

U 14/2014 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (*päästö-
kattodirektiiviehdotus*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 18 päivänä joulukuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktii-

viksi tiettyjen ilmaan johdettavien päästöjen kansallisesta vähentämisestä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2014

Asunto- ja viestintäministeri *Pia Viitanen*

Neuvotteleva virkamies Sirpa Salo-Asikainen

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO
27.2.2014

EU/2013/1862

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TIETTYJEN ILMAN EPÄPUHTAUKSIEN KANSALLISTEN PÄÄSTÖJEN VÄHENTÄMISESTÄ SEKÄ DIREKTIIVIN 2003/35/EU MUUTTAMISESTA**1 Yleistä****1.1 Euroopan komission ilmansuojelupaketti**

Euroopan komissio antoi 18.12.2013 Euroopan parlamentille ja neuvostolle niin sanotun ilmansuojelupaketin. Ilmansuojelupaketin neljä osaa ovat:

1) komission tiedonanto Puhdasta ilmaa Euroopalle -ohjelmaksi COM(2013) 918, (jäljempänä *ilmansuojelutiedonanto*);

2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä sekä direktiivin 2003/35/EY¹ muuttamisesta (jäljempänä *päästökattodirektiiviehdotus*) COM(2013) 920;

3) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen keskisuurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhkauspäästöjen rajoittamisesta, COM(2013) 919; ja

4) ehdotus neuvoston päätökseksi valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisesta koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen (jäljempänä *kaukokulkeutumisopimus*) liittyvään happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämisestä koskevaan vuoden 1999 pöytäkirjaan tehdyn muutoksen hyväksymisestä (jäljempänä *Göteborgin pöytäkirjan muutoksen hyväksyminen*), COM(2013) 917.

Tässä kirjelmässä käsitellään ensisijaisesti päästökattodirektiiviehdotusta. Keskisuuria polttolaitoksia koskevasta direktiiviehdotuksesta laaditaan eduskunnalle erillinen U-

kirjelmä. Puhdasta ilmaan Euroopalle -tiedonannosta ei laadita erillistä kirjelmää, vaan sen sisältöä käsitellään tarpeellisilta osin tässä kirjelmässä. Göteborgin pöytäkirjan muutoksen hyväksymistä koskevasta neuvoston päätöksestä laaditaan perustuslain 97 pykälän perusteella e-kirjelmä.

Komission ehdottaman ilmansuojelutiedonannon tavoitteena on vähentää ilmaan joutuvia päästöjä siten, etteivät ne aiheuttaisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia tai riskejä ihmisten terveydelle ja ympäristölle. Pitkän aikavälin tavoitteena on, ettei Maailman terveysjärjestön ihmisten terveyteen liittyviä ohjeellisia ilman epäpuhtauksien pitoisuustasoja eikä ekosysteemien kestävykyyn liittyviä kriittisiä kuormituksia ylitettäisi. Lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteena on Euroopan unionin nykyisen ilmansuojelulainsäädännön noudattaminen. Tällä hetkellä EU:n ilmanlaadun raja-arvot (erityisesti hiukkas- ja typenoksidi (NO₂) -pitoisuudet) ja otsonin (O₃) tavoitearvot ylittyvät suuressa osassa Eurooppaa. Suomessa ilmanlaadun raja-arvot ylittyvät harvoin. Rehevöityminen on edelleen ongelma koko Euroopan alueella ja myös osassa Suomea.

Ilmansuojelutiedonannossa vuoteen 2030 ulottuvien sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetussa direktiivissä 2008/50/EY, (jäljempänä *ilmanlaatudirektiivi*), ja muualla EU:n lainsäädännössä asetettujen ilmanlaatu-tavoitteiden saavuttaminen edellyttää lisätoimia. Nykyisten, jo säädettyjen tai sovittujen toimien, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin teollisuuden päästöistä 2010/75/EU täytäntöönpanon ja dieselkäyttöisiä henkilöautoja koskevan Euro 6 -normin käyttöönoton, täysimääräisen toimenpanon lisäksi tarvitaan uusia päästöjen vähentämisvelvoitteita jäsenmaille ja jäsenmaiden kansallisia toimia esimerkiksi liikennesuunnittelussa. Päästökattodirektiiviehdo-

¹ Direktiivi 2003/35/EY on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen.

tuksella ja keskisuuria polttolaitoksia koskevalla direktiiviehdotuksella pyritään vauhdittamaan ilmanlaadun paranemista siten, että ilman epäpuhtauksista aiheutuvat terveyshaitat ja ympäristöhaitat olisivat niin pienet kuin kustannustehokkailla toimilla on mahdollista saavuttaa. Lisäksi päästökattodirektiiviehdotuksella mukautetaan unionin lainsäädäntöä niin, että se vastaa Göteborgin pöytäkirjan vuonna 2012 toteutetussa tarkistuksessa tehtyjä muutoksia kansallisiin päästöjen vähentämisvelvoitteisiin vuodelle 2020.

Päästökattodirektiiviehdotus kumoaisi ja korvaisi vuonna 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista 2001/81/EY, jäljempänä *NEC-direktiivi*.

Päästökattodirektiiviehdotus on keskeinen keino EU:n ilmansuojelutiedonannon tavoitteiden saavuttamisessa. Ilmanlaatua ja laskeumaa koskevien tavoitteiden lisäksi direktiiviehdotuksella pyritään lieventämään ilmastomuutoksen vaikutuksia niin sanottujen lyhytikäisten ilman epäpuhtauksien, kuten mustan hiilen päästöjä vähentämällä.

Päästökattodirektiiviehdotuksen taustalla on myös kaukokulkeutumissopimuksen (1979, SopS 15/1983), niin sanottuun Göteborgin pöytäkirjaan eli happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonimuodostuksen vähentämistä koskevaan pöytäkirjaan (1999, SopS 40/2005) vuonna 2012 tehty muutokset (sopimuksen toimeenpanevan elimen (EB) päätökset 2012/1 ja 2012/2) muun muassa rikkidioksidin (SO_2), typen oksidien (NO_x), ammoniakkin (NH_3) ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (VOC) päästövähennysvelvoitteisiin sekä uudet pienhiukkasia ($\text{PM}_{2.5}$) koskevat päästöjen vähennysvelvoitteet vuodelle 2020. Päästökattodirektiiviehdotuksella toteutettaisiin osa pöytäkirjan velvoitteiden toimeenpanon edellyttämistä muutoksista EU:n lainsäädäntöön.

1.2 Nykytilanne Euroopan unionissa

Happamoittavien ja rehevöittävien ilman epäpuhtauksien ja otsonia muodostavien yhdisteiden päästöjä rajoittava NEC-direktiivi hyväksyttiin vuonna 2001. Yleisenä tavoitteena oli vähentää yhteisön alueella ympäristöön kohdistuvaa kuormitusta ja kansalaisten

altistumista ilman epäpuhtauksille. Direktiivillä asetetuilla jäsenvaltiokohtaisilla päästökatoilla rikkidioksidille, typen oksideille, haihtuville orgaanisille yhdisteille ja ammoniakille pyrittiin saavuttamaan yhteisötasolle määritellyt happamoitumisen ja alailmakehän otsonin tavoitteet, parantamaan ilman laatua sekä vähentämään maaperän ja vesistöjen rehevöitymistä. Direktiivin toimeenpanolla pyrittiin varmistamaan, että vuoteen 2010 mennessä Euroopan yhteisön (EU-15) rikkidioksidipäästöt vähentyvät neljäsosaan, typenoksidipäästöt ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöt puolittuvat ja ammoniakkipäästöt vähentyvät lähes viidenneksen vuoden 1990 määriin verrattuna.

Kansalliset ilmansuojeluohjelmat olivat keskeinen keino NEC-direktiivin velvoitteiden toteuttamisessa. Jäsenvaltioiden tuli laatia kansallinen ohjelma rikkidioksidin, typen oksidien, haihtuvien orgaanisten yhdisteiden ja ammoniakkin päästöjen vähentämiseksi asteittain siten, että päästöt olisivat vuoteen 2010 mennessä vähintään direktiivin liitteessä I vahvistettujen päästökattojen mukaiset. Ohjelmaan tuli sisällyttää tiedot hyväksytyistä ja suunnitelluista politiikoista ja toimenpiteistä sekä määrälliset arviot niiden vaikutuksista päästöihin vuonna 2010. Jäsenvaltioiden tuli laatia ja saattaa vuosittain ajan tasalle kansalliset päästöinventaarit ja vuoden 2010 päästöennusteet. Suomen ilmansuojeluohjelma hyväksyttiin valtioneuvostossa 26 päivänä syyskuuta 2002.

Kansalliset ilmansuojeluohjelmat tuli tarvittaessa tarkistaa ja saattaa ajan tasalle loka-kuuhun 2006 mennessä. Suomi arvioi vuonna 2006, että Suomi alittaisi vuoden 2010 päästökattovelvoitteensa. Jäsenvaltioiden tuli myös varmistaa, ettei päästökattoja vuoden 2010 jälkeen ylitetä.

Suomi alitti direktiivissä säädetyt rikkidioksidin, typenoksidien ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästökatot. Ammoniakkia koskeva vuoden 2010 päästökatto ylittyi. Ammoniakin päästökaton ylittymisen syynä on ollut muun muassa parantunut tietämys päästöjen kehitykseen vaikuttavista tekijöistä, uusien päästölähteiden tunnistaminen, päästöjen arviointimenetelmien kehittyminen ja se, että riittävien päästöjen vähentämistoimien tarvetta ei ole tunnistettu eikä tarvittavia toimiakaan näin ollen toteutettu.

Noin 90 prosenttia ammoniakkipäästöistä on peräisin maataloudesta, joten myös vähennystoimet on toteutettava pääosin siellä.

Hiukkaspäästöt eivätkä metaanipäästöt olleet mukana NEC-direktiivissä. Metaanin päästöjä on säädelty osana YK:n ilmastositomuksesta koskevan puitesopimuksen Kioton pöytäkirjaa ja sen taakanjakopäätöstä. Maatalous- ja jätesektorit ovat päästökaupan ulkopuolella ja niitä koskevat metaanin päästövähennystavoitteet on asetettu taakanjakopäätöksessä vuosille 2013–2020.

2 Direktiiviehdotuksen sisältö

2.1 Keskeiset ehdotukset / Artiklakohdainen tarkastelu

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 vähimmäisvaatimukset 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), raskasmetalleille (Cd, Hg, Pb), pysyvät orgaanisille yhdisteille (POP-yhdisteet) eikä hiukkasille (PM₁₀) eikä mustalle hiilelle. Edellä mainituista yhdisteistä raportoidaan jo nyt kaukokulkeutumisopimuksen pöytäkirjojen velvoitteiden mukaisesti.

Määritelmät (3 artikla)

Määritelmät on ajantasaistettu verrattuna NEC-direktiivin määritelmiin. Ehdotettavan direktiivin ilmanlaatutavoitteet on kytketty ilmanlaatudirektiivissä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä annetussa direktiivissä 2004/107/EY, jäljempänä *ilmanlaadun metallidirektiivi*, ilmanlaadulle asetettuihin raja-arvoihin, tavoitearvoihin ja altistuspitoisuutta koskeviin velvoitteisiin. Meriliikennettä koskevat määritelmät kansainvälinen meriliikenne, päästöjen valvonta-alue ja epäpuhtauksien valvontavyöhyke on määritelty yhdenmukaisesti merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 2 §:n kanssa. Uusia määritelmiä ovat myös otsonia muodostavat yhdisteet, PM_{2,5}-hiukkaset ja musta hiili.

Päästöjen vähennysvelvoitteet (4 artikla ja liite II)

Artiklassa määritellään ne ihmisen aiheuttamat päästöt, joita jäsenmaiden vähennysvelvoitteet koskisivat. Päästökattot määritellään liitteessä II jäsenmaittain prosentteina vuosille 2020 ja 2030 verrattuna vuoden 2005 päästöihin. Sitovat päästöjen vähennysvelvoitteet on määritelty rikkidioksidin

(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 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.

Suomen päästöjen vähentämisvelvoitteet prosentteina verrattuna vuoden 2005 päästöihin eri epäpuhtauksille on esitetty seuraavassa taulukossa:

Taulukko 1: Suomen päästöjen vähennysvelvoitteet prosentteina vuosina 2020 ja 2030 verrattuna vuoden 2005 päästöihin

Vuosi	SO ₂	NO _x	NMVOC	NH ₃	PM _{2,5}	CH ₄
2020	30	35	35	20	30	-
2030	30	51	46	20	39	15

Vuosi 2025 olisi välitarkistusvuosi, jonka perusteella arvioitaisiin, ovatko jäsenmaiden toimet riittäviä, jotta vuoden 2030 velvoitteet olisi mahdollista saavuttaa. Välitavoite määriteltäisiin lineaarisesti vuosien 2020 ja 2030 päästövelvoitteiden välistä. Mahdollisista ongelmista välitavoitteen saavuttamisessa tulisi raportoida komissiolle artiklan 9 mukaisesti.

Päästöjen vähennysvelvoitteita määriteltäessä ei otettaisi huomioon kansainvälisen eikä kotimaan lentoliikenteen päästöjä lukuun ottamatta ilma-alusten laskeutumis- ja lento-onlähijakson päästöjä. Kansainvälisen meriliikenteen päästöjä ei myöskään otettaisi huomioon päästöjen vähennysvelvoitteita laskettaessa. Kansainvälisessä meriliikenteessä vähennettyjä päästöjä voisi kuitenkin käyttää osana päästöjen vähennysvelvoitetta artiklan 5 mukaisesti.

NEC-direktiivin mukaiset kansalliset päästökätkatot rikkidioksidille, typenoksideille, ammoniakille sekä haihtuville orgaanisille yhdisteille olisivat voimassa 31 päivään joulukuuta 2019 asti.

Joustomekanismit (5 artikla)

NEC-direktiiviin verrattuna täysin uutta on se, että ehdotuksen 5 artiklassa määriteltäisiin kolme *joustavuusmekanismia* vuoden 2025 välivaiheen ja vuoden 2030 päästöjen vähennysvelvoitteiden kustannustehokkaan täytäntöönpanon tukemiseksi. Joustavuus-

mekanismien käyttö tulisi hyväksyttää komissiolla päästöjen tarkkailutietojen toimitamisen yhteydessä. Komissio arvioi haettujen joustojen asianmukaisuuden vuosittain.

Ehdotuksen mukaiset joustavuusmekanismit olisivat seuraavat:

1) Jäsenvaltiot voisivat vähentää kansainvälisen meriliikenteen päästöjä ja korvata niillä osan (enintään 20 %) rikkidioksidin, hiukkasten tai typenoksidipäästöjen päästö- vähennysvelvoitetta.

2) Jäsenvaltiot voisivat toteuttaa metaanipäästöjen vähennyksiä EU:n lainsäädännön mukaisten yhteisten hankkeiden, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjään yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusten täyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä (406/2009/EU) sääntöjen mukaisesti.

3) Jäsenvaltiot voisivat ehdottaa tarkistuksia kansallisten päästöjensä aiempien vuosien päästöinventaarioihin. Tämä olisi mahdollista, jos parannetulla ja kattavammalla inventaariomenetelmällä saadut korkeammat päästöt osoittaisivat, että päästöjen vähentämisvelvoitteita ei saavuteta. Tarkistettujen päästöinventaariomenetelmien pitää perustua teolliseen tietoon ja olla läpinäkyviä.

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 vähentämismittaukset. Ohjelmissa tulisi esittää, miten vähennysvelvoitteet aiotaan toteuttaa. Ohjelmassa tulisi ilmoittaa ainakin direktiivin liitteen III osassa 2 mainitut tiedot (kansallinen politiikkakehitys, toimintavaihtoehdot ja valitut toimenpiteet ja niiden seuranta, kustannukset, kytkennät muihin politiikkalohkoihin ja tarvittaessa perustelut, jos päästökattoja ei voida saavuttaa) sekä mustan hiilen päästöjen vähennyksiä koskevat tiedot.

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 kaukokulkeutussopimuksen 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 käyttökelpoista tekniikkaa koskevista asiakirjoista esitettuihin tekniikoihin.

Kansallinen ilmansuojeluohjelma olisi laadittava siten, että se tukee yleistä ilmansuojelun edistämistä, kuten kansallisten, alueellisten tai paikallisten ilmanlaatusuunnitelmien täytäntöönpanoa. Ohjelma sisältäisi ja siinä arvioitaisiin päästölähteiden vaikutusta ilmanlaatuun ja laskeumaan sekä tarvetta rajoittaa päästöjä ilmanlaatuavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelman tulisi myös sisältää toimenpiteiden valinnan perustana olleet analyysit.

Jäsenvaltioiden olisi järjestettävä ilmansuojeluohjelmasta julkinen kuuleminen ennen niiden viimeistelyä.

Ilmansuojeluohjelma tulisi päivittää joka toinen vuosi. Ohjelma tulisi kuitenkin päivittää 12 kuukauden kuluessa tilanteissa, joissa päästöjen vähennysvelvoitteita ei ole täytetty tai on vaarana, ettei niitä täytetä. Samoin ohjelma tulisi päivittää 12 kuukauden kuluessa siitä, kun jäsenvaltio päättäisi hyödyntää ehdotuksen 5 artiklassa tarkoitettuja joustavuuksmekanismeja.

Artiklassa ehdotetaan myös, että komissiolle siirrettäisiin valtaa delegoiduilla säädöksillä päivittää liitteen III osaa I teknisen kehityksen perusteella.

Ilmansuojeluohjelman sisältövelvoitteita on täsmennetty verrattuna NEC-direktiiviin.

Päästöjen inventaariot ja -ennusteet (7 artikla, liitteet I ja IV)

Ehdotuksen 7 artiklassa jäsenvaltioiden edellytetään tarkkailevan päästöjään siten, että ne voivat toimittaa liitteen I epäpuhtauksista tarvittavat päästöinventaariot ja -ennusteet sekä niihin liittyvän liitteen IV mukaisen inventaariokertomuksen. Inventaariokertomus tulee laatia kaukokulkeutussopimuksen nojalla vahvistettuja velvoitteita ja ohjeita noudattaen lukuun ottamatta metaanipäästöjä. Metaanipäästöt raportoidaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 (järjestelmä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi) mukaisesti. Jos jäsenvaltio käyttää 5 artiklassa määriteltyjä joustomekanismeja, tulee niistä raportoida erikseen komissiolle.

Artiklassa ehdotetaan, että komissiolle siirrettäisiin valtaa delegoiduilla säädöksillä mukauttaa liitteen I raportoinnin määräaikoja ja liitteen IV sisältöä tieteen ja tekniikan kehityksen johdosta.

Komissio laatisi vuosittain EU:n laajuiset päästöinventaariot ja -ennusteet sekä inventaariokertomuksen jäsenvaltioiden toimittamien tietojen pohjalta.

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.

Ilmaan menevien päästöjen vaikutusten tarkkailu tulisi tarvittaessa sovittaa yhteen muun unionin lainsäädännön, kuten ilmanlaatudirektiivin, ilmanlaadun metallidirektiivin ja yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin 2000/60/EY, edellyttämien tarkkailuohjelmien kanssa.

Tarkkailuun liittyisi velvoitteita toimittaa tietoja neljän vuoden välein.

Artiklassa ehdotetaan, että komissiolle siirrettäisiin valtaa delegoiduilla säädöksillä mukauttaa liitteen V sisältöä tieteen ja tekniikan kehitykseen.

Jäsenvaltioiden raportointi (9 artikla)

Artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee toimittaa komissiolle säännöllisesti kansalliset ilmansuojeluohjelmansa, päästöinventaarit ja päästöennusteet sekä 7 ja 8 artiklan mukaiset tarkkailutiedot.

Tietojen saatavuus (11 artikla)

Jäsenvaltioiden ilmansuojeluohjelmat ja niiden päivitykset, päästökartoitukset, päästöennusteet, inventaariokertomukset sekä muut jäsenvaltion artiklan 9 mukaisesti komissiolle toimittamat tiedot on julkaistava internetissä ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY mukaisesti. Samoin komissio julkaisee tiettyjä EU:n laajuisia päästökartoituksia, päästöennusteita ja inventaariokertomuksia internetissä tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1367/2006 mukaisesti.

Siirretyn säädösvallan käyttäminen (13 artikla)

Artiklassa ehdotetaan, että komissiolle siirrettäisiin valtaa antaa delegoituja säädöksiä määräämättömäksi ajaksi seuraavista seikoista:

- 1) liitteen III osan 1 mukauttaminen tekniikan kehitykseen (ilmansuojeluohjelman toimet maataloudessa)
- 2) liitteen I mukauttamiseksi määräaikaisten osalta (tarkkailun ja raportoinnin sisältö)
- 3) liitteen IV mukauttaminen tieteen ja tekniikan kehitykseen (päästöinventarioiden muuttaminen)
- 4) liitteen V mukauttamiseksi tieteen ja tekniikan kehitykseen (ympäristövaikutusten seuranta).

Komiteamenettely (14 artikla)

Artiklassa ehdotetaan, että komissiota avustaa ilmanlaatudirektiivissä perustettu komitea.

2.2 Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artikla 1 kohta (ympäristö). Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät ehdotuksesta tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan.

2.3 Kansallinen täytäntöönpano

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi saattaa direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset osaksi kansallista lainsäädäntöä 1,5 vuodessa direktiivin voimaantulosta.

2.4 Toissijaisuusperiaate

Direktiiviehdotuksen perusteluissa on käsitelty toissijaisuusperiaatetta ja todetaan seuraavaa:

Ehdotuksen asiasisältö ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, mutta ehdotuksen tavoitteiden katsotaan olevan parhaiten saavutettavissa unionitason sääntelyllä. Ilmanlaadun parantamiseksi vaadittavia jäsenvaltioiden päästöjen vähentämistoimia voitaisiin unionin toimesta koordinoita kustannustehokkaasti, ja päästöjen vähentämistarpeiden arvioinnissa voitaisiin huomioida sekä päästöjen maakohtaiset että rajat ylittävät vaikutukset. Parhaan tuloksen saamiseksi tarvitaan myös kansallisia toimia.

3 Ehdotuksen vaikutukset Suomele

3.1 Nykyinen lainsäädäntö ja sen nojalla hyväksytty kansallinen ilmansuojeluohjelma

Suomessa NEC-direktiivi pantiin täytäntöön vuoteen 2010 ulottuvalla kansallisella ilmansuojeluohjelmalla (Ilmansuojeluohjel-

ma 2010). Ohjelmaa valmisteltiin yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Ilmansuojeluohjelma hyväksyttiin ympäristönsuojelulain (86/2000) 26 §:n nojalla valtioneuvoston yleisistunnossa 26 päivänä syyskuuta 2002.

Ilmansuojeluohjelma sisälsi suunnitelman päästöjen vähentämiseksi energiantuotannon, liikenteen, maatalouden ja teollisuuden toimialoilla sekä toimet työkonien, huvineiden ja pienpolton päästöjen vähentämiseksi. Suomen arvioitiin täyttävän NEC-direktiivin velvoitteet toimeenpanemalla silloin jo olemassa olleet ja pian voimaan tulevat yhteisön säädökset sekä aiemmin hyväksytyt kansalliset suunnitelmat ja strategiat. Ohjelmaan sisällytettiin nämä toimenpiteet sekä lisäksi muut silloin tiedossa olleet päästöjä vähentävät toimet ja suunnitelmat, jotka oli tarkoitus toteuttaa NEC-direktiivistä riippumatta. Uusia vähennystoimia ei NEC-direktiivin toimeenpanemiseksi siis oletettu tarvittavan. Arvioitiin, että kansallinen ilmansuojeluohjelma ja sen seuranta varmistaisivat päästöjen kehityksen ennakoidulla tavalla.

Suomen ilmansuojeluohjelma tarkistettiin NEC-direktiivin vaatimusten mukaisesti vuonna 2006. Raportissa NEC-direktiivin täytäntöönpanon seurannasta ja direktiivin tarkoittaman kansallisen ohjelman (Ilmansuojeluohjelma 2010) mahdollisesta tarkistamisesta (YM, ympäristönsuojeluosasto, 13.10.2006) ohjelman todettiin olevan edelleen olennaisin osin ajan tasalla ja sen mukaisen päästökehityksen katsottiin olevan riittävää velvoitteiden saavuttamiseksi. Kaikki ohjelmaan sisällytetyt politiikkatoimet eivät kuitenkaan toteutuneet sellaisenaan. Ohjelma perustui paljolti ilmastopolitiikan toimiin, jotka täsmentyivät omana prosessinaan kansallisen energia- ja ilmastostrategian mukaisiksi. Päästöjen vähentämisen kannalta arvioitiin silti päästävän tavoiteltuun tulokseen siten, että vuoden 2010 päästökätkat saavutettaisiin.

Päästöinventaarioissa havaittiin kuitenkin jo vuonna 2008, että ammoniakkipäästökätkat, 31 000 t ei saavutettaisi vuonna 2010. Osa toteutuneiden päästöjen ja NEC-direktiivin mukaisten päästöjen erosta selittyy inventaariomenetelmien kehittymisestä ja uusien päästölähteiden lisäämisestä päästöinventaarioihin. Näiden lisäksi syinä ovat koti-

eläinten ruokinnan muuttuminen entistä typipitoisemmaksi ja lannan varastointi- ja käsitteilyjärjestelmien arvioitua hitaampi muuttaminen ammoniakkipäästöjä vähemmän tuottavaksi. Maatalouden ympäristötukijärjestelmä ja nitraattiasetus (931/2000), jotka olivat tavoitteiden toteuttamisen keskeiset työkalut, eivät siis ole toimineet riittävän tehokkaasti. Maatalouden päästöt muodostavat 90 % ammoniakin kokonaispäästöistä, joten ilman maatalouden vähennystoimia ei ammoniakkipäästöjen vähennysvelvoitteita voida täyttää.

On huomattava, että kaukokulkeutumisso-
pimukseen liitettyssä Göteborgin pöytäkirjassa on asetettu Suomelle sama ammoniakkipäästöjen vähennysvelvoite eli 31 000 tonnin päästökätko vuodelle 2010 kuin NEC-direktiivissä. Sopimuksen täytäntöönpanokomitea on pyytänyt Suomelta selvitystä siitä, miksi se ei noudata Göteborgin pöytäkirjan Suomea koskevaa ammoniakkipäästöjen vähentämisvelvoitettaan. Ensimmäinen selvitys toimitettiin 15 päivänä elokuuta 2013 sopimuksen täytäntöönpanokomitealle. Sopimuksen toimeenpanevan elimen (EB) joulukuussa 2013 tekemän päätöksen mukaisesti toimitettu selvitys ei ollut riittävä ja uusi selvitys on toimitettava 31 päivänä maaliskuuta 2014 mennessä.

3.2 Lainsäädännölliset vaikutukset

Alustavan arvion mukaan ehdotuksen tehokas täytäntöönpano edellyttää, että ilmansuojeluohjelman laatimisvelvollisuudesta ja sen sisältövaatimuksista, päästökätkoista ja niiden jakautumisesta eri sektoreille sekä joustomekanismeista olisi säädettävä ympäristönsuojelulaissa ja sen nojalla annettavassa alemmanasteisessa lainsäädännössä.

3.3 Ympäristö- ja terveysvaikutukset

Komission teettämän vaikutusarvioinnin mukaan koko ilmansuojelupaketin vaikutukset kansalaisten terveyteen ja ympäristöön olisivat merkittävät. Ehdotettavan direktiivin päästövähennysvelvoitteet perustuvat niin sanottuun 70 prosentin umpeen kuromiseen (gap closure), mikä tarkoittaa sitä, että ehdo-

tettavilla pienhiukkasvähennyksillä saavutetaan 70 prosenttia siitä terveyshyötyjen erosta, mikä on nykyainsäädännön mukaisen peruslinjan ja teknisten maksimipäästövähennysten vaikutusten välillä. Pienhiukkaspitoisuuden alentaminen tuo merkittäviä vähennyksiä myös alailmakehän otsonipitoisuuksiin, rehevöitymiseen ja happamoitumiseen.

Ehdotuksen mukaan vuonna 2030 rikkidioksidipäästöt olisivat koko EU:n alueella 81 %, typenoksidipäästöt 69 %, ammoniakkipäästöt 27 %, haihtuvien orgaanisten yhdisteiden 50 %, pienhiukkasten (PM_{2,5}) 51 % ja metaanin päästöt 33 % pienemmät kuin vuonna 2005. Suomelle vastaavat vähennykset ovat 30 % (SO₂), 51 % (NO_x), 20 % (NH₃), 46 % (NMVOC), 39 % (PM_{2,5}) ja 15 % (CH₄). Päästövähennyspotentiaalia mallintaessa toimenpiteet kohdistuvat eri lähteisiin kustannustehokkuusjärjestyksessä. Kustannustehokkuus ja päästöjen vaikutukset sekä paikallisesti että kaukokulkeuman seurauksena toimii pohjana maakohtaisille päästövähennysvelvoitteille.

Komission vaikutusarvioinnin mukaan vuodesta 2005 vuoteen 2030 ilmansaasteista aiheutuvien elinvuosimenetysten määrä koko EU:n alueella putoaisi 8,5 kuukaudesta 4,1 kuukauteen eli 52 % verrattuna nykykehityksen mukaiseen peruslinjaan. Suomen osalta elinvuosimenetysten määrä putoaisi 29 % eli noin kuukauden. Alailmakehän otsonin aiheuttamat ennenaikaiset kuolemat EU:n alueella vähenisivät 34 % (16 000 henkeä) ja Suomessa 32 % (67 henkeä).

Vaikutusarvioinnin mukaan Suomessa happamoituminen ei enää aiheuttaisi kriittisten kuormitusten ylityksiä vuoden 2025 jälkeen. Koko EU:nkin alueella happamoitunut alue pienenesi 161 000 neliökilometristä 23 000 neliökilometriin eli 86 % vuodesta 2005 vuoteen 2030. Rehevöitymisen kriittisten kuormitusten ylitykset pienenesivät Suomessa 83 % (jäisi 5000 neliökilometriä) ja koko EU:ssa 35 % (jäisi 748 000 neliökilometriä).

Suomen osalta direktiiviehdotuksen vaikutusarvioita tarkennetaan kansallisella selvityksellä.

3.4 Taloudelliset vaikutukset

Euroopan unionin alueella

Komission arvion mukaan päästöjen aiheuttamat ulkoiskustannukset koko EU:n alueella ovat noin 40—140 miljardia vuosittain, kun otetaan huomioon vain terveyteen liittyvät kustannukset. Jo nämä kustannukset ovat noin 12—40 kertaa suuremmat kuin direktiivin täytäntöönpanokustannukset.

Direktiivin täytäntöönpanosta aiheutuvat suorat säästöt ovat noin 2,8 miljardia euroa vuosittain koostuen työvoiman paremmasta tuottavuudesta, pienemmistä sairaanhoitokuluista, paremmista sadoista ja rakennuksille aiheutuvista pienemmistä ilmansaastevaurioista verrattuna tilanteeseen, jossa direktiivin velvoitteita ei pantaisi täytäntöön.

Täytäntöönpanokustannusten arvioidaan olevan noin 3,3 miljardia koko EU:n alueella. Jos lisäksi oletetaan, että energia- ja ilmastopaketti 2030 toteutuu, jäisivät ilmansuojelupaketin lisäkustannukset 2,1 miljardiin euroon EU:n alueella.

Kokonaisuudessaan direktiivin täytäntöönpanon toimilla arvioidaan olevan positiivinen vaikutus kansantuotteeseen ja työllisyyteen.

Suomessa

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia Suomessa eri sektoreilla selvitetään parhaillaan. Päästöjen vähentämisvelvoitteet toteutuvat pääosin jo päätetyillä toimilla, kuten teollisuuspäästädirektiivin täytäntöönpanolla ja ilmasto- ja energiapaketin toteuttamiseksi tarvittaviin toimilla.

Komission vaikutusarvioinnin mukaan ilmansuojelupaketin toimeenpanosta Suomelle aiheutuvat lisäkustannukset olisivat noin 5 miljoonaa euroa vuosittain vuodesta 2030 alkaen. Jos lisäksi oletetaan, että energia- ja ilmastopaketti 2030 toteutuu, jäisivät kustannukset miljoonaan euroon vuosittain. Näihin kustannuksiin ei sisälly jo päätettyjen toimien, kuten teollisuuspäästädirektiivin täytäntöönpanon kustannukset, jotka ovat komission arvion mukaan 1,4 miljardia euroa vuodessa vuonna 2030. Suomen osalta eniten epävarmuuksia sisältyy ammoniakkipäästöjen, typenoksidipäästöjen ja pienhiukkasten vähentämiskustannuksiin.

Keskisuuria polttolaitoksia (1—50 MW) koskevan direktiiviehdotuksen ja pieniä polttolaitoksia koskevan ekosuunnitteludirektiivin nojalla annettavien säädösten arvioidaan aiheuttavan kustannuksia, jotka kohdistuvat pääasiassa pieniin kaukolämpölaitoksiin ja kiinteistökohtaiseen lämmöntuotantoon, mutta myös teollisuuteen—Keskisuurille polttolaitoksille aiheutuvia kustannuksia käsitellään tarkemmin keskisuuria polttolaitoksia koskevassa U-kirjelmässä. Kiinteistökohtaiselle lämmöntuotannolle aiheutuvat kustannukset arvioidaan kansallisesti direktiivin vaikutusarvioinnin yhteydessä.

Liikennesektorilla toteutettavat toimet liittyvät uusiin polttoaineisiin ja/tai käyttövoimiin, entistä vähäpäästöisempään ajoneuvoteknologiaan sekä muutoksiin kulkutapajakaumissa ja liikennesuoritteissa erityisesti kaupunkiseuduilla. Lisäkustannuksia aiheuttaisivat erityisesti vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluinfran rakentaminen, mahdolliset uusien teknologioiden tuet sekä kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edistäminen kaupunkiseuduilla. Liikenteen ilmastopoliittista ohjelmaa valmisteltaessa (2009) arvioitiin, että kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen matkustajamäärien kasvattaminen 20 prosentilla vuonna 2020 vaatisi vuosittain 60—100 miljoonan euron lisäpanostusta suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetukseen. Muiden mahdollisten lisäkustannusten suuruusluokkia selvitetään vuoden 2014 aikana.

Alustavien arvioiden mukaan Suomi pysyisi alittamaan useimmat Suomelle asetetuista päästökatoista. Tarvittavien vähennystoimien laajuus riippuu suurelta osin siitä, mikä energiantuotantovaihtoehto toteutuu. Erityisesti pienhiukkaspäästöjen ja ammoniakkipäästöjen vähentämismenetelmien käyttöönottoon ja niiden kustannuksiin liittyy epävarmuuksia. Kotitalouksien puunpoltto on nykyselvitysten mukaan suurin pienhiukkasten päästölähde Suomessa. Hiukkaspäästöjen ja typenoksidipäästöjen kehitymisessä myös liikenteen päästöjen merkitys on suuri.

Alustavien arvioiden mukaan suurimmat lisäkustannukset aiheutuisivat todennäköisesti maataloussektorille, jossa tähän mennessä ilmapäästöjen vähennystoimia on toteutettu vähemmän kuin muilla sektoreilla. Maata-

loudessa tehokkaimmat päästövähennyskeinot liittyvät lantaan ja sen käsittelyyn: lantaloiden kattaminen, lannan levitysajat ja lannan multaus. Nämä ovat kaikki toimenpiteitä, joista aiheutuu kustannuksia maataloille ja joiden rahoittamiseen valtio voi osallistua maatalouden investointi- ja ympäristötuilla. Maatalouden ympäristötukijärjestelmä perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 1305/2013 Euroopan maaseudun kehittämistä (investointituet ja ympäristökorvaukset).

3.5 Hallinnolliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan, että jäsenmaat toimittaisivat komissiolle vuosittain tietoja seuraavista epäpuhtauksista: rikkidioksidi, typenoksidi, haihtuvat orgaaniset yhdisteet, ammoniakki, pienhiukkaset, metaanin, hiilimonoksidi, raskasmetallit (Cd, Hg, Pb), pysyvät orgaaniset yhdisteet (POP-yhdisteet), hiukkaset (PM₁₀) ja mustahiili. Raportointivelvoitteet vastaavat pääosin nykyistä käytäntöä, joten hallinnollinen taakka ei tältä osin kasva merkittävästi. Tämän lisäksi jäsenmaiden tulisi toimittaa kansalliset ilmansuojeluohjelmansa komissiolle joka toinen vuosi tai vuosittain, jos jäsenmaa aikoo käyttää hyväkseen direktiiviehdotuksen sallimia joustoja. Tämä on uusi käytäntö ja lisää jonkin verran hallinnollista taakkaa.

4 Ahvenanmaan asema

Ehdotus koskee ympäristönsuojelua, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 59 b §:n mukaan maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallan jako säilyy myös yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa.

5 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Direktiiviehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston ympäristötyöryhmässä 14 päivänä tammikuuta 2014. Ympäristöministerineuvostossa 3 päivänä maaliskuuta komissio esitteli asian ja varsinainen keskustelu käydään ympäristöministerineuvostossa 12 päivänä kesäkuuta 2014. Puheenjohtajamaa

Kreikan tavoitteena on asian edistäminen, mutta ei vielä poliittisen yhteisymmärryksen saavuttaminen kesäkuussa. Direktiiviehdotuksen käsittely jatkuu Italian puheenjohtajakaudella.

Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei vielä ole tietoa.

6 Ehdotuksen kansallinen käsitteily

Komission ehdotus esiteltiin ympäristöjaostossa (EU23) 14 päivänä helmikuuta 2014. Luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä 17—20 päivänä maaliskuuta 2014. Kirjelmän valmisteluun ovat osallistuneet keskeiset ministeriöt (TEM, LVM, MMM, VM), Suomen ympäristökeskus, Suomen Kuntaliitto, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, VTT, Suomen luonnonsuojeluliitto ja keskeiset teollisuuden sidosryhmät (Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Kemianteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry ja Öljyalan Keskusliitto ry) ja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto (MTK).

7 Valtioneuvoston alustava 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 edellyttäneen 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 ratkaisuilla. 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 kustannustehotonta 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, voidaan-ko 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 myöskään Göteborgin pöytäkirjan muutosta ei ole tarkoituksenmukaista ratifioida ennen kuin Suomen ammoniakkipäästöjen vähentämisvelvoitteiden toteuttamismahdollisuudet on selvitetty.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti kannatettavana myös sitä, että nykyisestä EULainsäädännöstä (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. Val-

tioneuvosto katsoo myös, että säädösvallan siirron tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta kokonaisuudessaan on selvitettävä tarkemmin.

Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artikla 1 kohta (ympäristö). Valtioneuvosto pitää oikeusperustaa asianmukaisena.

Toissijaisuusperiaate

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska vain yhdenmukaisilla unionin laajuisilla toimilla voidaan varmistaa ehdotuksen vaatimusten tehokas täytäntöönpano.

Suhde perustuslakiin

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan direktiiviehdotusta voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Ehdotuksen mukaiset päästövähennysvelvoitteet liittyvät osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. VN kuitenkin huomauttaa, että päästövähennysvelvoitteiden toteuttamiseksi tarvittavia kansallisia toimia vasta selvittää. Näitä toimia tulee selvitystyön edetessä arvioida myös perustuslain näkökulmasta. Lisäksi ehdotuksen mukainen tietojen saatavuutta koskeva sääntely toteuttaa osaltaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä julkisuusperiaatteeseen liittyvää tiedonsaantioikeutta.