

Lausuntotiivistelmä

Asia: Valtioneuvoston asetus ravinteiden kierrätyksen ja jätevesihuollon energiatehokkuuden hankkeisiin vuosina 2020–2026 myönnettävästä valtionavustuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ravinteiden kierrätyksen ja jätevesihuollon energiatehokkuuden hankkeisiin vuosina 2020-2026 myönnettävästä valtionavustuksesta annettua valtioneuvoston asetusta (657/2020, myöhemmin *raki-asetus*). Tarkoituksena on saattaa raki-asetus vastaamaan niitä muutoksia, jotka on tehty komission asetukseen (EU) 651/2014 (*yleinen ryhmäpoikkeusasetus*) komission asetuksella (EU) 2023/1315 (*ryhmäpoikkeusasetuksen muutos*). Lisäksi tarkoituksena on täsmentää avustettavia hankkeita koskevia edellytyksiä, avustuksen myöntämisen harkinnan perusteita ja avustuksen myöntämisen rajoituksia.

Asetusluonnos ja perustelumuistio olivat lausunnolla 19.9.–20.10.2023 Lausuntopalvelu.fi:ssä.¹

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Elintarviketeollisuusliitto ry, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Etelä-Savon ELY-keskus, Geologian tutkimuskeskus GTK, Hämeen ELY-keskus, Ilmatieteen laitos, Kaakkois-Suomi ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus, Kalatalouden keskusliitto, Keski-Suomen ELY-keskus, Kierrätysteollisuus ry, Lapin ELY-keskus, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Luonnonvarakeskus LUKE, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Metsähallitus, Natur och Miljö rf, oikeusministeriö, Pirkanmaan ELY-keskus, Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Karjalan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus, ProAgria Keskusten Liitto, Puolustusvoimat, Saamelaiskäräjät, Satakunnan ELY-keskus, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen Kiertovoima ry, Suomen kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry, Suomen Vesilaitosyhdistys ry, Suomen vesiyhdistys ry, Suomen ympäristökeskus, Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund rf, työ- ja elinkeinoministeriö, Uudenmaan ELY-keskus, valtiovarainministeriö, Varsinais-Suomen ELY-keskus, WWF Suomi ja Väylävirasto. Lausunnon saivat antaa muutkin kuin jakelussa mainitut tahot.

Lausunnon antoivat sosiaali- ja terveysministeriö, Metsähallitus, Pirkanmaan ELY-keskus, Kalatalouden Keskusliitto, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Suomen Vesilaitosyhdistys ry, Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry ja Suomen Kiertovoima ry.

Liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Geologian tutkimuskeskus, Luonnonvarakeskus, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ja Suomen Elintarviketeollisuusliitto ry totesivat, että niillä ei ole lausuttavaa asiasta.

¹ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=8655f4f5-1e3f-471c-89a4-22075ac315fe>

Sisällysluettelo

Yleiskatsaus lausuntojen sisältöön	2
Yleiset huomiot.....	2
Vaikutukset.....	3
Soveltamisala.....	3
Ei merkittävää haittaa –periaate ja avustettavat hankkeet	4

Yleiskatsaus lausuntojen sisältöön

Lausunnoissa asetusehdotusta pidettiin pääosin perusteltuna ja hyvänä. Asetusehdotusta pidettiin tärkeänä hankerahoituksen jatkuvuuden varmistamiseksi ja kiinnitettiin huomioita ympäristöministeriön resurssien turvaamiseen avustuksen myöntäjänä.

Asetukseen ja sitä koskevaan perustelumuistioon esitettiin eräitä täsmennyksiä. Lausunnoissa esitettiin muutosehdotuksia muun muassa siihen, että asetuksen mukaisia avustuksia tulisi jatkossa olla mahdollista myöntää myös ei-taloudelliseen toimintaan.

Neljässä lausunnossa esitettiin lisäksi huomioita *ei merkittävää haittaa* -periaatteesta. Periaatteen osalta pidettiin tärkeänä, että toimijoiden hallinnollinen taakka ei nouse kohtuuttomasti selvityksen laatimisesta. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että hakuohjeet olisivat selkeitä tältä osin. Lisäksi huomioiden mukaan perustelumuistiossa tulisi kuvata sitä, miten periaatteen toteutuminen todennetaan hankkeissa.

Yleiset huomiot

Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto ry pitää asetusta koskevaa esitystä hyvänä.

Kalatalouden keskusliitto pitää lausunnossaan asetusehdotusta perusteltuna ja asianmukaisena.

Luonnonvarakeskus katsoo lausunnossaan raki-asetuksen päivityksen tärkeäksi hankerahoituksen sujuvan jatkuvuuden varmistamiseksi.

Suomen Vesilaitosyhdistys ry toteaa lausunnossaan, että vesilaitosyhdistyksen strategian yksi kuudesta päätavoitteesta on, että ala on bio- ja kiertotalouden sekä kestävä kehityksen edelläkävijä. Ravinteiden kierrätyksen ja jätevesihuollon energiatehokkuuden edistämisen valtionavustuksella on ollut merkittävä rooli vesihuoltoalan tukemisessa kestävien toimintatapojen kehittämisessä ja käyttöönotossa. Vesilaitosyhdistys pitää tärkeänä, että myös jatkossa ravinteiden kierrätyksen ja energiatehokkuuden parantamiseen panostetaan niin rahoituksen kuin sen edellyttämien valtionhallinnon henkilöresurssien osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysministeriö on tutustunut nyt lausuttavana olevan RAKI-asetusmuutoksen tausta-asiakirjoihin – erityisesti huhtikuussa 2023 SYKE:n julkaisemaan ”Yhdyskuntien jätevesien ravinteiden talteenoton menetelmäselvitys raporttiin” ja siihen liittyvään Vesilaitosyhdistyksen vuonna 2019 julkaisemaan ”Puhdistamolietteen termiset käsittelymenetelmät ja niiden soveltuvuus Suomeen” raporttiin. Ensin mainitusta raportista selviää, että

fosforin talteenoton tehostamisella yhdyskuntien jätevesistä voitaisiin teoriassa korvata 28 % fosforilannoitteen tarpeesta ja kaksi prosenttia typpilannoitteiden tarpeesta. Nyt tehtävällä asetuksen muutoksella pyritään erityisesti fosforin talteenoton lisäämiseen yhdyskuntien jätevesistä ja toissijaisesti typen talteenottoon osana vesien ja merenhoidon yleistä tavoitetta suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä ja Itämeren tilaa, ettei pinta- ja pohjavesien tai Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Tämä yhdessä jätevesien käsittelyn energiatehokkuuden parantamisen kanssa ovat nyt lausuttavana olevan RAKI-asetuksen muutosesityksen tavoitteina. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa lausunnossaan kuivatetun lietteen erillispolton tai yhteispolton olevan uusiutuvan energian hyödyntämistä. Näiden laitosten energiataseessa pyritään em. uuden jätevesidirektiivin tai Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti autotermisyyteen eli siihen, että lietteen lämpöarvo riittää palamisprosessin sekä termisen kuivauksen lämmöntarpeeseen ilman apuöljöttöaineen käyttöä.

Vaikutukset

Luonnonvarakeskus esittää lausunnossaan perustelumuioston ympäristövaikutusten arviointia koskevaan osion täsmennysehdotuksia. Luonnonvarakeskus toteaa, että sen sijaan, että sanotaan ravinteiden kiertoa saattamisen merkittävään vesiin päätyvien ravinnevirtojen sulkemisesta, pitäisi puhua vesiin päätyvien ravinnevirtojen minimoinnista. Täydellisesti vesiin päätyviä ravinnevirtoja ei saa suljettua, kun ravinteet pyritään saamaan uudelleenkäyttöön, mikä on ravinnekierätyksen päätavoite. Hävikkejä tapahtuu aina. On tärkeää sekä poistaa ja ottaa talteen ravinteita, kuten muistiossa sanotaan, mutta vähintään yhtä tärkeää on myös huomioida, miten ja missä talteen otetut kierrätysravinteet lopulta käytetään, mitä muistio ei huomioi lainkaan. Sen huomioinnin kuitenkin pitäisi olla olennainen osa kaikkia raki-rahoitteisia hankkeita ravinnevirtojen todelliseksi minimoimiseksi. Luonnonvarakeskus toteaa lisäksi, että kierrätysravinteet voivat lisätä haitta-aineiden päätymistä ympäristöön verrattuna esimerkiksi mineraalilannoitteiden käyttöön. Siksi niihin viittaavassa virkkeessä esitettyä parempi muotoilu olisi esimerkiksi seuraava: ”Myös kierrätysravinteiden laadun parantaminen on olennaista, jotta niiden päätyminen ympäristöön voidaan minimoida.”

Suomen Vesiensuojelun Keskusliitto lausuu pitävänsä tärkeänä, että asetusta toimeenpantaessa kiinnitetään perustelumuiostiossa ympäristöministeriön rooliin avustusjärjestelmän hallinnoijana, mikä edellyttää tarvittavia henkilöstövoimavaroja avustusjärjestelmän hallintoihin ja valvontaan, kuten hakujen järjestämiseen, hakemusten arviointiin, avustuksen myöntämiseen, maksatukseen ja valvontaan. Tehtävän hoitamista varten ympäristöministeriöön on osoitettu voimavaroja vuodelle 2023 ja tarvetta arvioidaan vuosittain. Ympäristöministeriön resurssit tulee turvata avustusjärjestelmän hallinnoinnissa ja valvonnassa.

Soveltamisala

Metsähallitus lausuu, että asetusluonnoksen soveltamisalan mukaisesti, avustusta myönnetään taloudelliseen toimintaan. Metsähallituksella ei ole ravinteiden kierrätysteknologian tai energiatuotannon teknologian kehityshankkeita, joilla olisi tarkoituksena tuottaa markkinoille kierrätysravinteita tai energiaa. Metsähallitus tuo kuitenkin esille, että Metsähallituksen ylläpitämiin virkistys- ja matkailukäytön maastopalveluihin tehdään noin kahdeksan miljoonaa vuotuista käyntiä. Vesien- ja ympäristönsuojelun näkökulmasta käymäläjätteisiin liittyvä huollon ja ylläpidon kokonaisuus, riskit ja vaikutukset ovat merkittäviä. Virkistys- ja matkailukäytön maastopalveluihin kohdistuva kysyntä on ollut jatkuvassa kasvussa, luoden paineita jätehuollolle. Metsähallituksen virkistys- ja luontomatkailukohteiden (esim.

kansallispuistojen ja retkeilyalueiden) käymäläjätteiden käsittelyn ja jätteiden ympäristövaikutusten hallinta edellyttää rahoitusta kehittämistoimiin (infraan, logistiikkaan ja vaikutus selvityksiin). Käymäläratkaisut voivat vaikuttaa vesiin ja ympäristöön päätyviin ravinnevirtoihin ja haitta-aineisiin. Jätteiden käsittely maastossa, kuljetus ja loppukäsittely yhdistävät Metsähallituksen maastopalvelujen huoltoketjun mm. kunnallisiin jätehuoltoratkaisuihin. Metsähallituksen näkemyksen mukaan, olisi tärkeää, että avustusta voitaisiin myöntää myös Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien vesien- ja ympäristön suojelua edistäviin jätehuoltohankkeisiin.

Suomen Vesilaitosyhdistys ry toteaa lausunnossaan, että ehdotuksella on tarkoitus täsmentää, että avustusta myönnetään vain taloudelliseen toimintaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että avustukseen sovellettaisiin aina EU:n valtioneuvoston päätöksiä. Lisäksi tarkennettaisiin, että avustuksen myöntämisessä sovelletaan aina ryhmäpoikkeusasetusta, eikä avustusta jatkossa voitaisi myöntää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetun komission asetuksen (EU) N:o 1407/2013 nojalla. Vuonna 2022 ravinteiden kierrätysohjelmassa (jäljempänä Raki-ohjelma) linjattiin, että EU:n valtioneuvoston päätöksiä sovelletaan kaikissa raki-asetuksen mukaisissa avustuksissa riippumatta siitä, täyttyvätkö valtiontuen tunnusmerkit. Vesilaitosyhdistys pitää tärkeänä, että ravinteiden kierrätyksen tukea voidaan tosiasiallisesti jatkossa myöntää myös sellaiseen toimintaan, joka voidaan tulkita ei-taloudelliseksi. Perusteluiden mukaan tämä vaikuttaa olevan edelleen asetuksen tarkoitus, mutta asetusehdotuksessa itsessään todetaan, että ”Avustusta myönnetään taloudelliseen toimintaan”. Kuntien omistamat vesihuoltolaitokset ovat oleellisia toimijoita ravinteiden kierrätyksen ja jätevesihuollon energiatehokkuuden edistämiseksi, joten asetuksen tulee myös jatkossa mahdollistaa valtionavustuksien myöntäminen vesihuoltolaitoksille asetuksessa määriteltyihin käyttötarkoituksiin. Pyydämme kiinnittämään erityisesti huomiota asetustekstin muotoiluun ja varmistamaan, että se ei poissulje vesihuoltolaitoksia tuen piiristä, vaan asetuksella mahdollistetaan myös jatkossa tuen tarkoituksenmukainen käyttö.

Ei merkittävää haittaa –periaate ja avustettavat hankkeet

Pirkanmaan ELY-keskus, toteaa että perustelumistion mukaan ei merkittävää haittaa -periaatteen toteutumista hankkeissa arvioitaisiin avustushakemusten käsittelyn yhteydessä hakuohjeiden mukaisesti. Hakijan tulisi osoittaa riittävät tiedot DNSH-periaatteen toteutumisesta hankkeessa. Pirkanmaan ELY-keskus toteaa, että DNSH-periaatteen huomioiminen käsitellään tässä asianmukaisesti. Pirkanmaan ELY-keskus esittää kuitenkin, että DNSH-periaatteen vaatimusten tulisi kuitenkin näkyä selkeämmin avustusharkintaa koskevassa asetuksen 5 §:ssä. Säännösehdotuksen mukaan arvioinnissa huomioitaisiin erityisesti vaikutukset vesiensuojeluun, kiertotalouteen sekä ilmastonmuutoksen hillintään ja energiankulutukseen, mikä vastaa pitkälti asetuksen nykyistäkin 5 §:ää. Ehdotuksessa ei kuitenkaan huomioida ilmastonmuutokseen sopeutumista eikä biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelua ja ennallistamista. ELY-keskus arvioi, että ehdotuksessa tulisikin harkita näiden lisäämistä myös asetuksen 5 §:ään huomioon otettavina vaikutuksina sen varmistamiseksi, että avustettavat hankkeet noudattavat ehdotuksen 3 §:n mukaisesti DNSH-periaatteen vaatimuksia.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö esittää muutosesityksen perusteluista 3 pykälän osalta seuraavaa; Jos jäteveden fosforista haluttaisiin saada mahdollisimman suuri osa talteen yhdellä menetelmällä, on ainoa vaihtoehto lietteen polttaminen ja fosforin talteenotto tuhkasta. Edellä mainitusta SYKE:n raportista (*Yhdyskuntien jätevesien ravinteiden talteenoton menetelmäselvitys*) selviää myös, että yhdyskuntien jätevesien käsittelyvaihtoehdoista erillis- tai yhteispoltto on teoreettisesti ylivoimaisesti tehokkain (90 %) keino palauttaa fosforia kiertoön (lähes 4000 tonnia vuodessa) lannoitteena sen lisäksi, että ”se on myös käytännössä ainoa keino joko suoraan polttaa kuivattu jätevesiliete tai polttaa mädätyksen rejekti, jos

hyötykäytön kannalta hankalasta mädätysjäännöksestä halutaan (raskasmetallit, mikromuovit ja haitta-aineet) päästä eroon”. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että poltto lienee energiataseeltaan heikomman menetelmän pyrolyysin (esim. Viikinmäen pilottilaitoksen pyrolysoitu lietehiili) kanssa ainoa koeteltu yhdyskuntalietteen käsittelykeino, jolla voidaan taudinaiheuttajien, mikromuovin ja haitallisten orgaanisten yhdisteiden leviämistä ympäristöön merkittävästi vähentää ”ei merkittävää haittaa periaatteen” mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että Suomessa toistaiseksi vain vähän yhdyskuntalietteen termistä käsittelyä Suomessa on toistaiseksi hyvin vähän yhdyskuntalietteen erillispolttoa (Rovaniemi) ja yhteispolttoa yhdyskuntajätteiden polttolaitoksessa (Riihimäki). Kummassakaan tapauksessa pohja-/lentotuhkan fosforia ei toistaiseksi hyödynnetä lannoitteena, mutta nyt lausuttavana oleva RAKI-asetusesitys sallii valtioavustukset myös mahdollisesti tuleville Rovaniemen Paku-konseptia käyttäville laitoksille, mikäli sen lentotuhka täyttää lannoitelainsäädännön mukaiset kriteerit.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että nyt ajantasaistettu lannoitelainsäädäntö ja nyt lausuttavana oleva RAKI-asetusehdotus sallivat yhdyskuntalietteen tuhkien käytön lannoitteena. Vaikka vuonna 2021 jätelailta toimeenpantaessa EU:n kiertotalouspakettia jätelaisissa ympäristön ja terveydensuojelun ensisijaisuutta liudennettiin, sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa, että nämä oikeushyvät ovat edelleen mainittu jätelain 1 §:ssä samanarvoisina tavoitteina kierrätyksen edistämisen kanssa ja näin edellä esitettyyn viitaten yhdyskuntien jätevesilietteen polttamista tulisi Suomessa edistää mm. valtion tuella, joiden myöntöä RAKI-asetus sääntelee. Sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa toistamiseen, että molemmat alussa mainitut tausta-raportit toteavat polton olevan potentiaalisesti selvästi tehokkain käsittelyvaihtoehto yhdyskuntalietteen sisältämien ravinteiden kierrätyksen edistämässä. Sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa myös, että yhdyskuntien jätevesien terminen käsittely täyttää nyt muutettavan RAKI-asetuksen 3 § (Avustettavat hankkeet) edellyttämät kriteerit.

Sosiaali- ja terveysministeriö jatkaa lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysministeriö edellyttää teknologianeutraaliteettia valtionavustuspäätöksiä tehtäessä. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota edellä mainitun SYKE:n raportin sivun 54 toteamukseen ”Jätevesilietteen polttoa, kaasutusta ja torrefiontia ei kuvata tässä selvityksessä tarkemmin, sillä niiden ei katsota olevan varsinaisesti ravinteiden talteenottomenetelmiä”, koska juuri säädetty maa- ja metsätalousministeriön asetus (964/2023) sallii tuhkan käytön lannoitteena, mikäli se täyttää jätelain edellyttämät (711/2022) lannoitevalmisteen kriteerit, joita sen nojalla annettu asetus tarkentaa ja joiden perusteella Ruokavirasto tekee anomuksesta päätöksiä lannoitekandidaattivalmisteen markkinakelpoisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriö edellyttää, että nyt muutettavan RAKI-asetuksen nojalla annettavia valtionavustuspäätöksiä tehtäessä ne tehdään teknologianeutraalisti tarkastellen ympäristönsuojelullisia ja ympäristöterveydellisiä näkökulmia objektiivisesti parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi.

Suomen Biokierto ja Biokaasu ry toteaa, että pykälän 3 uutena edellytyksenä avustettaville hankkeille olisi, että niiden tulee olla ’ei merkittävää haittaa’ –periaatteen mukaisia. Perustelumuongossa kerrotaan ’Ei merkittävää haittaa’ –periaatteen taustoista, mutta itse periaatteen soveltamisesta käytännössä ei kerrota. Vaikutukset tuen hakijaan -kohdassa on mainittu, että hakijoiden hallinnollinen taakka lisääntyisi hieman, kun hakijoilta edellytettäisiin lisäksi riittävien tietojen osoittamista ei merkittävää haittaa –periaatteen toteutumisesta hankkeessa. Suomen Biokierto ja Biokaasu ry pitää tärkeänä, ettei DNSH-selvityksen laatimista ja raportointia tehdä liian monimutkaiseksi ja hallinnollisesti raskaaksi. Niin ikään pidämme tärkeänä, että hakuohjeet ovat selkeitä tältä osin. DNSH-periaatteet ovat toimialalle uusi asia. Osa alan toimijoista on melko pieniä ja mahdollisuudet selvityksen laatimiseen rajalliset.

Suomen Kiertovoima ry lausuu, että pykälän 3 uutena edellytyksenä avustettaville hankkeille olisi, että niiden tulee olla ’ei merkittävää haittaa’ –periaatteen mukaisia. KIVO katsoo, että olisi varmistettava, ettei

säännöksestä seuraa merkittävää hallinnollisen taakan kasvua etenkin pienille toimijoille. Tämä voidaan varmistaa esimerkiksi valmistelemalla valmis lomakepohja ja/tai opas ei merkittävä haittaa-periaatteen toteutumisen todentamisesta.

Suomen Vesilaitosyhdistys ry pitää pykälän 3 muotoiluja hyvinä.