

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi teollisuuslaitosten ympäristötietojen ilmoittamisesta ja teollisuuspäästöportaalin perustamisesta (päästöportaaliasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi teollisuuslaitosten ympäristötietojen ilmoittamisesta ja teollisuuspäästöportaalin perustamisesta (päästöportaaliasetus) (U 51/2022 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Juha Lahtela, ympäristöministeriö
- projektipäällikkö Maarit Hellstedt, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Teo Kangaspunta, työ- ja elinkeinoministeriö
- asiantuntija Airi Kulmala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- puheenjohtaja Tero Hosike, Pihvikarjaliitto ry
- toiminnanjohtaja Hanna Hamina, Suomen Siipikarjaliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Kalankasvattajaliitto ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Sikayrittäjät ry
- Metsäteollisuus ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen ilmastopaneeli

Valiokunnan lausunto MmVL 20/2022 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa E-PRTR-asetuksen korvaamista uudella asetuksella. Komission ehdotuksen tavoitteena on, että päästöportaali antaisi laajemmin EU-tason tietoa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavista toiminnoista sekä niiden päästöistä ja jätteistä. Tavoitteina uudistamisessa ovat asetuksen velvoitteiden yhdenmukaistaminen muissa säädöksissä olevien raportointivelvoitteiden kanssa ja raportoitavien tietojen suhteuttaminen teollisten ja muiden toimintojen toimintatietoihin.

Asetusehdotuksella laajennetaan ja täsmennetään jäsenvaltioiden raportointivelvollisuutta teollisista toiminnoista, eläinsuojista, vesiviljelystä ja niiden päästöistä. Asetuksella säädettäisiin verkkopalveluna toteutettavan teollisuuspäästöportaalin sisällöstä ja muodosta, jäsenvaltion velvollisuudesta osaltaan huolehtia raportoitavien tietojen julkaisemisesta sekä täsmennetään jäsenvaltion velvollisuutta säätää asetuksen nojalla hyväksytyjen kansallisten toimenpiteiden rikkomisen seuraamuksista.

Asetuksella pantaisiin toimeen Århusin yleissopimuksen epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevista rekistereistä laaditun Kiovan pöytäkirjan mukaiset vaatimukset, jotka on saatettu Suomessa voimaan asetuksella (SopS 22/2009).

Soveltamisalan laajennukset

Voimassa olevan asetuksen mukaan Suomessa on raportointivelvollisia laitoskokonaisuuksia 923, joissa on 1303 toimintoa. Ehdotuksen mukaan sisältämät tiedot koottaisiin teollisuuspäästödirektiivin liitteiden mukaisista toiminnoista, joita Suomessa on tällä hetkellä 1300 910 laitoksessa. Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalan laajenemisen myötä myös asetuksen soveltamisalaan kuuluvien toimintojen määrä kasvaisi. Sen lisäksi raportointivelvollisia olisivat polttoaineteholtaan vähintään 20 MW, mutta alle 50 MW polttolaitokset (lisäys noin 60 polttolaitosta) ja tuotantokapasiteetiltaan 100–1000 tonnia vuodessa kalaa tai äyriäisiä tuottavat laitokset (lisäys 100–200 kalankasvatus- tai kalanviljelylaitosta). Merkittävin muutos Suomessa olisi ehdotuksen mukaisen raportointivelvollisuuden ulottaminen noin 1700 eläinsuojaan (nautojen, sikojen tai siipikarjan kasvatus, kun eläinyksiköitä on vähintään 150: 1624 toimintoa; Yhdistelmätilat, joilla on nauta-, sika- tai siipikarjaeläinyksiköitä yhteensä vähintään 150: 84 toimintoa). Voimassa olevan E-PRTR-asetuksen mukaan raportointivelvollisia ovat 136 polttoaineteholtaan yli 50 MW polttolaitosta, 174 siipikarjankasvattamoita, 98 sikalaa ja kaksi kalankasvatus- tai kalanviljelylaitosta. Asetusehdotuksen toteutuessa raportointivelvollisia toimintojen määrä kasvaisi 1303:sta noin 2500:aan.

Asetusehdotuksen mukaan toiminnoista raportoitaviin tietoihin lisätään veden, energian ja raaka-aineiden käyttö sekä tuotannon määrä, työntekijöiden määrä ja toiminta-aika ja lisäksi tiedot päästöjä aiheuttaneista onnettomuuksista. Lisäksi ehdotuksessa on eräitä tarkempia säännöksiä tietojen keräämisestä ja toimittamisesta toimivaltaiselle viranomaiselle.

Valiokunnan lausunto MmVL 20/2022 vp

Seuraamukset asetuksen vastaisesta toiminnasta

Jäsenvaltion tulisi säätää seuraamuksista asetuksen nojalla hyväksytyjen kansallisten toimenpiteiden rikkomisesta. Seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia, ja jäsenvaltioiden tulee kaikin tavoin panna tarvittavat seuraamukset toimeen.

Seuraamusten tulee olla vähintään sakkoja, joiden suuruus määrättäisiin rikkomukseen syyllistyneen oikeushenkilön liikevaihdon tai luonnollisen henkilön tulojen mukaan. Sakko tulee laskea niin, että sillä tehokkaasti poistetaan asetuksen vastaisella toiminnalla saatu taloudellinen hyöty. Sakon suuruuden tulee kasvaa säännösten vastaisen tilanteen toistuessa.

Seuraamuksista säädettäessä tulee ottaa huomioon teon luonne, vakavuus ja laajuus, onko kyseessä tahallinen teko vai laiminlyönti sekä rikkomuksen vaikutus väestöön tai ympäristöön pitäen mielessä tavoitteena oleva korkeatasoinen terveyden ja ympäristön suojeleminen.

Jäsenvaltion tulee säätää keinot, joilla estetään ja havaitaan edellä viitatus rikkomiset.

Muut muutokset

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltio voisi päättää, että se määrittää toiminnanharjoittajan puolesta eläinsuojien ja kalankasvatuksen tarkoituksellisesta toiminnasta aiheutuvat päästöt ilmaan, veteen ja maaperään. Jäsenvaltio toimittaisi tiedot komissiolle samalla tavalla kuin muiden toiminnanharjoittajien osalta.

Jäsenvaltioiden tulisi järjestelmällisesti julkaista asetuksessa tarkoitettut tiedot toiminnoista sekä niiden päästöistä ja jätteiden siirroista yleisön saataville Internetissä ilmaiseksi ja rekisteröityjen käyttäjien pääsyä rajoittamatta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta (ympäristötiedodirektiivi) artiklassa 4(1) ja (2) säädetyjä poikkeuksia. Poikkeukset koskisivat lähinnä kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuutta ja henkilötietoja. Nykyinen E-PRTR-asetus ei sisällä velvoitetta tietojen julkaisemiseen tietoverkossa, mutta Kiovan pöytäkirja sisältää velvoitteen ja allekirjoittaneet valtiot ovat näin sitoutuneet tekemään.

Komission ehdotuksessa määritellään unionin verkkopalvelun rakenne ja sisältövaatimukset asetuksen soveltamisalan ja siihen liittyvän sääntelyn mukaisen teollisuuden päästöjen esittämiseen ja tietojen yhdistämiseen sekä säädetään asiaan kuuluvien tietojen keräämisestä.

Ehdotetussa asetuksessa velvoitettaisiin jäsenvaltiot säätämään ajasta, jonka kuluessa toiminnanharjoittajien tulee raportoida toimivaltaisille viranomaisille päästöistä ilmaan, veteen ja maaperään sekä jätteiden siirroista laitosalueen ulkopuolelle. Toiminnanharjoittajien raportoimien tietojen tulee olla korkealaatuisia sekä tarkkoja, kattavia, yhdenmukaisia ja luotettavia. Tarkkuus on lisätty määritelmiin ja korostaa toimivaltaisten viranomaisten roolia ja tehtäviä.

Asetusta sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2026.

Valiokunnan lausunto MmVL 20/2022 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotukseen yleisesti ottaen myönteisesti. Valtioneuvosto tukee ehdotuksia tiedonsaannin parantamiseksi teollisten toimintojen ja maatalouden päästöistä ja yleisön tiedonsaannin tehostamiseksi. Valtioneuvosto tukee raportointivelvollisuuden laajentamista ja yhdenmukaistamista teollisuuspäästädirektiivin kanssa. Jatkotyössä pitäisi varmistaa, että esitetyt muutokset tosiallisesti parantavat kansalaisten tiedonsaantimahdollisuuksia suhteessa hallinnollisiin kustannuksiin.

Toimivallan siirto

Asetusehdotuksessa komissiolle siirrettäisiin määräaikaaisesti viideksi vuodeksi valta muuttaa luetteloa raportointivelvollisista toiminnoista sekä raportoitavista päästöistä ja niiden kynnsarvoista. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti säädösvallan siirtoon komissiolle soveltamisalaan kuuluvia toimintoja koskevan liitteen I osalta, koska kyse on asetuksen keskeisistä vaatimuksista, joista tulisi säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Soveltamisalan laajentamisen osalta valtioneuvosto voisi kuitenkin tarkastella asetusehdotusta selvästi tarkkarajaisempaa tiettyjä toimialoja koskevaa komissiolle delegoitua säädösvaltaa, jos jatkoneuvotteluissa tällainen osoittautuisi perustelluksi. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen liitteen I muuttamisessa tulisi olla toimintojen lisäämisen lisäksi mahdollisuus poistaa niitä raportointivelvollisuudesta. Päästöjen ja jätteiden siirtojen kynnsarvoja koskevan asetuksen liitteen II muuttaminen voisi olla joustavaa luonnontieteellisen ja lääketieteellisen tiedon perusteella sekä muun unionin lainsäädännön ja Kiovan pöytäkirjan mahdollisten muutosten vuoksi. Valtioneuvosto katsoo, että liitteen II osalta säädösvallan siirtoon voidaan suhtautua myönteisesti.

Lisäksi valtioneuvosto pitää asianmukaisena ehdotettua täytäntöönpanovallan siirtoa jäsenvaltioiden komissiolle tehtävien ilmoitusten osalta.

Seuraamukset

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen seuraamuksiin liittyvät velvoitteet sisältävät elementtejä, jotka eivät ole suoraan sovitettavissa suomalaiseseen seuraamusjärjestelmään. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti seuraamuksia koskeviin yksityiskohtaisiin ehdotuksiin, erityisesti koskien menettämisseuraamuksien kaltaista sakkorangaistusta sekä oikeushenkilöön kohdistuvia sakkoja ja niiden määrätymisperusteita, koska kyseessä on tietojen toimittamiseen liittyvät rikkomukset. Lisäksi tulee tarkentaa, mihin artikloihin seuraamukset liittyisivät. Jatkoneuvotteluissa näitä velvoitteita tulisi selvittää ja arvioida tarkemmin ja varmistaa, että kansallinen liikkumavara sallitaan kyseisten velvoitteiden osalta ja että rangaistavaksi säädettävät teot voidaan kansallisesti määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä. Jatkovalmistelussa tulee myös varmistaa, että lopullinen asetus ei sisällä kansallisen oikeusjärjestyksen perusratkaisujen vastaisia velvoitteita ja että seuraamuksia koskevat ehdotukset ovat yhdenmukaisia ympäristörikosdirektiiviehdotuksen ja sen jatkovalmistelun kanssa. Myös hallinnollisten seuraamusten tarpeellisuutta ja niiden soveltumista ympäristönsuojelulain kokonaisuuteen olisi arvioitava jatkovalmistelussa.

Muut asiat

Valiokunnan lausunto MmVL 20/2022 vp

Ympäristönsuojelulain 6 §:ssä säädetyn selvilläolovelvollisuuden mukaan toiminnanharjoittajan on oltava selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Ehdotettuun asetukseen sisältyy jäsenvaltioille mahdollisuus halutessaan määrittää ja raportoida asetuksen soveltamisalaan kuuluvien eläinsuojien ja kalankasvatuslaitosten päästöt. Valtioneuvosto katsoo, että toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuudesta huolimatta tietyissä tapauksissa voisi olla tarpeellista, että jäsenvaltio voisi halutessaan määrittää ja raportoida eläinsuojien ja kalankasvatuslaitosten päästöt toiminnanharjoittajan puolesta.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen valmistelussa tulee varmistaa teollisuuspäästödirektiiviehdotuksen huomioon ottaminen säädösten soveltamisalan yhtenevyyden varmistamiseksi ja toimeenpanon helpottamiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Nykyinen E-PRTR-asetuksen (European Pollutant Release and Transfer Registry Regulation) mukainen raportointi korvataan verkkopalveluna toteutettavalla teollisuuspäästöportaalilla. Suomessa toiminnanharjoittajien raportointivelvollisuus laajenee teollisuuspäästödirektiivin uudistamisen myötä 272 eläinsuojasta 1 700 eläinsuojaan. Vesiviljelyn osalta tuotantokapasiteetin kynnyksarvon alentaminen 1 000 tonnista 100 tonniin vuodessa kasvattaa raportointivelvollisten määrää neljästä 20:een.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan toiminnanharjoittaja käyttää vuosittaiseen raportointiin toiminnasta ja päästöistä sekä kokemuksesta riippuen noin yhden työpäivän. Asetusehdotuksen mukainen raportointi lisää Suomen ympäristökeskuksen arvion mukaan raportointiin kuluva aikaa 1–2 tunnilla. Tämä koskee niitä toimijoita, jotka ovat jo nykyisen raportoinnin piirissä. Asetusehdotus antaa useita mahdollisuuksia raportoinnin toteutukseen. Valiokunta katsoo, että raportointi on järjestettävä siten, että toiminnanharjoittajan sääntelytaakkaa ei lisätä.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus halutessaan määrittellä ja raportoida asetuksen soveltamisalaan kuuluvien eläinsuojien ja kalankasvatuslaitosten päästöt. Valtioneuvoston kannassa todetaan, että toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuudesta huolimatta tietyissä tapauksissa voisi olla tarpeellista, että jäsenvaltio voisi halutessaan määrittää ja raportoida eläinsuojien ja kalankasvatuslaitosten päästöt toiminnanharjoittajan puolesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaisella ratkaisulla on selviä myönteisiä taloudellisia vaikutuksia jo tällä hetkellä raportointivelvollisiin eläinsuojoihin ja kalankasvattamoihin. Komissio arvioi säästöjen olevan jopa 85 %. Lisäksi komissio arvioi viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten olevan vähäisiä. Valiokunta pitää lähtökohtana, että jäsenvaltio määrittää ja raportoi eläinsuojien ja kalankasvatuslaitosten päästöt toiminnanharjoittajan puolesta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto MmVL 20/2022 vp

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 29.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Katja Taimela sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola