Ympäristöministeriö
Hallitussihteeri Katariina Haavanlammi
Erityisasiantuntija Sami Rinne 23.11.2017

Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnalle; HE 167 /2017 vp

Ympäristöministeriön vastineessa kommentoidaan keskeisimmät huomiot valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoista sekä esitetään kaksi lähinnä teknisluoneista korjausesitystä hallituksen esitykseen.

1. Ympäristöministeriön kommentit asiantuntijalausuntoihin

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että ehdotettu lainsäädäntö tulee sallimaan olemassa oleville energiantuotantoyksiköille ja – laitoksille paljon pidempiä siirtymäaikoja kuin mitä kumoutuvassa kansallisessa. PIPO-asetuksessa on säädetty.

> Ympäristöministeriö toteaa, että MCP- direktiivin kansallisen toimenpanon valmistelu on ollut erittäin haasteellista, koska osa direktiiviin soveltamisalaan kuuluvista polttolaitoksista on ollut jo lähes kymmenen vuotta puhtaasti kansallisten ympäristönsuojeluvaatimusten, eli nykyisen PIPO- asetuksen, piirissä. Nämä haasteet ovat heijastuneet sekä lakiehdotuksen että valmisteilla olevan uuden PIPO – asetuksen siirtymäsäännösten muotoiluun.
>
> Ympäristöministeriö toteaa myös, että MCP- direktiivin kansallisessa toimeenpanossa on lähtökohdaksi otettu, että kansallisten päästöraja-arvojen ja muiden ympäristönsuojeluvaatimusten noudattamista jatketaan siihen saakka, kunnes MCP -direktiivin mukaiset päästöraja-arvot tulevat noudatettaviksi. Toisin sanoen asiantuntijalausunnossa tarkoitetun nykyisen PIPO -asetuksen mukaiset, kansallisesti asetetut päästöraja-arvot tulevat noudatettaviksi nykyisen sääntelyn mukaisesti viimeistään 1.1.2018. Lakiehdotuksessa ja uudessa Pipo- asetuksessa esitetyt siirtymäajat vuoteen 2025 ja 2030 ovat ajankohtia, jolloin MCP -direktiivin vaatimukset tulevat noudatettaviksi.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan kiinteitä polttoaineita polttavien energiantuotantoyksiköiden rekisteröintiä tulisi laajentaa siten, että kaikki polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantolaitokset polttoaineesta riippumatta siirretään rekisteröintimenettelyn piiriin. Voimassa olevan sääntelyn mukaan kaasumaisia ja nestemäisiä polttoaineita käyttävien energiantuotantoyksiköiden osalta toiminta on rekisteröinnin piirissä, jos energiantuotantolaitoksen yhteenlaskettu polttoaineteho on alle 50 MW. Toiminta on aina luvanvaraista, jos laitokseen kuuluu yksikin kiinteitä polttoaineita käyttävä energiantuotantoyksikkö, jonka polttoaineteho on vähintään 20 MW. Luvanvaraiseksi tulisi jäädä vain ympäristönsuojelulain 28 ja 30 §:ssä mainitut erityistapaukset. Säädöksissä on jo nyt annettu riittävät määräykset haitallisten ympäristövaikutusten estämiseksi. Aluehallintovirasto esittää, että työ lainsäädännön muuttamiseksi tältä osin aloitettaisiin pikaisesti.

Ympäristöministeriö toteaa, että MCP- direktiivi edellyttää sen soveltamisalaan kuuluvilta polttolaitoksilta joko rekisteröintiä tai lupaa. Jäsenvaltiot saavat täysin itsenäisesti päättää sen, vaaditaanko kaikilta laitoksilta joko rekisteröintiä tai lupaa, vai määritelläänkö osa laitoksista rekisteröitäviksi ja osa luvanvaraisiksi. Asiantuntijalausunnossa tarkoitettuun voimassa olevaan sääntelyn mukaiseen kansalliseen luvanvaraisuusperusteeseen ei siten tarvitse tehdä muutoksia MCP - direktiiviin täytäntöön panemiseksi.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että asiantuntijalausunnossa esitetty ehdotus esitettiin jo direktiivin kansallista toimeenpanoa tukevassa työryhmässä, sekä sen jälkeen lausuntokierroksella. Tämä ilmenee hallituksen esityksestä. Hallituksen esityksestä ilmenee myös, että tuolloin jouduttiin toteamaan, ettei ehdotusta ole mahdollista viedä eteenpäin MCP - direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle asetetun tiukan aikataulun puitteissa. Hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että ehdotuksen toteuttamista tullaan kuitenkin harkitsemaan ympäristöministeriössä mahdollisimman pian, mahdollisesti jo vuoden 2018 aikana. Ympäristöministeriö suhtautuu siten ehdotuksen toteuttamiseen ja sen edellyttämään selvittämistyöhön myönteisesti.

Kuntaliitto toteaa, että MCP-direktiivin edellyttämien toimenpiteiden vaikuttavuus on huono kustannusten ja saavutettavien terveyshyötyjen kannalta. Rekisteröintivelvoite sisältää huomattavasti laajemman kirjon vaatimuksia kuin direktiivi edellyttää. Kuntaliitto painottaa tiedottamisen, kouluttamisen ja neuvonnan merkitystä sekä valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteensovittamisen kiirehtimistä.

Ympäristöministeriö toteaa, ettei MCP- direktiivin kustannustehokkuuteen liittyvä kritiikki ole uutta. Esityksessä on avoimesti tuotu esiin, että kustannustehokkuuteen liittyvien syiden vuoksi useat tahot kritisoivat MCP- direktiiviä jo sen neuvotteluvaiheessa. Esityksessä on myös avoimesti todettu, etteivät MCP- direktiivin edellyttämät päästövähennystoimet ole Suomessa yhtä kustannustehokkaita kuin muualla Euroopassa.

MCP- direktiivin kustannustehokkuuteen liittyvä kritiikki ei ole laantunut direktiivin kansallista toimeenpanoa valmisteltaessa. Kritiikistä huolimatta MCP- direktiivin velvoitteet on pantava kansallisesti täytäntöön täysimääräisinä, toki hyödyntäen kaikki MCP- direktiiviin perustuvat jousto- ja kevennysmahdollisuudet.

Ympäristöministeriö korostaa, että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus ja uusi PIPO- asetus sisältävät MCP- direktiivin mukaiset pitkät siirtymäajat olemassa oleville energiantuotantolaitoksille ja – yksiköille. Pitkillä siirtymäajoilla mahdollistetaan olemassa olevien energiantuotantolaitosten ja - yksiköiden mahdollisimman kustannustehokas siirtyminen MCP - direktiivin vaatimusten noudattamiseen.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että MCP- direktiiviin perustuvat jousto- ja kevennysmahdollisuudet huomioidaan uudessa PIPO- asetuksessa. Pitkien siirtymäaikojen lisäksi nämä jousto- ja kevennysmahdollisuudet kohtuullistavat MCP- direktiivin vuoksi tiukentuvia päästövaatimuksia.

Ympäristöministeriö haluaa myös tuoda esiin, että uuden PIPO -asetuksen ympäristönsuojeluvaatimukset tulevat koostumaan sekä MCP- direktiiviin perustuvista että puhtaasti kansallisista säännöksistä. Uuden PIPO -asetuksen kansallisiin ympäristönsuojeluvaatimuksiin on tarkoitus lisätä nykyiseen PIPO- asetukseen verrattuna useita kevennyksiä ja joustomahdollisuuksia erityisesti pienille ja vähän käyville energiantuotantoyksiköille. Näilläkin kevennyksillä ja joustomahdollisuuksilla on tar-

koitus osaltaan ehkäistä saavutettaviin ympäristöhyötyihin nähden kohtuuttomia investointeja varmistaen kuitenkin, että energiantuotannon ympäristönsuojelun taso pysyy Suomessa edelleen korkeana.

Ympäristöministeriö toteaa, että MCP- direktiiviin perustuvan uuden sääntelykokonaisuuden omaksuminen ja sujuva soveltaminen edellyttävät oikea-aikaista tiedottamista, kouluttamista ja neuvontaa. Ympäristöministeriö tulee toteuttamaan tiedottamista, kouluttamista ja neuvontaa tiiviissä yhteistyössä Suomen Kuntaliiton ja muiden toimijoiden kanssa

Ympäristöministeriö pitää erittäin tärkeänä sitä, että valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteensovittamista kehitetään niin nopealla aikataululla, kuin mahdollista. Tämä mahdollistaisi sen, että kuntien toimivaltaan kuuluvia toimintoja koskevat tiedot saataisiin helposti ja kattavasti osaksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmää. Asia on huomioitu hallituksen esityksessä ja siihen liittyvä kehitystyö on parhaillaan käynnissä.

Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Vapo Oy ja Paikallisvoima ry esittävät muutoksia niihin valmisteilla olevan uuden PIPO-asetuksen säännöksiin, jotka koskevat vähän käyvien yksiköiden päästöraja-arvoja sekä nestemäisten polttoaineiden varastointia ja käsittelyä. Vapo Oy esittää muutoksia myös asetuksen nestemäisten polttoaineiden varastointia ja öljyisten jätevesien käsittelyä koskeviin säännöksiin. Lisäksi Vapo Oy esittää vaihtoehtoisena ratkaisuna, että asetuksessa kaksoisvaippasäiliö tulisi hyväksyä vastaavan tasoiseksi vuotojenhallintarakenteeksi kuin suoja-allas.

Ympäristöministeriö toteaa, että asetuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä päättää valtioneuvosto. Ympäristöministeriö korostaa, että MCP- direktiivin kansalliselle toimeenpanolle säädetty määräaika on umpeutumassa. Kaikki muutokset uuden PIPO- asetuksen sääntelyyn tässä vaiheessa valmistelua heikentävät mahdollisuuksia saada kansallinen toimeenpano tehtyä määräajan puitteissa. Joka tapauksessa ympäristöministeriö toteaa asiantuntijalausunnoissa esitetyistä muutoksista kuitenkin seuraavaa:

Uudessa PIPO-asetuksessa on tarkoitus ottaa käyttöön MCP-direktiivin mukaiset siirtymäajat vuosiin 2025 ja 2030 asti. Olemassa olevat energiantuotantoyksiköt, mukaan lukien vähän käyvät yksiköt, alkavat noudattaa direktiivin mukaisia päästöraja-arvoja vasta siirtymäaikojensa jälkeen. Uuden PIPO- asetuksen valmistelun aikana on tehty poliittinen linjaus siten, että siirtymäaikojensa ajan kyseiset yksiköt noudattavat nykyisen, vuodesta 2013 voimassa olleen PIPO-asetuksen mukaisia päästöraja-arvoja. Tätä linjausta ei ole asiantuntijalausuntojen perusteella muutettu.

Ympäristöministeriö toteaa, että ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta kemikaaliturvallisuuslain säännökset polttoaneiden käsittelystä ja varastoinnista sekä öljyä sisältävien vesien käsittelystä eivät välttämättä ole riittävät. Tämän vuoksi lähtökohtana on ollut, että PIPO-asetuksen ja kemikaaliturvallisuuslainsäädännön säännökset ovat osittain toisiansa täydentäviä. Näin ollen ympäristöministeriö katsoo, ettei PIPO-asetuksen kyseisiä asioita koskevia säännöksiä tule poistaa ilman poiston vaikutusten huolellista selvittämistä. Muussa tapauksessa poisto voisi johtaa maaperään sekä pohja- ja pintavesiin kohdistuvien ympäristöriskien kasvamiseen.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että PIPO- asetuksen valmistelun yhteydessä on jo yhteistyössä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) kanssa poistettu ristiriitaisuus kemikaaliturvallisuuslain ja uuden PIPO- asetuksen sääntelyn välillä. Tämän

johdosta (Tukes) nykyisessä PIPO-asetuksessa oleva maininta kaksoisvaippasäiliöstä on tarkoitus poistaa nimenomaan Tukesin esityksestä. Tämä poisto ei muuta sitä, että toimivaltainen viranomainen voi edelleenkin tapauskohtaisesti arvioida kaksoisvaippasäiliön olevan vastaavan tasoinen vuotojenhallintarakenne kuin suoja-allas.

Asiantutijalausuntojen perusteella ympäristöministeriö tulee yhteistyössä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) kanssa tutkimaan mahdolliset sääntelyn päällekkäisyydet ja tekemään sen pohjalta johtopäätökset mahdollisista muutostarpeista uuden PIPO- asetuksen sääntelyyn.

Ympäristöministeriö haluaa kuitenkin korostaa sitä, että uusien merkittäviä selvitystarpeita edellyttävien muutosehdotusten esittäminen jo nykyiseen PIPO- asetukseen sisältyviin ympäristönsuojeluvaatimuksiin aivan asetuksen valmistelun loppuvaiheessa on erittäin ongelmallista, koska MCP -direktiivin täytäntöönpano edellyttää sekä tarvittavien lakimuutosten että uuden PIPO -asetuksen pikaista voimaansaattamista.

Bioenergia ry toteaa, että laajennettaessa lainsäädäntöä entistä pienempiin laitoksiin, tulee huomioida siirtymäajat ja minimoida hallinnollinen taakka. Lisäksi rekisteröinnin sujuvuus, nopeus ja viranomaisten aktiivinen tiedottaminen tärkeää.

Ympäristöministeriöllä ei ole huomautettavaa Bioenergia ry:n asiantuntiojalausuntoon. Siirtymäaikojen ja tiedottamisen osalta ympäristöministeriö viittaa edellä Kuntaliiton asiantuntijalausuntoon esittämiinsä kommentteihin.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry vastustaa muiden rekisteröitävien toimintojen rekisteröintiajan lyhentämistä 90 vuorokaudesta 60 vuorokauteen. Lisäksi ehdotetaan MCP-direktiivin vaatimusten täytäntöönpanoa lyhyemmillä kuin nyt esitetyillä siirtymäajoilla.

Ympäristöministeriö toteaa, että polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantoyksiköiden rekisteröintiaika muutetaan MCP-direktiivin mukaisesti nykyisestä 90 vuorokaudesta 30 vuorokauteen. Muiden toimintojen rekisteröintiajan lyhentäminen 90 vuorokaudesta 60 vuorokauteen on perusteltu hallituksen esityksessä. Perusteluissa tuodaan esiin mm. että voimassa olevan sääntelyn lähtökohtana on ollut, että rekisteröintimenettelystä viranomaisille aiheutuva työmäärä ja toiminnanharjoittajille aiheutuva hallinnollinen taakka on kaikkien toimintojen osalta sama. Näin ollen ei olisi perusteltua jättää muiden toimintojen rekisteröinnille voimaan nykyistä 90 päivän määräaikaa samanaikaisesti, kun kesisuurten energiantuotantolaitosten osalta määräaikaa joudutaan EU – sääntelyn johdosta tuntuvasti lyhentämään. Kaikkien rekisteröitävien toimintojen osalta 30 päivän määräaika ei olisi mahdollista sen vuoksi, ettei kunnissa välttämättä olisi tähän riittävästi viranomaisvoimavaroja.

Ympäristöministeriö toteaa näkemyksenään, ettei MCP -direktiivin vaatimusten täytäntöönpano lyhyemmillä kuin nyt esitetyillä siirtymäajoilla olisi käytännössä mahdollista. Tällainen sääntelyvaihtoehto ei ole ollut missään vaiheessa lähtökohtana MCP- direktiivin kansallista toimeenpanoa tukeneessa työryhmässä. Lisäksi kyse olisi MCP- direktiiviä tiukemmasta kansallisesta sääntelystä, joka olisi vastoin pääministeri Sipilän hallitusohjelmaa. Hallitusohjelman mukaan EU-säännösten toimeenpanossa pidättäydytään kansallisesta lisäsääntelystä.

2. Ympäristöministeriön korjausehdotukset hallituksen esitykseen

Lakiehdotuksen 106 a §:n 8 kohta

Määritelmiä koskevan ehdotetun 106 a §:n 8 kohdassa käytetty termi ”petrolikoksi” pitäisi muuttaa termiksi ”öljykoksi”. Näin terminologia olisi yhdenmukainen mm. Tilastokeskuksen polttoaineluokituksen kanssa. Tilastokeskuksen polttoaineluokitus (http://www.stat.fi/tup/khkinv/khkaasut_polttoaineluokitus.html) käyttää nimeä öljykoksi/petroleumkoks.

Öljykoksi ja petrolikoksi pohjautuvat samaan termiin petroleum coke, erotuksena hiilikoksista. Petroleum on öljyn yleistermi. Petroli taas kokonaan eri tuote (kuten lentopetroli, valopetroli) ja se on englanniksi kerosine, eikä siitä tehdä koksia.

Muutoksen johdosta määritelmiä koskevan ehdotetun 106 a §:n 8 kohta kuuluisi seuraavasti (*muutokset yliviivattu ja kursivoitu):*

> 8) jalostamopolttoaineella raakaöljyn jalostamisen tislaus- ja konversiovaiheesta saatavia kiinteitä, nestemäisiä tai kaasumaisia poltettavia aineita, mukaan lukien jalostamon polttokaasu, synteesikaasu, jalostamon öljyt ja ~~petrolikoksi~~ *öljykoksi*.

Lakiehdotuksen 106 e §

Tietojen rekisteröintiä ja julkaisemista koskevan ehdotetun 106 e §:n sanamuoto jättää epäselväksi sen, keitä "toimivaltaiset viranomaiset" ovat. Selkeyden vuoksi säännöksessä olisi syytä täsmentää, että rekisteröintivelvoite (ja siten myös tietojen julkaisuvelvoite) koskee kunnan ympäristönsuojeluviranomaista, tai jos toiminta on luvanvaraista ja toimivaltainen lupaviranomainen on valtion ympäristölupaviranomainen, valtion ympäristölupaviranomaista. Pykälän sanamuotoa olisi siis tarpeen täsmentää kuulumaan seuraavasti (*muutokset yliviivattu ja kursivoitu):*

> *Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen, tai jos toiminta on luvanvaraista ja toimivaltainen lupaviranomainen on valtion ympäristölupaviranomainen, valtion ympäristölupaviranomaisen* ~~Toimivaltaisten viranomaisten~~ on pidettävä rekisteröitäviä ja luvanvaraisista keskisuuria energiantuotantolaitoksia koskevista tiedoista rekisteriä. Rekisteriin talletetuista tiedoista on yleisessä tietoverkossa julkaistava keskisuuria polttolaitoksia koskevan direktiivin 9 artiklassa ja liitteessä 1 tarkoitetut tiedot lukuun ottamatta henkilötietoja. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin, mitä rekisteriin talletettuja tietoja julkaistaan yleisessä tietoverkossa.