

Asia: VN/35657/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamiseksi (ilmanlaatudirektiivi)

Ilmanlaadun turvaaminen, seuranta, hallinta, tiedottaminen ja mittausten laadunvarmennus

Kommenttinne ilmanlaadun seurantaa, hallintaa, tietojen toimittamista, tietovarantoa, ympäristön tilan seurantaa, tiedottamista ja mittausten laadunvarmennusta koskeviin pykäliin ja niiden perusteluihin (142 a–142 d, 143, 144, 144 a, 144 b ja 209 §)

SSAB Europe Oy:n Raahen tehtaan mielestä hallituksen esityksessä ja perusteluissa ei huomioida riittävästi tilanteita, joissa epäpuhtauksien raja-arvon ylittävät pitoisuudet aiheutuvat yhteisvaikutuksesta ympäristöluvallisen toimijan kanssa. ”Yksittäinen teollinen lähde” mainitaan kyllä sanana ”Ilman saastumisen keskittymän” määritelmässä, mutta määritelmää käytetään vain lakiesityksen § 142 ja ultrapienien hiukkasten yhteydessä. Lisäksi perusteluissa mainitaan ympäristölupavelvollisten toiminnanharjoittajien osallistumisesta ilmanlaadun seurannan kustannuksiin, sekä raja-arvojen ylittyessä tehtävien toimenpiteiden lisäkustannuksiin. Lakiesitys ja perustelut tunnistavat tilanteet, joissa esim. maantieliikenne voi aiheuttaa hiukkaspitoisuuksilla raja-arvot ylittäviä pitoisuuksia ja tällöin edellytetään viranomaisten välistä yhteistyötä. Mutta mitä tehdään tilanteessa, jossa kaupunki ei ole teollisen toimijan pääasiallinen valvoja, eikä teollinen toimija voi vaikuttaa tavallisesta asumisesta aiheutuviin päästöihin?

Ilmanlaadun parantamista koskevat suunnitelmat

Kommenttinne ilmansuojelusuunnitelmaa koskeviin pykäliin ja niiden perusteluihin (145 ja 145 a–145 c §)

HE:n perusteluissa mainitaan, että ”ilmansuojelun etenemissuunnitelman laadinta on todennäköistä Raahessa ja Lahdessa bentso(a)pyreenin osalta”. Hieman myöhemmin perusteluissa todetaan, että ”puun pienpoltosta aiheutuvan bentso(a)pyreenin vähentämiseksi tarvitaan paikallisia ja todennäköisesti myös valtakunnallisia toimia ja että puun pienpoltosta aiheutuvien bentso(a)pyreenien sekä samalla muiden PAH-yhdisteiden vähentäminen tiheästi asutuilla alueilla parantaa ilmanlaatua etenkin pientalovaltaisilla asuinalueilla”.

Perusteluissa ei kuitenkaan oteta huomioon sitä, että siinä missä Lahdessa nykyisen tavoitearvon ylittäneet pitoisuudet on mitattu pelkästään pientalovaltaisella asuinalueella(1), Raahen pitoisuudet ovat yhteisvaikutusta. Raahessa Lapaluodon mittausaseman sijainti on keskellä pientalovaltaista asuinalueita ja tehdasalueeseen nähden vallitsevien tuulen suuntien alapuolella, jolloin mitattavat pitoisuudet edustavat ns. worst case -tilannetta puun pienpolton ja terästehtaan (jossa bentso(a)pyreenin lähteeksi on todettu mm. koksamo) yhteisvaikutuksesta(2).

SSAB näkeekin tässä suuren ristiriidan: kumpikaan toimija ei pysty täysin vaikuttamaan siihen, miten toisen päästöt ja toimenpiteet päästöjen vähentämiseksi näkyvät pitoisuustasossa mittausasemalla. Lahden tilanne jo osoittaa sen, että vaikka tehdas tekisi kaikki mahdolliset toimenpiteet päästöjensä hillitsemiseksi, niin pitoisuustaso voi pelkästään puun polton seurauksena aiheuttaa b(a)p:n raja-arvon ylittymisen. Toisaalta kaupunki ei ole direktiivilaitoksen vastuualvoja ja vaikka paikallisella viranomaisella onkin vaikutusvaltaa myös direktiivilaitoksen toimintaan, niin millaisia toimenpiteitä kaupunki voi ilmansuojelusuunnitelmassaan kohtuudella edellyttää toimijalta, jonka toimintaa muutenkin jo säädellään BAT-päätöksillä ja ympäristöluvalla?

Lisäksi on huomioitava se, että asuinalueella mitattava vuositaso keskiarvo ja erityisesti bentso(a)pyreenin vuosikeskiarvon kehittymisen hankala ennustettavuus ei voi olla teollista toimintaa ohjaava mittari. Ympäristöluvallisella toimijalla päästöjä seurataan BAT-päätelmien, ympäristöluvan ja tarkkailusuunnitelman mukaisesti. Bentso(a)pyreenin vuosikeskiarvoon vaikuttaa merkittävästi vuodenaika ja kulloinkin vallitsevat sääolosuhteet, joihin teollinen toimija ei pysty itse vaikuttamaan. Kovat pakkasjaksot, jolloin myös ilman laimenemisolosuhteet ovat heikkommat, lisäävät pientalovaltaisella alueella puunpoltoa lämmitystarvetta, jolloin erittäin kylmällä alkuvuodella voidaan jo menettää mahdollisuudet vuosikeskiarvon alittamiselle – tai vastaavasti vuoden loppuun sattuva pakkasjakso voi nostaa vuosikeskiarvoa vielä viime hetkillä.

(1) Malminen T., Kähäri K. Ulkoilman bentso(a)pyreenipitoisuudet pientaloalueilla Lahden seudulla vuonna 2022 ja alkuvuonna 2023 Lahden kaupunki, 2023. Saatavilla: https://www.lahti.fi/tiedostot/bap_raportti_2022_-ja_-alkuvuosi_2023/ (linkitetty 28.4.2026)

(2) Raahen kaupunki, Raahen ilmanlaatu 2024. Saatavilla: <https://www.raahe.fi/luonto-ja-ymparisto/ilmanlaatu> (linkitetty 28.4.2026)

Kommenttinne ilmansuojelun etenemissuunnitelmaa koskeviin pykäliin ja niiden perusteluihin (145 d – 145 e §)

ks. edellinen

Kommenttinne lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmaa koskeviin pykäliin ja niiden perusteluihin (146 §, ja 146 a)

-

Kommenttinne suunnitelmien laatimisen määräaikoja, päivittämistä, laatimismenettelyä, tiedottamista ja tietojen toimittamista koskeviin pykäliin ja niiden perusteluihin (147 ja 147 a)

Lakiesityksessä 147 a § koskien ilmansuojelusuunnitelmasta ei esitetä edellyttäväksi lausuntopyyntöä (ympäristöluvalliselta) toimijalta, jonka toimintaan toimenpiteet voivat vaikuttavat, mikä on toimijan näkökulmasta selvä puute.

Raja-arvojen saavuttamisen määräaikojen pidentäminen ja päästöosuuksia koskevat poikkeukset

Kommenttinne pykäliin ja niiden perusteluihin (147 b, 148 ja 148 a §)

Lakiesityksen 147 b § mukaisesti kunta voi hakea mm. bentso(a)pyreenin osalta määräajan pidennystä etenemissuunnitelmassa perustellulle ajanjaksolla enintään viideksi tai kymmeneksi vuodeksi ilmanlaatudirektiivin 18 artiklassa säädetyin edellytyksin. Hakemus toimitetaan ympäristöministeriölle, joka toimittaa sen Euroopan komissiolle, jos määräajan pidennyksen edellytykset täyttyvät. Määräaikaan voi hakea pidennystä kerran. Ilmanlaatudirektiivin kyseinen artiklakaan ei kuitenkaan ota huomioon teollista toimintaa, sillä direktiivikin mainitsee edellytyksenä vain kotitalouksien lämmitysjärjestelmät, jotka ovat ylityksiä aiheuttavien epäpuhtauksien lähde. Näin ollen direktiivin ja hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, onko kunnalla edellytyksiä hakea määräajan pidentämistä, jos pitoisuudet ovat yhteisvaikutusta kotitalouksien lämmitysjärjestelmistä ja teollisesta toiminnasta ja mitkä ylipäänsä ovat määräajan myöntämisen perusteet. Lakiesityksestä ei myöskään selviä, mitä tapahtuu, jos määräajan pidennykselle ei ole edellytyksiä, määräajan pidennystä ei myönnetä ja/tai raja-arvoja ei saavuteta vielä määräajan jälkeenkään.

Vireillepano-oikeus, muutoksenhaku ja valitusoikeus

Kommenttinne pykäliin ja niiden perusteluihin (186, 186 a, 190, 191, 194 a, 194 b ja 195 §)

-

Valtioiden rajat ylittävät epäpuhtaudet ja yhteistyö

Kommenttinne pykälään ja sen perusteluihin (211 a §)

-

Muut huomionne esityksestä

Kommenttinne ehdotuksen vaikutuksista (HE-luonnoksen luvut 4.2.1–4.2.3)

Näihin kappaleisiin viitattu muissa lausunnon kohdissa

Muut kommenttinne esityksestä

SSAB Europe Oy:n Raahen tehdas on direktiivilaitos, jonka toimintaa valvoo valtion valvontaviranomainen (LVV). Tehtaan toiminta on I&S BAT-päätelmien mukaista ja suurin osa tehtaan ympäristölupamääräyksistä perustuu BAT-päätelmiin. Teräksen valmistus Raahessa on kivihiilipohjaista ja kivihiilen käsittelyn koksamoilla tiedetään aiheuttavan PAH-päästöjä. Koksamo on Raahessa kiinteä osa integroidun terästehtaan prosessia, sillä sen tuottamaa koksikaasua

käytetään energianlähteenä tehdasalueen prosesseissa. Koksaamotoimintaa ei voi jatkuvatoimisena prosessina keskeyttää, tai pelkästään koksaamotoimintaa ei Raahessa voida lopettaa ilman, että se vaikuttaisi merkittävästi tehtaan muihin prosesseihin, tehtaan energiatalouteen ja sitä kautta myös ympäristövaikutuksiin heikentävästi.

Ilmanlaadun PAH-mittaukset on aloitettu Raahessa jo vuonna 1984, alun perin SSAB:n (tuolloin Rautaruukki Oyj) omina vapaaehtoisina mittauksina. Tämä on Suomenkin tasolla edistyksellistä ja mahdollistanut pitkäaikaista seurantaa, sekä lisännyt tietämystä PAH-päästöjen osalta. Vuosien ajan tehdas ja kaupunki tekivät erillisiä ilmanlaadun mittauksia, mutta vuodesta 2004 alkaen mittausverkko on ollut yhteinen. Velvollisuus PAH-mittauksiin osallistumisesta on ollut vuoden 2001 ilmansuojelupäätöksessä ja tätä ennen kaupungin ympäristölautakunta on edellyttänyt PAH-mittauksia jo 90-luvulla. Vuosien aikana mittausasemien lukumäärää ja niissä mitattavia epäpuhtauksia on voitu karsia, mutta PAH-mittauksia on tehty alusta alkaen lähes samoilla paikoilla kuin nykyiset mittausasemat (Lapaluoto ja Keskusta). Tämänhetkisen ympäristöluvan mukaisesti, 40 vuotta myöhemmin, PAH-yhdisteitä pitää edelleen mitata kahdella mittausasemalla, joista toinen sijaitsee Lapaluodossa. Mittauspisteen sijainti Lapaluodossa edustaa teollisuuden päästöjä keskellä pientalovaltaista asuinalueita ja vallitsevien tuulen suuntien vaikutusalueella.

Kun ymmärrys PAH-yhdisteiden vaikutuksesta ihmisiin on lisääntynyt, on myös lainsäädännön vaatimukset tiukentuneet. Ja koska Raahessa pitoisuustasot ovat ylittäneet tietyn lainsäädännön tason, niin se on vuosien saatossa vain lisännyt mittausvelvoitteita. Viime vuosien pitoisuustason nousuun uskotaan vaikuttavan myös se, että ajallista kattavuutta on oma-aloitteisesti parannettu. Aiemmin PAH-pitoisuus mitattiin keskimäärin joka 3. päivä otettavasta suodatinnäytteestä, mikä jollaisenaan täytti lainsäädännön vaatimuksen kattavuudesta, mutta pidemmät katkokset nähtiin riskinä kattavuuden täyttymiselle. Vuodesta 2024 alkaen joka päivältä on otettu suodatinnäyte, jotka analysoidaan parin viikon kokoomanäytteinä.

Vertailun vuoksi SSAB:lla on vastaavanlainen koksaamo Ruotsissa Luulajassa, mutta Ruotsissa PAH-mittauksia ei tehdä tehtaan lähistöllä. Lakiesityksessä viitattiin Ruotsin ympäristönsuojeluviraston (Naturvårdsverket) vastaavaan lakiesitykseen, jonka mukaisesti Luulajasta lähin PAH-mittauspiste olisi Suomen Pallaksella. Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) karttasovelluksen(3) perusteella PAH-mittauksia on tehty ainakin vuonna 2024 Uumajassa taustamittauspisteenä. Molempiin lähteisiin verrattuna linnuntietä mitattuna Raahen mittausasema on lähempänä Luulajaa kuin kumpikaan em. mittauspisteistä. Koko EU:n tasollakin b(a)p-teollisuusmittauspisteitä on verrattain vähän ja lisäksi mittauksen ajallinen kattavuus jää EEA:n tuloksista epäselväksi. Raahen tehtaan näkökulmasta mittausvelvoitteiden perusteella lainsäädännössä asetettavien toimenpiteiden tulisi EU-tasolla olla yhteneväiset. Sellaiselta toimijalta/paikkakunnalta ei saisi kohtuuttomasti edellyttää toimenpiteitä, jossa mittausulos ylittää raja-arvon seurauksena pitkäaikaisesta ja kattavasta mittaamisesta verrattuna toimijaan, jolla vastaavanlaisia velvoitteita tai mittausverkostoa ei ole ollut. SSAB myös esittää huolensa vapaaehtoisesta mittausverkoston laadukkaasta kehittämisestä ja laajentamisesta, jos lyhyellä aikavälillä on riski raja-arvon ylittymiseen tai vuosien-vuosikymmenten jälkeen riskinä, että jollekin tutkittavalle epäpuhtaudelle asetetaan lisävelvoitteita tai jopa raja-arvo.

(3) Air quality statistics | Maps and charts | European Environment Agency (EEA) Saatavilla:
<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/air-quality-statistics-dashboards>
(linkitetty 28.4.2026)

Kiviniitty Anu
SSAB Europe Oy - Raahen tehdas