

Asia: VN/29126/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi valtioneuvoston asetuksiksi (teollisuuspäästädirektiivi)

Lausunnonantajan lausunto

Yhteenveto kommentteistanne hallituksen esitysluonnoksesta ja asetusluonnoksista lausuntokoosteen laatimista varten

Fortum Oyj kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi valtioneuvoston asetuksiksi (teollisuuspäästädirektiivi) ja toteaa seuraavaa.

Fortum pitää keskeisenä, että teollisuuspäästädirektiivin toimeenpanossa toimitaan hallitusohjelman mukaisesti ja vältetään EU-lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä kansallista lisäsääntelyä. Lausunnoilla olevassa lakiehdotuksessa on laajennettu teollisuuspäästädirektiivin määräyksiä kansallisesti luvanvaraisille, ilmoituksenvaraisille sekä rekisteröitäville toiminnoille, eli myös teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalan ulkopuolella oleville toiminnoille. Lisäksi direktiivilaitoksia koskevassa luvussa on direktiivin määräyksiin ehdotettu tiukennuksia. Suomen on ehdottomasti vältettävä suomalaisten toimijoiden kilpailukykyä heikentävää lisäsääntelyä.

Lisäsääntelyn välttämistä puoltaa myös se, että tässä lainsäädäntöhankkeessa on ympäristöministeriön kuulemistilaisuudessa 3.2. todetun mukaisesti nimenomaan kyse teollisuuspäästädirektiivin toimeenpanosta, eikä laajemmasta ympäristönsuojelulain uudistuksesta. On myös ymmärrettävä, että direktiivin vaatimusten laajempi soveltaminen kuormittaisi toiminnanharjoittajien lisäksi kohtuuttomasti myös uutta Lupa- ja valvontavirastoa ja voisi vaarantaa investointihankkeiden sujuvaa luvitusta, mikäli virastolle ei osoitettaisi lisäresursseja.

Teollisuuspäästädirektiivin hyväksymisen jälkeen on EU:ssa ryhdytty toimiin teollisuuden kilpailukykyä edistämiseksi. Tässä yhteydessä on myös havaittu, että osa teollisuuspäästädirektiivin määräyksistä aiheuttaisi liian paljon hallinnollista taakkaa, minkä seurauksena joulukuussa annettu Ympäristö-Omnibus-ehdotus sisältää muutoksia jo hyväksyttiin direktiiviin. Esimerkiksi

siirtymäsuunnitelmaa koskevaa artiklaa on ehdotettu kokonaan poistettavaksi. Fortum näkee tarpeellisena, että Ympäristö-Omnibus ehdotukset otetaan huomioon jo nyt annettavassa lakiehdotuksessa, vaikka lainsäädännön sujuvoittamisen lopullinen tulos ei vielä ole tiedossa. Tämä lisäisi merkittävästi toiminnanharjoittajien oikeusvarmuutta. Mikäli ehdotettuja muutoksia ei otettaisi huomioon jo tässä vaiheessa, se aiheuttaisi huomattavaa epävarmuutta toimijoille.

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 5–67 § sekä niiden perusteluihin

Esityksen mukaan ympäristönsuojelulain 5 §:ssä olevaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan määritelmään sisällytettäisiin ilmastonmuutoksen torjunta. Toimenpiteet ilmastonmuutoksen torjumiseksi lisättäisiin lain 53 §:n mukaisesti BAT:n arviointiperusteisiin. Fortum pitää tärkeänä, että direktiivin ilmaston suojelua ja liitteen III mukaisissa BAT:n määrittelyperusteissa mainittua ”hiilestä irtautumista” koskevia määräyksiä kohdistetaan vain direktiivilaitoksiin. Ilmastonmuutoksen torjunta on hyvin tärkeää, mutta ilmastonmuutoksen torjunnan vieminen ympäristönsuojelulain yleisiin säännöksiin ei ole mielestämme tarkoituksenmukainen keino edistää asiaa. Tarkempien perustelujen osalta Fortum viittaa Energiateollisuus ry:n lausuntoon.

Ehdotuksella lisättäisiin luvan- ja ilmoituksenvaraisia sekä rekisteröitäviä toimintoja koskevia vaatimuksia lain 8 §:ään. Nykyisen energiankäytön tehokkuuden lisäksi myös materiaalien ja veden käytön tulisi olla tehokasta. Uutena vaatimuksena olisi myös uusiutuvan energian hyödyntäminen mahdollisuuksien mukaan. Fortum pitää tärkeänä, että direktiivin vaatimuksia kohdistetaan vain direktiivilaitoksiin. Tarkempien perustelujen osalta Fortum viittaa Energiateollisuus ry:n lausuntoon.

Yleisiin BAT:n arviointiperusteisiin (53 §) lisättäisiin useita kohtia. Lisäykset liittyvät erityistä huolta aiheuttaviin aineisiin, veden kulutukseen, ympäristötehokkuuden parantamiseen, raaka-aineiden ja veden uudelleenkäyttömahdollisuuksiin, ilmastonmuutoksen torjuntatoimenpiteisiin, luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen sekä digitaalisten ratkaisujen kehitykseen. Pykälän perusteluiden mukaan muutoksilla täytäntöönpantaisiin IED:n liitteeseen III tehdyt muutokset. Fortum pitää tärkeänä, että direktiivin vaatimuksia kohdistetaan vain direktiivilaitoksiin. Tarkempien perustelujen osalta Fortum viittaa Energiateollisuus ry:n lausuntoon.

Fortum yhtyy myös Energiateollisuus ry:n lausunnossa esitettyyn, että ympäristöluvassa ei tulisi voida antaa suoraan lupamääräyksiä luontokysymyksiin. Ympäristönsuojelulakiin (48 § 3 mom.) sisältyy jo nykyisellään vaatimus, jonka mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään ja luonnonsuojelulain yhtenä tavoitteena on nimenomaan luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Näin ollen ehdotettu lisäys 53 §:ään ei ole perusteltu.

On muistettava, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolella oleville toimijoille ei ole BAT-päätelmiä, joissa näitä uusia vaatimuksia, kuten ympäristötehokkuutta, olisi pohdittu tarkemmin kyseiselle toimialalle. Tällöin uusien vaatimusten ulottaminen näille toimintoille olisi paljon haasteellisempaa kuin direktiivilaitoksille. Lisäksi on otettava huomioon, että 53 §:n perustelujenkin mukaan

säännöstä sovelletaan käytännössä lähinnä silloin kun parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointi on toteutettava tapauskohtaisesti. Pääsääntönä paras käyttökelpoinen tekniikka määritellään edelleen toimialakohtaisesti. Tämä korostaa ehdotettujen säännösten ongelmallisuutta.

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 72–82 a § sekä niiden perusteluihin (7 luku Direktiivilaitoksen lupaharkinta)

Jotta kansallisessa toimeenpanossa vältetään hallitusohjelman mukaisesti kansallista lisäsääntelyä, Fortum näkee seuraavat muutokset direktiivilaitoksia koskeviin määräyksiin välttämättöminä. Tarkempien kommenttien ja perustelujen osalta Fortum viittaa Energiategollisuus ry:n lausuntoon.

- Ympäristötehokkuuden kaikki arvot, eli vaihteluvälit, raja-arvot, viitteelliset arvot sekä vertailuarvot on sidottava laitoksen normaaleihin toimintaolosuhteisiin (72 §, 75 §). Lisäksi on tärkeää, että nämä perustuvat päätelmiin, kuten 75 §:n perusteluissa todetaan. Toisin sanoen, ympäristötehokkuuden raja-arvoja tai vaihteluvälejä on annettava ympäristöluvassa vain, mikäli näitä on määritelty ko. toiminnan BAT-päätelmissä.

- Esityksen mukaan veden käytölle ja kulutukselle on ympäristöluvassa määrättävä ympäristötehokkuuden raja-arvot. Fortum näkee, että raja-arvo tulisi määrätä direktiivin mukaisesti ”veden käyttöön liittyen”.

- Lain jatkovalmistelussa tulisi tarkastella mahdollisuutta säätää ympäristötehokkuutta koskevista määräyksistä kootummin, useamman pykälän sijaan (74 §, 75 §).

- Materiaalitehokkuutta koskevan sääntelyn laajentamista direktiivin edellyttämästä tasosta on vältettävä. Lain 74 §:n laajentaminen koskemaan materiaalien käyttöä vaikuttaa kansalliselta lisäykseltä.

- Fortum pitää tärkeänä, että jatketaan käytäntöä, jonka mukaan energiatehokkuutta koskevia määräyksiä ei anneta, jos toiminnanharjoittaja on liittynyt energiatehokkuussopimukseen tai muuhun vastaavaan vapaaehtoiseen järjestelyyn, jonka energianhallintajärjestelmässä toiminnanharjoittaja määrittelee energian käytön tehokkuuden seurantamenettelyt ja sitoutuu energiatehokkuuden jatkuvaan parantamiseen. Selkeyden vuoksi olisi kuitenkin hyvä tarkentaa 74 §:n perusteluissa, että energiatehokkuussopimukseen liittynyt taho voi myös olla toiminnanharjoittajan, eli oikeushenkilön emoyhtiö/konserni.

- Ympäristöjärjestelmä (74 a, 74 § ja 74 c §) koskevissa pykälissä on pysyttävä direktiivin edellyttämässä tasossa.

- Päästöjä koskevien raja-arvojen asettamista koskevia pykäläitä pitää muuttaa tarkemmin noudattamaan direktiivin sanamuotoja (75 ja 77 §). Päästöjä koskevien raja-arvojen asettamiseen esitetty muutos on yksi isommista muutoksista lakiin, joten on keskeistä, ettei tässä tiukenneta direktiivin muotoiluja.

- Lievempien päästöraja-arvojen edellytysten uudelleenarvioinnin osalta on noudatettava direktiivin määräyksiä. Direktiivin mukaan uudelleen arviointi on tehtävä neljän vuoden välein tai osana 21 artiklan mukaista arviointia. Tämä ymmärtääksemme tarkoittaa, että uudelleen arviointi on vain tarpeen tehdä, kun lupa tarkistetaan 80 ja 81 §:n tai 89 §:n 2. momentin 1) tai 2) kohdan perusteella.

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 85 a–85 c § sekä niiden perusteluihin (tietopalvelut)

-

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 110 a–110 e § sekä niiden perusteluihin (direktiivieläinsuojat)

-

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 123–212 § sekä niiden perusteluihin

-

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykälään 232 b § ja siirtymäsäännöksiin sekä niiden perusteluihin

Siirtymäsäännöksissä ei pidä laajentaa direktiivin vaatimuksia. Direktiivin mukaan uusien pykälien vaatimuksia sovelletaan uusien BAT-päätelmien vuoksi. Tämän lisäksi vain tietyt lupamuutokset voivat laukaista soveltamisen. Direktiivin mukaan nämä lupamuutostilanteet koskevat olennaista muutosta (artikla 20.2) tai luvan muutosta ennakoimattomien päästöjen tai ympäristölaatumormien johdosta (artikla 21.5).

Lakiehdotuksen mukaan tiettyjä uusia säännöksiä sovellettaisiin, jos laitoksen lupaa muutetaan toiminnan olennaista muutosta koskevan 29 §:n perusteella, uusien päätelmien vuoksi 81 §:n perusteella tai 89 §:n perusteella lukuun ottamatta yksinomaan vakuutta koskevaa muutosta. Tämä laajentaisi selvästi direktiivin vaatimuksia, esimerkiksi toiminnanharjoittajan aloitteesta tapahtuviin lupamuutoksiin, joiden perusteena ei ole päästöjen lisääminen.

Liian laaja soveltaminen ennen kuin uusia BAT-päätelmiä on annettu, aiheuttaisi merkittäviä haasteita lupamenettelyihin. Olemassa olevat päätelmät on laadittu vanhan direktiivin säännösten perusteella, jolloin esimerkiksi päästörajoja koskevien raja-arvojen asettaminen tapahtui eri logiikan mukaan. Lakiehdotuksen mukainen laaja soveltaminen kuormittaisi kohtuuttomasti myös uutta Lupa- ja valvontavirastoa ja voisi vaarantaa investointihankkeiden sujuvaa luvitusta, mikäli virastolle ei osoitettaisi lisäresursseja.

Fortum tukee Energiategollisuus ry:n esitystä, jonka mukaan siirtymäsäännös tulisi kirjoittaa koskemaan vain seuraavia tilanteita direktiivin mukaisesti:

1) päästörajoja ja niiden asettamistapaa (75.2 ja 77.1. §) koskevia uusia säännöksiä noudatetaan, jos lupaa muutetaan 81 §:n tai 89 §:n 2. momentin 1) tai 2) kohdan perusteella ja 2) muita esityksessä mainittuja uusia säännöksiä noudatetaan, jos lupaa muutetaan 29 §:n, 81 §:n tai 89 §:n 2. momentin 1) tai 2) kohdan perusteella.

Kommenttinne vaikutusarviointeihin (HE-luonnoksen luku 4.2 Pääasialliset vaikutukset)

Vaikutusten arviointi keskittyy ainoastaan direktiivin uusiin vaatimuksiin. Siinä ole arvioitu ehdotetun kansallisen lisäsääntelyn vaikutuksia ollenkaan. Mikäli lisäsääntelystä pidettäisiin kiinni, on lisäsääntelyn vaikutuksia arvioitava ennen kuin hallituksen esitys annetaan. Ehdotettu lisäsääntely vaikuttaisi sekä toiminnanharjoittajiin että viranomaisiin. Kuten edellä on kuvattu, Fortum näkee kuitenkin, että lisäsääntelystä tulisi luopua.

Muut kommenttinne hallituksen esityksen yleisperusteluihin (luvut 1–12, lukuun ottamatta lukuja 4.2 Pääasialliset vaikutukset ja 7 Säännöskohtaiset perustelut)

-

Kommenttinne ympäristönsuojelusta annettuun valtioneuvoston asetukseen ehdotettuihin muutoksiin

-

Kommenttinne ehdotettuihin muihin asetusmuutoksiin: valtioneuvoston asetus suurten polttolaitosten päästöjen rajoittamisesta, valtioneuvoston asetus jätteen polttamisesta ja valtioneuvoston asetus titaanidioksidia tuottavien laitosten ympäristönsuojeluvaatimuksista

-

Menettely niiden kunnan ilmoitusmenettelyssä olevien eläinsuojien osalta, jotka jatkossa kuuluisivat teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan: hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty, kyseiset eläinsuojat siirtyisivät valtion lupamenettelyn piiriin, jolloin menettely olisi yhdenmukainen kaikille teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalassa oleville eläinsuojille. Vaihtoehtoisena ratkaisuna voisi olla kyseisten eläinsuojien jääminen kunnan ilmoitusmenettelyn piiriin tai kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien eläinsuojien siirtäminen valtion ilmoitusmenettelyn piiriin. Mikä olisi teidän kantanne asiaan ja perustelut kannallenne?

-

Blomfelt Fredrik
Fortum Oyj