

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2014 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 4 päivänä huhtikuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (1—50 megawatin polttolaitosten direktiiviehdotus) (U 13/2014 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Sirpa Salo-Asikainen ja erityisasiantuntija Jaakko Kuisma, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Mika Honkanen, työ- ja elinkeinoministeriö

- ylilääkäri Raimo O. Salonen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), edustaen sosiaali- ja terveysministeriötä
- ympäristöasiantuntija Anna Virolainen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ympäristöpäällikkö Fredrik Blomfelt, Metsäteollisuus ry
- asiantuntija Jukka Makkonen, Energiateollisuus ry
- suojeluasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Suomen Kuntaliitto.

Viitetiedot

Asia on käsitelty yhdessä kirjelmän U 14/2014 vp kanssa (Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökattodirektiiviehdotus).

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 18.12.2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen keskisuurista polttolaitoksista ilmaan johtuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta (KOM(2013) 919 lopullinen), jäljempänä direktiiviehdotus. Ehdotuksen tarkoituksena on

vähentää polttoaineteholtaan vähintään yhden, mutta alle 50 megawatin, jäljempänä 1—50 megawatin, polttolaitosten rikkidioksidi-, typenoksidi- ja hiukkaspäästöjä ilmaan ja päästöistä johtuvia ympäristö- ja terveyshaittoja. Tavoitteen toteuttamiseksi ehdotettavia päästöraja-arvoja sovellettaisiin kaikkiin jo toiminnassa oleviin ja

uusiin polttoaineteholtaan 1—50 megawatin polttolaitoksiin. Lisäksi direktiiviehdotuksessa asetettaisiin päästöjä koskevia tarkkailuvelvoitteita ja valvontaa koskevia vaatimuksia. Polttolaitoksilta ei edellytettäisi toimintaa varten myönnettävää lupaa. Luvan sijaan polttolaitosten rekisteröinti jäsenvaltion viranomaisten ylläpitämään rekisteriin olisi edellytys toiminnan aloittamiselle.

Ehdotus on osa EU:n uutta ilmansuojelun lainsäädäntökokonaisuutta. Komission vuoteen 2030 ulottuvaa ilmanlaatustrategiaa (Puhdasta ilmaa Euroopalle -ohjelma) koskevassa tiedonannossa (KOM(2013) 918 lopullinen) on tuotu esiin tarve rajoittaa polttoaineteholtaan 1—50 megawatin polttolaitosten päästöjä, mikä täydentäisi EU:n voimassa olevaa polttolaitosten päästöjen rajoittamiseen tähtäävää lainsäädäntöä. Polttoaineteholtaan 1—50 megawatin polttolaitokset ovat merkittäviä rikkidioksidin, typenoksidien ja hiukkasten päästölähteitä. Laitoksia on arvioitu olevan EU:ssa yli 140 000. Direktiiviehdotuksen täytäntöönpano edellyttäisi, että kaikissa jäsenvaltioissa otettaisiin käyttöön kustannustehokkaiksi arvioidut tekniset ratkaisut laitosten päästöjen vähentämiseksi. Polttoaineteholtaan vähintään 50 megawatin polttolaitosten päästöjen rajoittamisesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston teollisuuden päästöjä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) koskevassa direktiivissä (2010/75/EU), jäljempänä teollisuuspäästädirektiivi. Alle yhden megawatin pienten polttolaitosten päästöjen rajoittaminen on mahdollista energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2009/125/EY), jäljempänä ekodesign-direktiivi, kautta. Direktiiviehdotus edistäisi ilmanlaatuun liittyvien ja ilmastomuutosta koskevien ohjauskeinojen yhteen sovittamista. Ilmasto- ja energiapoliittiset linjaukset ovat esimerkiksi lisänneet biomassan käyttöä polttoaineena, mikä on vaikuttanut pienhiukkaspäästöjen määrän lisääntymiseen unionin alueella.

Direktiiviehdotus on osa toimia, joiden avulla voidaan saavuttaa samassa yhteydessä julkaistun vuoteen 2030 ulottuvan ilmansuojelustrategian tavoitteet ja komission ehdotuksen kansallisia päästövähennysvelvoitteita asettavan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivitettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä sekä direktiivin 2003/35/EY muuttamisesta (KOM(2013) 920 lopullinen), jäljempänä päästökattodirektiiviehdotus, mukaiset päästöjen vähennysvelvoitteet vuonna 2020 ja 2030. Komission päästökattodirektiiviehdotus sisältää uudet pienhiukkasia (PM_{2.5}) koskevat päästövähennysvelvoitteet, joita sovelletaan vuodesta 2020 alkaen.

Ehdotuksen uusien polttolaitosten ja olemassa olevien polttolaitosten rikkidioksiidi- ja hiukkaspäästö päästöraja-arvot ovat yhteneviä teollisuuspäästädirektiivin suuria polttolaitoksia koskevien pienimmille polttoaineteholuokille (pääosin 50—100 megawatin kokoluokka) asetettujen päästöraja-arvojen kanssa. Olemassa olevien polttolaitosten typenoksidien päästöraja-arvot ovat noin kaksinkertaisia verrattuna teollisuuspäästädirektiivin pienimmän polttoaineteholuokan päästöraja-arvoihin. Raja-arvoja ehdotetaan myös uusille ja olemassa oleville kiinteille moottoreille. Jäsenvaltioiden tulisi asettaa direktiiviehdotusta tiukempia päästöraja-arvoja niillä ilmanlaadun seuranta-alueilla, joilla ilmanlaatu ei täytä EU:n ilmanlaatumormeja. Suomessa ilmanlaadun seuranta-alueet kyseessä oleville yhdisteille on määritelty ilmanlaadusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (38/2011). Seuranta-alueita ovat pääkaupunkiseutu (HSY-alue) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueet.

Suuri osa ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvista toiminnanharjoittajista on pieniä ja keski-suuria yrityksiä. Tämä on huomioitu edellyttämällä luvan sijaan rekisteröintiä ja myöntämällä olemassa oleville polttolaitoksille siirtymäaikaa direktiiviehdotuksen vaatimusten täyttämiseksi. Polttolaitoksilta edellytettävistä tarkkailu- ja tietojen toimittamisvelvoitteista johtuva hallinnollinen taakka on pyritty pitämään mahdollisimman kevyenä.

Valtioneuvoston kanta

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 porrastaa ehdotuksesta poiketen kattilakokoluokan mukaan ja laitoksen vuotuisen käyntiajan mukaan. Jatkotyössä on tarpeen varmistaa, että soveltavat toimenpiteet ovat teknisesti ja kustannustehokkaasti toteutettavissa kaikissa kokoluokissa, erityisesti koskien 1—5 megawatin polttolaitoksia. 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 tiukennettaisi silloin, kun polttolaitosten päästöjen vähentämisellä ei olisi tosiasiallista vaikutusta ilmanlaadun paranemiseen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksen aineellisoikeudellisen sisällön voidaan todeta liittyvän perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Lisäksi direktiiviehdotuksen mukainen tietojen saatavuutta koskeva sääntely toteuttaisi osaltaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä julkisuusperiaatteen liittyvää tiedonsaantioikeutta.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotuksessa tarkoitettua toiminnan aloittamista rekisteröinnin perusteella voidaan pitää merkityksellisenä perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetyn osallistumisoikeuden turvaamisen näkökulmasta. Tämä liittyy erityisesti siihen, että toiminnan rekisteröinnistä ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä. Asiaa on tarkasteltu rekisteröintimenettelyn mahdollistavan ympäristönsuojelulain muutoksen yhteydessä (HE 100/2009 vp, PeVL 23/2009 vp). Nykyisessä lainsäädännössä rekisteröintimenettely on käytössä polttoaineteholtaan alle 50 megawatin polttolaitosten lisäksi polttonesteiden jakeluasemille ja asfalttiasemille.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT***Perustelut***

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää tärkeänä tavoitetta parantaa ilmanlaatua EU:n laajuisin toimenpitein edellyttäen, että vaadittavat toimenpiteet ovat kustannustehokkaita saavutettavaan hyötyyn nähden. Viitaten

lausuntoonsa päästökattodirektiiviehdotuksesta (YmVL 11/2014 vp) valiokunta toteaa, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vaikutusarvion mukaan pelkästään ulkoilman pienhiukkaset aiheuttivat Suomessa vuonna 2005 noin 1 800 ennaikaista sydän- ja verisuonitauti-

YmVL 12/2014 vp — U 13/2014 vp

sekä hengityssairauskuolemaa, minkä lisäksi taloudelliset menetykset sairauspäivistä olivat huomattavat.

Pienten ja keskisuurten polttolaitosten päästöraja-arvojen tiukentamisella saavutetaan Keski- ja Etelä-Euroopassa mittavia terveys- ja ympäristöhyötyjä, sillä varsinkin kiinteitä polttoaineita, kuten biomassaa ja hiiltä, sekä raskasta polttoöljyä käyttävien olemassa olevien laitosten kattiloissa polttoaineen palaminen on usein epätäydellistä. Suomessa hyödyt rajoituksista saavutetaan sekä kaukokulkeuman pienenemisen kautta sekä etenkin eräiden omien taajamien

keskisuurten lämpölaitosten päästöjen vähentymisen kautta. Hyödyt eivät kuitenkaan ole yhtä suuria kuin Keski- ja Etelä-Euroopassa, joten sääntelyn kustannustehokkuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Rakel Hiltunen /sd
jäs. Tarja Filatov /sd
Christina Gestrin /r
Timo Heinonen /kok
Antti Kaikkonen /kesk
Pauli Kiuru /kok

Jukka Kärnä /sd
Jari Lindström /ps
Martti Mölsä /ps
Sari Palm /kd
Raimo Piirainen /sd
Anni Sinnemäki /vihr
Juha Väättäinen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Esitykset koskevat sekä Euroopan parlamentin että neuvoston direktiivejä: 1—50 megawatin polttolaitosten direktiiviehdotusta sekä ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi päästökattodirektiiviehdotuksesta. Edellä mainitut esitykset ovat osa myös Euroopan komission viime vuoden lopulla antamaa ilmastonsuojelupakettia.

Ensinnäkin perussuomalaisten valiokuntaryhmä on alusta pitäen suhtautunut varsin kriittisesti nyt tehtyihin esityksiin. Emme ole esimerkiksi teollisuuden kilpailukyyn suhteen olleet mielissämme siitä, että ilmastopolitiikan kriteereitä on lähdetty ylipäänsä muuttamaan kesken voimassa olevan sopimuskauden. Tällä näemme olevan negatiivisia vaikutuksia juuri etenkin teollisuutemme kilpailukykyyn sekä Suomessa että muuallakin Euroopassa. Varsinkin, kun maamme hallitus on vielä tämän lisäksi heikentänyt teollisuutemme kilpailukykyä entisestään omilla toimillaan. Huonona esimerkkinä tällaisesta toiminnasta voidaan juuri mainita ns. Windfall-vero, joka on myös heikentänyt kotimaisen teollisuutemme investointihalukkuutta. Teollisuuden taakkaa lisää vielä entisestään onneton rikkidirektiivipäätös, mikä myös lamauttaa teollisuutta vielä lisää. Yhtenä hyvänä huonona esimerkkinä voidaan mainita, että ehdotuksen hiukkaspäästörajat edellyttävät huomattavia toimia erityisesti alle 10 MW:n biopolttoainetta käyttävissä laitoksissa. Tämä tulee laitoksille joissakin tapauksissa hyvin kalliiksi. Tähän kokonaisuuteen kun lisätään vielä nyt käsittelyssä olevat esitykset, niin tilanne ei todellakaan näytä hyvältä.

Toisaalta valiokuntaryhmämme on myös huolissaan niistä mahdollisista vaikutuksista, mitä nyt esillä olevat esitykset mahdollisesti aiheuttavat maamme teollisuudelle ylimääraisten velvoitteiden muodossa. Tämän vuoksi Suomen tulisi puolustaa voimakkaammin pienten polttolaitosten kansallista sääntelyä — vähintään kaik-

kein pienimpien laitosten osalta, sillä on selvää, että kustannukset ainakin nousevat ilman, että niillä on merkittäviä vaikutuksia ilmastonsuojeluprosessissa kokonaisuutena. Peruslähtökohtana tulisikin olla perussuomalaisten mielestä se, ettei maamme teollisuudelle tule toimeenpanossa lainsäädännön vuoksi ylimääraisia vaatimuksia erilaisten direktiivien, kuten päästökattodirektiivin, kautta. Näkemyksemme mukaan pääpyrkimyksenä pitäisikin olla, että päästöjen vähentäminen tapahtuu uusien investointien kautta.

Kolmanneksi valiokuntaryhmämme näkee, että EU:n sääntelystä puhuttaessa tulisi aina asettaa etusijalle maamme kansallinen etu, ja tässä valiokuntaryhmämme perää sitä, että ainakin siirtymäaikojen tulisi olla riittävän pitkiä. Maamme tulisikin kyseenalaistaa EU-tasoisien päätöksenteon sekä ohjauksen toimenpiteet silloin, kun kansallisella lainsäädännöllä pystyttäisiin paremmin ottamaan huomioon maamme omat erityispiirteet etenkin biopolttoaineiden osalta siten, ettei niiden tuotanto maassamme jatkossa vaarannu. Yleisestikin erityisesti tulisi huolehtia, että typenoksidien osalta ymmärrettäisiin päästökaton vaikutukset. Suomen on tärkeää huolehtia, ettei päästökattodirektiivi aiheuta lisäsääntelyä jo merkittävästi säännellylle energia-alalle.

Lopuksi valiokuntaryhmämme haluaa vielä kertaalleen muistuttaa siitä, että Durbanin ilmastokokouksessa vuonna 2011 hallituksen lepsun toiminnan seurauksena metsistämme tuli hiilinielujen sijasta päästölähde. Myöhemmin tämä on kompensoitu maallemme päästöoikeuksien lisäämisellä. Käytännössä emme kuitenkaan ole tyytyväisiä kompensatioihin, sillä niiden hinta on käytännössä romahtanut. Suomen tulisi pyrkiä edistämään päästökattodirektiiviä päästöjen pääasiallisena vähennyskeinona huomioiden kuitenkin ilmastopolitiikan vaikutukset. Tästä johtuen haluamme yhä, että maallemme maksetaan täysi rahallinen kompensatio eikä pelkkää

ilmaa. On myös syytä huomioida se, että maamme on ollut eturintamassa ympäristöasioissa. Tästä johtuen asemaamme ei ole kuitenkaan huomioitu.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että valiokunta ottaa edellä olevan huomioon eikä yhdy valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2014

Jari Lindström /ps
Martti Mölsä /ps
Juha Väättäinen /ps