvittaessa siitä, että laadittaessa 25 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädettyjä suunnitelmia sekä tiedottaes-

saan yleisölle 25 artiklan 4 kohdan mukaisesti, pyritään tekemään yhteistyötä Euroopan unioniin kuulumattomien maiden (kolmannet maat, erityisesti ehdokasmaat) kanssa. Ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 5 kohtaan sisältyvä ilmaus tarvittaessa mahdollistaa joustavan ja tapauskohtaisen harkinnan kyseisten velvoitteiden soveltamisessa. Joissain tapauksissa voitaisiin siten jo ennakolta arvioida, että yhteistyön käynnistämiseen liittyvät toimet eivät olisi ilmanlaatudirektiivin tarkoittamalla tavalla oikeasuhtaisia, erityisesti jos kyse on EU:n ulkopuolisista ja kansainvälisiin sopimuksiin sitoutumattomista valtioista. Näillä valtiolla ei ole oikeudellista velvollisuutta osallistua Suomen tai muunkaan Euroopan unionin jäsenvaltion ehdottamaan yhteistyöhön.

4 Esityksen vaikutukset

Yleistä ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanon täydentämistä koskevista säännöksistä

Ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanon täydentämistä koskevilla säännöksillä saatettaisiin kansallinen lainsäädäntö vastaamaan nykyistä täsmällisemmin EU - lainsäädäntöä. Säännöksillä ei kuitenkaan olisi ainakaan välittömiä vaikutuksia ilmanlaatuun tai viranomaisten työmäärään.

Valtioiden rajat ylittävää ilman pilaantumista koskeva säännös

Valtioiden rajat ylittävää ilman pilaantumista koskevan säännöksen soveltamiskynnys on Suomen ilmanlaadun kannalta korkea. Suomessa on tähän mennessä ilmennyt vain muutamia säännöksen soveltamisalaan kuuluvia tilanteita. Kyse on ollut otsonin tiedotuskynnyksen ja terveyden ja kasvillisuuden suojelemiseksi asetettujen otsonin pitkän ajan tavoitteiden lyhytkestoisista ylityksistä. Tällaisia tilanteita saattaa esiintyä silloin tällöin jatkossakin. Näissä tilanteissa ehdotetun säännöksen mukaisten yhteistyövelvoitteiden soveltaminen ei kuitenkaan käytännössä merkittävästi vaikuttaisi otsonipitoisuuksiin Suomessa. Näin sen vuoksi, että otsonipitoisuuksiin voidaan tehokkaimmin vaikuttaa vähentämällä otsonia muodostavien yhdisteiden päästöjä laajalla alueella, sekä EU:ssa että sen ulkopuolella. Tähän liittyvää yhteistyötä Suomi on jo pitkään tehnyt osallistumalla päästöjen vähentämistä koskevan EU- lainsäädännön ja asiaan liittyvien kansainvälisten sopimusten valmisteluun ja täytäntöön panemalla niiden vaatimuksia. Lisäksi ilmanlaatudirektiiviin perustuvan yhteistyön aloittaminen erityisesti Euroopan unioniin kuulumattomien ja kansainvälisiin sopimuksiin sitoutumattomien valtioiden kanssa voi olla käytännössä haasteellista.

Jos ilmanlaatudirektiiviin perustuvia yhteistyövelvoitteita joudutaan jatkossa soveltamaan, kohdistuisi työmäärän lisäys ympäristöministeriöön. Työmäärän lisäystä on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida täsmällisesti, mutta joka tapauksessa kyseiset tehtävät hoidettaisiin olemassa olevilla henkilöstövoimavaroilla.

Yhtenäisen ilmansuojelusuunnitelman laatimista koskeva säännös

Ilmanlaatu on Suomessa yleisesti ottaen hyvä. Ympäristönsuojelulain tarkoittaman pakollisen ilmansuojelusuunnitelman laatimiskynnys on tähän mennessä ylittynyt vain Helsingissä, jossa suunnitelma on jouduttu laatimaan typpidioksidin vuosiraja-arvon ylitysten vuoksi. Suomessa ei ole tähän mennessä ilmennyt pakollista tarvetta useita ilman epäpuhtauksia koskevien yhtenäisten ilmansuojelusuunnitelmien laatimiseen. Suomen ilmanlaatu tilanne huomioon ottaen ei ole kovin todennäköistä, että tällaisia tilanteita ilmenisi jatkossakaan. Yhtenäisen ilmansuojelusuunnitelman laatimista koskevaa uutta säännöstä sovellettaisiin siten arviolta harvoin. Tilanteissa, joissa säännöstä joskus sovellettaisiin, mahdollistaisi yhtenäisen ilmansuojelusuunnitelman laatiminen kuitenkin ilmanlaatu tilanteen kokonaisvaltaisen kehittämisen kunnan alueella. Myös viranomaisille aiheutuvan työmäärän kannalta olisi kustannustehokasta laatia

useiden erillisten ilmansuojelusuunnitelmien sijasta vain yksi, sisällöltään mahdollisimman kattava suunnitelma.

Typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän säännöksen kumoaminen

Helsingin kaupungille ympäristönsuojelulain 149 §:n nojalla myönnetty typpidioksidin vuosi-raja-arvon määrääjän pidennys on umpeutunut 1 päivänä tammikuuta 2015, eikä uutta pidentystä voi ilmanlaatudirektiivin mukaan hakea. Säännöksen kumoamisella ei siten olisi vaikutusta pääkaupunkiseudun ilmanlaatuun eikä myöskään viranomaisten työmäärään.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä virkatyönä. Viittaussäännöksen käyttämisestä ilmanlaatudirektiivin 25 artiklaa täytäntöön pantaessa pyydettiin oikeusministeriön näkemystä jo ennen esityksen lähettämistä lausuntokierrokselle.

Esitys oli lausuntokierroksella hieman ennen kuin lainsäädännön arviointineuvosto asetettiin. Näin ollen esitys ei ole ollut arviointineuvoston käsiteltävänä.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto seuraavilta tahoilta: liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Suomen ympäristökeskus, Ilmatieteen laitos, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Suomen Kuntaliitto, Helsingin kaupunki ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut.

Lausunnon antoivat Keski-Suomen ELY-keskus, oikeusministeriö, Suomen ympäristökeskus, Suomen Kuntaliitto sekä sosiaali- ja terveysministeriö, jonka lausunto oli valmisteltu yhteistyössä Terveystieteiden tutkimuskeskuksen kanssa. Helsingin kaupungin ympäristökeskus kommentoi esitysluonnosta.

Saadussa lausuntopalautteessa ehdotettuja muutoksia pidettiin pääosin kannatettavina ja perusteltuina.

Oikeusministeriö keskittyi lausunnossaan tarkastelemaan valtioiden rajat ylittävää ilman pilaantumista koskevaa säännöstä (ehdotettu uusi 211 a §) direktiivien täytäntöönpanosäätelylle asetettujen vaatimusten näkökulmasta.

Oikeusministeriön mukaan edellytykset viittaussäännöksen käyttämiselle ehdotetussa uudessa 211 a §:ssä vaikuttavat täyttyvän. Oikeusministeriö ehdotti kuitenkin, että jatkovalmistelussa harkitaan, tulisiko kyseistä säännöstä täsmentää eräiltä osin (eräät ilmanlaatudirektiivin ilmaiset ja yleisölle tiedottaminen).

Valtioiden rajat ylittävän ilman pilaantumisen osalta Helsingin kaupungin ympäristökeskus toteaa, että kansainvälisen yhteistyön tehostaminen olisi tarpeen myös dieselhenkilöautojen typenoksidipäästöjä säätelevien Euro 6-normien tiukentamiseksi. Nykyisellään dieselautojen päästöt ovat useissa maissa pääsyy typpidioksidin raja-arvojen ylittymiseen liikenneympäristöissä. Uusien Euro 6-dieselautojen todelliset NOx-päästöt ovat moninkertaiset verrattuna virallisiin päästönormeihin, ja ongelman ratkaisuun tarvitaan yhteistyötä EU-tasolla.

Helsingin kaupungin ympäristökeskus huomautti, että Helsingin kaupunki on parhaillaan laatimassa uutta ilmansuojelusuunnitelmaa vuosille 2017–2024, ja suunnitelmasta on edellisen suunnitelman tavoin tulossa yhtenäinen, useita epäpuhtauksia koskeva suunnitelma, vaikka se ei ympäristönsuojelulain mukaan olisikaan tarpeen. Suunnitelmaluonnokseen on sisällytetty

liikennettä koskevia toimenpiteitä NO₂-pitoisuuksien alentamiseksi, mutta suunnitelmaan on otettu mukaan myös katupöly ja puun pienpoltto, jotka heikentävät ilmanlaatua yleisesti pääkaupunkiseudulla.

Suomen ympäristökeskuksen mukaan lausunnolla olleesta esitysluonnoksesta poiketen lähtökohdaksi tulisi ottaa, että hiekoitus selvityksen laatimiskynnystä lain 148 §:ssä tulisi madaltaa koskemaan tilanteita, joissa hengitettävillä hiukkasille säädetty raja-arvot ovat vaarassa ylittyä katujen ja teiden hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvan hiukkaskuormituksen vuoksi.

Hiekoitus selvityksen laatimiskynnukseen liittyen sosiaali- ja terveysministeriö totesi, että sellaisella pääkaupunkiseudun mittausasemalla, johon vaikuttavat sekä lisääntyvän tieliikenteen päästöt että puunpolttoa suosivan vanhan pientaloalueen päästöt, saattaa myös toteutua ympäristösuojelulain 145 § 1 momentissa mainittu vaara useammasta kuin 35 sallitusta PM₁₀:n vuorokausiraja-arvon lukuarvon ylityksestä. Silloin PM₁₀-raja-arvon ylitys tapahtuisi kahden eri päästölähteen merkittävästä samanaikaisesta vaikutuksesta, jota ei saisi kevyin perustein todeta vain 148 §:n mukaiseksi hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvaksi PM₁₀-raja-arvon ylitykseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toi esiin, että ilmansuojelusuunnitelmien sisältöä koskevassa lain 145 §:n sääntelyssä tulisi korostaa liikenteen ohella kotitalouksien puun pienpoltton merkitystä toisena merkittävänä paikallisten hiukkaspäästöjen ja ilmanlaatuongelmien aiheuttajana. Pienpoltton aiheuttamien hiukkaspäästöjen ehkäisy olisi ehdottoman tärkeä nostaa selkeästi esille kansallisessa lainsäädännössä, sillä mm. puunpoltto hiukkasten päästölähteenä on Suomessa kasvanut erityisen voimakkaasti vuoden 2000 jälkeen. Samanaikaisesti tieliikenteen pakokaasujen hiukkaspäästöt ovat puolittuneet. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan Helsingin seudun ympäristöpalvelujen (HSY) selvityksessä puun pienpoltto todettiin pääkaupunkiseudullakin selvästi suuremmaksi pienhiukkasten päästölähteeksi kuin tieliikenteen pakokaasut (HSY 2016: Tulisijojen käyttö ja päästöt pääkaupunkiseudulla vuonna 2014). Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan kotitalouksien puun pienpoltton ottamista vahvemmin esiin ympäristönsuojelulaissa tukee myös ympäristöministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön rahoittama ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemä selvitys (ympäristöministeriön raportteja 16/2016: Ilmasaasteiden terveysvaikutukset). Selvityksen johtopäätösten perusteella sosiaali- ja terveysministeriö esitti lausunnossaan, että ilmansuojelusuunnitelman sisältöä koskevaan sääntelyyn (YSL 145 § 2 momentti) tehtäisiin seuraava puun pienpolttoon liittyvä kansallinen lisäys:

"Ilmansuojelusuunnitelman tulee sisältää tiedot ilmanlaadun heikkenemisestä sekä liikenteeseen, kotitalouksien puun pienpolttoon ja muihin päästöjä aiheuttaviin toimintoihin kohdistuvat tarvittavat toimet ilmanlaadun parantamiseksi."

Sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksesta pyydettiin nopealla aikataululla lausunnot muilta lausunnonantajilta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ilmoitti olleensa mukana muotoilemassa sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoa ja totesi, ettei sen vuoksi lausu ko. ehdotuksesta. Lausunnon asiasta antoivat Ilmatieteen laitos, Suomen ympäristökeskus ja Suomen Kuntaliitto. Helsingin kaupungin ympäristökeskus kommentoi ehdotusta.

Sosiaali- ja terveysministeriön ehdotus sai yleisesti kannatusta, mutta jatkovalmistelussa ehdotuksesta kuitenkin luovuttiin. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan EU-lainsäädännön kansallisessa täytäntöönpanossa on vältettävä lisäsääntelyä. Lisäksi arvioitiin, ettei ehdotuksella juurikaan olisi ollut käytännön vaikutusta pienhiukkaspitoisuuksiin Suomessa. Ympäristönsuojelulain tarkoittaman pakollisen ilmansuojelusuunnitelman laatimiskynnys on tähän mennessä ylittynyt vain Helsingissä, jossa suunnitelma on jouduttu laatimaan

typpidioksidin vuosiraja-arvon ylitysten vuoksi. Pienhiukkasten raja-arvo ei ole Helsingissä eikä myöskään muualla Suomessa ylittynyt kertaakaan, vaikka pienhiukkaspitoisuudet nousevat aika ajoin korkeiksi erityisesti vilkasliikenteisissä katukuiluissa ja tiiviisti rakennetuilla pientalovaltaisilla asuinalueilla. Jatkovalmistelussa todettiin kuitenkin, että ulkoilman pienhiukkaspitoisuudelle ei ole pystytty määrittelemään ihmisten terveyden kannalta turvallista tasoa (WHO, 2006). Pienhiukkasaltistuksen rajoittaminen on siten terveydelle edullista, vaikka pitoisuudet olisivat alle raja-arvon. Pienhiukkasten terveysvaikutusten näkökulmasta olisi syytä pyrkiä ehkäisemään ja vähentämään kotitalouksien puun pienpolton päästöjä myös tilanteissa, joissa pienhiukkasille säädetty vuosiraja-arvo ei ole ylittynyt tai ei ole vaarassa ylittyä. Työtä pienhiukkaspitoisuuksien vähentämiseksi tulee jatkaa ensisijaisesti neuvonnan ja ohjeistuksen keinoin.

Jatkovalmistelussa hiekoitus selvityksen laatimiskynnys (YSL 148 §) säilytettiin ennallaan. Hiekoitus selvityksen laatimiskynnyksen (raja-arvon ylitys) madaltaminen ilmanlaatudirektiivin sääntelystä poikkeavalla tavalla koskemaan myös raja-arvon ylityksen vaaraa olisi nykytilanteeseen verrattuna niin merkittävä muutos, ettei ehdotusta voida viedä eteenpäin tälle esitykselle asetetun aikataulun puitteissa. Hiekoitus selvityksen laatimiskynnyksen madaltaminen vaatisi erillisen lausuntokierroksen järjestämisen ja nykytilan sekä kuntiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin. Tämän esityksen ensisijaisena tavoitteena on täydentää ja täsmentää ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanossa havaitut puutteet, jotta EU- rikkomusmenettely vältettäisiin. Jatkovalmistelussa todettiin kuitenkin, että Suomen ympäristökeskuksen lausunnossa esittämät näkökohdat hengitettävän katupölyn vähentämiseksi ovat kannatettavia. Kuntien olisi syytä kehittää katujen puhtaanapitoon ja talvikunnossapitoon liittyviä käytäntöjä. Esimerkkejä hyvistä käytännöistä löytyy muun muassa Parhaat talvikunnossapidon käytännöt hengitettävän katupölyn vähentämiseen -raportista (<http://www.redust.fi/>).

Jatkovalmistelussa myös todettiin, että tilanteessa, jossa hengitettävälle hiukkasille säädetty raja-arvot ylittyvät, tulee kunnan aina laatia joko ilmansuojelusuunnitelma tai hiekoitus selvitys (YSL 145 ja 148 §:t). Lain 148 §:n mukaan hiekoitus selvityksen tulee sisältää muun ohella tiedot ylityksen syistä. Hiekoitus selvitystä koskevaan sääntelyyn on siten yksiselitteisesti sisäanrakennettu vaatimus syy-yhteyden osoittamisesta hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvan hiukkaskuormituksen ja hengitettävälle hiukkasille säädettyjen raja-arvojen ylityksen välillä. Näin ollen sääntely ei mahdollista sitä, että hengitettävälle hiukkasille säädettyjen raja-arvojen ylitys katsottaisiin sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa esitetyllä tavalla kevein perustein vain hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvaksi.

Jatkovalmistelussa valtioiden rajat ylittävää ilman pilaantumista koskevaan säännökseen (uusi 211 a §) lisättiin oikeusministeriön lausunnon perusteella nimenomainen säännös ilmanlaatudirektiivin 25 artiklan 4 kohdan mukaisesta yleisölle tiedottamisesta Suomessa.

Jatkovalmistelussa esitykseen sisältyviä Helsingin kaupungin ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvollisuutta koskevia tekstiosuuksia täsmennettiin Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen kommenttien perusteella.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys on merkityksellinen perustuslain 121 §:n ja perustuslain 20 §:n 2 momentin kannalta.

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Voimassa olevassa laissa on jo säädetty kunnille velvollisuus laatia ilmansuojelusuunnitelma, jos ilmanlaadulle säädetty raja-arvo ylittyy tai on vaarassa ylittyä. Ehdotetussa yhtenäisten ilmansuojelusuunnitelmien laatimista koskevassa säännöksessä ei siis olisi kyse täysin uuden tehtävän antamisesta kunnille, vaan ennemminkin jo säädetyn tehtävän täsmentämisestä. Näin ollen esitys on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja siihen sisältyvät lainmuutokset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valtioiden rajat ylittävää ilman pilaantumista ja yhtenäisten ilmansuojelusuunnitelmien laatimista koskevien säännösten asiasisältö liittyy ilmanlaadun turvaamiseen. Säännöksillä on siten yhteys perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Kyseisen säännöksen katsottiin asianomaisessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 66/II) vaikuttavan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.

Edellä selostetun perusteella esitys on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja siihen sisältyvä laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 149 §,
muutetaan 145 § ja
lisätään lakiin uusi 221 a § seuraavasti:

145 §

Ilmansuojelusuunnitelma

Jos ilman epäpuhtauksille 141 §:n nojalla säädetty raja-arvo ylittyy tai on vaarassa ylittyä, kunnan on laadittava keskipitkän tai pitkän aikavälin ilmansuojelusuunnitelma raja-arvon alittamiseksi ja raja-arvon ylityksen keston lyhentämiseksi. Ilmansuojelusuunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos kyse on 148 §:ssä tarkoitettusta hengitettävälle hiukkasille (PM₁₀) säädettyjen raja-arvojen ylityksestä tai sen vaarasta. Harkintansa mukaan kunta voi laatia ilmansuojelusuunnitelman myös otsonin tavoitearvojen saavuttamiseksi.

Ilmansuojelusuunnitelman tulee sisältää tiedot ilmanlaadun heikkenemisestä sekä liikenteeseen ja muihin päästöjä aiheuttaviin toimintoihin kohdistuvat tarvittavat toimet ilmanlaadun parantamiseksi. Suunnitelmaan on sisällytettävä tarpeen mukaan myös toimia ilman epäpuhtauksille herkkien väestöryhmien suojelemiseksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ilmansuojelusuunnitelman sisällöstä.

Jos useampi kuin yksi ilman epäpuhtauksille 141 §:n nojalla säädetty raja-arvo ylittyy tai on vaarassa ylittyä, kunnan on tarpeen mukaan laadittava kaikki kyseessä olevat raja-arvot huomioon ottava yhtenäinen ilmansuojelusuunnitelma.

211 a §

Valtioiden rajat ylittävä ilman pilaantuminen

Jos ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2008/50/EY perustuva ilmanlaadun varoituskynnys, raja- tai tavoitearvo tai pitkän aikavälin tavoite ylittyy Suomessa tai Euroopan unionin toisessa jäsenvaltiossa merkittävän kaukokulkeuman vuoksi, noudatetaan, mitä direktiivin 25 artiklassa säädetään valtioiden rajat ylittävistä ilman pilaantumisesta. Ympäristöministeriö tekee yhteistyötä muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja Euroopan komission kanssa direktiivin 25 artiklan 1—4 kohdan mukaisesti. Ympäristöministeriö pyrkii tekemään yhteistyötä Euroopan unioniin kuulumattomien valtioiden kanssa direktiivin 25 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

Ympäristöministeriö huolehtii direktiivin 25 artiklan 4 mukaisesta yleisölle tiedottamisesta Suomessa. Direktiivin 25 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu tiedottaminen tapahtuu yleisen tietoverkon välityksellä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 29 päivänä syyskuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Elinkeinoministeri Olli Rehn

Laki

ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 149 §,
muutetaan 145 § ja
lisätään lakiin uusi 221 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

145 §

Ilmansuojelusuunnitelma

Jos ilman epäpuhtauksille 141 §:n nojalla säädetty raja-arvo ylittyy tai on vaarassa ylittyä, kunnan on laadittava keskipitkän tai pitkän aikavälin ilmansuojelusuunnitelma raja-arvon alittamiseksi ja raja-arvon ylityksen keston lyhentämiseksi. Ilmansuojelusuunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos kyse on 148 §:ssä tarkoitetusta hengitettävälle hiukkasille (PM₁₀) säädettyjen raja-arvojen ylityksestä. Harkintansa mukaan kunta voi laatia ilmansuojelusuunnitelman myös otsonin tavoitearvojen saavuttamiseksi.

Ilmansuojelusuunnitelman tulee sisältää tiedot ilmanlaadun heikkenemisestä sekä liikenteeseen ja muihin päästöjä aiheuttaviin toimintoihin kohdistuvat tarvittavat toimet ilmanlaadun parantamiseksi. Suunnitelmaan on sisällytettävä tarpeen mukaan myös toimia ilman epäpuhtauksille herkkien väestöryhmien suojelemiseksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ilmansuojelusuunnitelman sisällöstä.

Ehdotus

145 §

Ilmansuojelusuunnitelma

Jos ilman epäpuhtauksille 141 §:n nojalla säädetty raja-arvo ylittyy tai on vaarassa ylittyä, kunnan on laadittava keskipitkän tai pitkän aikavälin ilmansuojelusuunnitelma raja-arvon alittamiseksi ja raja-arvon ylityksen keston lyhentämiseksi. Ilmansuojelusuunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos kyse on 148 §:ssä tarkoitetusta hengitettävälle hiukkasille (PM₁₀) säädettyjen raja-arvojen ylityksestä tai sen vaarasta. Harkintansa mukaan kunta voi laatia ilmansuojelusuunnitelman myös otsonin tavoitearvojen saavuttamiseksi.

Ilmansuojelusuunnitelman tulee sisältää tiedot ilmanlaadun heikkenemisestä sekä liikenteeseen ja muihin päästöjä aiheuttaviin toimintoihin kohdistuvat tarvittavat toimet ilmanlaadun parantamiseksi. Suunnitelmaan on sisällytettävä tarpeen mukaan myös toimia ilman epäpuhtauksille herkkien väestöryhmien suojelemiseksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ilmansuojelusuunnitelman sisällöstä.

Jos useampi kuin yksi ilman epäpuhtauksille 141 §:n nojalla säädetty raja-arvo ylittyy tai on vaarassa ylittyä, kunnan on tarpeen mukaan laadittava kaikki kyseessä olevat raja-arvot huomioon ottava yhtenäinen ilmansuojelusuunnitelma.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

149 §

Typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määräjän pidentäminen

Ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY 22 artiklan 1 kohdassa säädetyn edellytyksin kunta voi hakea typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määräjän pidentämistä enintään viideksi vuodeksi alueella, jolla typpidioksidille 141 §:n nojalla säädetyt raja-arvot ovat vaarassa ylittyä mainitussa direktiivissä säädetyn määräjän jälkeen.

Ympäristöministeriö tekee asiassa päätöksen I momentissa mainitun direktiivin 22 artiklan 4 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa tarkoitetun Euroopan komission kannan perusteella. Ympäristöministeriön on tiedotettava päätöksestä joko yleisesti leviävässä sanomalehdessä tai sähköisesti.

149 §

Typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määräjän pidentäminen

(kumotaan)

211 a §

Valtioiden rajat ylittävä ilman pilaantuminen

Jos ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2008/50/EY perustuva ilmanlaadun varoituskynnys, raja- tai tavoitearvo tai pitkän aikavälin tavoite ylittyy Suomessa tai Euroopan unionin toisessa jäsenvaltiossa merkittävän kaukokulkeuman vuoksi, noudatetaan, mitä direktiivin 25 artiklassa säädetään valtioiden rajat ylittävästä ilman pilaantumisesta. Ympäristöministeriö tekee yhteistyötä muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja Euroopan komission kanssa direktiivin 25 artiklan 1—4 kohdan mukaisesti. Ympäristöministeriö pyrkii tekemään yhteistyötä Euroopan unioniin kuulumattomien valtioiden kanssa direktiivin 25 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

Ympäristöministeriö huolehtii direktiivin 25 artiklan 4 mukaisesta yleisölle tiedottamisesta Suomessa. Direktiivin 25 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu tiedottaminen tapahtuu yleisen tietoverkon välityksellä.

HE 173/2016 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20__.*