

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teollisuuden päästöistä (teollisuuspäästädirektiivin muuttaminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 5 päivänä huhtikuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24 päivänä marraskuuta 2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU ja kaatopaikoista 26 päivänä huhtikuuta 1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16.6.2022

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo

Neuvotteleva virkamies Jaakko Kuisma

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TEOLLISUUDEN PÄÄSTÖISTÄ (YHTENÄISTETTY YMPÄRISTÖN PILAANTUMISEN EHKÄISEMINEN JA VÄHENTÄMINEN) ANNETUN DIREKTIIVIN JA KAATOPAIKOISTA ANNETUN DIREKTIIVIN MUUTTAMISEKSI (TEOLLISUUSPÄÄSTÖDIREKTIIVIN MUUTTAMINEN)**1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 5.4.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annetun direktiivin (2010/75/EU) ja kaatopaikoista annetun direktiivin (1999/31/EY) muuttamiseksi (COM(2022) 156 final), jäljempänä direktiiviehdotus. Ehdotuksen tarkoituksena on vähentää suurista teollisuuslaitoksista ja eläinsuojista aiheutuvia päästöjä ilmaan, veteen ja maaperään ja päästöistä johtuvia ympäristö- ja terveyshaittoja. Päästöjä koskevaa sääntelyä pyritään myös yhdenmukaistamaan ilmasto-, energia- ja kiertotalouspolitiikkojen tavoitteiden kanssa paremmin yhteensopiviksi. Direktiiviehdotuksella päivitetään teollisuuslaitosten ja eläinsuojien ympäristölupamenettelyn vähimmäisvaatimuksia koskevaa EU:n lainsäädäntöä. Ehdotuksella pyritään myös edistämään kansalaisten tiedonsaantia teollisuuden päästöistä ja niihin liittyvistä menettelyistä sekä vahvistamaan osallistumisoikeuksia direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa laitosten lupamenettelyissä.

Direktiiviehdotus on osa komission 11.12.2019 julkaisemaa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta (COM(2019) 640 final), jonka mukaisesti komissio aikoi tarkastella uudelleen EU:n toimenpiteitä suurten teollisuuslaitosten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Direktiiviehdotus kytkeytyy myös Euroopan komission 12.5.2021 antamaan tiedonantoon toimintasuunnitelmasta kohti ilman, veden ja maaperän saasteettomuutta (COM(2021) 400 final), jossa direktiiviehdotuksen antaminen esitettiin yhtenä keskeisenä lainsäädäntöehdotuksena kohti saasteettomuutta. Direktiiviehdotus annettiin osana komission ns. päästöpakettia, joka sisälsi neljä lainsäädäntöehdotusta. Direktiiviehdotus muodostaa yhtenäisen sääntelykokonaisuuden samanaikaisesti annetun teollisuuslaitosten ympäristötiedon raportointia ja teollisuuspäästöportaalia koskevan asetusehdotuksen (COM(2022) 157 final) kanssa. Molempien lainsäädäntöehdotusten soveltamisalassa olevista laitoksista ja säänneltävistä päästöistä säädettäisiin yhtenäisesti.

Direktiiviehdotuksella päivitetäisiin teollisuuslaitosten ja eläinsuojien ympäristölupamenettelyn EU-lainsäädännön vähimmäisvaatimuksia, joiden keskeisistä elementeistä on säädetty alun perin neuvoston direktiivillä (96/61/EY) ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (IPPC-direktiivi). Soveltamisalassa olevat laitokset, säänneltävät päästöt sekä muut keskeiset elementit, muun muassa toimialoittaisten päästörajojen perusteena olevat toimialakohtaiset parhaan käytettävissä olevan tekniikan (BAT) asiakirjat sekä niiden valmistelu ja yhtenäistetty ympäristölupamenettely, ovat monilta osin säilyneet saman sisältöisinä IPPC-direktiivin voimaantulosta lähtien. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2010/75/EU) teollisuuden päästöistä (voimassa oleva direktiivi) päivitettiin näitä IPPC-direktiivin vaatimuksia muun muassa muuttamalla toimialakohtaisten parhaan käyttökelpoisen tekniikan asiakirjojen johtopäätösten (BAT-päätelmät) oikeudellista sitovuutta. Voimassa olevan

direktiivin perusteella toimivaltaisen viranomaisen tulee asettaa laitoksen päästörajat BAT-päätelmien päästöjen vaihteluvälin mukaisesti ja tästä vaihteluvälistä voidaan poiketa tapauskohtaisen harkinnan perusteella silloin, kun päästötasojen saavuttaminen johtaisi suhteettoman suuriin kustannuksiin ympäristöhyötyihin verrattuna (BAT-poikkeama). Direktiivin lisätiimi myös neljän vuoden määräaika, jonka kuluessa laitosten tulee noudattaa toimialakohtaisten BAT-päätelmien päästötasoja. Voimassa olevassa direktiivissä täsmennettiin lisäksi useita IPPC-direktiivin vaatimuksia, lisätiimi osalle teollisuuslaitoksista vaatimus laitosalueen perustilaselvityksestä ja vaatimus laitosalueen palauttamisesta perustilaselvityksen mukaiseen tilaan toiminnan päättymisen jälkeen ja yhdistettiin tietyt toimialoja (suuret polttolaitokset, jätteenpolto- ja jätteen rinnakkaispolttolaitokset, orgaanisia liuottimia käyttävät laitokset ja titaanidioksidia tuottavat laitokset) koskevat ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimukset erillisistä direktiiveistä osaksi voimassa olevaa direktiiviä. Voimassa olevan direktiivin soveltamisalan piirissä on Suomessa noin 1 300 toimintaa yhteensä 910 laitoksessa. Yhdessä laitoksessa voi olla useampia direktiivin soveltamisalassa olevia toimintoja. Voimassa olevan direktiivin soveltamisalassa EU-tasolla on noin 52 000 laitosta.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksessa laajennettaisiin direktiiviin soveltamisalaa, muutettaisiin kaikkia laitoksia koskevia yleisiä vaatimuksia, täsmennettäisiin ympäristölupien lupamääräysten asettamista, täsmennettäisiin parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmien laatimista, edistettäisiin kansalaisten tiedonsaantia ja vahvistettaisiin osallistumisoikeuksia, edistettäisiin teollisten innovaatioiden käyttöönottoa, laadittaisiin teollisuudelle siirtymäsuunnitelmat kohti puhdasta tuotantoa, kiertotaloutta ja ilmastonutraalia toimintaa, säädettäisiin yksityiskohtaisemmin rangaistuksista ja annettaisiin haitankärsijöille mahdollisuus saada korvauksia teollisuuslaitosten tai eläinsuojien aiheuttamista terveystaistoista sekä ehdotettaisiin kevennettyä lupamenettelyä eläinsuojille. Lisäksi direktiiviehdotuksessa esitetään eräitä teknisluonteisia muutoksia ja muutoksia siirretyn säädösvallan käyttöön.

Soveltamisalan laajennukset

Ehdotuksella laajennettaisiin direktiivin soveltamisalaa ja määrällisesti suurin soveltamisalan laajennus koskisi eläinsuojia. Soveltamisalaan otettaisiin suuret nautatilat ja samassa yhteydessä sikojen ja siipikarjan eläinsuojien soveltamisalakynnyksiä laskettaisiin merkittävästi. Komissio arvioi, että aikaisemman 20 000 eläinsuojan sijasta ehdotuksen soveltamisalassa olisi jatkossa 185 000 eläinsuojaa EU:ssa. Soveltamisala määriteltäisiin eläinyksikkönä, joka olisi sekä sioille, siipikarjalle, naudoille, että näitä sisältäville yhdistelmätiloille 150. Yksi eläinyksikkö vastaisi 3 000 litraa maitoa vuodessa tuottavaa lypsylehmää ja muille eläimille olisi käytössä suhteutetut kertoimet 0,014–0,6 eläinyksikön välillä. Eläinyksikköinä käytettäisiin Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston täytäntöönpanoasetuksen (EU N:0 808/2014) mukaisia eläinyksiköitä.

Lisäksi soveltamisalaan lisättäisiin metalli- ja teollisuusmineraalien kaivostoiminta sekä litiumakkujen valmistuslaitokset. Näiden lisäksi tehtäisiin teknisluonteisia täsmennyksiä keramiikka- ja rautametallien jalostusteollisuuden laitosmääritelmiin, polttoaineiden kaasutusta koskeviin määritelmiin ja jätteitä käsittelevien laitosten määritelmiin. Komissio arvioi, että teollisuuslaitoksia koskevat muutokset lisäisivät direktiivin soveltamisalassa olevien laitosten määrää 1 500–1 900:lla. Lisäksi kaatopaikkadirektiivin 1 artiklan toinen kappale ehdotetaan poistettavaksi, joten jatkossa myös kaatopaikoille voitaisiin laatia BAT-päätelmät.

Direktiiviehdotuksessa komissiolle siirrettäisiin valta lisätä delegoidulla säädöksellä direktiivin soveltamisalaan teollisuuslaitoksia tai eläinsuojia, mikäli tietyllä toimialalla olisi terveys- tai

ympäristövaikutuksia, toimialan päästöt vaihtelevat EU:n sisällä, parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla olisi mahdollista pienentää päästöjä ja päästöjen vähentäminen olisi ympäristövaikutusten taikka sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten pohjalta perusteltua.

Kaikkia laitoksia koskevat yleiset vaatimukset

Direktiivin tavoitteisiin lisättäisiin ympäristönsuojelun rinnalle terveydensuojelu ja sama muutos tehtäisiin myös muihin direktiivin artikloihin, joissa viitataan ympäristönsuojeluun.

Yleisiä ympäristöluvan vaatimuksia täydennettäisiin niin, että niissä tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon materiaalien ja veden uudelleenkäyttö ja tarpeen mukaan tuotannon koko elinkaaren ympäristövaikutukset. Kaikille teollisuuslaitoksille, lukuun ottamatta eläinsuojia, tulisi otettavaksi käyttöön ympäristöjärjestelmä. Ympäristöjärjestelmän käyttöönottoa ei ole aiemmin vaadittu direktiivissä, mutta ympäristöjärjestelmän käyttö on ollut mukana kaikkien teollisuuslaitosten BAT-päätelmissä ei-sitovana vaatimuksena. Direktiivissä säädettäisiin ympäristöjärjestelmän vähimmäisvaatimuksista. Vähimmäisvaatimuksena olisi, että järjestelmän tulisi olla kunkin toimialan BAT-päätelmien mukainen ja sen tulisi sisältää tavoitteet jätteen määrän vähentämiseksi, resurssitehokkuuden ja veden uudelleenkäytön optimoimiseksi sekä laitoksella käytettävien vaarallisten aineiden ympäristöriskien pienentämiseksi. Lisäksi ympäristöjärjestelmän tulisi sisältää laajemmin ympäristöä koskevat tavoitteet ja toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Toimialakohtaisten BAT-päätelmien vertailuarvot tulisi ottaa osaksi järjestelmää. Niissä laitoksissa, joihin sovelletaan energiatehokkuusdirektiivin (2012/27/EU) 8 artiklan ja liitteen VI pakollista energiakatselmusta tai energianhallintajärjestelmää, tulisi ne ottaa osaksi ympäristöjärjestelmää. Direktiivin 2012/27/EU vaatimukset ovat kuitenkin tällä hetkellä päivitettyinä (COM(2021) 558 final, U 48/2021 vp) osana EU:n 55-valmiuspakettia. Ympäristöjärjestelmän tulisi sisältää laitoksen vaarallisten kemikaalien kemikaaliluettelo ja niiden riskinarvio, sekä arvio mahdollisuudesta vaarallisten kemikaalien korvaamisesta haitattomilla vaihtoehdoilla. Järjestelmän tulisi myös sisältää kunkin teollisuuslaitoksen siirtymäsuunnitelma. Kunkin laitoksen ympäristöjärjestelmät tulisi saattaa julkisiksi tietoverkossa.

Ympäristölupien lupamääräykset

Ympäristölupien päästöjä koskevien lupamääräysten sääntelystä poistettaisiin viittaus nykyisen direktiivin liitteessä II mainittuihin yhdisteisiin. Tämän sijasta tehtäisiin viittaus samanaikaisesti annetun teollisuuden päästöportaalia koskevan EU-asetuksen mukaisesti raportoitaviin päästöihin (liite II) ja näin yhdenmukaistettaisiin kummassakin säädöksessä säädeltävät päästöt. Lupamääräyksissä olisi jatkossa mahdollista antaa myös sitovia ympäristötehokkuuden raja-arvoja ja määrätä ympäristöjärjestelmän vähimmäissisällöstä. Päästöjen raja-arvojen sääntelyä täsmennettäisiin tilanteessa, jossa teollisuuden jätevesiä johdetaan käsiteltäväksi kunnalliselle jätevedenpuhdistamolle (ns. epäsuorat päästöt). Epäsuorat päästöt eivät saisi haitata jätevedenpuhdistamon toimintaa ja ennen päästöjen johtamista puhdistamolle tulisi varmistaa, että jätevedenpuhdistamo kykenee vähentämään sinne johdettavia epäsuoria päästöjä. Epäsuorien päästöjen puhdistamisesta aiheutuva kuormitus ei saisi olla suurempi kuin tilanteessa, jossa jätevedet puhdistetaan laitoksen omalla puhdistamolla BAT-päätelmien mukaisesti.

Päästörajojen asettamisen lähtökohdaksi asetettaisiin mahdollisimman pienet BAT-päätelmien mukaisilla tekniikoilla saavutettavat päästötasot, kuitenkin niin, että päästörajat eivät saisi ylittää BAT-päästötasojen vaihteluväliä. Päästörajojen asettamista varten toiminnanharjoittajan tulisi laatia arvio mahdollisuuksista saavuttaa BAT-päästötasojen vaihteluvälin alaraja. Lupamääräyksissä tulisi asettaa myös BAT-päätelmien sitovat ympäristötehokkuustasot. Lisäksi nykyinen jäsenvaltioiden mahdollisuus olla soveltamatta energiatehokkuutta koskevia vaatimuksia niiden laitosten osalta, jotka ovat päästökauppadiirektiivin soveltamisalassa, poistettaisiin. BAT-

päätelmien päästötasoista olisi edelleen mahdollista poiketa poikkeamismenettelyä (BAT-poikkeama) käyttäen. BAT-poikkeamamahdollisuus ei olisi kuitenkaan mahdollinen sitoville ympäristötehokkuustasoille. Päästötasoja koskevaa BAT-poikkeamamenettelyä täsmennettäisiin niin, että direktiiviehdotuksen liitteessä II esitettäisiin yleiset periaatteet BAT-poikkeamien arvioimiseksi, ja toimivaltaisen viranomaisen tulisi arvioida poikkeaman perusteet jatkossa neljän vuoden välein. Komission täytäntöönpanopäätöksellä hyväksyttäisiin yhteinen menettely kohutuuttomien kustannusten arvioimiseksi ja lisäksi jos BAT-poikkeama myönnetään, toiminnanharjoittajan tulisi seurata poikkeamaa koskevan päästön ympäristövaikutuksia.

Voimassa olevan direktiivin vaatimusta vaatia luvassa lisätoimenpiteitä parhaan käyttökelpoisen tekniikan lisäksi silloin, kun ympäristön laatumormit ylittyvät, täsmennettäisiin muutamilta osin. Ensinnäkin tilanteessa, jossa vaaditaan lisätoimenpiteitä suhteessa BAT-päätelmiin, tulisi toiminnanharjoittajan seurata päästöjen ympäristövaikutuksia. Toiseksi ympäristölaatumormeja koskevaa tekstiä täsmennettäisiin niin, että se koskisi myös uusia tai päivitettyjä ympäristölaatumormeja. Lisäksi ympäristölupien tarkistamisen vähimmäisvaatimuksia laajennettaisiin niin, että tarkistamisen perusteena olisi myös uudet tai päivitetty ympäristölaatumormit.

Ympäristölupien päästörajoiden valvontaan luotaisiin yhteinen menettely siihen, miten päästömittausten epävarmuus otettaisiin huomioon päästöjä koskevia lupamääräyksiä valvottaessa. Mitatusta päästöstä vähennettävä epävarmuus ei saisi olla suurempi kuin mittausmenetelmän suurin hyväksytty epävarmuus. Yksityiskohtaiset säännöt hyväksyttäisiin komission täytäntöönpanosäädöksellä kaksi vuotta direktiivin julkaisemisen jälkeen.

Parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmien laatiminen

Nykyistä BAT-päätelmien laatimismenettelyä ja tähän liittyvää laajaa tiedonkeräämistä täydennettäisiin kahdella lisäyksellä. Euroopan kemikaalivirasto (ECHA) lisättäisiin muodolliseksi tahoksi, joka osallistuu tietojen vaihtoon. Luottamuksellisen tiedon käsittelyyn BAT-päätelmien laatimisessa luotaisiin uusi menettely, jonka mukaan tietoa käsittelee komissio ja seuraavat tahot, jotka olisivat allekirjoittaneet salassapitositoumuksen: virkamiehet, jotka edustavat jäsenvaltioita tai komission virastoja sekä terveyden- ja ympäristösuojelua edistävät sidosryhmät. Näin kerättyä luottamuksellista tietoa saisi hyödyntää ainoastaan BAT-päätelmien laatimisessa. Sitovien BAT-päästötasojen lisäksi BAT-päätelmissä olisi jatkossa mahdollista laatia sitovia ympäristötehokkuuden tasoja. Ympäristötehokkuustasoja ei ole ehdotuksessa tarkemmin määriteltä, mutta käytännössä nämä tarkoittavat voimassa olevan direktiivin BAT-päätelmissä olevia muita kuin BAT-päästötasoja, liittyen energian-, veden tai materiaalien kulutukseen tai hyötysuhteisiin. Sitovien ympäristötehokkuustasojen rinnalle toisena vaihtoehtona olisi laatia ympäristötehokkuuden vertailuarvoja (benchmarks), joita hyödynnettäisiin tavoitteiden asettamisessa laitoksen ympäristöjärjestelmässä.

Yleisön tiedonsaannin ja osallistumisoikeuksien parantaminen

Direktiiviehdotuksessa on useita erilaisia ehdotuksia yleisön tiedonsaannin ja osallistumisoikeuksien parantamiseksi ympäristölupa- ja valvontamenettelyissä. Ympäristölupapäätöksistä tulisi jatkossa laatia yhteenveto, joka sisältäisi päätöksen keskeiset osat ja jonka yhteisestä muodosta päätettäisiin myöhemmässä vaiheessa komission täytäntöönpanosäädöksellä. Ympäristölupapäätösten lisäksi myös keskeiset valvontaan liittyvät tiedot, muun muassa päästömittausten tulokset, lupien mukaan toteutetut ympäristöntilan seurannat ja tarkastusmuistiot tulisi jatkossa saattaa saataville yleisessä tietoverkossa. Yleisön tiedonsaantia ja osallistumisoikeuksia parannettaisiin koskemaan myös kaikkia tilanteita, joissa lupaa muutetaan. Yleisön osallistumisoikeuksia täsmennettäisiin myös jäsenvaltion rajat ylittävien vaikutusten osalta. Osallistumiso-

keuksia laajennettaisiin myös muutoksenhakutilanteissa. Asianosaisten muutoksenhakusoi-keutta ei saa direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten kohdalla rajoittaa koskemaan vain niitä tahoja, jotka ovat osallistuneet laitosta koskevan ympäristöluvan myöntämisvaiheeseen. Lisäksi muutoksenhakumenettelyn tulisi olla reilu, oikeudenmukainen, oikein ajoitettu, eikä se saa olla kohtuuttoman kallis. Muutoksenhakumenettelyn tulisi sisältää tarvittavat turvaamistoimet.

Innovaatioiden edistäminen ja teollisuuden siirtymäsuunnitelma

Voimassa olevan direktiivin mahdollistamaa yhdeksän kuukauden poikkeusta parhaan käyttökelpoisen tekniikan noudattamisesta uusien tekniikoiden testaamiseksi pidennettäisiin 24 kuukauteen. Komissio perustaisi uuden teollisuuden muutosta ja päästöjä käsittelevän innovaatiokeskuksen (INCITE). Keskuksen toiminnan yksityiskohdista säädettäisiin komission täytäntöönpanopäätöksellä. Keskuksen olisi tarkoitus kerätä tietoa teollisista innovaatioista hyödynnettäväksi BAT-päätelmien laatimisprosessissa. Mikäli BAT-päätelmien laatimisen yhteydessä tunnistettaisiin innovatiivisia tekniikoita, joiden käyttöönotto voisi viedä pidemmän ajan, voitaisiin näiden käyttöönottoa varten antaa kuuden vuoden täytäntöönpanoaika nykyisen direktiivin neljän vuoden BAT-päätelmien täytäntöönpanoaajan sijasta.

Kaikkien sellaisten teollisuuslaitosten tulisi laatia siirtymäsuunnitelmat vuosille 2030-2050, joiden tavoitteena on siirtyminen puhtaaseen, kiertotalouteen perustuvaan ja ilmastoneutraaliin teolliseen toimintaan. Vaatimus ei koskisi eläinsuojia. Suunnitelman sisällöstä päätettäisiin komission täytäntöönpanopäätöksellä vuonna 2028. Energiaintensiivisen teollisuuden tulisi toimittaa siirtymäsuunnitelmat kesäkuussa 2030 ja nämä tulisi saattaa osaksi laitoksen ympäristöjärjestelmää vuoden 2031 loppuun mennessä. Muun teollisuuden siirtymäsuunnitelmat otettaisiin huomioon siinä vaiheessa, kun toimialan julkaistuja BAT-päätelmiä tulee noudattaa neljän vuoden määräajan päätyttyä.

Eläinsuojien kevennetty lupamenettely

Komissio ehdottaa eläinsuojille kevennettyä lupamenettelyä. Eläinsuojien kevennetty lupamenettely koskisi sekä voimassa olevan direktiivin soveltamisalassa olevia sika- ja siipikarjatiljoja, että direktiiviehdotuksen soveltamisalaan lisättäviä nautatiloja ja soveltamisalarajan laskemisen johdosta siihen lisättyjä sika- ja siipikarjatiljoja. Kevennytyssä menettelyssä olisi käytössä yhdistämissääntö, jonka mukaan toisiaan lähellä sijaitsevien tai keskenään taloudellisessa tai oikeudellisessa yhteydessä olevia toimintoja voitaisiin pitää yhtenä laitoksena. Muilta osin vaatimukset olisivat kevennettyjä suhteessa siihen, mitkä olisivat direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien muiden teollisuuslaitosten vastaavat vähimmäisvaatimukset. Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi eläinsuojien lupahakemusten vähimmäissisällöstä. Toiminnanharjoittajaa koskisi velvollisuus ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle laitoksen toiminnassa tapahtuvista merkittävistä muutoksista.

Direktiiviehdotuksessa annettaisiin komissiolle valtuus antaa delegoitu säädös kaikkia eläinsuojia koskevista toimintasäännöistä liittyen päästörajoihin, tarkkailuvaatimuksiin, lannanlevityskäytäntöihin, päästöjen rajoittamistoimenpiteisiin, ympäristötehokkuuden raja-arvoihin, sekä muihin vaatimuksiin liittyen parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamiseen. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että toiminnanharjoittajat noudattavat toimintasääntöjen vaatimuksia ja tarkkailevat toimintaa niiden mukaisesti. Toiminnanharjoittajan tulisi varmistaa, että toiminnassa syntyvien jätteiden ja sivutuotteiden levitys tapahtuisi toimintasääntöjen mukaisesti. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että toiminnanharjoittajat tarkkailevat toimintaa toimintasääntöjen mukaisesti ja toiminnanharjoittajan tulee pyynnöstä toimittaa tarkkailutiedot valvontaviranomaiselle.

Eläinsuojien kevennetyssä lupamenettelyssä säädettäisiin myös yleisön osallistumismahdollisuuksista ja muutoksenhakumahdollisuuksista. Yleisölle tulisi taata osallistumisoikeudet lupa- ja luvan muutosmenettelyihin, sekä varmistaa muutoksenhakuoikeus. Jos jäsenvaltio laittaisi delegoidun säädöksen vähimmäisvaatimukset täytäntöön kaikkia laitoksia koskevilla yleisillä säännöillä, yleisön tulisi voida osallistua näiden sääntöjen valmisteluun.

Direktiiviehdotuksen mukaan komission tulisi antaa delegoitu säädös eläinsuojien toimintasäännöistä 24 kuukauden kuluessa direktiiviehdotuksen voimaantulosta. Kaikkien eläinsuojien tulisi noudattaa toimintasääntöjä 42 kuukauden kuluessa delegoidun säädöksen voimaantulosta.

Seuraamukset ja terveyshaittoja koskevat vahingonkorvaukset

Direktiiviehdotuksessa seuraamuksia koskevaan sääntelyyn lisättäisiin sakkoja koskeva vaatimus, jonka mukaan sakon suuruus tulisi määrätä rikkomukseen syyllistyvän oikeushenkilön liikevaihdon tai luonnollisen henkilön tulojen perusteella. Sakon taso on laskettava siten, että se tosiasiallisesti poistaa rikkomuksesta vastuussa olevalta taloudellisen hyödyn rikkomuksesta. Toistuvista rikkomuksista määrättävien sakkojen tasoa on asteittain korotettava. Jos kyseessä on oikeushenkilön tekemä rikkomus, sakon määrän on oltava vähintään kahdeksan prosenttia toiminnanharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta kyseisessä jäsenvaltiossa.

Direktiiviehdotus sisältää voimassa olevaan direktiiviin verrattuna uuden artiklan terveyshaittoja koskevista vahingonkorvauksista. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että jos terveyshaittaa on aiheutunut direktiivin vastaisesta toiminnasta, haitankärsijöillä olisi oikeus vaatia ja saada tästä vahingonkorvausta rikkomuksesta vastaavilta oikeushenkilöiltä ja luonnollisilta henkilöiltä sekä tarvittaessa toimivaltaisilta viranomaisilta. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että terveyden- ja ympäristönsuojelua edistävillä kansalaisjärjestöillä olisi oikeus hakea näitä vahingonkorvauksia ryhmäkanteella. Jos terveyshaitan ja direktiivin vastaisen toiminnan syy-seuraussuhde on todennäköinen, tulisi todistustaan siitä, että direktiivin vastainen toiminta ei ole aiheuttanut terveyshaittaa, olla haitankärsijän sijasta haitan aiheuttajalla. Terveyshaittaa koskevissa asioissa korvauskanteiden nostamisen vanhentumisajan tulisi olla vähintään viisi vuotta ja vanhentumisajan laskemisajankohdasta on säädetty yksityiskohtaisesti. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että vahingonkorvauksia koskevat kansalliset säännöt ja niiden soveltaminen eivät ole kohtuuttoman vaikeaselkoisia.

Tekniset muutokset

Voimassa olevan direktiivin jätteen polttoa koskevien vähimmäisvaatimusten soveltamisalasta on rajattu pois jätteen kaasutus- ja pyrolyysilaitokset tietyin ehdoin. Komissio ehdottaa, että näistä ehdoista poistettaisiin ehto siitä, että puhdistetun kaasun täytyy täyttää ei enää jätettä -vaatimus. Lisäksi poistettaisiin vaatimus, jonka mukaan toiminnan päästöt eivät saisi olla maakaasun polton päästöjä suurempia. Tämän sijasta viitattaisiin laitoksella käytettävissä oleviin vähiten päästöjä aiheuttaviin polttoaineisiin typenoksidien, rikkidioksidin ja hiukkasten osalta, ja jätteen tai jätteen rinnakkaispolton vähimmäisvaatimukseen muiden päästöjen osalta.

Voimassa olevan direktiivin mukainen komission raportointiväli direktiivin täytäntöönpanosta muutettaisiin viiden vuoden välein tapahtuvaksi nykyisen kolmen vuoden sijaan. Jäsenvaltioiden raportointivelvoitteisiin ei ehdoteta muutoksia. Lisäksi voimassa olevan direktiivin määritelmät muutettaisiin vastaamaan edellä kuvattuja muutoksia.

Direktiiviehdotuksen kansallinen täytäntöönpano

Direktiiviehdotukseen sisältyvien täytäntöönpano- ja siirtymäsäännösten mukaan jäsenvaltioiden olisi saatettava direktiiviehdotuksen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset osaksi kansallista lainsäädäntöä 18 kuukauden kuluessa direktiiviehdotuksen voimaantulosta.

Siirretyn toimivallan käyttäminen

Direktiiviehdotus sisältää SEUT 290 artiklan mukaisen siirretyn säädösvallan käyttämisen komission delegoituna säädöksenä eläinsuojien toimintasääntöjen vahvistamisessa ja direktiivin soveltamisalan muuttamisessa. Muilta osin nykyisin voimassa olevan direktiivin delegoituja säädöksiä koskevat valtuutukset säilyisivät ennallaan.

Voimassa olevan direktiivin mukaiseen SEUT 291 artiklan täytäntöönpanovallan siirtoon komissiolle ei esitetä muutoksia. Komissiota avustaa teollisuuspäästödirektiivin artiklan 75 sääntelykomitea, jossa hyväksytään muun muassa toimialakohtaiset BAT-päätelmät. Tämän lisäksi direktiiviehdotus sisältää uusia täytäntöönpanosäädöksiä useissa asiaryhmissä: ympäristöluvan yhteenvedon sisältö, BAT-poikkeamien kohtuuttomien kustannusten arviointi, päästömittauksen mittausepävarmuuden vähentäminen, perustettavan innovaatiokeskuksen toiminnan järjestäminen sekä teollisuuslaitosten siirtymäsuunnitelmien sisältö.

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

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artikla 1 kohta (ympäristö). Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät ehdotuksesta tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksen oikeusperusta on pääosin asianmukainen. Neuvotteluissa tulee kuitenkin vielä arvioida ja selventää jäljempänä mainittuja kysymyksiä muun muassa seuraamusten osalta.

Suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate

Komission mukaan EU:lla on jäsenvaltioita parempi mahdollisuus toteuttaa ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeelliset toimet. Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa direktiivin tavoitteita muun muassa teollisuuden aiheuttamien päästöjen rajat ylittävien vaikutusten vuoksi. Vaikutusten valvonta ei ole mahdollista vain yksittäisen jäsenvaltion toimesta. Myös teollisuuslaitosten toiminta liittyy kiinteästi EU:n sisämarkkinoiden toimintaan. 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.

Komissio on tehnyt direktiiviehdotuksesta vaikutustenarvioinnin, jossa on käsitelty kaikki direktiiviehdotuksessa esitettyjen muutosten vaikutukset. Laadullinen ja määrällinen arviointi on osoittanut, että ehdotukset ovat oikeasuhtaisia tavoitteeseen nähden, eli ehdotuksen yhteiskun-

nalliset hyödyt ovat merkittävästi suuremmat kuin muutoksista aiheutuvat kustannukset. Vaikuttavimmiksi toimenpiteiksi on tunnistettu direktiiviehdotuksen soveltamisalan laajentaminen nautatiloihin sekä suurempaan määrään sika- ja siipikarjatiloja.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksella olisi osin merkittäviä vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Nykyisin voimassa olevan direktiivin vaatimukset on pääosin laitettu täytäntöön ympäristönsuojelulaissa (527/2014).

Soveltamisala

Soveltamisalaa koskevat muutokset edellyttäisivät muutoksia ympäristönsuojelulain liitteeseen I ja eläinsuojien osalta lisäksi liitteeseen III, jossa on esitetty nykyisin käytössä olevat eläinryk-sikkökertoimet. Lähes kaikki direktiiviehdotuksen soveltamisalan uudet laitokset olisivat sel-laisia, jotka ovat jo nykyisinkin kansallisen lainsäädännön perusteella ympäristöluvan tai ympäristönsuojelulain mukaisen ilmoitusmenettely piirissä. Poikkeuksena tästä olisivat eläinsuo-jien osalta broileritilat, joissa on 5 000–10 000 broileria ja rautametallien kylmävalssaus ja rau-tametallien langanveto. Nämä laitokset tulisi lisätä uusina laitoksina lain liitteeseen I.

Kaikkia laitoksia koskevat yleiset vaatimukset

Kaikkia teollisuuslaitoksia koskevat vaatimukset ympäristöjärjestelmän käyttöönotosta, sen si-sällöstä ja saattamisesta nähtäville yleisessä tietoverkossa olisivat uusia ja näistä tulisi lisätä säännökset ympäristönsuojelulakiin. Teollisuuslaitosten siirtymäsuunnitelma vuosille 2030–2050 on myös uusi vaatimus ja sen täytäntöönpanosta tulisi säätää ympäristönsuojelulaissa. Suunnitelman sisällöstä säädettäisiin komission täytäntöönpanopäätöksellä vuonna 2028, jonka jälkeen voidaan arvioida tarvittavat lainsäädännön muutostarpeet. Direktiiviehdotuksessa lisät-tävien yleisten velvollisuuksien vuoksi olisi tarpeen muuttaa ympäristönsuojelulain 8 §:ä (Lu-vanvaraisesta, ilmoituksenvaraisesta ja rekisteröitävästä toiminnasta aiheutuvan ympäristön pi-laantumisen ehkäiseminen).

Ympäristölupien lupamääräykset

Direktiiviehdotuksen lupamääräyksiä koskevat muutokset olisi tarpeen päivittää lain 52 §:än (*Lupamääräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi*). Kansallisessa lainsäädännössä ei ole otettu käyttöön mahdollisuutta olla asettamatta energiatehokkuusvaatimuksia päästökauppadirektiivin soveltamisalassa oleville laitoksille, mutta sen sijaan vaatimuksia ei ollut tarpeen antaa niille laitoksille, joiden toiminnanharjoittajat ovat sitoutuneet energiatehokkuussopimukseen. Yhdys-kuntajätevesipuhdistamolle johdettavien jätevesien osalta näiden jätevesien esikäsittelystä on säädetty yleisellä tasolla lain 67 §:ssä, jota olisi tarpeen täydentää direktiiviehdotuksen yksityis-kohtaisemmalla sääntelyllä. BAT-päätelmien noudattamista koskevat muutokset tulisi päivittää lain 75 §:ään (*Päätelmien soveltaminen ympäristölupaharkinnassa*) ja 77 §:ään (Päästöraja-ar-vojen määrääminen) erityisesti siltä osin, kuin muutokset liittyvät harkintaan käyttää BAT-pääs-tötasojen vaihteluvälin alarajaa lupamääräysten asettamisen lähtötilanteena. BAT-poikkeamien osalta tulisi lain 78 § päivittää vaatimuksella vaikutustarkkailusta ja 78 §:n 2 momenttiin tulisi lisätä neljän vuoden välein toteutettava poikkeaman perusteiden uudelleenarviointi, sekä lisätä

ympäristönsuojelulakiin tätä koskeva menettely. Direktiiviehdotuksen muutokset koskien uusien tai päivitettyjen ympäristölaatumormien huomioon ottamista ei johtaisi suoraan muutoksiin kansallisessa lainsäädännössä, koska ympäristölaatumormeilla on kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettu sekä uusia, että olemassa olevia ympäristölaatumormeja. Lain 70 § (*Lupamääräyksen ja valtioneuvoston asetuksen suhde*) tulisi lisätä direktiiviehdotuksen uusi vaatimus vaikutusten tarkkailusta. Päästömittauksien epävarmuuden huomioon ottamisesta lupamääräyksiä valvottaessa määrätään tapauskohtaisesti ympäristölupapäätöksissä, joten tämä ehdotus ei johtaisi kansallisiin lainsäädäntömuutoksiin.

Parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmien laatiminen

Direktiiviehdotuksen muutokset BAT-päätelmien laatimiseen eivät johtaisi kansallisen lainsäädännön muutoksiin.

Innovaatioiden edistäminen ja teollisuuden siirtymäsuunnitelma

Uusien tekniikoiden käyttöönottoon liittyvän määräajan muutos pitäisi muuttaa ympäristönsuojelulain 79 §:n (Tilapäinen poikkeus parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta). Innovatiivisten tekniikoiden erillisestä täytäntöönpanomenettelystä ja kuuden vuoden siirtymäajasta pitäisi lisätä ympäristönsuojelulain lukuun 7 (Direktiivilaitoksen lupaharkinta). Laitosten siirtymäsuunnitelmista tulisi tehdä tarvittavat muutokset osana pakollisesta ympäristöjärjestelmästä säätämistä.

Eläinsuojien kevennetty lupamenettely

Eläinsuojien kevennetyn lupamenettelyn vähimmäisvaatimukset vastaavat nykyisen ympäristönsuojelulain eläinsuojia koskevan ympäristölupa- tai ilmoitusmenettelyn vaatimuksia. Kevennetyn menettelyn täytäntöönpano edellyttäisi kuitenkin joitakin muutoksia ympäristönsuojelulakiin. Ympäristönsuojelulaissa tulisi säätää direktiiviehdotuksen yhteenlaskusäännön käyttöönotosta. Kevennetyn menettelyn käyttöönotto voisi vaatia myös muita tekniluonteisia muutoksia ympäristönsuojelulakiin.

Kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudet

Direktiiviehdotuksessa tarkoitetut kansalaisten tiedonsaantioikeudet aiheuttaisivat muutostarpeita ympäristönsuojelulakiin. Ympäristönsuojelulakiin tulisi lisätä säännökset, joilla varmistetaan, että Internetissä julkaistaan kaikki direktiiviehdotuksen edellyttämät tiedot. Nykyisen ympäristönsuojelulain sääntelyn mukaan yleisessä tietoverkossa on julkaistava vain osa kyseisistä tiedoista (ympäristölupa-asioiden tietopalvelu, YSL 85 a §). Muut direktiiviehdotuksen mukaiset yleisessä tietoverkossa julkaistavat tiedot kerätään nykyisin ympäristönsuojelun tietojärjestelmään sähköisessä muodossa (YSL 222 §). Näitä ympäristönsuojelun tietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa tietopyyntöjen perusteella noudattaen, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) säädetään.

Direktiiviehdotuksessa tarkoitetut yleisön osallistumisoikeudet eivät aiheuta muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Ympäristönsuojelulain sääntely asianosaisten osallistumisoikeuksista kattaa jo nykyisin kaikki direktiiviehdotuksen tarkoittamat lupien muutostilanteet. Muutoksenhaun osalta ympäristönsuojelulain mukainen muutoksenhakusääntely täyttää jo nykyisellään direktiiviehdotuksen vaatimukset.

Terveyshaittoja koskevat vahingonkorvaukset

Direktiiviehdotuksen tarkoittamien terveyshaittoja koskevien vahingonkorvauskanteiden osalta keskeisimmät säännökset sisältyvät Suomessa nykyisin kahteen eri säädökseen. Haitankärsijän ja toiminnanharjoittajan väliseen korvauskanteeseen sovelletaan pääsääntöisesti ympäristövahinkojen korvaamisesta annettua lakia (737/1994). Haitankärsijän ja viranomaisten väliseen vahingonkorvauskanteeseen sovelletaan vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisön korvausvastuusta. Koska direktiiviehdotuksen mukaan korvausvastuun syntyminen edellyttää kansallisten säännösten rikkomista, kyseessä olisi tuottamusvastuu. Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain mukainen korvausvastuu perustuu direktiiviehdotusta huomattavasti tiukempaan ankaraan vastuuseen, kun taas vahingonkorvauslain mukainen korvausvastuu edellyttää tahallista tai tuottamuksellista toimintaa. Kumpikaan näistä säädöksistä ei sisällä direktiiviehdotuksen tarkoittamaa kansalaisjärjestöjen ryhmäkanteoikeutta. Lisäksi säädösten mukaan todistustaakka on terveyshaittoja koskevilla vahingonkorvauskanteissa direktiiviehdotuksesta poiketen haitankärsijällä. Myös direktiiviehdotuksen vaatimukset vahingonkorvauskanteen vanhentumisajan pituudesta ja sen laskemisajankohdasta poikkeavat kansallisesta sääntelystä, joka sisältyy velan vanhentumisesta annettuun lakiin (728/2003).

Suomessa on harkittu ryhmäkanteen ulottamista ympäristövahinkojen korvaamiseen, kun säädettiin ryhmäkannelaki (444/2007), joka rajoitettiin lopulta koskemaan vain kuluttajansuojaa. Kyseistä lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 154/2006) eduskuntakäsittelyvaiheessa asiaa harkittiin ympäristövahinkojen osalta perusteellisesti ja päädyttiin siihen, ettei ryhmäkante soveltuisi ympäristövahinkoihin. Tarkasteltaessa asiaa nimenomaan terveyshaittojen kannalta, on syytä huomata, että ryhmäkanteen suurin kustannushyöty tulisi esille, kun korvausten hakijoilla olisi samanlaiset vaatimukset ja yhteinen todistusaineisto, mikä ei toteudu useimpien terveyshaittojen yhteydessä. Terveyshaittoihin perustuvat korvausvaatimukset edellyttävät lähtökohtaisesti yksilötason lääketieteellisiä tarkasteluja ja tutkimusnäytön hankkimista.

Direktiiviehdotus tarkoittaisi merkittäviä muutoksia pitkään voimassa olleeseen kansalliseen vahingonkorvauslainsäädäntöön.

Seuraamukset

Ehdotuksen seuraamuksia koskevassa 79 artiklassa ei tarkenneta, onko kyse luonteeltaan hallinnollisista vai esimerkiksi rikosoikeudellisista seuraamuksista. Direktiiviehdotuksen oikeusperusta ei ole rikosoikeudellinen. Valtioneuvoston käsityksen mukaan artikla jättää voimassa olevan direktiivin tavoin jäsenvaltioiden harkintavaltaan sen, minkä tyyppisiä seuraamuksia ne haluavat säätää. Kysymykseen voisivat siten tulla jäsenvaltioiden valinnasta riippuen hallinnolliset tai rikosoikeudelliset seuraamukset. Suomessa on voimassa olevan direktiivin täytäntöönpanossa valittu rikosoikeudelliset seuraamukset, vaikka direktiivi ei tähän velvoitakaan. Edellä mainitut kysymykset on kuitenkin selvitettävä neuvotteluissa. Jos direktiivi velvoittaisi jäsenvaltioita säätämään nimenomaan rikosoikeudellisia seuraamuksia, asianmukainen oikeusperusta olisi SEUT 83 artikla. Rikosoikeudelliset seuraamukset herättäisivät myös kysymyksiä direktiiviehdotuksen suhteesta parhaillaan neuvoteltavana olevaan ympäristörikosdirektiiviehdotukseen (COM(2021) 851 final, U 14/2022 vp), koska ehdotettu 79 artikla sisältää velvoitteita, jotka nykyisin ymmärretään Suomen oikeusjärjestyksessä luonteeltaan rikosoikeudellisiksi.

Rikoslain (39/1889) 48 luku sisältää rangaistussäännökset ympäristörikoksista. Rikoslain mukainen rangaistusasteikko mahdollistaa sekä sakko- että vankeusrangaistuksen. Ympäristön-suojelulain 225 §:ään on koottu rikoslain säännöksiä täydentävät sakonuhkaiset rangaistussäännökset. Jos direktiiviehdotuksen mukaisilla seuraamuksilla tarkoitettaisiin rikosoikeudellisia

seuraamuksia, kuten Suomessa on vakiintuneesti säädetty, mainittu rangaistussäännöksiä tulisi alustavan arvion mukaan täydentää siten, että ne kattavat täsmällisesti ja tarkkarajaisesti myös direktiiviehdotuksesta johtuvien uusien aineellisoikeudellisten velvoitteiden laiminlyöntilanteet.

Ehdotuksen 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.

Oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään rikoslain luvussa 9. Kyseisiä säädöksiä voidaan soveltaa vain rikoslaissa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin, eli ympäristönsuojelulain 225 §:ssä rangaistavaksi säädetyt teot jäävät soveltamisalan ulkopuolelle. Rikoslain 9 luvun mukaan oikeushenkilö tuomitaan yhteisösakoon, jos sen lakisääteiseen toimieliimeen tai muuhun johtoon kuuluva taikka oikeushenkilössä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä on ollut osallinen rikokseen tai sallinut rikoksen tekemisen taikka jos sen toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemiseksi. Yhteisösakko tuomitaan määräeuroin. Alin yhteisösakon rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa. Direktiiviehdotuksen mukainen oikeushenkilölle määrättävän sakon määrätymisperuste (sitominen prosentiosuuksiin liikevaihdosta) poikkeaa siten merkittävästi kansallisista yhteisösakon määrätymisperusteista. EU:n toimielimissä käsitellyssä olevaan ympäristörikosdirektiiviehdotukseen sisältyy kuitenkin samankaltainen ehdotus. Luonnollisen henkilön sakkorangaistus puolestaan perustuu Suomessa päiväsakkojärjestelmään, joka on direktiiviehdotuksessa tarkoitettuna kaltainen. Velvollisuus laskea sakon taso siten, että se tosiasiallisesti poistaa rikkomuksesta vastuussa olevalta taloudellisen hyödyn rikkomuksesta, tekisi sakkorangaistuksesta luonteeltaan menettämisseuraamuksen kaltaisen. Tällainen konfiskaation ja rangaistuksen yhdistäminen poikkeaa suomalaisesta rangaistusjärjestelmästä. Rikoksen tuottama taloudellinen hyöty tuomitaan Suomessa menetetyksi rikoslain 10 luvun säännösten nojalla. Menettämisseuraamusta ei Suomessa pidetä rangaistuksena. Näin ollen direktiiviehdotus tarkoittaisi merkittäviä muutoksia pitkään voimassa olleeseen kansalliseen seuraamusjärjestelmään ja sen lähtökohtiin.

Tekniset muutokset

Kaasutus- ja pyrolyysilaitosten soveltamisalaa koskevat muutokset pitäisi muuttaa ympäristönsuojelulain 107 § 2 momenttiin.

4.2 Ympäristö- ja terveysvaikutukset

Komissio katsoo vaikutustenarvioinnissa, että direktiiviehdotuksella olisi merkittäviä myönteisiä vaikutuksia sekä ympäristöön että ihmisten terveyteen. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on edistää päästöjen vähentämistä muun muassa uusien teknologioiden käyttöönottamisella sekä laajentamalla direktiivin soveltamisalaa, merkittävimpien muutosten koskiessa nautakarjan kasvatusta ja kaivannaisteollisuutta. Direktiiviehdotuksella pyritään parantamaan ympäristölupajärjestelmän tehokkuutta ehkäisemällä tai minimoimalla päästöjen syntyminen.

Komissio on laatinut direktiiviehdotuksesta vaikutustenarvioinnin, jossa ympäristö- ja terveysvaikutuksia on arvioitu pääosin asiantuntija-arvioiden perusteella. Pääosa direktiiviehdotuksen muutosehdotuksista on myös sellaisia, joiden ympäristö- ja terveysvaikutuksia ei ole mahdollista arvioida ennalta. Tämä koskee erityisesti lupamenettelyiden tehostamista, kansalaisten tiedonsaannin parantamista ja toimialakohtaisten BAT-päätelmien julkaisun jälkeen teollisuuslai-

toksilla täytäntöön pantavia muutoksia sekä eläinsuojien ympäristö- ja terveysvaikutusten vähimmäisvaatimuksia, jotka hyväksyttisiin komission delegoidulla säädöksellä 24 kuukautta direktiiviehdotuksen julkaisun jälkeen.

Soveltamisalan laajennus

Soveltamisalan laajennusta koskeva vaikutusten arviointi sisältää joitakin arvioita siitä, kuinka merkittävää ympäristö- ja terveysvaikutusten pienentymistä olisi mahdollista saavuttaa EU-tasolla ottamalla nautatilat mukaan direktiivin soveltamisalaan ja laajentamalla soveltamisalaa pienempiin sika- ja siipikarjatiloihin. Komissio arvioi, että direktiivin soveltamisalassa olevien eläinsuojien ilmaan johdettavien ammoniakkipäästöjen osuus kasvaisi nykyisestä 17,6 %:sta 70 %:iin suhteutettuna kaikkien eläinsuojien ammoniakkipäästöihin. Vastaavasti direktiivin soveltamisalassa olevien eläinsuojien metaanipäästöjen osuus kasvaisi 3 %:sta 43 %:iin kaikkien eläinsuojien metaanipäästöistä. Osuuden kasvu selittyy pääosin nautatilojen mukaan ottamisella soveltamisalaan, koska naudat ovat näiden päästöjen merkittävä päästölähde. Komissio arvioi, että delegoidun säädöksen vähimmäisvaatimuksia noudattamalla voitaisiin saavuttaa 219 000 tonnin metaanipäästövähennykset ja 155 000 tonnin ammoniakkipäästövähennykset vuodessa EU-tasolla. Siipikarjatilojen metaanipäästöjen ei oleteta vähenevän, mutta muiden päästöjen vähennykset jakautuvat eri eläinlajien kesken. Vaikutusten arvioinnissa on esitetty ainoastaan yksi mahdollinen toimenpide, joka sisällytettäisiin tulevaan delegoituun säädökseen. Komissio arvioi, että naudoille käytettävän rehun muutoksilla olisi mahdollista saavuttaa noin 10 % metaanipäästöjen vähennys. Muilta osin päästövähennysten pohjana olevia toimenpiteitä ei ole esitetty yksityiskohtaisesti, mutta nämä koskisivat pääosin lannan käsittely- ja levitystekniikoiden muutoksia. Vaikutusten arviointi ei sisällä jäsenvaltiokohtaisia arvioita päästöjen vähennyspotentiaalista.

Suomen ympäristökeskus on laatinut alustavia arvioita direktiiviehdotuksen vaikutuksista Suomessa sääntelyn piirissä olevien eläinsuojien määriin ja päästöihin. Voimassa olevan direktiivin soveltamisalassa on nykyisin 275 sika- tai siipikarjatilaa. Direktiiviehdotukseen perustuvan 150 eläinyksikön rajan mukaisesti lukumäärä kasvaisi noin 1 700 eläinsuojaan ja näistä lähes puolet olisi nautatiloja. Kaikista Suomen nautatiloista direktiiviehdotuksen soveltamisalassa olisi noin 10 %, sikatiloista noin 60 %, siipikarjatiloihin noin 70 % ja yhdistelmätiloista noin 15 %.

Voimassa olevan direktiivin sika- ja siipikarjatilojen osuudet kaikista lannasta peräisin olevista ammoniakkipäästöistä Suomessa on noin 12 %. Kotieläinten suorista kasvihuonekaasupäästöistä (ruuansulatuksen ja lannankäsittelyn metaani- ja dityppioksiduulipäästöt) näiden tilojen osuus on puolestaan noin 3 %. Direktiiviehdotuksen soveltamisalan laajennuksen johdosta sen soveltamisalassa olevien tilojen osuus Suomen lantaperäisistä ammoniakkipäästöistä olisi noin 45 % ja kotieläinten suorista kasvihuonekaasupäästöistä noin kolmannes.

Komission vaikutustenarvioinnissa on myös arvioitu kaivannaisteollisuuden merkitystä ympäristönsuojelun kannalta ja merkittävimmiksi vaikutuksiksi on arvioitu päästöt veteen ja maaperään sekä muutokset maaperän olosuhteissa. Ilmaan johdettavien päästöjen osalta kaivokset aiheuttavat noin 5 % hiukkaspäästöistä EU:n alueella. Kaivosten osuus muissa päästöissä kokonaispäästöistä on pienempi, mutta näillä voi olla merkittäviä alueellisia vaikutuksia. Komissio arvioi, että EU:n tasolla soveltamisalan laajennus koskisi noin 800–900 kaivosta, joista noin 100 olisi metallimineraalikaivoksia. Suomen ympäristökeskuksen arvion mukaan soveltamisalan laajennus koskisi yhdeksää nykyistä metallimineraalikaivosta ja 29 teollisuusmineraalikaivosta. Suomen ympäristökeskuksen arvion mukaan tällä hetkellä Suomessa ei ole soveltamisalaa lisättäviä litiumakkujen valmistuslaitoksia. Sen sijaan Suomessa on useita nykyisin voimassa olevan direktiivin soveltamisalana kuuluvia laitoksia, joissa valmistetaan akkumateriaaleja.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Komission vaikutustenarvioinnissa on arvioitu ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia erityisesti viranomaisten ja toiminnanharjoittajien hallinnollisten kustannusten kasvun sekä soveltamisalan laajenuksen kannalta.

Eläinsuojien päästöjen vähentämiskustannuksista komissio arvioi, että kaikkien soveltamisalassa olevien eläinsuojien ammoniakki- ja metaanipäästöjen vähentämiskustannukset olisivat EU-tasolla 112 miljoonaa euroa vuodessa ja lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvät kustannukset olisivat 102 miljoonaa euroa vuodessa, sisältäen sekä toiminnanharjoittajien että viranomaisten hallinnolliset kustannukset. Direktiiviehdotuksen mukaisen kevennetyn menettelyn arvioidaan olevan hallinnollisilta kustannuksiltaan noin 30 % normaalia lupamenettelyä halvempi. Luonnollisesti soveltamisalassa olevien eläinsuojien määrän kasvun johdosta hallinnolliset kustannukset kokonaisuudessaan kasvaisivat selvästi. Komissio on myös arvioinut eläinsuojien kustannushyötyjä ympäristö- ja terveyshaittojen pienentyessä. Nauttiloista komissio arvioi, että kustannushyödyt olisivat 14-kertaiset suhteessa päästöjen vähentämisen ja hallinnollisiin kustannuksiin ja vastaavasti sikatiloissa 8-kertaiset ja siipikarjatiloihin 9-kertaiset. Komission vaikutustenarvioinnissa ei ole eritelty kustannuksia jäsenvaltioiden osalta.

Suomessa käytännössä kaikki direktiiviehdotuksen mukaiset eläinsuojat ovat jo nykyisinkin ympäristönsuojelulain lupa- tai ilmoitusmenettelyn soveltamisalassa, joten hallinnolliset kustannukset rajautuisivat ympäristölupien tai ilmoituspäätösten muuttamiseen. Suomessa on jo pitkään sovellettu parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisia periaatteita eläinsuojien lupamääräyksiä asetettaessa, joten ennakkoon voidaan arvioida, että päästöjen vähentämisen kustannukset voisivat olla Suomessa pienempiä kuin niissä jäsenvaltioissa, jossa kaikkia soveltamisalan piirissä olevia eläinsuojia ei ole säännelty aikaisemmin ympäristölainsäädännön menettelyin. Lähtökohtaisesti direktiivin veloitteet toteutetaan olemassa olevien resurssien puitteissa ja mahdollisista lisätarpeista linjataan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä.

Komissio ei ole arvioinut muita direktiiviehdotuksen muutoksia taloudellisesti muuten kuin lisääntyneiden hallinnollisten kustannusten osalta. Vaikutusarvioinnin mukaan kaikkien muutos ehdotusten johdosta toiminnanharjoittajien hallinnolliset kustannukset EU-tasolla lisääntyisivät 300 miljoonalla eurolla vuodessa ja viranomaisten 265 miljoonalla eurolla vuodessa. Luvut sisältävät myös edellä esitetyt eläinsuojien sääntelyn muutosten aiheuttamat kustannukset. Komission vaikutusarvioinnissa ei ole arvioitu jäsenvaltiokohtaisia kustannuksia.

Kaikkia teollisuuslaitoksia koskeva vaatimus ympäristöjärjestelmän käyttöönotosta aiheuttaisi kustannuksia niille teollisuuslaitoksille, joilla ei nykyisin ole ympäristöjärjestelmää käytössä. Ympäristöjärjestelmän käyttöä on perinteisesti pidetty vapaaehtoisina toimenpiteinä. Tosin kaikissa päivitettyissä toimialakohtaisissa BAT-päätelmissä ympäristöjärjestelmä on osa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kuvausta. Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän valvonta- ja kuormitusosioon (YLVA) on kuitenkin talletettu tietoa teollisuuslaitoksien ympäristöjärjestelmistä. Suomen ympäristökeskuksen keräämän tiedon perusteella vuoden 2022 alussa yhteensä 478 teollisuuslaitoksella oli käytössä joko ISO 14001- tai EMAS-ympäristöjärjestelmä. Tätä tietoa ei kuitenkaan kerätä lakisääteisenä tietona, joten lukumäärä todennäköisesti aliarvioi käytössä olevien ympäristöjärjestelmien määrää. Ympäristöjärjestelmien lisäksi laitoksilla on käytössä runsaasti muita johtamisjärjestelmiä, kuten laatu-, työturvallisuus- ja energianhallintajärjestelmiä. Direktiiviehdotuksen vähimmäisvaatimukset ympäristöjärjestelmälle olisivat osin laajemmat kuin laajasti käytössä olevan ISO 14001 ympäristöjärjestelmän standardin mukaiset vaatimukset. Jos järjestelmä on jo käytössä, muutokset ovat toteutettavissa vähemmän lisäkustannuksien

kuin niiden arvioilta noin 100 laitosten osalta, joilla ympäristöjärjestelmää ei vielä ole tai joilla on käytössä muita johtamisjärjestelmiä.

Direktiiviehdotuksen vaikutukset komission budjettiin

Direktiiviehdotus sisältää merkittävän lisäyksen teollisuuspäästädirektiivin täytäntöönpanoa tukeviin komission henkilöstövoimavaroihin. Komissio ehdottaa yhteensä 17 virkamiehen lisäystä, joista 10 sijoittuisi yhteisen tutkimuskeskuksen Sevillan toimipisteeseen, neljä komission ympäristöpääosastolle ja kolme EU:n kemikaalivirastoon. Rahoitus henkilöstön palkkaamiseen vähennettäisiin LIFE-rahoitusohjelman rahoituksesta. Rahoitus kohdennettaisiin Euroopan unionin budjetin sisältä kohdentamalla varoja uudelleen, eikä siten lisäisi Suomen maksuja Euroopan unionille.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Direktiiviehdotuksen teollisuuden päästöistä johtuvia ympäristö- ja terveyshaittoja vähentävät vaatimukset liittyvät osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Direktiiviehdotuksen vaatimukset kansalaisten tiedonsaannista sekä osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksista liittyvät perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaiseen kansanvaltaan kuuluvan yksilön oikeuteen osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen sekä perustuslain 21 §:n 1 momentin sisältämään säännökseen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi direktiiviehdotuksen mukainen tietojen saatavuutta internetin välityksellä koskeva sääntely toteuttaisi osaltaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä julkisuusperiaatteeseen liittyvää tiedonsaantioikeutta.

Direktiiviehdotuksen sääntelyn nojalla teollisuuslaitosten päästöjä koskevia tietoja on saatettava kansalaisten saataville yleisen tietoverkon välityksellä aikaisempaa laajemmin sekä EU-tasolla että jäsenvaltioissa. Näin ollen ehdotus 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.

Direktiiviehdotuksessa esitetyt direktiivin soveltamisalaan kuuluvien toimintojen lupa- ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt, joista säädetään kansallisesti ympäristönsuojelulaissa, ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinonvapauden kannalta. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, josta poikkeaminen lain tasoisella sääntelyllä on kuitenkin mahdollista muiden tärkeiden etujen puoltaessa sitä.

Ympäristönsuojelulain mukaisten lupa-, rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyjen osalta perustuslaillisesta elinkeinonvapaudesta poikkeamiseen oikeuttavana tärkeänä yhteiskunnallisena etuna on vakiintuneesti pidetty tarvetta valvoa näiden menettelyjen piiriin kuuluvia toimintoja tehokkaasti, jotta varmistetaan ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden toteutuminen.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan laissa säädettävien elinkeino- vapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viran- omaistoiminnasta. Ympäristönsuojelulain mukaisia lupa-, rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyjä koskevan sääntelyn on tähän saakka arvioitu täyttävän nämä vaatimukset.

Direktiiviehdotuksen sääntely terveyshaittoja koskevista vahingonkorvauksista sisältää vaati- muksia, jotka kohdistuvat sekä haitankärsijän ja viranomaisten välisiin suhteisiin, että haitan- kärsijän ja toiminnanharjoittajien välisiin suhteisiin. Sääntely liittyy ensinnäkin perustuslain 118 §:ssä turvattuun oikeuteen vaatia vahingonkorvausta oikeudenloukkauksesta tai vahingosta, joka on aiheutunut virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä. Lisäksi sääntely liittyy perustuslain 7 §:ssä säädettyyn hen- kilökohtaiseen koskemattomuuteen, jota turvataan muun muassa yksityisten välisiä suhteita sääntelevän vahingonkorvauslainsäädännön välityksellä (HE 309/1993).

Direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskevalla säännöksellä on liittymäpinta perustuslaissa sää- dettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, joka tulee huomioida myös EU- lainsää- däntöä 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 erityi- sen 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 seuraamuk- sia koskevan sääntelyn lähtökohtia. Ehdotettu menettämisseuraamuksen kaltainen rangaistus- säännös olisi merkityksellinen myös perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksen sisältö on merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta, mihin on neuvotteluissa kiinnitettävä huomiota.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ehdotus koskee ympäristönsuojelua, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maa- kuntahallitus on antanut lausunnon direktiiviehdotuksesta 24.5.2022. Maakuntahallitus suhtau- tuu yleisesti myönteisesti komission ehdotukseen ja sen tavoitteisiin. Maakuntahallitus suhtau- tuu kuitenkin varauksellisesti soveltamisalassa olevien eläinsuojien lukumäärään kasvuun ja pi- tää tärkeänä, että eläinsuojille vaadittavien lisätoimenpiteiden tulisi olla kohtuullisia.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Direktiiviehdotus on esitelty neuvoston ympäristötyöryhmässä 2.-3.5.2022.

Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei vielä ole tietoa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Komission ehdotus on esitelty ympäristöjaostossa (EU23) 22.4.2022 ja maatalous- ja elintarvi- kejaostossa (EU18) 28.4.2022. Luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut ympäristöjaoston

virkamieskokoonpanon kirjallisessa menettelyssä 20.–23.5.2022 sekä ympäristöjaoston ja maatalous- ja elintarvikejaoston laajojen kokoonpanojen kirjallisessa menettelyssä 24.–25.5.2022. Valtioneuvoston kirjelmä on ollut EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 8.–10.6.2022. Kirjelmän valmisteluun ovat osallistuneet myös seuraavat keskeiset ministeriöt (TEM, MMM, STM, OM, VM).

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission ehdotukseen, jolla teollisuuspäästädirektiiviä muutetaan vastaamaan paremmin keskeisiä ympäristöpolitiikan tavoitteita. Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeinä toimia, joilla hillitään ilmastonmuutosta ja edistetään vesistökuormituksen vähentämistä, turvallisia materiaalikiertoja ja tuetaan kiertotaloutta. Direktiiviehdotus on johdonmukainen osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ja tukee komission saasteettomuustoimintaohjelman (E 69/2021 vp) täytäntöönpanoa. Sillä parannettaisiin entisestään päästöjen vähentämisen hierarkian toteutumista, joka perustuu EU:n perussopimuksen mukaisesti ennalta varautumisen periaatteeseen, saastuttaja maksaa -periaatteeseen ja periaatteisiin, joissa ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä ja ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä. Samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivin täytäntöönpanemiseksi tehtävien toimenpiteiden tulee olla toteuttamiskelpoisia.

Valtioneuvosto korostaa teollisuuspäästädirektiivin roolia EU:n keskeisenä teollisuuden päästöjä koskevana sääntelynä ja pitää tärkeänä, että lainsäädäntö on ajantasaista, ottaa huomioon teknologisen kehityksen ja tukee teollisten innovaatioiden käyttöönottoa sekä on hyvin yhteen sovitettua muun EU:n lainsäädännön ja politiikan kanssa, erityisesti ilmasto-, kiertotalous- ja luonnon monimuotoisuuspolitiikan kanssa. Valtioneuvosto tukee ehdotuksia teollisuuspäästädirektiivin ja teollisuuden päästöportaaliasetuksen yhdenmukaistamisesta soveltamisalan ja säänneltävien päästöjen osalta.

Valtioneuvosto pitää muutoksia direktiivin soveltamisalaan pääosin asianmukaisina. Nauttilojen lisäämistä direktiivin soveltamisalaan sika- ja siipikarjatilojen rinnalle voidaan pitää hyväksyttävänä, koska nautakarjan kasvatuksesta aiheutuu merkittäviä ammoniakki- ja metaanipäästöjä. Valtioneuvosto pitää hyvänä eläinsuojille suunniteltua kevennettyä lupamenettelyä. Jatkoneuvotteluissa tulisi kuitenkin selvittää edelleen eläinsuojien lupamenettelyn keventämismahdollisuuksia. Valtioneuvosto huomauttaa, että direktiiviehdotuksen mukaisesti soveltamisalassa olevien eläinsuojien kokonaisuus kasvaisi selvästi. Jatkotyössä tulisi selvittää, voisiko siipikarjatilojen eläinyksikköpohjaisia rajoja nostaa ilman että ehdotuksen kunnianhimon taso merkittävästi muuttuisi ja käytettäviä eläinyksikkökertoimia muuttaa vastaamaan paremmin eri eläinlajeista syntyviä päästöjä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että kaikkia eläinsuojia koskevista toimintasäännöistä päätettäisiin komission delegoidulla säädöksellä kaksi vuotta direktiivin julkaisemisen jälkeen. Valtioneuvosto pitäisi parempana vaihtoehtona esimerkiksi sitä, että toimintasäännöistä päätettäisiin komission täytäntöönpanopäätöksellä mahdollisuuksien mukaan niin, että toteutettavien lisätoimenpiteiden kustannukset ja hyödyt arvioitaisiin.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella eläinsuojien toimintasääntöjen täytäntöönpanolle varattuun varsin lyhyeen siirtymäaikaan ja siihen, että kaikenkokoisten eläinsuojien tulisi noudattaa vaatimuksia samanaikaisesti. Valtioneuvosto pitäisi myös parempana eläinsuojien täytäntöönpanon jaksottamista esimerkiksi laitokseen perusteella.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna metalli- ja teollisuusmineraalikaivosten lisäämistä soveltamisalaan ottaen huomion näiden aiheuttamat merkittävät päästöt. Kaivosten erityispiirteiden

vuoksi tulisi kuitenkin jatkotyössä varmistua siitä, että kaivosten päästöjen vähentämistä koskevat parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmät valmistellaan erityisen huolellisesti ja vaatimukset eri kaivostyypeille laaditaan erillisinä horisontaalisten kaikkia kaivoksia yhteisesti koskevien päästövaatimusten sijaan. Lisäksi kaivosten ympäristölupamenettelyssä tulee jatkossakin säilyä riittävä harkintavara, jotta kaivosten paikalliset olosuhteet voidaan ottaa tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon. Soveltamisalaa lisättävien laitoksien tulisi olla lisäksi sellaisia, joiden toiminnasta syntyy merkittäviä päästöjä.

Valtioneuvosto tukee ehdotusta teollisuuslaitosten pakollisista ympäristöjärjestelmistä ja näiden sisältövaatimuksista kuitenkin niin, että toiminnanharjoittajille ei tulisi syntyä velvoitetta ottaa käyttöön tiettyä ympäristöjärjestelmää. Ympäristöjärjestelmän tulisi olla pääasiallinen täytäntöönpanon keino erityisesti ympäristötehokkuuteen liittyvien vaatimusten ja vertailutasojen täytäntöönpanossa. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin osin varauksellisesti vaatimukseen ympäristöjärjestelmien julkaisemisesta kokonaisuudessaan yleisessä tietoverkossa ja toteaa, että vaatimuksen toteuttamiskelpoisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulisi selvittää jatkoneuvotteluissa. Valtioneuvosto katsoo, että myös ympäristötehokkuuden raja-arvoista tulisi olla perustelluista syistä mahdollista poiketa samalla tavalla kuin BAT-päätelmien päästötasoista. BAT-päästötasojen osalta tulisi jatkossakin olla mahdollista asettaa päästöraja-arvot koko vaihteluvälin alueella ja valtioneuvosto pitää perusteltuna, että ympäristölupamenettelyssä selvitetään myös mahdollisuudet vaihteluvälin alarajan mukaisten päästöraja-arvojen käyttämiseksi erityisesti silloin, kun vaihteluvälin alarajan mukaisten päästöraja-arvojen asettamiselle on ympäristönsuojelulliset perusteet. BAT-poikkeaman mahdollisuus tulisi jatkossakin säilyttää, jotta vältetään kohtuuttomilta kustannuksilta yksittäisten laitosten osalta tilanteissa, joissa päästöjen vähentämisellä ei saada aikaan merkittäviä ympäristöhyötyjä. Valtioneuvosto tukee direktiiviehdokseen lisättyjä täsmennyksiä koskien teollisuuslaitosten yhdyskuntajätevesipuhdistamoille johdettavia jätevesipäästöjä.

Valtioneuvosto tukee ehdotuksia yleisön tiedonsaannin, osallistumisen ja muutoksenhakuvoimien tehostamiseksi ja pitää tärkeänä, että esitetyt muutokset tosiasiallisesti parantavat kansalaisten tiedonsaantimahdollisuuksia suhteessa hallinnollisten kustannusten kasvuun.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa hillitään ehdotuksesta syntyvän hallinnollisen taakan kasvua ja varmistetaan, että se on oikeassa tasapainossa siitä saatua lisäarvoon nähden.

Terveyshaittoja koskevat vahingonkorvaukset

Valtioneuvosto korostaa, että teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalan piirissä olevien laitosten osalta on tärkeää huolehtia myös siitä, että jos teollisuuslaitoksen päästöistä aiheutuu terveyshaittoja, kussakin jäsenvaltiossa on asianmukaiset oikeudelliset menettelyt tällaisen terveyshaitan korvaamiseksi. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että ei ole tarkoituksenmukaista rajata tällaista menettelyä koskemaan ainoastaan teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalassa olevia toimintoja, koska terveyshaittoja voi aiheutua myös muusta toiminnasta. Tämän lisäksi valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti terveyshaittoja koskevien ehdotusten yksityiskohtiin. Tämä koskee muun muassa mahdollisuutta ryhmäkanteisiin terveyshaittoja koskevissa vahingonkorvauksissa, käännettyä todistustaakkaa silloin, kun terveyshaitan syy-seuraussuhde on todennäköinen sekä korvauskanteita koskevaa vanhentumisaikaa ja sen laskemisajankohtaa.

Seuraamukset

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että teollisuuspäästädirektiivi sisältää asianmukaiset ja suhteellisuusperiaatteen mukaiset seuraamukset direktiivin vaatimusten noudattamatta jättämisestä.

Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksella seuraamuksia koskeviin yksityiskohtaisiin ehdotuksiin, erityisesti koskien oikeushenkilölle määrättävää sakkoa ja sen määräytymisperusteita. Jatkoneuvotteluissa näitä velvoitteita tulisi selvittää ja arvioida tarkemmin ja varmistaa, että kansallinen liikkumavara sallitaan kyseisten velvoitteiden osalta ja että rangaistavaksi säädettyvät teot voidaan kansallisesti määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä. Jatkovalmistelussa tulee myös varmistaa, että lopullinen direktiivi ei sisällä kansallisen oikeusjärjestyksen perusratkaisujen vastaisia velvoitteita ja että seuraamuksia koskevat ehdotukset ovat yhdenmukaisia EU:n toimielimissä käsittelyssä olevan ympäristörikosdirektiiviehdotuksen kanssa.

Säädösvallan delegointi

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komissiolle ehdotettuun delegoituun säädösvaltaan, joka koskee direktiivin soveltamisalan laajentamista ja edellä esitetyn mukaisesti eläinsuojien toimintasääntöjä. Näiltä osin kyse on direktiivin keskeisistä vaatimuksista, joista tulisi ensisijaisesti säätää tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä tai eläinsuojien toimintasääntöjen osalta komission täytäntöönpanosäädöksellä. Soveltamisalan laajentamisen osalta valtioneuvosto voisi kuitenkin tarkastella nykyistä direktiiviehdotusta selvästi tarkkarajaisempaa tiettyjä toimialoja koskevaa komissiolle delegoitua säädösvaltaa, jos jatkoneuvotteluissa tällainen osoittautuisi perustelluksi. Samassa yhteydessä olisi kuitenkin perusteltua laajentaa komissiolle delegoitua säädösvaltaa myös soveltamisalan supistamiseksi tilanteissa, joissa vihreän siirtymän johdosta teollisuuden prosesseja muutetaan päästöttömiksi.

Valtioneuvosto pitää asianmukaisena ehdotuksia toimivallan siirrosta komissiolle siltä osin, kun ne toteutetaan komission täytäntöönpanosäädöksillä.