Valiokunnan lausunto YmVL 14/2017 vp– E 23/2017 vp

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnista (E 23/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan tiedoksi.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Elise Sahivirta, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komission tiedonanto ja maaraportit

Komissio antoi 3.2.2017 tiedonannon EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi: Yhteiset haasteet ja toimien yhdistäminen parempien tulosten aikaansaamiseksi, jolla käynnistettiin uusi menettelytapa arvioida EU:n ympäristölainsäädännön ja laajemmin EU:n ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Tiedonannossa yksilöidään jäsenvaltioille yhteisiä täytäntöönpanon haasteita, esitetään alustavia päätelmiä täytäntöönpanon puutteiden taustalla olevista syistä ja ehdotetaan yhteisiä toimia parempien tulosten aikaansaamiseksi. Tiedonannon liitteeseen on koottu maakohtaisissa raporteissa esitetyt suositukset. EIR-prosessi ei korvaa, eikä sen ole tarkoituskaan korvata EU-rikkomusmenettelyjä tai muita täytäntöönpanon valvonnan välineitä.

Tiedonannon oheisasiakirjoina ovat maakohtaiset raportit (28 kpl). Maaraportit perustuvat erityisesti alakohtaisten EU-säädösten täytäntöönpanokertomuksiin sekä ympäristön tilaa koskevaan Euroopan ympäristökeskuksen vuoden 2015 raporttiin. Raporteissa noudatetaan pääpiirteittäin unionin seitsemännen ympäristöalan toimintaohjelman (päätös N:o 1386/2013/EU) rakennetta ja

viitataan kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmaan sekä siihen liittyviin kestävän kehityksen tavoitteisiin niiltä osin kuin ne vastaavat EU:n ympäristölainsäädännön nykyisiä velvoitteita ja toimintapoliittisia tavoitteita.

Ensimmäisessä vaiheessa komissio on arvioinut ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon nykytilaa useilla ympäristöpolitiikan alueilla, kuten kiertotalous ja jätteet, luonnonsuojelu ja luonnon monimuotoisuus, ilmanlaatu ja melu sekä veden laatu ja vesitalous. Ilmastonmuutos ei sisälly ensimmäiseen arviointiin.

Lisäksi komissio on identifioinut perussyitä, jotka ovat yhteisiä täytäntöönpanon puutteille useissa jäsenvaltioissa: tehoton koordinointi hallinnon eri tahojen välillä, riittämättömät taloudelliset ja henkilöstöresurssit sekä tietämyksen ja tutkimustiedon puute.

EIR-prosessin on tarkoitus edetä kaksivuotisin syklein. Tiedonannon ja maaraporttien julkistamisen sekä ympäristöneuvostossa 28.2.2017 käydyn poliittisen keskustelun jälkeen on tarkoitus järjestää kahdenväliset maadialogit jäsenvaltioiden ja komission välillä vuoden 2017 aikana (mahdollisesti myös alkuvuoden 2018 aikana). Myös Peer 2 Peer -prosesseja on kaavailtu alkavaksi kesän 2017 aikana.

Suomen maaraportti

Pääasialliset mahdollisuudet ja vahvuudet:

Suomen merkittävimmiksi mahdollisuuksiksi komissio nimeää alat, joilla on jo vakaa tietopohja ja hyvät käytännöt, jotka mahdollistaisivat nykyistä paremman täytäntöönpanossa suoriutumisen. Tämä koskee erityisesti kiertotalouteen liittyviä toimia, joilla voitaisiin lisätä Suomen resurssituottavuutta sekä poltettavien jätteiden suuren määrän vähentämistä suosimalla yhdyskuntajätteiden kierrätystä. Lisäksi Suomi voisi jakaa laajemmin muiden maiden kanssa innovatiivisia toimintamallejaan niillä aloilla, joilla Suomi on ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kärkimaa. Hyviä esimerkkejä ovat erityisesti integroitu LIFE-hanke "Freshabit", joka on tärkeä esittelyhanke siitä, miten eri alat saadaan mukaan vesipuitedirektiivin ja luonto- ja lintudirektiivin täytäntöönpanoon. Suomi on myös edistynyt erityisen pitkälle Natura 2000 -suojelualueiden nimeämisessä erityisten suojelutoimien alueiksi (SAC).

Komissio nostaa Suomen vahvuutena esille sen, että biotalous ja puhtaat ratkaisut on asetettu keskeisiksi korkean tason kärkihankkeiksi Suomen hallituksen strategisessa hallitusohjelmassa. Lisäksi huomioidaan Suomen hallituksen 300 miljoonan euron lisärahoituksen kohdistaminen biotalouden, kiertotalouden ja cleantechin strategiseen kehittämiseen ja investointeihin kaudella 2016—2018. Julkisen rahoituksen lisänä tämä valinta heijastelee komission näkemyksen mukaan laajaa poliittista tukea talouden ja teollisuuden viemiseksi kiertotalouden suuntaan pitkällä aikavälillä.

Komissio katsoo, että jätehierarkian parempi toteuttaminen edellyttää Suomelta lisätoimia. Komission näkemyksen mukaan Suomen pitäisi keskittyä jätteiden synnyn ehkäisyyn sekä jätteiden kierrätyksen edistämiseen niiden polttamisen sijaan. Lisäksi komissio toteaa, että taloudelliset kannustimet, kuten yhdyskuntajätteen polttovero, voisivat tukea kierrätystä.

Meriympäristön osalta raportissa nostetaan esille Suomen vuonna 2014 laatima merialueiden valvontaohjelma, joka on monilta osin hyvin kehittynyt ja asianmukainen. Komissio kuitenkin katsoo, että sitä pitää edelleen muokata ja kehittää, jotta se tarjoaa asianmukaiset puitteet tavoitteiden saavuttamisen seurantaan.

Luonnonsuojelun osalta komissio katsoo, että Suomessa tarvitaan lisätoimia, jotta Natura 2000 -verkoston meriosa-alue saadaan päätökseen sekä taataan alueiden suojelu ja hallinta suojeltujen elinympäristöjen ja lajien halutun suojelutilan saavuttamiseksi.

Tehokkaan hallinnon ja osaamisen osalta todetaan, että Suomi on vuoden 2013 eurooppalaisen hallinnon laatuindeksissä toisella sijalla kaikista jäsenvaltiosta, ja että Ahvenanmaan maakunta on ensimmäisellä sijalla kaikista Euroopan alueista. EU:n lainsäädännön noudattaminen on hyvin varmistettu Suomessa. Rikkomukset ja kantelut liittyvät usein luonnonsuojelun eri näkökulmiin, jotka toisinaan kiinnittävät kansalaisyhteiskunnan huomion. Komissio katsoo, että Suomen viranomaiset tekevät aktiivista yhteistyötä Euroopan komission kanssa ratkaistakseen syntyvät ongelmat. Suomi on saattanut EU-säädökset asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään. Suomen lainsäädäntö takaa tehokkaat oikeussuojakeinot ympäristöasioissa.

Ympäristöverotuksen osalta komissio toteaa, että muihin jäsenvaltioihin verrattuna Suomen ympäristöverot ovat hieman keskiarvoa korkeammat. Komission näkemyksen mukaan Suomi hyötyisi ympäristön kannalta haitallisten tukien poistamisesta, etenkin niiden, jotka komission maaraportin mukaan liittyvät sähköön, turpeennostoon ja dieseliin.

Pääasialliset haasteet:

Komissio arvioi Suomen tärkeimmiksi EU-lainsäädännön täytäntöönpanohaasteiksi ilmanlaadun (typpidioksidi) parantamisen Helsingin seudulla sekä vesien laatua pilaavan maatalouden hajakuormituksen vähentämisen.

Ilmansaasteiden ja liikenteen osalta komissio huomauttaa, että vuonna 2014 EU:n ilmanlaatudirektiiviin perustuvien raja-arvojen ylityksiä rekisteröitiin typpidioksidipitoisuuden vuosittaisen keskiarvon osalta Suomessa yhdellä ilmanlaadun seuranta-alueella (HSY:n ilmanlaadun seuranta-alueeseen kuuluvassa Helsingissä, jonka osalta vaatimustenmukaisuus tuli osoittaa vasta vuodesta 2015 lähtien). Lisäksi ainakin yhdellä ilmanlaadun seuranta-alueella ylitettiin myös arsenikin ja bentso(a)pyreenin pitoisuuksien vuosittainen tavoitekeskiarvo. Joinakin vuosina myös kadmiumin ja nikkelin tavoitearvot voivat ylittyä. Komission mukaan Suomen pitää lisätä toimia EU:n ilmanlaatua koskevien vaatimusten täyttämiseksi ja vähentää päästöjä ilmaan täyttääkseen kansallisista päästörajoista annetun direktiivin vaatimukset.

Suomen vesien suurimmaksi ongelmaksi komissio nimeää hajakuormituksen, joka vaikuttaa 20 prosenttiin pintavesistämme. Komissio tukeutuu näkemyksessään HELCOM-arvioon typen normalisoidusta typpikuormasta ja toteaa, että sen mukaan Suomen typpikuormitus Perämereen on kasvanut. Komissio toteaa, että Suomen pitää panostaa veden laadun parantamiseen vähentämällä maatalouden aiheuttamaa hajakuormitusta. Komissio on lisäksi huolissaan metsien lannoituksesta, joka saattaa myös aiheuttaa huuhtoutumista Itämereen.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää komission käynnistämää EIR-prosessia ja siihen liittyvää tiedonantoa tervetulleena. Komission kokoama laaja arvio EU:n ympäristölainsäädännön ja -politiikan tilasta tarjoaa hyvän pohjan jatkotyölle, mukaan lukien unionin seitsemännen ympäristöalan toimintaohjelman ja Agenda 2030 kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanon.

Suomi pitää perusteltuna, että komissio on tiedonannossaan keskittynyt jäsenvaltioille yhteisiin haasteisiin ja esittää havaintojaan täytäntöönpanoon liittyvien puutteiden mahdollisista perussyistä. Vaikka arviointia olisi jatkossa perusteltua laajentaa muille aloille (kuten ilmasto ja teollisuuden päästöt) on pidettävä huoli siitä, että arvioinnissa keskitytään edelleen täytäntöönpanon kannalta keskeisiin horisontaalisiin kysymyksiin. Erityisen keskeistä on tarkastella toisiinsa läheisesti liittyvien politiikkateemojen keskinäistä koherenssia, jota Suomi on aiemminkin korostanut mm. kiertotalouden ja ilmastopolitiikan välillä.

Suomi pitää yleisesti ottaen kannatettavina komission täytäntöönpanon tueksi esittämiä toimenpiteitä, kuten horisontaalisiin kysymyksiin keskittyviä poliittisia keskusteluja neuvostossa ja muissa toimielimissä, maakohtaisten dialogien järjestämistä sekä hyvien käytäntöjen jakamista ja vaihtamista ("Peer 2 Peer"). Toimenpiteiden ja erityisesti hyvien käytäntöjen jakaminen ja komission siihen tarjoama tuki on tärkeää. Suomi korostaa, että EIR-prosessissa tulee hyödyntää jo olemassa olevaa tietopohjaa sekä esimerkiksi Agenda 2030 seurannan yhteydessä tehtävää kansallista indikaattorityötä. Prosessi ei saa johtaa uusiin jäsenvaltioiden raportointivelvollisuuksiin.

Suomi korostaa, että EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpano on jäsenvaltioiden vastuulla ja painottaa erityisesti alueiden keskeistä roolia täytäntöönpanossa. EIR-prosessi voi osaltaan tarjota keinoja edistää tehokasta ja yhdenmukaista täytäntöönpanoa myös alueilla. Suomi harkitsee komission kanssa järjestettävän maadialogin järjestämistä vuoden 2017 loppu- tai vuoden 2018 alkupuolella ja sen kytkemistä tulevaisuudessa alueiden vastuulla olevaan täytäntöönpanorooliin, erityisesti käynnissä oleva aluehallintouudistus huomioon ottaen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta korostaa, että jo pitkään keskeinen ongelma EU:n ympäristönsuojelutoimien edistymisessä on ollut ympäristölainsäädännön puutteellinen täytäntöönpano. EU:n laajuisia, kunnianhimoisia strategioita ja lainsäädäntöä on saatu aikaan, mutta vasta täytäntöönpanoa tehostamalla näiden tavoitteet voivat toteutua käytännössä. Ympäristölainsäädännön täytäntöönpano ja sen valvonta on kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten yhteinen tehtävä. Tiedonkulku on usein puutteellista ja viranomaisten resurssit riittämättömät. Seurantatoimien tehokkuus vaihtelee eri maissa, tiedot voivat olla hajanaisia ja vanhentuneita. Jos tiedonkulku ja reagointi kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla olisi parempaa ja tiedot paremmin saatavilla, voitaisiin ympäristöongelmat myös tunnistaa nopeammin.

Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaan yhtyen tervetulleena ja kannatettavana, että komissio pyrkii nyt uudenlaisen täytäntöönpanon arviointimenettelyn avulla saamaan parempia tuloksia

aikaiseksi. Tärkeää on myös, että uusi menettely ei korvaa tai poista olemassa olevia EU-rikkomusmenettelyjä tai muita täytäntöönpanon valvonnan välineitä.

Valiokunta korostaa, että ympäristölainsäädännön tehokkaalla täytäntöönpanolla voidaan ehkäistä ympäristölle aiheutuvia haittoja ja näin täytäntöönpanon kustannukset voivat jäädä myös pienemmiksi kuin laiminlyönnistä aiheutuvien haittojen pitkäaikaiset kunnostustoimet.

Valiokunta toteaa, että EU:n 7. ympäristöalan toimintaohjelma (2013—2020) sisältää EU:n ympäristöpolitiikan ytimen. Sen peruslähtökohtia ovat resurssitehokkuutta koskeva etenemissuunnitelma, biologista monimuotoisuutta koskeva strategia 2020 ja etenemissuunnitelma siirtymisestä kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuoteen 2050 mennessä. Ohjelman ensisijaisia tavoitteita ovat luonnonpääoman suojelu, säilyttäminen ja parantaminen; kestävä, resurssitehokas ja vähähiilinen kasvu sekä ympäristöön liittyvien terveysuhkien torjuminen. Erityisesti toimintaohjelmassa painotetaan myös lainsäädännön täytäntöönpanon tehostamista ja politiikkojen johdonmukaisuuden varmistamista.

Valiokunta korostaa, että myös uudessa täytäntöönpanon arviointimenettelyssä on tärkeää pyrkiä arvioimaan erityisesti biologista monimuotoisuutta, kiertotaloutta ja hiilineutraaliustavoitetta koskevien tavoitteiden keskinäisiä riippuvuussuhteita ja käytännön toteutumista. Olisi tärkeää nostaa esiin myös täytäntöönpanon laiminlyönnin mahdolliset vaikutukset muissa maissa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi puutteellisista ilmansuojelutoimista johtuvien ilmansaasteiden kaukokulkeumat muihin maihin tai lintujen laiton metsästys muuttoaikana, jolloin linnut eivät pääse perille pesimäalueelleen tai palaamaan sieltä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Riitta Myller sd

jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk
varajäsen Arto Pirttilahti kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos