LISÄSELVITYS UUDEN PÄÄSTÖKATTODIREKTIIVIN EDELLYTTÄMÄN KANSALLISEN ILMANSUOJELUOHJELMAN TARKOITUKSESTA JA OIKEUDELLISESTA LUONTEESTA (HE 117/2018 vp)

YM/YSO / Lainsäädäntöneuvos Katariina Haavanlammi

Uuden päästökattodirektiivin 6 artiklaan perustuen kansallinen ilmansuojeluohjelma laaditaan direktiivissä asetettujen kansallisten päästövähennysvelvoitteiden toteuttamiseksi sekä direktiivin 1 artiklan mukaisten ihmisten terveyteen ja ympäristöön liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisin sanoen ympäristöministeriön johdolla laadittavassa kansallisessa ilmansuojeluohjelmassa tulee 1) määritellä toimet, joilla Suomelle asetetut kansallisen päästövähennysvelvoitteet täytetään. Lisäksi ohjelmassa tulee 2) määritellä toimet joilla ilmanlaatua voidaan muutoin parantaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Viimeksi mainittu liittyy esimerkiksi siihen, että yhdyskuntailman pienhiukkaspitoisuudelle ei ole pystytty toteamaan ehdotonta ihmisten terveyden kannalta turvallista kynnystasoa (WHO, 2006.) Lukuisissa tutkimuksissa on todettu, että pienetkin pienhiukkaspitoisuudet ovat terveydelle haitallisia ja pienhiukkasaltistuksen rajoittaminen on terveydelle edullista pienilläkin pitoisuustasoilla.

Kansallisen ilmansuojeluohjelman laatimisen aikana tehtyjen arvioiden mukaan Suomea koskevat päästövähennysvelvoitteet toteutunevat jo nykyisen päästösääntelyn sekä mm. keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman sekä ilmasto- ja energiastrategian mukaisin toimin. Tämän vuoksi ohjelman sisältö tullee painottumaan toimiin, joilla ilmanlaatua muutoin voidaan parantaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Kyse on siis itse asiassa puhtaasti kansallisista lisätoimista, joille EU- lainsäädäntö ei sellaisenaan aseta mitään konkreettista tavoitetasoa.

Kansallinen ilmansuojeluohjelma ei sellaisenaan luo millekään taholle oikeuksia tai velvollisuuksia, eikä ohjelma voi myöskään olla muutoksenhaun kohteena. Muunlainen ratkaisu edellyttäisi tarvittavan oikeusturvamekanismin säätämistä. Tämän vuoksi suunnitelman toimeenpanon edellyttämän toimivallan tulee perustuslain 80 §:n mukaisesti perustua lain säännöksiin, jos toimeenpanossa asiallisesti ottaen on kyse yksilöön kohdistuvien velvollisuuksien asettamisesta. Suunnitelmassa ei siten esimerkiksi suoraan voida kieltää jotain toimintaa taikka asettaa päästöraja-arvoja millekään päästösektorille. Tarvittaessa yhdeksi kansallisen ilmansuojeluohjelman toimeksi voitaisiin kyllä määritellä esimerkiksi kansallisten päästöraja-arvojen säätäminen jollekin päästösektorille. Niiden konkreettinen valmistelu toteutettaisiin kuitenkin normaalia säädösvalmistelumenettelyä noudattaen.

Tällä hetkellä vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei kansallisessa ilmansuojeluohjelmassa tulla esittämään mitään kansallista päästöraja-arvosääntelyä. Esimerkiksi puun pienpolton pienhiukkaspäästöjen vähentämisessä keskeisinä keinoina nähdään ennemminkin muut kuin säädösperusteiset keinot eli tietoisuuden lisääminen hyvistä polttomenetelmistä sekä teknologian kehittämisen edistäminen. Kuluttaja voi vaikuttaa päästöihinsä käyttämällä puhtaita ja kuivia puita hyvin toimivassa pesässä.

Uuden päästökattodirektiivin edellyttämän kansallisen ilmansuojeluohjelman oikeudellinen luonne vastaa itse asiassa niin sanotun ilmanlaatudirektiivin (2008/50/EY) edellyttämän ilmansuojelusuunnitelman oikeudellista luonnetta. Suomessa kyseisen suunnitelman laatiminen on ympäristönsuojelulain 145 §:ssä säädetty kuntien velvollisuudeksi. Jo ilmanlaatudirektiivin kansalliseen toimeenpanoon liittynyttä hallituksen esitystä (HE 200/2010 vp) käsitellessään ympäristövaliokunta kiinnitti huomiota pienhiukkaspäästöjen aiheuttamiin terveysriskeihin ja niiden vähentämiseksi tarvittavien kansallisten toimien tarpeeseen (YmVM 13/2010). Valiokunta totesi tuolloin seuraavasti:

> ”Valiokunta pitää uudistusta tarpeellisena, koska nykyisen tiedon valossa pienhiukkaset ovat suurin ilman epäpuhtauksien aiheuttama terveysriski EU:n alueella. Pienhiukkaset aiheuttavat merkittäviä terveyshaittoja, jotka on todettu myös Suomen suhteellisen alhaisilla pitoisuustasoilla. Pienhiukkasista aiheutuu meillä vuosittain arviolta 1 300—2 500 ennenaikaista kuolemaa ja sen lisäksi heikentynyttä toimintakykyä kymmenillä tuhansilla hengitys- ja sydänsairailla sekä pikkulapsilla. Valiokunta korostaa sekä kansallisten että kansainvälisten toimenpiteiden tarvetta pienhiukkaspäästöjen vähentämiseksi.”

Uuden päästökattodirektiivin edellyttämässä kansallisessa ilmansuojeluohjelmassa voidaan linjata pienhiukkaspäästöjen vähentämiseksi tarvittavat kansalliset toimet. Näiden linjausten toimeenpanossa tulee luonnollisesti noudattaa edellä selostettuja perustuslaillisia vaatimuksia.