

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ILMASSA OLEVASTA ARSEENISTA, KADMIUMISTA, ELOHOPEASTA, NIKKELISTÄ JA POLYSYKLISISTÄ AROMAATTISISTA HIILIVEDYISTÄ

1 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetulla asetuksella korvattaisiin voimassa oleva asetus ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä (164/2007).

Ehdotettavalla asetuksella ei muutettaisi voimassa olevassa asetuksessa säädettyjä ilmanlaadulle asetettuja tavoitearvoja. Ehdotettavan asetuksen asiasisältö vastaisi muutoinkin keskeisiltä osin voimassa olevaa sääntelyä.

Sääntelyyn tehtäisiin kuitenkin ilmanlaatudirektiivin (2008/50/EY) ja metallidirektiivin (2004/107/EY) useiden liitteiden muuttamisesta annetun komission direktiivin ((EU) 2015/1480) täytäntöön panemiseksi tarvittavat muutokset. Komission direktiivillä on mukautettu metallidirektiivin tiettyjä liitteitä tieteen ja tekniikan kehitykseen. Mukautukset koskevat ilmanlaadun arvioinnissa käytettyjä vertailumenetelmiä ja eräitä seurannan laatutavoitteisiin liittyviä säännöksiä.

Samalla metallidirektiivin täytäntöönpanoa täydennettäisiin lisäämällä asetukseen ilmanlaadun ylläpitoa koskeva säännös.

Asetus annettaisiin ympäristönsuojelulain (527/2014) 9, 141, 143 ja 209 §:n nojalla.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2017.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä annettu valtioneuvoston asetus (164/2007), jäljempänä voimassa oleva metalliasetus on osa ilmanlaatuun liittyvää sääntelykokonaisuutta. Ilmanlaatuun liittyviä säännöksiä sisältyy myös ympäristönsuojelulakiin, ilmanlaatuasetukseen (79/2017) sekä ilmanlaadun ohjearvoista ja rikkilaskeuman tavoitearvosta annettuun valtioneuvoston päätökseen (480/1996).

Voimassa olevalla metalliasetuksella on pantu täytäntöön ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/107/EY, jäljempänä metallidirektiivi. Muutkin ilmanlaatuun liittyvät kansalliset säännökset perustuvat pääosin EU-lainsäädäntöön, erityisesti ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annettuun direktiiviin 2008/50/EY, jäljempänä ilmanlaatudirektiivi.

Komissiolle toimitettavista tiedoista on säädetty komission täytäntöönpanopäätöksellä (2011/850/EU). Täytäntöönpanopäätöstä ei ole erikseen saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, vaan sitä sovelletaan suoraan sitovana säädöksenä.

Voimassa olevan metalliasetuksen tavoitearvojen seuranta on osa ilmanlaatua koskeviin säännöksiin perustuvaa ilmanlaadun seuranta. Seuranta toteuttavat Suomessa kunnat ja Ilmatieteen laitos. Lähes kaikissa mittausverkoissa ilmanlaadun seuranta hoidetaan yhteistarkkailuna, jolloin kunta yleensä hoitaa mittaustoiminnan ja teollisuus ja energiantuotanto osallistuvat ilmanlaadun tarkkailun rahoitukseen ympäristölupavelvoitteidensa mukaisesti.

Voimassa olevan metalliasetuksen yhtä tai useampaa tavoitearvoa on seurattu vuosittain tai kampanjaluonteisesti Harjavallassa, Raahessa, Kokkolassa, Torniossa Kuopiossa, HSY-alueella ja Ilmatieteen laitoksen maaseututausta-asevilla.

2.2 Asetusmuutoksen tarve

Ilmanlaatudirektiivin ja metallidirektiivin eräitä liitteitä on mukautettu tieteen ja tekniikan kehitykseen. Tämä on tehty ilmanlaadun arvioinnissa käytettäviä vertailumenetelmiä, tietojen validointia ja näytteenottoa paikkojen sijaintia koskevien sääntöjen vahvistamista koskevien Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/107/EY ja 2008/50/EY useiden liitteiden muuttamisesta annetulla komission direktiivillä (EU) 2015/1480, jäljempänä komission muutosdirektiivi. Metallidirektiivin liitteiden muutokset koskevat ilmanlaadun arvioinnissa käytettäviä vertailumenetelmiä ja eräitä seurannan laatutavoitteisiin liittyviä säännöksiä.

Komission muutosdirektiivi edellyttää kansallista täytäntöönpanoa. Komission muutosdirektiivin mukaiset metallidirektiivin liitteiden muutokset saatettaisiin osaksi kansallista lainsäädäntöä nyt ehdotettavalla asetuksella. Muutokset on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa antamalla kokonaan uusi metalliasetus, koska voimassa oleva metalliasetus on annettu vanhan ympäristönsuojelulain nojalla.

Komission muutosdirektiivin edellyttämät ilmanlaatudirektiivin muutokset saatetaan kansallisesti voimaan antamalla kokonaan uusi ilmanlaatuasetus.

3 Ehdotuksen sisältö

Yleistä

Ehdotettavalla asetuksella ei muutettaisi voimassa olevassa metalliasetuksessa säädettyjä ilmanlaadulle asetettuja tavoitearvoja.

Ehdotettavan asetuksen yksityiskohtaiset perustelut on laadittu korostamalla sisällöllisiä muutoksia voimassa olevan metalliasetuksen sääntelyyn verrattuna. Teknisluonteisia pykäläviittausten päivityksiä (ympäristönsuojelulaki 86/2000 ja ympäristönsuojelulaki 527/2014), terminologisia muutoksia ja vähäisinä muutoin pidettäviä muutoksia ei pääsääntöisesti erikseen selosteta.

1 § Tarkoitus

Asetuksen 1 § sisältäisi informatiivisen tarkoitusta koskevan säännöksen, jossa todettaisiin, että asetuksessa säädetään ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2004/107/EY) täytäntöön panemiseksi tarpeellisista ympäristönsuojelulakia (527/2014) täydentävistä säännöksistä.

Voimassa olevan metalliasetuksen 1 §:n säännökseen verrattuna säännös olisi ilmaistuaan yksinkertaisempi, kun asetuksen tarkempi asiasisällön kuvailu jätettäisiin pois tarpeettomana.

2 § Määritelmät

Asetuksen 2 § sisältäisi asetuksen soveltamisen kannalta keskeiset määritelmät ja vastaisi asiasisällöltään pääosin voimassa olevan metalliasetuksen 2 §:ä. Voimassa olevaan metalliasetukseen verrattuna ehdotetaan seuraavia muutoksia:

Voimassa olevan metalliasetuksen 2 §:n 1 momentin määritelmät 6 ”ajallinen kattavuus” ja 7 ”aineiston vähimmäismäärä” poistettaisiin, koska ne eivät perustu metallidirektiiviin.

Voimassa olevan metalliasetuksen 2 §:n 2 momentista poistettaisiin viittaus ilmanlaatuasetuksessa olevaan seuranta-alueen määritelmään. Koska metalliasetus sisältää oman, ilmanlaatuasetuksesta poikkeavan, seuranta-aluejaottelun, sisällytettäisiin asetukseen myös oma seuranta-alueen määritelmä.

3 § Tavoitearvot

Asetuksen 3 § vastaisi pääosin voimassa olevan metalliasetuksen 3 §:ä. Pykälään lisättäisiin kuitenkin uusi momentti, jolla sääntely saatettaisiin vastaamaan täsmällisemmin metallidirektiivin sääntelyä (Artiklat 1 (b) ja 3.2.).

Uusi momentti sisältäisi käytännössä veloitteen ylläpitää hyvää ilmanlaatua ja ehkäistä ilmanlaadun heikkenemisen jos pitoisuudet eivät ylitä 3 §:ssä säädettyjä tavoitearvoja.

Uudessa momentissa tarkoitetut veloitteet olisi kuitenkin ilmaistu käyttämättä metallidirektiivin tulkinnanvaraisia käsitteitä ”hyvän ilmanlaadun ylläpito” ja ”kestävän kehityksen kannalta paras mahdollinen ilmanlaatu”. Uuden momentin mukaan pitoisuudet olisi pidettävä asetettujen tavoitearvojen alapuolella ja pyrittävä mahdollisuuksien mukaan estämään pitoisuuksien nouseminen.

Ympäristönsuojelulain (YSL 144 §) sääntelyn kautta uuden säännöksen toteuttaminen koskisi kuntia. Lisäksi uusi säännös tulisi huomioitua osana luvanvaraisia toimintoja koskevaa ehdotettua 4 §:ää sovellettaessa.

Pykälässä säädettyjen tavoitearvojen toteuttamisen kannalta huomionarvoista on, että valtaosa arseenin, kadmiumin ja nikkelin päästöistä ja pitoisuuksista aiheutuu luvanvaraisesta toiminnasta. Sen sijaan jopa yli 80 prosenttia polyaromaattisten hiilivety-

jen (PAH) päästöistä, mukaan lukien syöpävaarallisiin yhdisteisiin kuuluva bentso(a)pyreeni, aiheutuu puun pienpoltosta. Kunta voi vaikuttaa puun pienpoltton aiheuttamiin päästöihin esimerkiksi neuvonnan ja ohjeistuksen avulla.

4 § Tavoitearvojen toteuttaminen ja ympäristöluvassa annettavat määräykset

Asetuksen 4 § vastaisi asiasisällöltään pääosin voimassa olevan metalliasetuksen 4 §:ä. Pykälän asiasisällöstä poistettaisiin kuitenkin voimassa olevan metalliasetuksen 4 §:n 1 momentti, koska nykyisestä ympäristönsuojelulaissa ei löydy riittävää valtuussäännöstä säätää asiasta asetuksella. Toisaalta voimassa olevan metalliasetuksen 4 §:n 1 momentti on myös sisällöltään lain sääntelyn (YSL 144 §) kanssa osin päällekkäistä. Näin ollen poisto ei vaikuttaisi tavoitearvojen käytännön toteuttamiseen. Poiston lainsäädäntötekniinen seuraus olisi, että voimassa olevan metalliasetuksen 4 §:n 2 momentista tulisi 4 §:n 1 momentti ja voimassa olevan metalliasetuksen 4 §:n 3 momentista tulisi 4 §:n 2 momentti. Pykälän 2 momentissa ilmaus ”ilman pilaantuminen” korvattaisiin asetuksessa muutoinkin käytetyllä ilmauksella ”tavoitearvojen ylittyminen”.

5 § Viranomaiset ja niiden tehtävät ilmanladun seurannassa

Asetuksen 5 § vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan metalliasetuksen 5 §:ä.

6 § Ilmanlaadun seuranta-alueet

Asetuksen 6 § vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan metalliasetuksen 6 §:ä.

7 § Ilmanlaadun seurannan järjestäminen

Asetuksen 7 § vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan metalliasetuksen 7 §:ä.

8 § Ilmanlaadun seurannan järjestäminen maaseututausta-alueilla

Asetuksen 8 § vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan metalliasetuksen 8 §:ä.

9 § Ilmanlaatu tietojen saatavuus ja yleisölle tiedottaminen

Asetuksen 9 § vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan metalliasetuksen 9 §:ä.

10 § Tietojen toimittaminen ympäristönsuojelun tietojärjestelmän ilmanlaatuosaan

Asetuksen 10 §:ä selkiytettäisiin siten, että ympäristönsuojelun tietojärjestelmän ilmanlaatuosaan toimitettavat tiedot yksilöitäisiin pykälässä sen sijaan, että viitattaisiin ilmanlaatuasetuksen vastaavaan säännökseen. Samalla voimassa olevan säännöksen asiasisältöä muutettaisiin nykyistä kattavammaksi sitä kautta, että toimitettavat tiedot vastaisivat komission täytäntöönpanopäätöksen (2011/850/EU) sisältövaatimuksia.

11 § Vertailumenetelmät

Asetuksen 11 §:n 1 momentti vastaisi asiasisällöltään pääosin voimassa olevan metalliasetuksen 11 §:n 1 momenttia, joka mahdollistaa sen, että pitoisuuksien määrit-

tämisessä voidaan käyttää vertailumenetelmän lisäksi myös muuta menetelmää kuin vertailumenetelmä.

Asetuksen 11 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että laskeuman määrittämiseen on käytettävä liitteen 4 kohdassa 4 tarkoitettua vertailumenetelmää. Voimassa olevan asetuksen 11 §:n 2 momenttiin perustuva mahdollisuus käyttää muuta menetelmää kuin vertailumenetelmää poistettaisiin säännöksen asiasisällöstä. Tämä olisi tarpeen, jotta vertailumenetelmiä koskeva 11 §:n sääntely olisi metallidirektiivin liitteessä V olevien I–IV kohtien mukaista sellaisena kuin ne ovat komission muutosdirektiivissä.

12 § Voimaantulo

Asetuksen 12 §:ssä säädettäisiin asetuksen voimaantulosta ja voimassa olevan metalliasetuksen kumoamisesta.

Lisäksi voimaantulosäännöksen yhteyteen otettaisiin selkiyttävä säännös siitä, että ehdotettavan asetuksen voimaantulon jälkeen muualla laissa tai asetuksessa oleva viittaus voimassa olevaan metalliasetukseen, tarkoitettaisi viittausta tähän asetukseen.

Liitteet

Liitteet 1 ja 2 pysytettäisiin ennallaan.

Liitteessä 3 olevan I kohdan taulukko korjattaisiin vastaamaan täsmällisemmin metallidirektiivin sääntelyä. Taulukkoon lisättäisiin siitä puuttuvat jatkuvien mittausten sallittua epävarmuutta ja aineiston vähimmäismäärää koskevat polysyklisen kaasumaisten hiilivetyjen ja kaasumaisen elohopean sekä kokonaislaskeuman laatutavoitteet sekä alaviite, jonka mukaan suuntaa-antavilla mittauksilla tarkoitetaan mittauksia, joita suoritetaan harvemmin mutta jotka täyttävät muut tietojen laatutavoitteet. Samalla taulukkoon lisättäisiin komission muutosdirektiivin täytäntöön panemiseksi uusi alaviite, jonka mukaan jatkuvien ja suuntaa-antavien mittausten ajallisen kattavuuden tulee jakaantua vuoden ajalle siten, että erilaiset ilmasto-olosuhteet ja päästöjä aiheuttava toiminta olisivat aineistossa edustavasti mukana.

Liitteessä 3 olevaa I kohtaa muutettaisiin siten, että 4 alakohdan suositus arseenin, kadmiumin, nikkelin ja kaasumaisen elohopean vuorokausinäytteenotosta poistettaisiin. Uudessa 5 alakohdassa kyseisten aineiden ja 4 alakohdassa säädeltyjen polyaromaattisten hiilivetyjen pitoisuuksien seuranta koskevaa sääntelyä yhdenmukaistettaisiin. Uusi säännös mahdollistaisi kokoomänäytteiden lisäksi osänäytteiden käytön edellyttäen, että tulosten luotettavuus ja laatutavoitteet eivät vaarannu. Muutokset olisivat tarpeen, jotta sääntely olisi metallidirektiivin liitteessä IV olevan I kohdan mukaista sellaisena kuin se on komission muutosdirektiivissä.

Liitteessä 4 olevat vertailumenetelmät ilmassa olevan arseenin, kadmiumin, nikkelin, polysyklisen aromaattisten hiilivetyjen ja elohopean näytteenotolle ja analyysille päivitetäisiin vastaamaan uusimpia EN-standardeja. Tämän lisäksi kyseisten yhdisteiden laskeuman näytteenotolle ja analysoinnille säädettäisiin EN-standardien mukaiset vertailumenetelmät. Muutokset olisivat tarpeen, jotta sääntely olisi metallidirektiivin liitteessä V olevien I - IV kohtien mukaista sellaisena kuin ne ovat komission muutosdirektiivissä.

4 Asetuksen vaikutuksista

4.1 Ympäristövaikutukset

Komission muutosdirektiivillä ilmanlaadun arvioinnissa käytettäviä vertailumenetelmiä ja ilmanlaadun seurannan laatutavoitteita on mukautettu tieteelliseen ja tekniseen kehitykseen. Komission muutosdirektiiviin perustuvilla säännöksillä ei siten olisi ympäristövaikutuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Komission muutosdirektiiviin perustuvien säännösten keskeisimmät käytännön viranomaisvaikutukset kohdistuisivat ilmanlaadun mittauksista vastaaviin tahoihin eli kuntiin ja Ilmatieteen laitokseen. Näiden tahojen tulee varmistaa, että ilmanlaadun seuranta vastaa uusien standardien vaatimuksia ja huolehtia, että seuranta toteutetaan uusien vaatimusten mukaisesti. Tämän ei arvioida lisäävän kuntien eikä Ilmatieteen laitoksen työmäärää merkittävästi nykyiseen verrattuna.

Tavoitearvojen toteuttamiseen liittyvän, ympäristöluvanvaraisia toimintoja koskevan sääntelyn kautta asetuksen sääntely asettaa velvollisuuksia myös lupa- ja valvontaviranomaisille. Tältä osin sääntely vastaa kuitenkin täysin voimassa olevaa metalliasetuksen sääntelyä, eikä tarkoittaisi uusia viranomaistehtäviä tai työmäärän lisääntymistä.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Komission muutosdirektiiviin perustuvat säännökset eivät edellyttäisi uusien mittausasemien perustamista, eivätkä toisi mittauksista vastaaville tahoille uusia velvoitteita. Vertailumenetelmästandardien päivitys liitteessä 4 tarkoittaisi ensinnäkin sitä, että mittauksista vastaavat tahot joutuisivat hankkimaan uusia standardeja. Yksittäisen standardin hinta on noin 100 euroa, joten uusien standardien hankinta sinänsä ei ole kovin merkittävä kustannuserä. Lisäksi mittauksista vastaavien tahojen tulee varmistaa, että ilmanlaadun seuranta vastaa uusien standardien vaatimuksia. Tästä mahdollisesti aiheutuvia vaikutuksia ilmanlaadun seurannan kustannuksiin ei ole ollut mahdollista arvioida.

5 Asetuksen valmistelu

Asetus on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Asetuksesta on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Aluehallintovirastoilta, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselta, Ilmatieteen laitokselta, Suomen ympäristökeskukselta, Suomen Kuntaliitosta, Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntayhtymä HSY:ltä sekä Harjavallan, Raahen, Kokkolan, Tornion ja Kuopion kaupungeilta, joissa on tehty viime vuosina metalliasetuksessa tarkoitettujen ilman epäpuhtauksien mittauksia.

Lausunnon antoivat määräaikaan mennessä työ- ja elinkeinoministeriö, Ilmatieteen laitos, Suomen Kuntaliitto, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä HSY sekä Raahen kaupunki.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ollut huomautettavaa asiasta.

Ilmatieteen laitoksen lausunnon mukaan asetus ei aiheuta merkittäviä muutoksia mittauksiin. Lausunnossa esitettiin eräitä lähinnä teknisluonteisia korjausehdotuksia eräisiin säännöksiin (3 ja 7 §:t).

Kuntaliiton piti asetusmuutosta perusteltuna, mutta katsoi, että metalliasetuksen ja aiemman ilmanlaatuasetuksen (79/2017) muutosten vuoksi valtion velvollisuus on kustantaa mittauksia ylläpitävien tahojen kouluttaminen uusiin menetelmiin, standardeihin ja laatujärjestelmiin, mikä helpottaisi osaltaan myös kansallista raportointitehtävää.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä HSY piti muutosehdotuksia perusteltuina sekä tarpeellisina ja arvioi, että uusi asetus ei aiheuta merkittäviä teknisiä tai taloudellisia ongelmia. Myös HSY esitti vastaavat teknisluonteiset korjausehdotukset eräisiin säännöksiin kuin Ilmatieteen laitos (3 ja 7 §:t). Lisäksi HSY toivoi, että liitteen 3 mahdollistama osanäytteiden käyttö olisi mahdollista myös polyaromaattisille yhdisteille.

Raahen kaupunki totesi lausunnossaan, että asetusmuutos ei vaikuta Raahessa tehtäviin ilmanlaadun mittauksiin. Asetuksessa säädeltyjä ilman epäpuhtauksia mitataan yhteistarkkailuna kolmella olemassa olevalla mittausasemalla. Näytteenottolaitteistojen päivitys vastaamaan vertailumenetelmää toteutetaan jo päätetyn viisivuotisen seurantasuunnitelman mukaisesti. Uuden asetuksen mukaiset päivitetty standardit ovat Raahessa jo käytössä.

Jatkovalmistelussa lausuntopalautteessa esiin tuodut tekniset korjaustarpeet eräisiin säännöksiin huomioitiin (3 ja 7 §:t). Jatkovalmistelussa todettiin, ettei HSY:n toivoma osanäytteiden käyttö polyaromaattisille yhdisteille ole metallidirektiivin mukaan sallittua.

6 Asetuksen voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2017. Tällä asetuksella kumottaisiin voimassa oleva ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä annettu valtioneuvoston asetus (164/2007). Voimaantulosäännöksen 3 momenttiin otettaisiin säännös, jonka johdosta jokaista muualla lainsäädännössä olevaa viittausta voimassa olevaan metalliasetukseen (164/2007) ei tarvitsisi erikseen muuttaa viittaukseksi uuteen asetukseen.