

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 29/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökattodirektiiviehdotus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 7 päivänä toukokuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökattodirektiiviehdotus) asiassa U 14/2014 vp maa- ja metsätalousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Matila, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Mika Honkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Sirpa Salo-Asikainen ja erityisasiantuntija Jaakko Kuisma, ympäristöministeriö

- ympäristöjohtaja Liisa Pietola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- asiantuntija Jukka Makkonen, Energiateollisuus ry
- ympäristöpäällikkö Fredrik Blomfelt, Metsäteollisuus ry
- toimialapäällikkö (puuenergia) Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- engineering director Risto Juutinen, KPA Unicon Oy.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- toimitusjohtaja Petteri Korpioja, Ariterm Oy
- Foster Wheeler Enegia Oy
- Suomen Sahat ry.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Pääasiallinen sisältö

Yleistä

Direktiivin tavoitteena on vähentää ilman epäpuhtauksien aiheuttamia terveyteen ja ympäristöön kohdistuvia haittoja. Tavoite saavutetaan vahvistamalla päästöjen vähentämisvelvoitteet

tietyille ilmaan joutuville epäpuhtauspäästöille sekä velvoittamalla jäsenvaltiot laatimaan ja toteuttamaan kansalliset ilmansuojeluohjelmat sekä tarkkailemaan epäpuhtauspäästöjä ja seuraamaan niiden vaikutuksia ja raportoimaan niistä.

Kuten NEC-direktiivissä, ehdotettavassa päästökattodirektiivissä asetettaisiin tavoitteet päästöjen vähentämiselle ja vähimmäisvaati-

mukset tavoitteiden toimeenpanolle. Jäsenvaltiot voisivat määrittää keinot vaatimusten saavuttamiseksi. Ehdotuksessa kuitenkin yhdenmukaistettaisiin kansallisille ohjelmille asetettavia vaatimuksia sekä ilmaan menevien päästöjen tarkkailu- ja raportointivelvoitteita, millä pyritäisiin paikkaamaan NEC-direktiivissä havaittuja puutteita sekä täyttämään kaukokulkeutumisopimuksessa ja sen pöytäkirjoissa määriteltyjä kansainvälisiä velvoitteita.

Soveltamisala (2 artikla)

Direktiivin soveltamisalaan kuuluisi yhtäältä sellaisia päästöjä, joille on asetettu vähentämisvelvoitteita, ja toisaalta sellaisia päästöjä, joita koskisivat vain vuosittaiset raportointivelvoitteet. Päästöjen vähentämisvelvoitteet on asetettu rikkidioksidin (SO₂), typenoksidien (NO_x), haihtuvien orgaanisten yhdisteiden lukuun ottamatta metaania (NMVOC), ammoniakkin (NH₃), pienhiukkasten (PM_{2,5}) ja metaanin (CH₄) päästöille. Tarkkailu- ja raportointivelvoitteet on edellisten lisäksi asetettu liitteen I mukaisille epäpuhtauksille, joita ovat hiilimonoksidi (CO), raskasmetallit (Cd, Hg, Pb), pysyvät orgaaniset yhdisteet (POP-yhdisteet) ja hiukkaset (PM₁₀) sekä mustahiili.

Direktiivin soveltamisala laajenee verrattuna NEC-direktiivin soveltamisalaan, johon eivät kuuluneet hiukkasten ja metaanin päästöjen vähentäminen. NEC-direktiivi ei myöskään sisältänyt tarkkailu- ja raportointivelvoitteita hiilimonoksidille (CO), raskasmetallille (Cd, Hg, Pb), pysyville orgaanisille yhdisteille (POP-yhdisteet), hiukkasille (PM₁₀) eikä mustalle hiilelle. Edellä mainituista yhdisteistä raportoidaan jo nyt kaukokulkeutumisopimuksen pöytäkirjojen velvoitteiden mukaisesti.

Päästöjen vähennysvelvoitteet (4 artikla ja liite II)

Artiklassa määritellään ne ihmisen aiheuttamat päästöt, joita jäsenmaiden vähennysvelvoitteet koskisivat. Päästökäytöt määritellään liitteessä II jäsenmaitten prosentteina vuosille 2020 ja 2030 verrattuna vuoden 2005 päästöihin. Sitovat päästöjen vähennysvelvoitteet on määritelty rikki-

dioksidin (SO₂), typenoksidien (NO_x), haihtuvien orgaanisten yhdisteiden lukuun ottamatta metaania (NMVOC), ammoniakkin (NH₃), hiukkasten (PM_{2,5}) ja metaanin (CH₄) päästöille. Vuoden 2020 päästöjen vähennysvelvoitteet ovat metaania lukuun ottamatta samat kuin Göteborgin pöytäkirjassa. Metaanille on asetettu päästöjen vähentämisvelvoite vasta vuodelle 2030. Vuoden 2030 päästöjen vähentämisvelvoitteet ovat selvästi tiukemmat useimmille maille ja epäpuhtauksille verrattuna Göteborgin pöytäkirjan vuoden 2020 velvoitteisiin.

Joustomekanismit (5 artikla)

NEC-direktiiviin verrattuna täysin uutta on se, että ehdotuksen 5 artiklassa määriteltäisiin kolme joustavuusmekanismia vuoden 2025 välikauteen ja vuoden 2030 päästöjen vähennysvelvoitteiden kustannustehokkaan täytäntöönpanon tukemiseksi. Joustavuusmekanismien käyttö tulisi hyväksyttäväksi komissiolla päästöjen tarkkailutietojen toimittamisen yhteydessä. Komissio arvioi haettujen joustojen asianmukaisuuden vuosittain.

Kansalliset ilmansuojeluohjelmat (6 artikla)

Ehdotuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi hyväksyä, toteuttaa ja saattaa säännöllisesti ajan tasalle kansalliset vuoteen 2030 ulottuvat ilmansuojeluohjelmat. Ilmansuojeluohjelma olisi keskeinen keino toteuttaa päästöjen vähentämisvelvoitteet. Ohjelmissa tulisi esittää, miten vähennysvelvoitteet aiotaan toteuttaa.

Ohjelmiin voidaan sisällyttää maatalouden PM_{2,5}- ja NH₃-päästöjen hillitsemiseksi tarvittavia toimia, jotka luetellaan liitteen III osassa 1. Näitä ovat muun muassa ammoniakkipäästöjen vähentämistä koskevat kansalliset ohjeet, jotka voivat perustua YK:n Euroopan talouskomission UNECE:n kaukokulkeutumisopimuksen ohjeisiin Guidance Document for Preventing and Abating Ammonia Emissions ja Framework Code for Good Agricultural Practice for Reducing Ammonia Emission ja teollisuuspäästödirektiivin ja sen perusteella laadituissa parasta käytökelpoista tekniikkaa koskevissa asiakirjoissa esitettyihin tekniikoihin.

Päästöinventaarit ja -ennusteet (7 artikla, liitteet I ja IV)

Ehdotuksen 7 artiklassa jäsenvaltioiden edellytetään tarkkailevan päästöjään siten, että ne voivat toimittaa liitteen I epäpuhtauksista tarvittavat päästöinventaarit ja -ennusteet sekä niihin liittyvän liitteen IV mukaisen inventaariokertomuksen.

Päästöjen vaikutusten tarkkailu (8 artikla, liite V)

Ehdotuksen 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi seurattava ilman pilaantumisesta vesi- ja maaekosysteemeihin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia liitteen V kriteerien perusteella.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto toteaa, että direktiiviehdotuksen toimeenpanolla saadaan aikaan huomattavia terveys- ja ympäristöhyötyjä koko Euroopan alueella. Valtioneuvosto pitää tärkeänä direktiivin tavoitetta edistää ilmansuojelua ja parantaa ilmanlaatua ottamalla käyttöön Euroopan laajuisia toimia. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttäne myös kansallisia toimia, ja valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kansalliset toimet ovat kustannuksiltaan tehokkaita saavutettaviin ympäristöhyötyihin nähden. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että nykyisen EU-lainsäädännön (NEC-direktiivi) tavoin direktiiviehdotuksessa jäsenmaille asetetaan vaikutusarviointeihin perustuvat haitta-ainekohtaiset kansalliset päästökäytöt, joiden avulla ilmanlaatua parannetaan kustannustehokkaasti koko Euroopan alueella. Kansalliset päästökäytöt jättävät jäsenmaan omaan harkintaan, mistä päästölähteistä se vähentää päästöjään.

Valtioneuvosto toteaa, että käytännössä kansallinen liikkumavara teollisuuden ja energiantuotannon päästöjen vähentämisen osalta on melko vähäinen, koska merkittävää osaa niiden päästöistä säädellään EU-lainsäädännöllä. Myös liikenteen päästöjä säädellään EU-normein, mutta liikenteen aiheuttamiin ilmanlaatuongelmiin voidaan vaikuttaa myös kansallisesti muun muassa autoverotuksella, liikenteen hinnoittelulla ja joukkoliikennettä koskevilla ratkaisuil-

la. Maataloudesta peräisin olevien päästöjen, lähinnä metaani- ja ammoniakkipäästöjen, vähentämisessä on kansallista liikkumavaraa. Maatalouden päästöjä koskeva nitraattiasetus ja maatalouden ympäristö- ja investointitukijärjestelmät jättävät kansallisesti päätettäväksi sen, kuinka paljon ja millä keinoin maatalouden päästöjä vähennetään. Alustavien arvioiden mukaan direktiiviehdotuksen täytäntöönpano näyttäisi edellyttävän päästöjen vähentämistoimien tehostamista erityisesti maataloudessa. Maatalous vastaa 90-prosenttisesti Suomen ammoniakkipäästöistä, eikä näiden päästöjen vähentämistä voi merkittävästi toteuttaa muilla toimialoilla. Myös pienhiukkaspäästöjen rajoittamisessa on kansallista liikkumavaraa, koska pienpolttoa koskevaa EU-lainsäädäntöä vasta valmistellaan. Merkittävä osa pienhiukkasten päästöistä Suomessa on peräisin kiinteistökohtaisesta puun pienpoltosta.

Valtioneuvosto toteaa, että maaperän ja vesistöjen rehevöityminen ja paikallinen huono ilmanlaatu ovat ongelmia myös Suomessa. Vaikka ilmanlaatu on nykyisellään huomattavasti parempi Suomessa kuin useimmissa muissa EU-maissa, tuottaa ilmanlaadun parantaminen ympäristö- ja terveyshyötyjä myös Suomessa, joskaan ei niin merkittäviä kuin useissa muissa maissa. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetun päästökattodirektiivin velvoitteiden toteuttaminen saattaa joltain osin olla kustannustehontaa Suomessa, koska saavutettavat terveys- ja ympäristöhyödyt eivät ole yhtä mittavia kuin Keski- ja Etelä-Euroopassa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen mukaisten päästökattojen toteuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden selvittäminen on tärkeää. Jo käynnistyneiden kansallisten selvityksien avulla on tarkoitus arvioida, voidaanko esimerkiksi ammoniakki, typenoksidi- tai hiukkaspäästöille asetetut päästöjen vähentämisvelvoitteet toteuttaa ilman kohtuuttomia kustannuksia, vai pitäisi-
kö direktiiviin pyrkiä sisällyttämään asiaa koskevia joustoelementtejä. Koska direktiiviehdotuksen vuoden 2020 päästövähennysvelvoitteet ovat samat kuin Göteborgin pöytäkirjan muutoksessa, valtioneuvosto katsoo, että myöskaan Gö-

teborgin pöytäkirjan muutosta ei ole tarkoituksenmukaista ratifioida ennen kuin Suomen amoniakkipäästöjen vähentämisvelvoitteiden toteuttamismahdollisuudet on selvitetty. Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti kannatettavana myös sitä, että nykyisestä EU-lainsäädännöstä (NEC-direktiivi) poiketen direktiiviehdotuksessa on asetettu päästövähennysvelvoite metaanille ja seurantavelvoite myös mustalle hiilelle. Valtioneuvosto toteaa, että nämä toimet tukevat myös ilmastomuutoksen hillintää, mutta pitää kuitenkin tärkeänä, että direktiiviehdotuksella ei luoda tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä ilmastomuutoksen hillintää koskevan lainsäädännön kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksessa esitetty keskeinen toimeenpanon työkalu, kansallinen ilmansuojeluohjelma, on tehokas

ja riittävän joustava tapa toteuttaa tarvittavat päästöjen vähennykset. Ilmansuojeluohjelmassa jäsenmaan tulee yksilöidä ne toimet, joilla direktiivin tavoitteet saavutetaan. Ilmansuojeluohjelmaan sisältyvä säännöllinen seuranta ja raportointi varmistavat sen, että korjaaviin toimiin ryhtyminen on ripeää. Seuranta ja raportointi tulee kuitenkin toteuttaa tarkoituksenmukaisessa laajuudessa siten, että hallinnollinen taakka ei muodostu liian raskaaksi.

Valtioneuvosto katsoo alustavasti, että ehdotuksen mukaista säädösvallan siirtoa ei tulisi tehdä ilman määräaika, vaan esimerkiksi viiden vuoden määräajaksi kerrallaan. Valtioneuvosto katsoo myös, että säädösvallan siirron tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta kokonaisuudessaan on selvitettävä tarkemmin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitetta — ilman epäpuhtauksien aiheuttamien terveyteen ja ympäristöön kohdistuvien haittojen vähentämistä — sinänsä kannatettavana. Valiokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston kannan mukaisesti huomiota siihen, että käytännössä kansallinen liikkumavara teollisuuden ja energiantuotannon päästöjen vähentämisen osalta on melko vähäinen, koska merkittävää osaa niiden päästöistä säädellään EU-lainsäädännöllä. Kirjelmän muistiosta käykin ilmi, että päästöjen vähentämisvelvoitteet toteutuvat pääosin jo päätetyillä toimilla, kuten teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanolla ja ilmasto- ja energiapaketin toteuttamiseksi tarvittavilla toimilla. Mikäli ehdotuksen tavoitteet edellyttävät myös kansallisia toimia, valiokunta pitää välttämättömänä, että kansalliset toimet ovat kustannustehokkaita saavutettaviin ympäristöhyötyihin nähden.

Valiokunta toteaa, että ilmanlaatu on nykyisellään huomattavasti parempi Suomessa kuin

useimmissa muissa EU-maissa. Valtioneuvoston kantaan viitaten valiokunta korostaakin, että ehdotetun päästökattodirektiivin velvoitteiden toteuttaminen on ainakin osin kustannustehotonta Suomessa, koska saavutettavat terveys- ja ympäristöhyödyt eivät ole yhtä mittavia kuin Keski- ja Etelä-Euroopassa. Kaavamaisesti koko EU:n alueella sovellettavat päästöraajat ovatkin Suomen osalta epätarkoituksenmukaisia.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että Suomen vähennystavoitetta asetettaessa huomoidaan yhdyskuntarakenteemme merkittävät erot Keski- ja Etelä-Euroopan tiheään rakennettuihin suurkaupunkialueisiin nähden. Suomessa ilmanlaadun raja-arvot ylittyvät vain harvoin. Suomi onkin alittanut NEC-direktiivissä säädetty rikkidioksidin, typenoksidien ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästökatot. Näiden seikkojen valossa tarkasteltuna Suomelle asetetut vähennystavoitteet ovat ylimitoitettuja ja Suomen nykyiset olosuhteet sivuuttavia. EU:n laajuinen sääntely voi kuitenkin olla sikäli hyödyllistä Suomelle, että pienhiukkasten vuosipitoisuudesta noin puolet on peräisin kaukokulkeumasta.

Valtioneuvoston kannassa on todettu, että alustavien arvioiden mukaan direktiiviehdotuksen täytäntöönpano näyttäisi edellyttävän päästöjen vähentämistoimien tehostamista erityisesti maataloudessa. Valiokunta tulee jäljempänä ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa direktiiviehdotuksen maatalousvaikutuksiin.

Energiantuotannon osalta valiokunta painottaa sitä, etteivät päästöjen raja-arvoja koskevat säädökset saa johtaa tilanteeseen, jossa toiminnanharjoittajan on edullisempaa valita uusiutuvan biomassan sijasta fossiilinen polttoaine. Tämä suuntaus olisi sekä vastoin EU:n ilmastojänergia tavoitteita että ristiriidassa biotalouden edistämiseksi tehtyjen kansallisten toimien kanssa.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että ehdotuksen vaikutukset Suomessa eri sektoreille selvitetään yksityiskohtaisesti. On myös välttämättöntä, että direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioiden harkintavaltaan keinojen määrittelemisen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan, että komissiolle siirrettäisiin valtaa antaa delegoituja säädöksiä teknisen kehityksen perusteella. Valiokunta korostaa sitä, että komission delegoidut säädökset heikentävät kansallisten erityisolosuhteiden huomioon ottamista ja lainsäädännön ennakoitavuutta toiminnanharjoittajan näkökulmasta, minkä vuoksi näiden valtuuksien antamiseen tulee suhtautua mahdollisimman pidättyväisesti.

Maatalous

Valiokunta toteaa, että Suomelle vuodelle 2010 asetettu ammoniakin päästökatto niin EU:n päästökattodirektiivissä kuin Göteborgin pöytäkirjassakin on 31 kilotonnia, mikä vastaa 11 prosentin vähennystä ammoniakkipäästöihin vuoden 1990 tasosta. Vuonna 2011 päästöt olivat 37,1 kilotonnia, mikä ylittää asetetun tavoitteen lähes 20 prosentilla.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että ammoniakkipäästöille asetetun tavoitteen ylittymiseen on useampia syitä. Perusongelmana tavoitteen ylittymisessä on se, että alkuperäistä tavoitetta asetettaessa vuoden

1990 päästöt arvioitiin liian alhaiselle tasolle. Vuonna 2009 uudistettiin Suomen ammoniakkipäästöjen arviointimenetelmää muun muassa päivittämällä tiettyjen sektoreiden päästöt ja lisäämällä inventaarioon uusia päästölähteitä. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että EU:n päästökattodirektiivin uudistuksen yhteydessä tavoitteiden lähtötason laskentaa koskevassa mallissa mahdollisesti olevat virheet oikaistaan, jotta tavoitetaso (vuosi 2005) asettuu oikeudenmukaiselle tasolle. Suomessa ammoniakkipäästöjen arviointimenetelmiä on kehitetty ja muutettu. Nämä muutokset tulee ottaa huomioon tavoitteen lähtötasoa määriteltäessä.

Valtioneuvoston kannassa on todettu, että Suomen ammoniakkipäästöistä noin 90 prosenttia on peräisin maataloudesta eikä näiden päästöjen vähentämistä voi merkittävästi toteuttaa muilla toimialoilla. Alustavien arvioiden mukaan suurimmat lisäkustannukset päästöjen vähentämisestä aiheutuisivatkin maataloussektorille. Taloudellisten vaikutusten arviointi on kuitenkin vielä kesken.

Valiokunta korostaa sitä, että vaikka maatalous onkin Suomessa suurin ammoniakkipäästöjen aiheuttaja, esitys ei huomioi sitä tosiasiaa, että ammoniakkipäästöjen absoluuttinen määrä ylipäänsä on Suomessa suhteellisen pieni, erityisesti kun se suhteutetaan maan pinta-alaan ja tuotannon sijoittumiseen maassamme.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että maatalouden ammoniakkipäästöt voivat olla joko suoria tai epäsuoria päästöjä eläinten ruuansulatuksesta, lannan varastoinnista ja levityksestä sekä maaperästä. Muita mahdollisia ammoniakin lähteitä voivat olla mineraalilannoitteet, viljelykasvit ja niiden tähteet. Lypsylehmistä tulevat päästöt muodostivat vuonna 2012 vajaan kolmasosan Suomen ammoniakkipäästöistä.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että muuhun Eurooppaan verrattuna Suomen pienet epäorgaanisen typen pitoisuudet maassa ja vesissä ovat seurausta suhteellisen pienestä maataloustuotannostamme ja etenkin luonnonoloistamme, jotka merkittävästi hidastavat ammoniakin haihduntaa. Viileissä oloissa ja

happamassa maaperässä ammoniakkin haihdunta on kemiallisten lainalaisuuksien perusteella oleellisesti pienempää kuin alkaleisissa kalkkipitoisissa maissa ja lämpimämmässä säässä muualla Euroopassa.

Selvityksessä on myös kiinnitetty huomiota lannanlevityksen ammoniakinhaihdunnasta tehtyyn väitöstutkimukseen (Mattila 2006), jossa tosin on osoitettu, että karjanlannasta haihtuu ammoniakkaa, mutta toisaalta todettu, että viljapelttoon pintalevitetyn lannan liukoinen tyyppi ilmeisesti sitoutui kuivaan pintamaahan, jolloin haihtumistappiot jäivät vähäisiksi. Väitöskirjaan viitaten toimitetussa selvityksessä on myös todettu, että pintalevityksen ammoniakkipäästöt ovat pienet, kun sian lietelantaa levitetään muokatulle savimaalle tai kevätevehnäkasvustoon sen varhaisissa kasvuvaiheissa. Maataloudessamme on myös jo laajasti käytössä lannan multaus ja sijoituslevitys, joilla haihduntaa saadaan vähennettyä, vaikka tarve siihen on pienempi kuin lämpimissä ja korkean pH:n pelloissa. Lisäksi maamme viljelijät ovat olleet laajasti sitoutuneita ympäristöohjelmaan, ja nitraattiasetus on voimassa koko maassa, vaikkei Suomi ole kokonaisuudessaan nitraattiherkkää aluetta.

Valtioneuvoston kannassa on todettu, että maataloudesta peräisin olevien päästöjen, lähinnä metaani- ja ammoniakkipäästöjen, vähentämisessä on kansallista liikkumavaraa. Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että maatalouden ammoniakkin päästövähennysten asettaminen on erittäin haastavaa, koska ne liittyvät hajakuormitukseen ja sääoloihin ja ovat osin taustakuormaa osana luonnon aineiden kiertoa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että niin alan tutkimusta luonnonolosuhteistamme kuin myös jo olemassa olevien tutkimusten hyödyntämistä lisätään, jotta ilmasto- ja maaperäolomme ja niiden ammoniakkaa vaimentava vaikutus voidaan tunnistaa ja mahdolliset toimenpiteet kohdistaa oikein. Koska direktiiviesitys kulminoituu ammoniakkin päästövähennyksiin maataloudessa, jossa erityisesti karjataloudella on keskeinen asema, ovat nautojen ruokintaan liittyvät selvitykset ja nautojen tulevia määriä koskevat arviot välttämättömiä.

Valiokunta korostaa sitä, että ammoniakkipäästöjen määrään vaikuttaa muun ohella eläinmäärä, jonka kehitykseen vaikuttaa pitkälti eläintuotteiden markkinatilanne. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että eläintuilla voidaan eläinmäärän kehitystä lievästi ohjata. Eläinmäärään ei kuitenkaan voida juurikaan vaikuttaa ympäristökorvauksen toimenpitein, koska ympäristökorvaus ei ole tuotantosi-donnainen tuki. Ruokintaa ohjataan suosituksilla ja neuvonnalla. Ruokinnasta on vaikeaa rakentaa yksiselitteistä ja valvottavissa olevaa toimenpidettä ympäristökorvaukseen.

Toimitetussa selvityksessä on myös todettu, että maataloudessa tehokkaimmat päästövähennyskeinot liittyvät lantaan ja sen käsittelyyn: lantaloiden kattaminen, lannan levitysajat ja lannan multaus. Nämä ovat kaikki toimenpiteitä, joista aiheutuu kustannuksia maataloille. Kustannusten kattamiseen valtio voi tosin osallistua maatalouden investointi- ja ympäristötuilla. Maatalouden ympäristötukijärjestelmä perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 1305/2013 Euroopan maaseudun kehittämiseksi (investointituet ja ympäristökorvaukset).

Valiokunta toteaa, että valmistelussa olevassa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa vuosille 2014–2020 ympäristökorvauksen toimenpiteiden yhtenä tavoitteena on vähentää maatalouden ammoniakkipäästöjä. Ohjelmaluonnoksessa on ympäristökorvauksen osalta esitetty konkreettisia toimia ammoniakkipäästöjen vähentämiseksi.

Parhaillaan on valmisteltavana myös nitraattiasetuksen 931/2000 uudistaminen. Nitraattiasetuksen noudattaminen on yksi täydentävien ehtojen lakisäateisistä hoitovaatimuksista. Täydentävät ehdot ovat EU:n kokonaan ja osittain rahoittamien tukien sekä eräiden kansallisten tukien saamisen perusehtoja. Nitraattiasetus säätelee mm. lannan varastointia ja levitystä. Ammoniakkipäästöjen vähentämisen kannalta on merkittävää, millaiset vaatimukset nitraattiasetus asettaa lantaloiden kattamiselle, lannan levitysjäille ja lannan multaukselle. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että toimenpi-

teistä aiheutuu kustannuksia maataloilille. Erityisesti lantaloiden yleinen kattamisvaatimus lisääsi maatalojen kustannuksia aina, kun rakennetaan uusi kotieläinrakennus tai olemassa olevaa rakennusta laajennetaan tai peruskorjataan.

Valiokunta toteaa, että nopea tuotantopanosten hintojen nousu, erityisesti rehujen, mutta myös työn ja energian sekä koneiden ja rakennustarvikkeiden kallistuminen, on johtanut viime vuosina maatalouden kannattavuuden heikkenemiseen. Maataloudelle on lisäksi asetettu keskeinen asema yhteiskunnan eri tavoitteiden, kuten vesistökuormituksen vähentämisen, luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja päästöjen vähentämisen, saavuttamisessa. Haasteeksi muodostuu, kuinka maatalouden kilpailukykyä parannetaan yhdessä eri tavoitteiden kanssa tilanteessa, jossa maatalouden saama rahoitus on vähenemässä. Kilpailukyvyn parantaminen on kuitenkin välttämätöntä kotimaisen tuotannon turvaamiseksi. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tulee muun ohella ainakin byrokratiaa ja maatalouden hallinnoinnista aiheutuvia kustannuksia karsia.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta pitää välttämättömänä, että päästökattodirektiiviä koskevasta ratkaisusta ei aiheudu suomalaiselle maataloudelle lisäkustannuksia, jotka heikentävät maatalouden kannattavuutta, toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä. Myös kustannustehokkuus ympäristö- ja terveyshyötyihin nähden on osoitettava, ennen kuin päästövähennystavoitteita voidaan asettaa.

Metsätalous ja energiantuotanto

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta toteaa, että päästökattodirektiivin päästöjen vähentämisvelvoitteiden toteutumisessa jo päätetyillä toimilla, kuten teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanolla, on keskeinen rooli. Alustavien arvioiden mukaan Suomi pystyisi alittamaan useimmat Suomelle asetetuista päästökatoista. Näihin arvioihin liittyy kuitenkin paljon epävarmuuksia. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia eri sektoreille Suomessa selvitetään yksityiskohtaisesti. Lisäk-

si tulee tehdä herkkyyystarkastelua eri päästöskenaarioiden toteutumisen osalta.

Valiokunta toteaa, että metsäteollisuus on tuotantoon suhteutettuna vähentänyt selluteollisuuden ja polttolaitosten hiukkaspäästöjä 84 prosenttia, rikkipäästöjä 95 prosenttia ja typenoksidipäästöjä 27 prosenttia viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Tulevien vuosien aikana teollisuus on toteuttamassa satojen miljoonien eurojen investoinnit teollisuuspäästödirektiivin ja parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa kuvaavien BAT-vertailuasiakirjojen vaatimusten täyttämiseksi. Esimerkiksi päivitettävänä olevan suurten polttolaitosten BAT-vertailuasiakirjan ensimmäisen luonnoksen kustannusvaikutusten on arvioitu olevan 200—650 miljoonaa euroa suomalaisille metsäteollisuuden tehtaille.

Päästökattodirektiivin lähtökohtana tulee olla, ettei maamme teollisuudelle tule toimeenpanossa olevan lainsäädännön lisäksi ylimääräisiä vaatimuksia ja lisäsäätelyä päästökattodirektiivin kautta. Valmistelussa tulee korostaa kustannustehokkuutta ympäristö- ja terveyshyötyihin nähden sekä välttää päällekkäisiä ohjauskeinoja. Päästökattodirektiivi ei saa vaarantaa teollisuudessa nyt tehtäviä investointeja tai kilpailukykyä. Erityisesti tulee huolehtia siitä, että typenoksidien osalta ymmärretään päästökaton vaikutukset.

Energiantuotannon osalta valiokunta painottaa edellä todetun mukaisesti sitä, etteivät päästöjen raja-arvoja koskevat säädökset saa johtaa tilanteeseen, jossa toiminnanharjoittajan on edullisempaa valita uusiutuvan biomassan sijasta fossiilinen polttoaine. Tämä suuntaus olisi sekä vastoin EU:n ilmasto- ja energiatavoitteita että ristiriidassa biotalouden edistämiseksi tehtyjen kansallisten toimien kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia ja pitäen välttämättömänä,

että päästökattodirektiiviä koskevasta ratkaisusta ei aiheudu suomalaiselle maataloudelle lisäkustannuksia, jotka heikentävät maatalouden kannattavuutta, toimintaedellytyksiä tai kilpailukykyä,

että kustannustehokkuus ympäristö- ja terveyshyötyihin nähden on osoitettava, ennen kuin päästövähennystavoitteita asetetaan ja

että Suomi esittää neuvotteluissa tutkintavarauman.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Lauri Heikkilä /ps
jäs. Satu Haapanen /vihr
Lasse Hautala /kesk
Reijo Hongisto /ps
Timo V. Korhonen /kesk
Mats Nylund /r
Kari Rajamäki /sd

Janne Sankelo /kok
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd
vjäs. Pertti Hemmilä /kok
Eero Suutari /kok
Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Esitin valiokunnassa, että valiokunta yhtyisi valtioneuvoston kantaan ilman ponsia, jotka saattavat sitoa neuvottelijoidemme mahdollisuuksia neuvotella Suomen ja ympäristön kannalta paras mahdollinen ratkaisu.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katson,

että valiokunnan olisi tullut lausunnossaan yhtyä asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2014

Satu Haapanen /vihr

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Allekirjoittaneet toteavat, että valtioneuvoston ehdotus pohjautuu happamoittavien ja rehevöittävien ilman epäpuhtauksien ja otsonia muodostavien yhdisteiden päästöjä rajoittavaan NEC-direktiiviin (2001). Suomi alitti direktiivissä säädetyt rikkidioksidin, typenoksidien ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästökaton. Ammoniakkia koskeva vuoden 2010 päästökatto sen sijaan ylittyi. Ammoniakin päästövähennystavoitteista jäämistä selitetään mm. seuranta-aineistojen puutteellisuudella ja seurantamenetelmien kehittymisellä mutta myös puutteellisilla toimenpiteillä. Komission selvitysten mukaan ammoniakkipäästöt ovat peräisin maataloudesta (90 %). Direktiiviehdotus ja ammoniakin päästövähennystavoitteet toimenpiteineen vaikuttavat maatalouden toimintaedellytyksiin ja kannattavuuteen ja säätelevät oleellisesti kotimaisen ruuantuotannon kilpailukykyä ja huoltovarmuutta. Asia on siksi tutkittava erityisen tarkoin ennen kuin toimenpiteitä kohdistetaan elinkeinotoimintaan.

Ehdotuksessa direktiivin soveltamisala myös laajenee verrattuna NEC-direktiivin soveltamisalaan, johon eivät kuuluneet hiukkasten ja metaanin päästöjen vähentäminen. Metaanin liittäminen päästökattodirektiivin päivitykseen on päällekkäistä säätelyä, koska kasvihuonekaasu metaani on mukana ilmastopaketissa ja osa ilmastotavoitteita. U-kirjeen mukaan kotitalouksien puunpolto on nykyselvitysten mukaan suurin pienhiukkasten päästölähde Suomessa. Mustahiilen sekä ammoniakinkin suhteen on kuitenkin nähtävä kokonaisuus ja Suomen vähäinen rooli ilmanlaadun heikentäjänä unionissa.

U-kirje viittaa joustomekanismeihin ja siirtymäaikoihin, jotka ovat välttämättömiä. On kuitenkin selvää, että ennen direktiiviehdotuksen lopullista hyväksymistä tarvitaan huomattavan paljon selvityksiä, jotta päästötavoitteet ovat realistisia ja toimenpiteet kustannustehokkaita. Tiedon riittämättömyys on huomioitu myös U-

kirjeessä. Sen sijaan Suomen erityisolojen korostaminen on U-kirjeessä laiminlyöty ja maatalouden rooli ilmansaastuttajana korostunut kohtuuttomasti.

Koska komission mukaan maatalous vastaa 90 %:sta unionin ammoniakkipäästöistä, U-kirjeen mukaan myös vähennystoimet on toteutettava pääosin maataloudessa. U-kirjeessä nostetaan ammoniakin päästökaton ylittymisen keskeiseksi syyksi riittämättömät vähentämistoimet ja niiden tunnistaminen. Myös päästökaton tason realistisuutta ja tarpeellisuutta on korostettava ja suhteutettava se Suomen rooliin unionin ilman pilaajana. On erittäin merkityksellistä korostaa Suomen ilmanlaadun puhtautta sekä typen aiheuttaman rehevöitymisen merkityksettömyyttä verrattuna eurooppalaiseen tasoon, jossa vesien typpipitoisuudet ja niistä johtuva rehevöitymisriski on jopa kymmenkertainen verrattuna Suomeen.

Muuhun Eurooppaan verrattuna Suomen pienet epäorgaanisen typen pitoisuudet maassa ja vesissä ovat seurausta paitsi suhteellisen pienestä maataloustuotannostamme myös etenkin luonnonoloistamme, jotka merkittävästi hidastavat ammoniakin haihduntaa. Viileissä oloissa ja happamassa maaperässä ammoniakin haihdunta on kemiallisten lainalaisuuksien perusteella oleellisesti pienempää kuin alkaleissa kalkkipitoisissa maissa ja lämpimämmässä säässä muualla Euroopassa.

Pidämme kohtuuttomana U-kirjeen viestiä, jonka mukaan valtioneuvosto toteaa, että maaperän ja vesistöjen rehevöityminen ja paikallinen huono ilmanlaatu ovat ongelmia myös Suomessa. Kappale jatkuu ristiriitaisella kirjauksella "Vaikka ilmanlaatu on nykyisellään huomattavasti parempi Suomessa kuin useimmissa muissa EU-maissa, tuottaa ilmanlaadun parantaminen ympäristö- ja terveyshyötyjä myös Suomessa, joskaan ei niin merkittäviä kuin useissa muissa maissa. Valtioneuvosto katsookin, että ehdotetun päästökattodirektiivin velvoitteiden toteut-

taminen saattaa joltain osin olla kustannustehotonta Suomessa, koska saavutettavat terveys- ja ympäristöhyödyt eivät ole yhtä mittavia kuin Keski- ja Etelä-Euroopassa."

U-kirjeen mukaan "osa toteutuneiden päästöjen ja NEC-direktiivin mukaisten päästöjen erosta selittyy inventaariomenetelmien kehitymisestä ja uusien päästölähteiden lisäämisestä päästöinventaarioihin. Näiden lisäksi syinä ovat kotieläinten ruokinnan muuttuminen entistä typipitoisemmaksi ja lannan varastointi- ja käsittelyjärjestelmien arvioitua hitaampi muuttaminen ammoniakkipäästöjä vähemmän tuottavaksi." Vaadimme, että näille väitteille esitetään tieteelliset argumentit.

Ihmettelemme myös U-kirjeen kirjausta, joka viittaa ammoniakkipäästöjen ylittymiseen tavoitearvosta, "Maatalouden ympäristötukijärjestelmä ja nitraattiasetus (931/2000), jotka olivat tavoitteiden toteuttamisen keskeiset työkalut, eivät siis ole toimineet riittävän tehokkaasti." Huomautamme, että viljelijämme ovat olleet varsin sitoutuneita ympäristöohjelmaan, ja nitraattiasetus on voimassa koko maassa, vaikkei Suomi ole kokonaisuudessaan nitraattiherkkää aluetta. Laaja sitoutuminen on myös ristiriidassa sivun 9 kirjauksen kanssa: "Alustavien arvioiden mukaan suurimmat lisäkustannukset aiheutuisivat todennäköisesti maataloussektorille, jossa tähän mennessä ilmapäästöjen vähennystoimia on toteutettu vähemmän kuin muilla sektoreilla."

Näkemyksemme mukaan U-kirjeessä kohdassa 7 muotoiltu valtioneuvoston alustava kanta asettaa maataloudelle aivan liikaa painolastia arvioidessaan, että maataloudesta peräisin olevien päästöjen, lähinnä metaani- ja ammoniakkipäästöjen, vähentämisessä on kansallista liikkumavaraa. Me allekirjoittaneet emme tunnista kustannustehokasta liikkumavaraa ja muistutamme, että maataloudessa ei ole tehty vähemmän kuin muilla sektoreilla, vaan maatalous on osallistu-

nut työhön voimassa olevien säädösten puitteissa ja ympäristöohjelmalla, jota ovat lähes kaikki viljelijät toteuttaneet viimeisten lähes 20 vuoden aikana. Lisäksi nitraattiasetusta on noudatettu koko maassa. Päällekkäistä säätelyä metaanin suhteen, joka on mukana jo ilmastotavoitteissa, emme hyväksy.

Korostamme, että maatalouden ammoniakkin päästövähennysten asettaminen on erittäin haastavaa, koska päästöt liittyvät hajakuormitukseen sekä sääoloihin ja ovat osin taustakuormaa osana luonnon aineiden kiertoa. Tarvitsemme lisää mittaustuloksia oloissamme ja jo olemassa olevien tutkimusten parempaa hyödyntämistä, jotta ilmasto- ja maaperäolomme ja niiden ammoniakkaa vaimentava vaikutus tunnistetaan. Koska direktiiviesitys kulminoituu ammoniakkin päästövähennyksiin maataloudessa, jossa erityisesti karjataloudella on keskeinen asema, nautojen ruokintaselvitys ja nautojen määränalyysi ovat välttämättömiä.

Kuten U-kirjeessä todetaan, ammoniakkin päästövähennystavoitteet lisäävät kustannuksia maataloudelle. On välttämätöntä, että kustannustehokkuus osoitetaan ennen kuin päästövähennystavoite asetetaan.

Kokonaisuutena direktiiviehdotus ja ammoniakkin päästövähennystavoitteet toimenpiteineen vaikuttavat erittäin kielteisesti maataloutemme toimintaedellytyksiin ja kannattavuuteen sekä säätelevät oleellisesti meidän ruuantuotantomme toimintakykyä ja huoltovarmuutta. Tämä kaiken muun eri ympäristölainsäädännön vaatimusten kustannusrasitteen ja hallinnollisen taakan päälle.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katsomme,

että valiokunnan olisi tullut lausunnotsa ottaa edellä esitetty huomioon eikä yhtyä asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2014

Lasse Hautala /kesk
Lauri Heikkilä /ps
Reijo Hongisto /ps

Timo V. Korhonen /kesk
Jari Leppä /kesk
Simo Rundgren /kesk