

U 51/2022 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 5 päivänä huhtikuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi teollisuuslaitosten ympäristötietojen ilmoittamisesta ja teollisuuspäästöportaalin perustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16.6.2022

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo

Neuvotteleva virkamies Juha Lahtela

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TEOLLISUUSLAITOSTEN YMPÄRISTÖTIETOJEN ILMOITTAMISESTA JA TEOLLISUUSPÄÄSTÖPORTAALIN PERUSTAMISESTA (PÄÄSTÖPORTAALIASETUS)

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 5.4.2022 ehdotuksen teollisuuslaitosten ympäristötietojen ilmoittamisesta ja teollisuuspäästöportaalin perustamisesta (COM(2022) 157 final). Ehdotukseen liittyy komission vaikutustenarviointiraportti (SWD(2022) 111 final).

Teollisuuslaitosten ja eräiden muiden toimintojen päästöjen ja jätteen siirtojen raportoinnista on annettu asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 166/2006, epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta, nk. E-PRTR-asetus). Sillä on pantu täytäntöön YK:n Euroopan talousalueen Århusin yleissopimuksen alainen epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskeva pöytäkirja (Kiovan pöytäkirja). Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vuosittain ilmoituksen, joka sisältää teollisuuden laitoskokonaisuuksien toiminnanharjoittajien toimittamat tiedot kunkin laitoskokonaisuuden päästöistä ja siirroista. Tämän jälkeen komissio julkaisee tiedot julkisella verkkosivustolla Euroopan ympäristökeskuksen avustuksella.

Komissio ehdottaa nykyisen E-PRTR-asetuksen korvaamista uudella asetuksella. Ehdotuksen taustalla on Euroopan unionin vihreän kehityksen ohjelma (COM(2019) 640 final). Asetusehdotus kytkeytyy myös Euroopan komission 12.5.2021 antamaan tiedonantoon toimintasuunnitelmasta kohti ilman, veden ja maaperän saasteettomuutta (COM(2021) 400 final), jonka tavoitteena on EU:n teollisuuden päästöjä koskevien sääntöjen päivitys teollisuuden ohjaamiseksi pitkäaikaiseen vihreään siirtymään. Päästöjä koskevaa sääntelyä pyritään myös yhdenmukaistamaan ilmasto-, energia- ja kiertotalouspolitiikkojen tavoitteiden kanssa paremmin yhteensopiviksi. Asetusehdotuksen kanssa samaan aikaan komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) (teollisuuspäästädirektiivi) uudistamiseksi (COM(2022) 156 final). Asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat uudistettavan teollisuuspäästädirektiivin mukaiset toiminnot lisättynä erällä muilla toiminnoilla. Teollisuuspäästädirektiivi on katsottu parhaaksi jäsenvaltioiden yhteiseksi keinoksi vähentää päästöjä ennako- ja jälkivalvontamenettelyillä, joilla vähennetään asteittain EU:n suurimpien teollisuuslaitosten ja eläinsuojien aiheuttamaa saastumista säilyttäen samalla kilpailukykyiset tasapuoliset toimintaedellytykset.

2 Ehdotuksen tavoite

Asetusehdotuksen tarkoituksena on helpottaa päästöjen vähentämistoimien seurantaa lisäämällä yleisesti saatavilla olevaa tietoa laitosten todellisesta suorituskyvystä. Komission tarkoituksena on yhtenäistää teollisuuspäästädirektiivin ja E-PRTR-asetuksen soveltamisalaa, jotta ne nivoutuisivat paremmin yhteen ja niiden toimeenpano helpottuisi. Nykyisen E-PRTR-asetuksen edellyttämät tiedot kootaan Suomessa ympäristönsuojelun tietojärjestelmän valvonta- ja kuormitusosioon (YLVA) komission täytäntöönpanopäätöksen (2019/1741/EU, epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustaminen ja neuvoston direktiivien

91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 166/2006 mukaisissa jäsenvaltioilta edellytettävissä ilmoituksissa annettavien tietojen muoto ja antamistiheys) mukaisesti ja toimitetaan sähköisesti komissiolle. Komissio julkaisee teollisuuspäästödirektiivin ja E-PRTR-asetuksen mukaisia tietoja samassa Euroopan ympäristöviraston verkkopalvelussa (Industrial Emissions Portal). Voimassa olevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvia laitospäätöksiä on EU:n alueella noin 34 000 ja Suomessa 923.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Keskeisimmät ehdotukset

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 laitospäätöksiä 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 siipikarjankasvattamo, 98 sikalaa ja kaksi kalankasvatus- tai kalanviljelylaitosta. Asetusehdotuksen toteutuessa raportointivelvollisten 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.

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 tarkoitetut 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 (ympäristötietodirektiivi) artiklassa 4(1) ja (2) säädettyjä 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 raportoitujen 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.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin sekä toimivallan siirto

Oikeusperusta

Komission ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on ympäristön ja ihmisten terveyden suojeleminen. Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät ehdotuksesta tavallista lainsäätämisympäristössä noudattaen unionin toimista SEUT 191 artiklassa tarkoitettujen ympäristöä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi. Neuvosto päättää asiasta määränemistöllä. Ehdotuksella pyritään artiklan 191 kohdassa 1 mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen, kohdan 2 mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen ja siinä on otettu huomioon kohdissa 3 ja 4 mainitut lähtökohdat ja rajaukset.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen pääasiallisen tavoitteen ja sisällön kannalta esitetty oikeusperusta on komission ehdotuksessa asianmukainen. Neuvotteluissa tulee kuitenkin vielä arvioida ja selventää jäljempänä mainittuja kysymyksiä muun muassa seuraamusten osalta.

Toissijaisuusperiaate

Komission ehdotuksessa todetaan, että päästöt ympäristöön leviävät valtioiden rajojen yli, joten niitä koskevien tietojen kokoaminen yhtenäisin menetelmin unionin tasolla on tarpeen, jotta päästöjä voidaan tarkastella ja vertailla samoista lähtökohdista. Myös yhdenmukaisen toiminnan ja velvoitteiden soveltamisen varmistamiseksi on päästötietojen raportoinnista tarpeen säätää EU:n tasolla. Lisäksi päästöjen vertailtavuus edellyttää yhdenmukaisten menetelmien käyttöä. Kun ehdotuksen tavoitteet olisivat paremmin saavutettavissa EU:n tasolla, olisi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa säädetyn toissijaisuusperiaatteen mukaista toteuttaa ehdotuksen mukaisia toimenpiteitä EU:n tasolla.

Yhdenvertaisen toiminnan varmistamiseksi on välttämätöntä kerätä päästötiedot yhdenmukaisella tavalla ja saattaa ne jäsenvaltioiden kansalaisten saataville yhdenvertaisesti. Kun teollisuuslaitosten päästöt leviävät valtionrajojen yli, on hyödyllistä koota niitä koskevat tiedot unionin kattavaan tietovarantoon. Edellä esitetyn perusteella valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Suhteellisuusperiaate

Asetusehdotuksen perusteluissa komissio on esittänyt näkemyksenä suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta. Ehdotuksesta on tehty vaikutustenarviointi, jossa on käsitelty kaikkien asetus-ehdotuksessa esitettyjen muutosten vaikutukset. Laadullinen ja määrällinen arviointi on osoittanut, että ehdotukset ovat oikeasuhtaisia tavoitteeseen nähden, eli ehdotuksen yhteiskunnalliset hyödyt ovat merkittävästi suuremmat kuin muutoksista aiheutuvat kustannukset. Asetusehdotuksen perusteluissa komissio pitää tiedon saatavuudesta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta saatavia hyötyjä merkittävinä verrattuna järjestelmän suhteellisen vähäisiin kustannuksiin. Ehdotuksen mukaan voimassa olevan asetuksen mukainen velvoite raportoida asetuksen toimeenpanosta komissiolle päättyisi.

Valtioneuvosto katsoo, että vaikutusarvioinnin ja asetusehdotuksen perusteluiden perusteella ehdotuksen toimet eivät ole ylimitoitettuja asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja ehdotuksen mukaiset toimet ovat oikeasuhtaisia tavoitteisiin nähden.

Säädösvallan siirto

Asetusehdotus sisältää SEUT 290 artiklan mukaisesti siirretyn säädösvallan käyttämisen komission delegoituina säädöksinä koskien asetuksen liitteiden muuttamista. Liitteessä I määritellään toiminnot, joihin asetusta sovelletaan ja liitteessä II epäpuhtaudet sekä niiden kynnsarvot, joiden ylittyessä päästöt on ilmoitettava.

Voimassa olevan asetuksen liitteiden II ja III osalta (päästöt ja niiden kynnsarvot sekä raportoinnin muoto) komissiolle on siirretty toimivalta antaa delegoituja säädöksiä, joilla liitteet sopeutetaan tieteellisen ja teknisen kehityksen mukaisiksi ja Kiovan pöytäkirjan osapuolikokouksen hyväksymän pöytäkirjan muutosten mukaisiksi.

Asetusehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin toimivalta antaa delegoitu säädös, jonka nojalla lisätään toiminta raportointivelvollisia toimintoja asetuksen liitteeseen I, jos jollakin teollisella tai maatalouden toiminnalla on ollut tai sillä odotetaan olevan, etenkin päästöjänsä tai luonnonvarojen käytön vuoksi, vaikutuksia terveyteen tai ympäristöön.

Komissiolle siirrettäisiin myös toimivalta lisätä asetuksen liitteeseen II raportoitavaksi ympäristöön tai terveyteen vaikuttavia päästöjä, etenkin niitä, jotka on lueteltu pohjavesidirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/118/EY, pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta) ja ympäristönlaatonormeista vesipolitiikan alalla annetun direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/105/EY, ympäristönlaatonormeista vesipolitiikan alalla, neuvoston direktiivien 82/176/ETY, 83/513/ETY, 84/156/ETY, 84/491/ETY ja 86/280/ETY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY muuttamisesta) tarkkailulistoilla. Lisäksi komissiolle siirrettäisiin toimivalta sopeuttaa liitteen II mukaista listaa päästöistä, jotka on lueteltu prioriteettiaineiksi direktiivin 2000/60/EY (vesipolitiikan puitedirektiivi) ja ympäristönlaatonormidirektiivin mukaisesti, tai jotka ovat REACH-asetuksen mukaan erityisen suurta huolta aiheuttavia tai joita koskee raja-arvot ja muut rajoitukset ilmanlaatudirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 2008, ilmanlaadusta ja sen parantamisesta), raskasmetallidirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/107/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 2004, ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä) ja pohjavesidirektiivin mukaisesti.

Komissiolle siirrettäisiin myös toimivalta määrittellä liitteen I mukaisten toimintojen aiheuttamien liitteen II mukaisten päästöjen raportoinnin kynnsarvot, kun tavoitteena on saada raportoitavaksi 90 prosenttia päästöistä ilmaan, veteen ja maaperään. Kynnsarvo voi olla nolla, jos kyseessä on erityistä vaaraa ympäristölle tai terveydelle aiheuttava yhdiste.

Lisäksi komissiolle siirrettäisiin säädösvalta antaa delegoituja säädöksiä, joilla täydennetään asetusta aloittamalla tietojen ilmoittaminen yhdestä tai useammasta hajakuormituslähteestä aiheutuvien merkityksellisten epäpuhtauksien päästöistä, tarvittaessa kansainvälisesti hyväksytyjä menettelyjä käyttäen, jos komissio toteaa, ettei hajakuormituslähteistä aiheutuvista päästöistä ole olemassa tietoja.

Ennen delegoidun säädöksen antamista komissio konsultoi jäsenvaltioiden nimeämiä asiantuntijoita toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti (Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä, 13.4.2016).

Täytäntöönpanovallan siirto

Ehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin valta vahvistaa täytäntöönpanosäädöksillä jäsenvaltioiden sähköisten ilmoitusten tiedot ja muodot määräajassa.

Täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin asetuksen (EU) N:o 182/2011 (ns. komitologia-asetus) 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Lainsäädännölliset vaikutukset

Asetusehdotuksella olisi vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. E-PRTR-asetuksessa säädettyjen toiminnanharjoittajien ilmoitusvelvollisuuden (5 artikla), ilmoittamisen päästöistä maaperään (6 artikla) ja ilmoitettavien tietojen laadunvarmistuksen laiminlyöntiä (9 artikla kohta 1) koskevat rangaistussäännökset on sisällytetty ympäristönsuojelulain (527/2014) 225 §:ään. Muihin E-PRTR-asetuksen vaatimuksiin liittyvää täytäntöönpanosäätelyä ei nykytilanteessa ole.

Seuraamukset

Asetusehdotuksen seuraamuksia koskeva 17 artikla jättää epäselväksi sen, tarkoitetaanko rikosoikeudellisia vai hallinnollisia seuraamuksia. EU-asetuksessa ei kuitenkaan tule voida säätää tai velvoittaa jäsenvaltiota säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista. Kysymykseen voivat siten jäsenvaltioiden valinnasta riippuen tulla hallinnolliset tai rikosoikeudelliset seuraamukset. Suomessa on E-PRTR-asetuksen täytäntöönpanossa valittu rikosoikeudelliset seuraamukset, vaikka kyseinen EU-asetus ei tähän velvoitakaan. Valtioneuvoston käsityksen mukaan asetus ehdotuksen seuraamuksia koskeva 17 artikla jättää E-PRTR-asetuksen tavoin jäsenvaltioiden harkintavaltaan sen, minkä tyyppisiä seuraamuksia ne haluavat säätää.

Asetusehdotuksen hallinnollisia seuraamuksia koskevasta sääntelystä voisi johtua esimerkiksi se, että viranomaisen tulisi voida määrätä hallinnollisia seuraamuksia kuten seuraamusmaksuja säännösten rikkomisesta. Ympäristönsuojelulaki ei sisällä hallinnollisia seuraamuksia ja niiden lisääminen ympäristönsuojelulakiin olisi merkittävä muutos nykytilaan. Seuraamuslajin valinnassa olisi huomioitava myös kaksoisrangaistavuuden kieltö.

Ympäristönsuojelulain 225 §:n mukainen rangaistus E-PRTR-asetuksen noudattamatta jättämisestä ja muista kyseisessä pykälässä sanktioituista teoista on sakkorangaistus. Mikäli asetus ehdotuksen 17 artiklan täytäntöönpanossa päädytään näihin jo valittuihin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, tulisi kyseistä ympäristönsuojelulain rangaistussäännöstä alustavan arvion mukaan päivittää siten, että se kattaa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti asetus ehdotuksesta johtuvien veloitteiden laiminlyöntitilanteet. Tässä täytäntöönpanovaihtoehdossa haasteita aiheuttaisi kuitenkin se, että asetus ehdotuksessa tarkoitettu oikeushenkilölle määrättävä sakko eli yhteisösakko voidaan Suomessa tuomita vain rikoslaissa rangaistavaksi säädetyistä teoista rikoslain 9 luvun säännösten mukaisesti (RL 9 luvun 1 pykälä). Se ei siis ole käytettävissä ympäristönsuojelulakiin perustuvien sakkorangaistusten kohdalla. Lisäksi asetus ehdotuksen mukainen oikeushenkilölle määrättävän sakon määrätymisperuste on ylipäättään Suomen rangaistusjärjestelmässä vieras, koska yhteisösakko ei nykytilanteessa perustu oikeushenkilön liikevaihtoon. Samaan aikaan Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltävänä on kuitenkin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivin 2008/99/EY korvaamisesta, johon sisältyy samankaltainen ehdotus.

U 51/2022 vp

Luonnollisten henkilöiden sakkorangaistuksiin Suomessa liittyvä päiväsakkojärjestelmä on puolestaan asetusehdotuksessa tarkoitettuna kaltainen. Velvollisuus laskea sakon taso siten, että se poistaa rikkomuksesta vastuussa olevalta taloudellisen hyödyn rikkomuksesta, tekisi sakkorangaistuksesta luonteeltaan menettämis seuraamuksen kaltaisen. Tällainen konfiskaation ja rangaistuksen yhdistäminen poikkeaa suomalaisesta seuraamusjärjestelmästä. Rikoksen tuottama taloudellinen hyöty tuomitaan Suomessa menetetyksi rikoslain 10 luvun säännösten nojalla. Menettämis seuraamusta ei Suomessa pidetä rangaistuksena.

Edellä selostetun perusteella asetusehdotuksen seuraamuksiin liittyvät velvoitteet sisältävät elementtejä, jotka eivät ole suoraan sovitettavissa suomalaisen seuraamusjärjestelmään ja aiheuttaisivat haasteellisesti toteutettavissa olevia muutostarpeita voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Muut vaatimukset

Asetusehdotus tarkoittaisi, että ympäristönsuojelulaisissa tulisi määritellä asetusehdotuksen tarkoittamat EU-raportointiin ja sen edellyttämään tietojen keräämiseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset ja määräajat, sekä säätää velvollisuudesta julkaista raportoitavat tiedot yleisessä tietoverkossa.

Taloudelliset vaikutukset

Raportointivelvollisten toimintojen ja toiminnanharjoittajien joukko laajenisi etenkin suureen määrään eläinsuojien pitäjiä (noin 1700) sekä kalankasvattajiin (100–200) ja keskiuuriin polttolaitoksiin (60). Koko unionin alueella hallinnollisten kustannusten toiminnanharjoittajille arvioidaan olevan noin 63 milj. euroa pääosin päästöjen tarkkailusta ja tietojen raportoinnista sekä viranomaisille 4,1 milj. euroa, mikä aiheutuu tietojen kokoamisesta, verifiointista, hallinnasta, raportoinnista ja mahdollisista hallintotoimista. Suomessa toiminnot ovat ympäristönsuojelulain mukaan lupa- tai rekisteröintivelvollisia ja raportoivat aiheuttamastaan kuormituksesta valvontaviranomaiselle. Asetuksen toimeenpanossa kyse olisi lähinnä ympäristönsuojelun tietojärjestelmän valvonta- ja kuormitusosion muutoksista, siihen tuotavien tietojen tarkistamisesta, koottavien tietojen kokoamisen ja edelleen toimittamisen automaatiosta sekä uuden asetuksen mukaisten tietojen julkaisemisesta Internetissä. Toiminnanharjoittajille koituvien kustannusten arvioidaan olevan verrattain vähäiset ja muodostuvan lähinnä joidenkin seurantalaitteiden lisäämisestä laitoksilla ja raportointiin kuluva lisäajasta, jonka arvioidaan olevan 1–2 tuntia vuodessa. Viranomaisten toiminnassa korostuisi toiminnanharjoittajien toimittamien tietojen tarkkuuden varmistaminen ja asetuksen soveltamisen alkuvaiheessa toiminnanharjoittajien neuvonta.

Ympäristövaikutukset

Asetuksella ei komission mukaan olisi välittömiä vaikutuksia ympäristöön. Tiedot päästöistä ja jätteiden siirroista avaavat mahdollisuuden analysoida toimialojen ja toimintojen aiheuttamaa kuormitusta ja arvioida toimintojen päästöjä suhteessa tuotantoon. Tiedot materiaalien, veden ja energian käytöstä auttavat resurssitehokkuuden arvioinnissa. Päästötiedot auttavat myös komission ilman, veden ja maaperän saasteettomuutta koskevan toimintasuunnitelman toteutumisen arvioinnissa. Päästötietojen julkisuus osaltaan suuntaa asetuksen soveltamisalaan kuuluvien toimintojen päästöjen vähentämiseen.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetusehdotuksen sisältö on merkityksellinen eräiden perustuslain säännösten kannalta, mihin on neuvotteluissa kiinnitettävä huomiota.

Asetusehdotuksen sääntelyn nojalla teollisuuden päästötietoja on saatettava kansalaisten saataville yleisen tietoverkon välityksellä aikaisempaa laajemmin sekä EU-tasolla että jäsenvaltioissa. Näin ollen asetusehdotus toteuttaa osaltaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä julkisuusperiaatteeseen liittyvää tiedonsaantioikeutta, perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaista kansanvaltaan kuuluvaa yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen.

Asetusehdotuksen seuraamuksia koskevalla säännöksellä on liittymäpinta perustuslaissa säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, joka tulee huomioida myös EU-lainsäädäntöä täytäntöön pantaessa. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyy myös se, että EU-lainsäädäntöä täytäntöön pantaessa kansallisen sääntelyn tulee noudattaa kansallisia seuraamuksia koskevan sääntelyn lähtökohtia. Rikoslain suhteellisuusperiaatteen mukaan rangaistusten tulee olla oikeasuhtaisia verrattuna säädettyihin rangaistuksiin muista rikoksista. Ehdotettu menettämisseuraamuksen kaltainen rangaistussäännös olisi merkityksellinen myös perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ehdotus koskee luonnon- ja ympäristönsuojelun alaa ja kuuluu siten Ahvenanmaan itsehallintolain (1991/1144) 18 §:n 10 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakuntahallitus on antanut lausunnon direktiiviehdotuksesta 24.5.2022. Maakuntahallitus suhtautuu yleisesti myönteisesti komission ehdotukseen ja sen tavoitteisiin. Maakuntahallitus kiinnittää huomiota siihen, että hallinnollisen taakan tulee olla suhteessa tavoiteltaviin hyötyihin ja seuraamusten tulee olla oikeasuhtaisia.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston ympäristötyöryhmässä on alkanut 2 päivänä toukokuuta 2022.

Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei vielä ole tietoa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu ympäristöministeriössä yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden kanssa. Luonnos käsiteltiin ympäristöjaoston (EU23) kokouksessa 22 päivänä huhtikuuta 2022 ja maatalous- ja elintarvikejaoston (EU18) kokouksessa 28 päivänä huhtikuuta 2022 sekä jaostojen kirjallisessa menettelyssä 24–25 päivänä toukokuuta 2022. Kirjelmän valmisteluun ovat osallistuneet asian kannalta keskeiset ministeriöt (TEM, MMM ja OM).

10 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 luettelo raportointivelvollisista toiminnoista sekä raportoitavista päästöistä ja niiden kynnyсарvoista. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti säädösvallan siirtoon komissiolle soveltamisalaan kuuluvia toimintoja koskevan liitteen I osalta, koska kyse on asetuksen keskeisistä vaatimuksista, joista tulisi säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. 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 kynnyсарvoja 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 menettämisseuraamuksen 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 asetusta 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

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

U 51/2022 vp

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.