

Asia: VN/29126/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Yhteenveto kommentteistanne hallituksen esitysluonnoksesta ja asetusluonnoksista lausuntokoosteen laatimista varten

Hallituksen esitysluonnos sisältää joitakin eroavaisuuksia teollisuuspäästödirektiivissä olevaan. Lisäksi on useita määritelmiä, joita ei ole avattu tarkemmin ja jotka ovat kuitenkin erittäin olennaisia asian oikeellisuuden ja tasapuolisen luvituksen varmistamiseksi. Esitysluonnoksessa kuten teollisuuspäästödirektiivissäkin on paljon erilaisia selvitysvelvoitteita ja raportointeja, jotka eivät välttämättä auta varsinaiseen tavoitteeseen eli ympäristövaikutusten vähentämiseen.

Kommenttinne ympäristönsuojelulain pykäliin 5–67 § sekä niiden perusteluihin

5 § Määritelmän laajentaminen ei saa johtaa kaksinkertaiseen regulaatioon. Ilmastonmuutoksen torjuntaan ja suojeluun liittyviä toimia on jo nyt säädetty päästökaupan piirissä. Teollisuuspäästödirektiivissä on määritelmissä kuvattu ilmaston suojelu.

8 § uusi kohta 2 lupamääräyksiä asetettaessa tulee varmistaa, että ei aseteta rajoituksia

teollisen toiminnan tai energiantuotannon tuotantomäärälle. Lisäksi tulee edelleen taata lupamääräyksiä asetettaessa YSL 52 §:n 2 momentin mukaan toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet.

53 § parhaan käyttökelpoisen tekniikan sisältöä arvioitaessa on otettava huomioon ja kohta 3) erityisesti siltä osin, kun kyse on erityistä huolta aiheuttavista aineista. HE/Säännöskohtaisissa perusteluissa mainittu seuraavasti: Säännöstä sovelletaan kuitenkin käytännössä lähinnä silloin kun parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointi on toteutettava tapauskohtaisesti. Pääsääntönä paras käyttökelpoinen tekniikka määritellään kuitenkin edelleen toimialakohtaisesti.

Erityistä huolta aiheuttavat aineet olisi määritettävä tarkemmin mitä aineluetteloa tähän sovelletaan. Teollisuuspäästödirektiivissä liite III mainittu seuraavasti: a) korvataan 2 kohta seuraavasti: ”2. Mahdollisimman vaarattomien aineiden käyttö, mukaan lukien erityistä huolta aiheuttavien aineiden vähäisempi käyttö”; YSL 5 §:ssä olisi hyvä olla määriteltynä mitä ja minkä säädöksen mukaan ovat erityistä huolta aiheuttavat aineet.

62 § Seuranta- ja tarkkailumääräykset

Ympäristöluvassa ei ole tarkoituksenmukaista asettaa sitovia ympäristötehokkuuden raja-arvoja. Ympäristötehokkuudelle voitaisiin luvassa antaa ohjeelliset vaihteluvälit.

Prosesseissa, joissa normaali toiminta voi vaihdella merkittävästi vuoden aikana, sitovat raja-arvot voivat aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista rasitusta, kun ne rajat ylitetään. Vaikka raja-arvon ylittämällä ei olisi vaikutusta ympäristöön tai ihmisten terveydelle, se laukaisisi silti ilmoitusvelvollisuuden ja siitä aiheutuvan tarpeettoman hallinnolliset toimenpiteet, jotka tuhlaavat sekä toiminnanharjoittajan että viranomaisen resursseja. Ympäristötehokkuuden sitovat raja-arvot rajoittaisivat myös tuotannollista toimintaa ja tekisivät epätasa-arvoisen toiminnanharjoittamisen kentän.

Ympäristötehokkuuden (BAT-AEPL) arvoissa tulee huomioida, että esimerkiksi metallien jalostusteollisuus, joka pyrkii valmistaa vahvempia ja ohuempia tuotteita, varsinkin vedenkulutus ja jätemäärä tuotettua terästönä kohden kasvavat. SSAB Hämeenlinnan tehdas on laitos, jossa päätoimialan FMP BAT-päätelmissä on vedenkulutuksen BAT-AEPL määritetty siten, että laitoksen kuluttama veden kokonaismäärä m³ jaetaan laitoksessa valmistettujen tuotteiden kokonaismäärällä tonneina. Laitoksessa on myös sivutoimialan STS BAT-päätelmien mukaista toimintaa. STS BAT-päätelmissä veden ominaiskulutuksen BAT-AEPL on määritetty siten, että vedenkulutus m³ jaetaan toiminta-asteella, joka on laitoksessa jalostettujen tuotteiden kokonaismäärä tai laitoksen tuotantomäärä, ilmaistuna toimialan kannalta sopivana yksikkönä (esimerkiksi m² kelapinnoitetta/vuosi). Raahessa päätoimialan voimassa olevissa I&S BAT-päätelmissä ei ole määritely ollenkaan rajoja ominaisvedenkulutukselle, mutta tiettyjen linjojen toiminnoissa sovelletaan FMP- ja STS BAT-päätelmiä. Laitoksella voi olla kahden tai useamman eri toimialan BAT-päätelmien mukaista toimintaa ja näissä päätelmissä on erilaiset määritelmät BAT-AEPL arvoille.

Direktiivilaitoksen ympäristöluvassa on lisäksi annettava tarpeelliset määräykset 74 a §:ssä tarkoitetun ympäristöjärjestelmän mukaisten tavoitteiden saavuttamisen seurannasta. määräykset 74 a §:ssä tarkoitetun ympäristöjärjestelmän mukaisten tavoitteiden seurannasta lisää toiminnanharjoittajan työtä ja vaatii lisäresursseja. Tavoitteiden seuranta ei itsessään toteuta toiminnan parantamista.

Direktiivilaitosten päästöjen raja-arvojen noudattamista koskevien mittauksen tuloksiin voidaan tehdä vähennys ennen tuloksen vertaamista päästöraja-arvoon. HE:ssä on kuvattu, että mittausepävarmuuden vähennys ei saa ylittää mittausmenetelmän mittausepävarmuutta. Mittausmenetelmän määrittelyä olisi hyvä täsmentää. Eli tarkoitetaanko mittausmenetelmällä tietyn

standardin mukaista menetelmää vai esimerkiksi tietyn laboratorion käyttämää menetelmää. HE:ssä esitetty muoto 62 §:ään sovelletun mittausepävarmuuden suuruus määritetään teollisuuspäästädirektiivin 15 a artiklan 2 kohdan nojalla hyväksytyn Euroopan komission päätöksen mukaisesti poikkeaa teollisuuspäästädirektiivissä 15 a artiklassa olevasta siten, että siinä on määritetty komissio hyväksyy täytäntöönpanoasetuksen, jolla vahvistetaan menetelmä luvassa asetettujen päästöjen raja-arvojen noudattamisen arvioimiseksi normaalien toimintaolosuhteiden vallitessa ilmaan ja veteen joutuvien päästöjen osalta. 62 §:ssä tulee korvata sovellettu mittausepävarmuus korvata sovellettu menetelmäksi.

Normaalien ja epänormaalien prosessiolosuhteiden määrittäminen on myös haastavaa, erityisesti tilanteissa, joissa toiminnanharjoittajan ja viranomaisen näkemykset eroavat toisistaan. Aina ei ole mahdollista määritellä selkeästi normaalien ja epänormaalien olosuhteiden rajaa.

Päästöraja-arvot ovat parhaita ja olennaisimpia ympäristöpäästöjen minimoimiseksi. Ympäristötehokkuuden tasot kuvaavat toiminnan tehokkuutta eivät sitä paljonko päästöjä päätyy ympäristöön.

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

72 §

kohta 4) Ympäristötehokkuuden määritelmässä on kuvattu minkä kulutustason tehokkuuteen liittyvät. Miten on määritetty materiaali. Kuuluvatko kemikaalit ja raaka-aineet materiaaleihin?

Kohta 10) uusiin tekniikoihin liittyvä liittyvät päästötasot määritelmässä on kuvattu, että sillä tarkoitetaan uutta tekniikkaa tai uusien tekniikoiden yhdistelmää sellaisena, kuin ne on kuvattu päätelmissä. Mitkä voimassa olevissa päätelmissä ovat uutta tekniikkaa? Vai viitataan tällä uusiin tekniikoihin, jotka tulevat päätelmiin lisätyiksi, kun päätelmiä päivitetään. Esimerkiksi FMB BAT-päätelmissä ei ole kuvattu kaikkia tekniikoita, jotka soveltuvat päästöjen pienentämiseen. Käytössä olevissa I&S BAT-päätelmissä puhutaan ”uusista laitoksista”, mutta päätelmät on julkaistu vuonna 2012, jolloin uudetkin laitokset ovat jo lähes 15 vuotta vanhoja.

74 §

72 §:n kohdan 4) kommenttiin viitaten materiaalin määrittelyä olisi syytä täsmentää.

74 a §

HE:ssä on kuvattu, että ympäristöjärjestelmän käyttö on ollut mukana kaikkien teollisuuslaitosten päivitettyissä BAT-päätelmissä ei-sitovana vaatimuksena ja että ympäristöjärjestelmän on oltava kunkin toimialan BAT-päätelmien mukainen ja sisällytettävä tavoitteet jätteen määrän vähentämiseksi, energiatehokkuuden ja veden uudelleenkäytön optimoimiseksi sekä laitoksella käytettävien vaarallisten aineiden ympäristöriskien pienentämiseksi. Eri toimialojen BAT-päätelmissä

esitettyissä ympäristöjärjestelmän sisällöissä on eroavaisuuksia. Lisäksi vapaaehtoinen ISO 14001 ympäristöjärjestelmä on tarkoitettu ja soveltuu kaikille laitoksille riippumatta toimialasta. Vapaaehtoinen ympäristöjärjestelmä takaa toiminnanharjoittajalle mahdollisuudet kehittää niitä asioita, joihin voidaan vaikuttaa ja joilla saavutetaan suurimmat ympäristöhyödyt. Ympäristöjärjestelmän pakollisuus lisää toiminnanharjoittajan työtä, eikä ole tarkoituksenmukaista. YSL 74 §:n mukaan "ympäristöluvassa ei ole tarpeen asettaa lupaehtoja energiatehokkuudelle, mikäli toiminnanharjoittaja on liittynyt energiatehokkuussopimukseen tai vastaavaan järjestelmään". Tämän osalta tulisi tarkastella, voiko vastaavasti ISO 14001 tai muu vastaava ympäristöjärjestelmä jo täyttää vaatimukset IED:n edellyttämän ympäristöjärjestelmän kannalta.

HE:ssä on kuvattu, että Direktiivilaitosten on otettava käyttöön ympäristöjärjestelmä, joka on laadittava ja toteutettava toimintaa koskevien päätelmien mukaisesti. Direktiivilaitos, jonka kokonaisuuteen kuuluu tuotannollinen osa, jolle ei ole päätelmiä (putken valmistus) ja joka on kuitenkin samassa ympäristöluvassa kuin muu tuotannollinen kokonaisuus (=direktiivilaitos) joutuisi laatimaan ja ylläpitämään oman ympäristöjärjestelmän. Edellä mainittu lisää hallinnollista taakkaa eikä ole tarkoituksenmukaista.

HE:ssä on esitetty 74 §, että direktiivilaitoksen ympäristöluvassa on tarvittaessa annettava määräykset toiminnan energian ja materiaalien käytön tehokkuudesta ja tehokkuuden parantamisesta. 74 a §:ssä esitetään, että nämä samat asiat sisällytetään ympäristöjärjestelmään. Nämä lisäävät toiminnanharjoittajan työtä sekä hallinnollista taakkaa. Lisäksi 74 a § 1) kohdassa on mainittu, että jos näitä koskevia vertailuarvoja on asetettu toimintaa koskevissa päätelmissä. Määritelmässä tulisi selventää mitä vertailuarvoilla tarkoitetaan.

Raahan tehtaan osalta energioiden mittaukset perustuvat pääosin tehtaan tason taselaskentaan. Tarkkailujärjestelmiä ei ole kehitetty säädösmuutoksessa kuvattua tarkoitusta varten vaan niiden alkuperä on ollut tehtaan oma tarkkailu ja tarve. Taselaskenta on kehittynyt tehtaan toiminnan mukaisesti jo vuosikymmenien aikana. Haitallisten aineiden pitoisuuksien (vesipäästöt ja ilmapäästöt) raportointi ja seurantaperiaatteet poikkeavat merkittävästi energioiden mittaamisesta.

Energioiden mittaamisen parantamista mm. uusimalla ja lisäämällä mittalaitteita toteutetaan pääasiassa suuremmissa projekteissa, koska toimivan järjestelmän purkaminen, uudelleenrakentaminen ja tuotantokatkosten aiheuttaminen ainoastaan mittaamisen vuoksi on pääsääntöisesti kohtuuttoman kallista hyötyihin nähden. Laitoksen ja laitoksen osan taselaskentaan perustuvassa tarkkailussa on siten mittauksista ja mittausten luotettavuudesta johtuen suuria epävarmuuksia. Ympäristöluvassa annettujen energian käytön tehokkuutta koskevien velvoittavien määräysten tarkkailusta tulisi erittäin vaikeaa ja epäluotettavaa. Vastaavia ongelmia voi aiheuttaa veden käytön ja kulutuksen tehokkuuden seuraaminen olemassa olevassa, vanhassa laitoksessa, jonka veden käytön ja kulutuksen mittaus on rakentunut tarpeiden mukaan ajan saatossa.

Mm. Hämeenlinnan laitoksen osalta päästökaupan osalta voidaan käyttää sähköenergiamäärän määrittämiseen myös konservatiivisia arvioita, jotka perustuvat laskentaan. Ympäristönsuojelulaissa ei tulisi edellyttää tiukempia vaatimuksia kuin päästökaupassa edellytetään.

74 c §

Toiminnanharjoittajilla on huomattavasti enemmän käytössä ISO 14001-standardin mukainen järjestelmä. SYKE:n raportista 43/2025 Päivitetyn *teollisuuspäästödirektiivin vaikutukset Suomessa* teollisuuspäästödirektiivin mukaiseen ympäristöjärjestelmään tulee sisällyttää laajemmin tietoja kuin esimerkiksi nykyisen ISO 14001 alaiseen järjestelmään tai muihin johtamisjärjestelmiin. Ympäristöjärjestelmän laadinta, ylläpito ja auditointi aiheuttavat laitoksille kustannuksia, joiden suuruus riippuu mm. laitoksen koosta ja toiminnan laajuudesta.

Teollisuuspäästödirektiivin vaatimus laitostason ympäristöjärjestelmästä ei täysin vastaa nykykäytäntöjä. ISO 14001 standardin mukainen ympäristöjärjestelmä voidaan sertifioida koko konsernille tai toimipaikalle, eikä siinä välttämättä ole laitospohjaisia toimenpiteitä tai laitospohjaisia auditointeja. Sekä EMAS- että ISO 14001-järjestelmän ulkoinen auditointi tehdään vuosittain erillisen suunnitelman mukaan ja koko toiminta auditoidaan kolmen vuoden aikana.

Kaikkia teollisuuspäästödirektiivin vaatimia ympäristöjärjestelmän osioita ei ole sisällytetty nykyisiin järjestelmiin direktiivilaitoksilla, koska järjestelmän tarkoitus on tarjota organisaatioille viitekehys ympäristönsuojeluun ja muuttuviin ympäristöolosuhteisiin reagoimisen siten, että säilytetään tasapaino yhteiskuntaan ja talouteen liittyvien tarpeiden kanssa. Edellä mainitut seikat voivat olla hyvinkin erilaisia eri yrityksissä riippuen esimerkiksi markkinatilanteista ja kansallisista yhteiskunnan tilanteista. Siten nykyinen ISO 14001 standardin mukainen järjestelmä ottaa huomioon muuttuvat tilanteet.

75 §

Pykälän ensimmäisen kappaleen kohtaan on lisättävä: päästöille on ympäristöluvassa määrättävä tiukimmat mahdolliset päästöraja-arvot siten, että päästörajoja määrättäessä otetaan huomioon päätelmien päästötasojen koko vaihteluväli ja varmistetaan, että päätelmien päästötasoja ei ylitetä laitoksen normaaleissa toimintaolosuhteissa ja että otetaan huomioon laitoksen sijainti ympäristöolosuhteet ja kokonaisympäristövaikutus.

Laitosten ympäristöriski vaihtelee erityisesti niiden sijaintiin tai sijoitukseen. Yksi laitos voi sijaita kaukana asuinalueista, purkaa jätevettä mereen, ja se sijaitsee herkkien suojelualueiden lähellä. Toisaalta toinen laitos voi sijaita asuinalueiden ja/tai suojeltujen kohteiden läheisyydessä ja johtaa jätevetensä herkkään vesiympäristöön (esim. joki). Ympäristön herkkyys vaihtelee täysin laitosten välillä, jolloin on ymmärrettävää, että sovellettavat raja-arvot voivat myös eroavat toisistaan. Jos laitos sijaitsee herkässä ympäristössä, sovelletaan alueen alempia arvoja. Kun taas vähemmän herkällä alueella olevaan laitokseen voidaan soveltaa alueen korkeampia arvoja. Siksi valikoiman ja sen käytön tulee olla vahvasti sidoksissa laitoksen sijaintiin suhteessa ympäristöön. Direktiivin artikla 13 kohdassa 3 on erityisesti mainittu, että otetaan huomioon kokonaisympäristövaikutukset.

Taustapitoisuudet tulee myös ottaa huomioon, esimerkiksi FMP BAT-päätelmien COD:n vaihteluväli on 30- 90 mg/l, kun Hämeenlinnassa vesistöstä otettavan raakaveden COD pitoisuus on välillä 35-42 mg/l.

Esimerkiksi jos jätevesistä otetaan haitta-aineita pois ympäristön kannalta tarpeettoman paljon, lisääntyy tuolloin jätemäärä suhteessa vedestä poistettavien haitta-aineiden määrään kokonaisympäristövaikutusten kannalta negatiiviseksi. Jätteen kuljetus, käsittely ja loppusijoitus kuluttaa ympäristöä. Päästöraja-arvot tulee perustua arvioituun ympäristörisktiin.

HE:ssä on esitetty, että 75 §:ään lisättäisiin seuraava: sekä syntyvän jätteen määrälle on ympäristöluvassa määrättävä viitteelliset ympäristötehokkuuden arvot niin, että arvot ovat

päätelmien ympäristötehokkuudenvaihteluvälien mukaisia. Esimerkiksi FMB BAT-päätelmissä ei ole määritetty jätteille ympäristötehokkuuden arvoja.

Syntyvän jätteen määritelmää on syytä selventää, että tarkoitetaanko sillä pelkästään tuotannossa syntyvää jätettä, vai sisältääkö se myös esimerkiksi tuotantotiloihin ym. tehtäviä muutoksia, joissa syntyy purkubetonia ja ylijäämämaa-ainesta. Entä voidaanko syntyvän jätteen määrästä vähentää hyödyntämiseen päätyvät jätteet tai sivutuotteet, jotka ilman sivutuotestatusta voisivat muutoin päätyä jätteeksi.

81 b §

Edellytetty siirtymäsuunnitelma olisi julkinen, yksityiskohtainen suunnitelma muutoksista ja niiden edellyttämistä investoinneista. Mm. pörssiyhtiöissä tiedottaminen on tarkasti säänneltyä. Investointeja ei voida julkistaa ennen niiden hyväksyntää yhtiön protokollan mukaisesti. Siirtymäsuunnitelman asiat voivat olla taloudellisesti merkittäviä ja vaikuttaa koko yhtiön strategiaan, liiketoimintaan ja liiketaloudellisiin näkökohtiin. Lisäksi on huomioitava joustojen mahdollisuus, eli jos siirtymäsuunnitelma tulee velvoitteeksi, millä perusteilla suunnitelmaa pystyy muuttamaan ja päivittämään ja vaatiiko se esim. hyväksynnän viranomaiselta.

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

-

Kommenttinne vaikutusarviointeihin (HE-luonnoksen luku 4.2 Pääasialliset vaikutukset)

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia on ollut vaikea arvioida ennen päätelmien uusimista ja täytäntöönpanoa. Päätelmien täytäntöönpanoon on esitetty liittyvän merkittävässä määrin tapauskohtaista harkintaa ja tämä heikentää yritysten toiminnan tulevaisuuden suunnittelua. Taloudelliset vaikutukset on arvioitu lisääntyvän erilaisten lisääntyvien selvitysvelvoitteiden johdosta. Esimerkiksi ympäristöjärjestelmän vaatimusten taloudellisissa vaikutuksissa on otettu huomioon ainoastaan järjestelmän käyttöönottoon ja/tai laajentamiseen liittyvät kustannukset. Ympäristöjärjestelmä edellyttää kuitenkin jatkuvaa ylläpitoa, koulutusta ja seuranta.

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?

-

Uosukainen Minna

SSAB Europe Oy - Yhteystiedot: Minna Uosukainen, Hämeenlinnan tehdas, ympäristöpäällikkö, minna.uosukainen@ssab.com Johanna Sundvik, Raahen tehdas, ympäristöpäällikkö, johanna.sundvik@ssab.com Anu Kiviniitty, Raahen tehdas ympäristöasiantuntija, anu.kiviniitty@ssab.com