

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökattodirektiiviehdotus)

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (1—50 megawatin polttolaitosten direktiiviehdotus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 11 päivänä huhtikuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökattodirektiiviehdotus) (U 14/2014 vp) talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Suuri valiokunta on 11 päivänä huhtikuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (1—50 megawatin polttolaitosten direktiiviehdotus) (U 13/2014 vp) talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Sirpa Salo-Asikainen ja erityisasiantuntija Jaakko Kuisma, ympäristöministeriö

- neuvotteleva virkamies Mika Honkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- energiainsinööri Kalevi Luoma, Suomen Kuntaliitto
- tutkimusalueen päällikkö Tuula Mäkinen, Teknologian tutkimuskeskus VTT
- toimitusjohtaja Petteri Korpioja, Ariterm Oy
- liiketoimintajohtaja Heikki Tirkkonen, Suur-Savon Sähkö Oy
- asiantuntija Anna Virolainen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Jukka Makkonen, Energiateollisuus ry
- ympäristöjohtaja Liisa Pietola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- ympäristöpäällikkö Fredrik Blomfelt, Metsäteollisuus ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄT

Ehdotus

U 14/2014 vp

Päästökattodirektiivin tavoitteena on vähentää ilman epäpuhtauksien aiheuttamia terveyteen ja ympäristöön kohdistuvia haittoja. Tavoite saa-

vutetaan vahvistamalla päästöjen vähentämismelvoitteet tietyille ilmaan joutuville epäpuh-
tauspäästöille sekä velvoittamalla jäsenvaltiot
laatimaan ja toteuttamaan kansalliset ilmansuo-
jeluhjelmat sekä tarkkailemaan epäpuhtaus-
päästöjä ja seuraamaan niiden vaikutuksia ja ra-
portoimaan niistä.

Kuten NEC-direktiivissä, ehdotettavassa
päästökattodirektiivissä asetettaisiin tavoitteet
päästöjen vähentämismel ja vähimmäisvaati-
mukset tavoitteiden toimeenpanolle. Jäsenval-
tiot voisivat määrittää keinot vaatimusten saa-
vuttamismelksi. Ehdotuksessa kuitenkin yhdenmu-
kaistettaisiin kansallisille ohjelmille asetettavia
vaatimuksia sekä ilmaan menevien päästöjen
tarkkailu- ja raportointivelvoitteita, millä pyrit-
täisiin paikkaamaan NEC-direktiivissä havaittu-
ja puutteita sekä täyttämään kaukokulkeutumis-
sopimuksessa ja sen pöytäkirjoissa määriteltyjä
kansainvälisiä velvoitteita.

U 13/2014 vp

Direktiiviehdotuksessa asetettaisiin päästöraja-
arvot polttoaineteholtaan 1—50 megawatin polt-
tolaitosten (käytännössä kattila, kaasuturbiini tai
moottori) rikkidioksi-
di-, typenoksi-
di- ja hiuk-
kaspäästöille.

Valtioneuvoston kanta

U 14/2014 vp

Valtioneuvosto toteaa, että direktiiviehdotuksen
toimeenpanolla saadaan aikaan huomattavia terve-
veys- ja ympäristöhyötyjä koko Euroopan
alueella. Valtioneuvosto pitää tärkeänä direktii-
vin tavoitetta edistää ilmansuojelua ja parantaa
ilmanlaatua ottamalla käyttöön Euroopan laajui-
sia toimia. Tavoitteiden saavuttaminen edellyt-
tää myös kansallisia toimia, ja valtioneuvosto
pitää tärkeänä, että kansalliset toimet ovat kus-
tannuksiltaan tehokkaita saavutettaviin ympäris-
töhyötyihin nähden. Valtioneuvosto suhtautuu
myönteisesti siihen, että nykyisen EU-lainsää-
dännön (NEC-direktiivi) tavoin direktiivieho-
dotuksessa jäsenmaille asetetaan vaikutusarvioin-
teihin perustuvat haitta-ainekohtaiset kansalli-
set päästökatot, joiden avulla ilmanlaatua paran-

netaan kustannustehokkaasti koko Euroopan
alueella. Kansalliset päästökatot jättävät jäsen-
maan omaan harkintaan, mistä päästölähteistä se
vähentää päästöjään.

Valtioneuvosto toteaa, että käytännössä kan-
sallinen liikkumavara teollisuuden ja energian-
tuotannon päästöjen vähentämismel osalta on
melko vähäinen, koska merkittävää osaa niiden
päästöistä säädellään EU-lainsäädännöllä. Myös
liikenteen päästöjä säädellään EU-normein,
mutta liikenteen aiheuttamiin ilmanlaatuongel-
miin voidaan vaikuttaa myös kansallisesti muun
muassa autoverotuksella, liikenteen hinnoitel-
lulla ja joukkoliikennettä koskevilla ratkaisuil-
la. Maataloudesta peräisin olevien päästöjen, läh-
innä metaani- ja ammoniakkipäästöjen, vähen-
tämismel on kansallista liikkumavaraa. Maata-
louden päästöjä koskeva nitraattiasetus ja maata-
louden ympäristö- ja investointitukijärjestelmät
jättävät kansallisesti päätettäväksi, kuinka pal-
jon ja millä keinoin maatalouden päästöjä vä-
hennetään. Alustavien arvioiden mukaan direk-
tiiviehdotuksen täytäntöönpano näyttäisi edel-
lyttävän päästöjen vähentämistoimien tehosta-
mista erityisesti maataloudessa. Maatalous vas-
taa 90-prosenttisesti Suomen ammoniakkipääs-
töistä, eikä näiden päästöjen vähentämistä voi
merkittävästi toteuttaa muilla toimialoilla. Myös
pienhiukkaspäästöjen rajoittamismel on kansal-
lista liikkumavaraa, koska pienpolttoa koskevaa
EU-lainsäädäntöä vasta valmistellaan. Merkittä-
vä osa pienhiukkasten päästöistä Suomessa on
peräisin kiinteistökohtaisesta puun pienpoltosta.

Valtioneuvosto toteaa, että maaperän ja vesis-
töjen rehevöityminen ja paikallinen huono il-
manlaatu ovat ongelmia myös Suomessa. Vaik-
ka ilmanlaatu on nykyisellään huomattavasti pa-
rempi Suomessa kuin useimmissa muissa EU-
maissa, tuottaa ilmanlaadun parantaminen ym-
päristö- ja terveyshyötyjä myös Suomessa, jos-
kaan ei niin merkittäviä kuin useissa muissa
maissa. Valtioneuvosto katsookin, että ehdote-
tun päästökattodirektiivin velvoitteiden toteutta-
minen saattaa joltain osin olla kustannustehoton-
ta Suomessa, koska saavutettavat terveys- ja ym-
päristöhyödyt eivät ole yhtä mittavia kuin Kes-
ki- 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 pitäisikö direktiiviin pyrkiä sisällyttämään asiaa koskevia joustoelementtejä. Koska direktiiviehdotuksen vuoden 2020 päästövähennysvelvoitteet ovat samat kuin Göteborgin pöytäkirjan muutoksessa, valtioneuvosto katsoo, että myös-
 kään Göteborgin pöytäkirjan muutosta ei ole tarkoituksenmukaista ratifioida ennen kuin Suomen ammoniakkipäästöjen vähentämisvelvoitteiden toteuttamismahdollisuudet on selvitetty.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti kannattavana 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 määräaikaa, vaan esimerkiksi viiden vuoden määräajaksi kerrallaan. Valtioneuvosto katsoo myös, että säädösvallan siirron tar-

peellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta kokonaisuudessaan on selvitettävä tarkemmin.

U 13/2014 vp

Valtioneuvosto pitää tärkeänä tavoitetta vähentää polttoaineteholtaan 1—50 megawatin polttolaitosten päästöjä ilmaan ja parantaa ilmanlaatua ottamalla käyttöön Euroopan laajuisia toimia. Direktiiviehdotuksen täytäntöönpano edellyttäisi kansallisia toimia erityisesti hiukkaspäästöjen vähentämisessä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kansalliset toimet ovat kustannuksiltaan tehokkaita saavutettuihin ympäristöhyötyihin nähden.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen velvoitteiden toteuttaminen päästöjen vähentämiseksi, erityisesti hiukkaspäästöjen osalta, olisi joltain osin kustannustehotonta Suomessa, koska saavutettavat terveys- ja ympäristöhyödyt eivät ole yhtä mittavia kuin Keski- ja Etelä-Euroopassa. Pienten polttolaitosten asetuksen päästöraja-arvot vastaavat pääosin nykykäsitystä siitä, mikä olisi kustannustehokasta päästöjen vähentämistä 1—50 megawatin polttolaitosten kokoluokassa Suomessa. Direktiiviehdotuksen vaikutusarvioinnista puuttuu merkittävä osa Suomen polttolaitoksista, ja tietoja on tarpeen täydentää tältä osin.

Kustannustehokkuuden parantamiseksi on tarpeen selvittää yhdessä sidosryhmien kanssa, tulisiko kattiloiden vähimmäispäästörajat porastaa ehdotuksesta poiketen kattilakokoluokan mukaan ja laitoksen vuotuisen käyntiajan mukaan. Jatkotyössä on tarpeen varmistaa, että soveltavat toimenpiteet ovat teknisesti ja kustannustehokkaasti toteutettavissa kaikissa kokoluokissa, erityisesti 1—5 megawatin polttolaitoksissa. Kustannustehokkuuden osalta valtioneuvosto pitää hyvänä, että olemassa oleville laitoksille on ehdotettu riittävän pitkät siirtymäajat.

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteessa myönteisesti direktiiviehdotuksessa esitettyyn ilmanlaatuiperusteiseen jaotteluun, jossa ilmanlaadun seuranta-alueille, joilla ilmanlaatu-
 normit eivät nykyisin täyty, sovellettaisiin tiukempia päästöraja-arvoja. Tällöin on kuitenkin tärkeää, ettei raja-arvoja tarpeettomasti tiukennet-

taisi silloin, kun polttolaitosten päästöjen vähentämisellä ei olisi tosiasiallista vaikutusta ilmanlaadun paranemiseen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta katsoo, että Suomen tulee pyrkiä edistämään päästöjen pääasiallisena vähennyskeinona ensisijaisesti päästökattodirektiiviä. Päästölähdekohtainen säätely on johtanut Suomen kannalta osittain kustannustehottomiinkin ratkaisuihin. Suomen tulee pyrkiä edistämään mahdollisuutta kansalliseen sääntelyyn, jotta jäsenmaiden toisistaan poikkeavat olosuhteet voivat tulla riittävällä tavalla huomioiduiksi. Jatkovalmistelussa tulee korostaa kustannustehokkuutta ympäristö- ja terveyshyötyihin nähden sekä välttää päällekkäisiä ohjauskeinoja.

U 14/2014 vp

Talousvaliokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita — ilman epäpuhtauksien aiheuttamien terveyteen ja ympäristöön kohdistuvien haittojen vähentämistä — sinänsä kannatettavina, mutta toteaa, että kaavamaisesti koko EU:n alueella sovellettavat päästöraajat ovat Suomen osalta osin epätarkoituksenmukaisia ja kustannustehottomia. Päästöjen vähentämistavoitteet toteutunevat pääosin jo päätetyillä toimilla, kuten teollisuusedirektiivin täytäntöönpanolla ja ilmasto- ja energiapaketin toteuttamistoimilla. Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten selvitystyö on vielä kesken. Suurimmat lisäkustannukset aiheutuisivat arvioiden mukaan maataloussektorille. Vaikka maatalous onkin Suomessa suurin ammoniakkipäästöjen aiheuttaja, esitys ei kuitenkaan huomioi sitä tosiasiaa, että ammoniakkipäästöjen absoluuttinen määrä ylipäänsä on Suomessa aika pieni etenkin, kun se suhteutetaan maan pinta-alaan ja tuotannon sijoittumiseen maassa. Huomioon on lisäksi otettava, että maamme kylmä ilmasto vähentää osaltaan päästöjen vaikutusta. Huomioiden edellä sanottu valiokunta pitää tärkeänä, ettei ratkaisusta synny

suomalaiselle maataloudelle sellaisia lisäkustannuksia, jotka heikentävät maatalouden edellytyksiä.

Suomen vähennystavoitetta asetettaessa tulee huomioida, että yhdyskuntarakenteemme on merkittävästi erilainen Keski- ja Etelä-Euroopan tiheään rakennettuihin suurkaupunkialueisiin verrattuna. Suomessa ilmanlaadun raja-arvot ylittyvät vain harvoin. Suomi onkin alittanut NEC-direktiivissä säädetyt rikkidioksidin, typenoksidien ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästökattot. Näiden seikkojen valossa tarkasteltuna Suomelle asetetut vähennystavoitteet vaikuttavat osittain ylimitoitetuilta ja Suomen nykyiset olosuhteet sivuuttavilta. Silti voidaan todeta, että EU:n laajuinen sääntely hyödyttää myös Suomea, sillä pienhiukkasten vuosipitoisuudesta noin puolet on peräisin kaukokulkeumasta.

Talousvaliokunta pitää hyvänä, että direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioiden harkintavaltaan määrittellä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisesti ehdotetun 5 artiklan mukaiset joustot ovat tervetulleita.

Talousvaliokunta painottaa, 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.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan, että komissiolle siirrettäisiin valtaa antaa delegoituja säädöksiä teknisen kehityksen perusteella. Talousvaliokunta huomauttaa, että komission delegoidut säädökset heikentävät lainsäädännön ennakoitavuutta toiminnanharjoittajan näkökulmasta, minkä vuoksi näiden valtuuksien antamiseen tulee suhtautua kriittisesti.

U 13/2014 vp

Talousvaliokunta katsoo, että polttolaitosten päästöjä säädellään jo nyt tehokkaasti kansallisella tasolla.

Erityisesti pienessä teholuokassa ja vähän käyvien laitosten osalta ehdotettu sääntely ei todennäköisesti Suomen osalta johtaisi niihin päämääriin, joita esityksellä tavoitellaan. Uudet vaatimukset edellyttäisivät sekä mittavia kerta- luontoisia suodatininvestointeja että resursseja näiden käyttöön ja huoltoon. Ehdotettu sääntely voi johtaa tilanteeseen, jossa soveltamisalan kokoluokan polttolaitokset muodostuvat raskaiden investointivaatimusten vuoksi taloudellisesti kannattamattomiksi. Pienten yksiköiden poistuminen olisi vastoin kansallisia tavoitteitamme lisätä hajautettua sähkön ja lämmön tuotantoa. Lisäksi vaarana on, että merkittävä osa varavoimasta poistuu. Direktiivi keskittäisi näin ollen tuotannon suuriin yksiköihin, joiden toimintaa ei kyetä enää välttämättä turvaamaan varavoimalla. Tämä voimistaisi sähkön ja lämmön tuotannon häiriöiden vaikutusta ja laajuutta.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty arvioita, että ehdotettu sääntely voisi johtaa myös polttoöljyn ja kiinteistökohtaisen puun pienpolton lisääntymiseen. Kiinteistökohtaiset pienet yksiköt ovat tyypillisesti täysin suodattimettomia. Direktiivin soveltamisalan piirissä on paljon hajautettua ja pienimuotoista lämmöntuotantoa, mutta myös teollisuuden yksinomaan kulutushuippujen ja häiriötilanteiden varalta käytössä pidettäviä kattiloita. Talousvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että direktiiviehdotuksen mukainen raja vuotuisista käyttö- tunneista nostetaan 500:sta esimerkiksi

1500:aan, mikä vastaisi Suomen talvikuukausien keskimääräistä kysyntähuipun aikaa.

Talousvaliokunta pitää kohtuuttomana direktiiviehdotuksen mukaista vaatimusta siitä, että puhdistuslaitteistojen toimivuutta olisi tarkkailtava jatkuvatoimisesti. Luotettava ja kattava tieto laitteistojen toiminnasta on saatavissa myös pistemäisesti toteutetun seurannan kautta. Ehdotuksen mukainen määräys polttolaitoksen toiminnan lopettamisesta tilanteessa, jossa vaatimuksia ei pystytä noudattamaan, ei saa johtaa tilanteeseen, jossa tilapäinenkin häiriö tarkkailutai puhdistuslaitteistossa merkitsee polttolaitoksen toiminnan alasajoa.

Päästövähennykset pitäisi pyrkiä tekemään uusinvestointien kautta. Sikäli kuin direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa ei ole mahdollista saada direktiivin soveltamisalaa rajatuksi vain uusiin polttolaitoksiin tulee varmistaa, että sääntelyn voimaan tullessa jo käytössä olevien polttolaitosten osalta siirtymäaika on riittävän pitkä, jotta investointeja ei jouduta tekemään teknisen käyttöikänsä loppupuolessa oleviin laitoksiin.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan, että komissiolle siirrettäisiin valtaa antaa delegoituja säädöksiä tekniikan ja tieteen kehitykseen mukautumiseksi. Talousvaliokunta toistaa edellä asian U 14/2014 vp käsittelyn yhteydessä ilmaistun varauksellisen lausumansa näiden valtuuksien antamisesta.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

TaVL 23/2014 vp — U 14/2014 vp, U 13/2014 vp

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller.