

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (Göteborgin pöytäkirjan muutoksen hyväksyminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 18 päivänä joulukuuta 2013 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen liittyvään happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevaan vuoden 1999 pöytäkirjaan tehdyn muutoksen hyväksymisestä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 2016

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Neuvotteleva virkamies Sirpa Salo-Asikainen

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO
28.11.2016

EU/2013/1856

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI HAPPAMOITUMISEN, REHEVÖITYMISEN JA ALAILMAKEHÄN OTSONIN VÄHENTÄMISTÄ KOSKEVAN GÖTEBORGIN PÖYTÄKIRJAN MUUTOKSEN HYVÄKSYMISESTÄ**1 Tausta**

Komissio antoi 18 päivänä joulukuuta 2013 osana niin kutsuttua ilmansuojelupakettia ehdotuksen neuvoston päätökseksi valtiosta toiseen tapahtuvan ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen liittyvään happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevaan vuoden 1999 pöytäkirjaan tehdyn muutoksen hyväksymisestä (COM(2013) 917). Ilmansuojelupaketin muut osat olivat komission tiedonanto Puhdasta ilmaa Euroopalle -ohjelma (COM(2013) 918), ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä sekä direktiivin 2003/35/EY muuttamisesta (COM(2013) 920) sekä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen keskisuurista polttolaitoksista ilmaan johtuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta (COM(2013) 919).

YK:n Euroopan talouskomission (UNECE) puitteissa vuonna 1979 tehty yleissopimus valtios- ta toiseen tapahtuvasta ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisesta (LRTAP-yleissopimus) allekirjoitettiin Euroopan unionin puolesta 14 päivänä marraskuuta 1979 ja hyväksyttiin 11 päivänä kesäkuuta 1981 annetulla neuvoston päätöksellä 81/462/EY. Yleissopimusta on laajennettu kahdeksalla pöytäkirjalla, joihin kuuluu vuonna 1999 tehty happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskeva pöytäkirja (*Göteborgin pöytäkirja*).

Göteborgin pöytäkirjassa vahvistetaan kullekin sopimuspuolelle kansalliset päästöraajat, jotka on saavutettava vuoteen 2010 mennessä ja joita on noudatettava tämän ajankohdan jälkeen. Päästöraajat vahvistetaan neljälle ilman epäpuhtaudelle: rikki (pääasiassa rikkidioksidi SO₂), typen oksidit (NO_x), ammoniakki (NH₃) ja haihtuvat orgaaniset yhdisteet (VOC) metaania lukuun ottamatta. Kansallisten päästörajojen saavuttamisen tukemiseksi pöytäkirjan liitteessä asetetaan päästöraja-arvot, joilla rajoitetaan kiinteiden ja liikkuvien lähteiden luokkiin kuuluvista lähteistä aiheutuvia ilman epäpuhtauspäästöjä.

Euroopan unionin liittyminen pöytäkirjaan hyväksyttiin 13 päivänä kesäkuuta 2003 annetulla neuvoston päätöksellä 2003/507/EY. Pöytäkirja tuli voimaan 17 päivänä toukokuuta 2005.

Pöytäkirjan velvoitteiden uudelleentarkastelussa vuosina 2005—2007 todettiin, että lisätoimet ovat tarpeen ympäristöön ja ihmisten terveyteen liittyvien tavoitteiden, eli kriittisten kuormien ja tasojen saavuttamiseen ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi pitkällä aikavälillä. Vuonna 2007 käynnistetyt neuvottelut pöytäkirjan muuttamiseksi johtivat siihen, että LRTAP-yleissopimuksen toimeenpanevan elimen 30. istunnossa hyväksyttiin kaksi päätöstä (EB:n päätökset 2012/1 ja 2012/2), joilla muutettiin pöytäkirjan tekstiä ja sen liitteitä sekä lisättiin kaksi uutta liitettä (X ja XI).

Ehdotus neuvoston päätökseksi koskee toimeenpanevan elimen päätöstä EB 2012/2, jolla muutetaan pöytäkirjan ja kaikkien sen liitteiden, lukuun ottamatta liitettä I, tekstiä. Pöytäkirjan 13 artiklan 3 kohdan mukaisesti sopimuspuolten on ratifioitava tämä päätös.

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tavoitteena on hyväksyä kaukokulkeutumissopimuksen Göteborgin pöytäkirjan muutos (toimeenpanevan elimen päätös EB 2/2012) Euroopan unionissa.

Hyväksyttäväksi esitetty pöytäkirjamuutos koskee ilmaan pääsevien epäpuhtauksien päästöille asetettavia kansallisia päästöjen vähentämisvelvoitteita, sekä kiinteille että liikkuville lähteille vahvistettavia päästöraja-arvoja ja raportointivelvoitteita.

Muutetussa pöytäkirjan liitteessä II vahvistetaan vähentämisvelvoitteet rikkidioksidin (SO₂), typen oksidien (NO_x), ammoniakkin (NH₃), haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (VOC) ja pienhiukkasten (PM_{2.5}) päästöille, jotka on saavutettava vuoteen 2020 mennessä ja joita on noudatettava sen jälkeen. Velvoitteilla edistetään myös mustan hiilen päästöjen (hiukkasten ainesosa ja lyhytikäinen ilmaston epäpuhtaus) vähentämistä, ajantasaistetaan pöytäkirjan liitteissä vahvistetut päästöjen raja-arvot, säädetään tuotteiden haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (muut kuin metaani) pitoisuuksille uudet normit ja täydennetään sopimuspuolten raportointivelvollisuutta ilman epäpuhtauspäästöjen sekä teknologian ja tutkimuksen alalla tapahtuneen kehityksen osalta.

Koska Göteborgin pöytäkirjan muutoksessa on kyse ns. sekasopimuksesta, ovat sekä unioni että sen jäsenvaltiot sopimuksen osapuolia. Myös Suomen kansallisten sitoutumistoimien valmistelut on aloitettu. Kansalliseen toimivaltaan kuuluvat ainakin tietojen ja teknologian vaihtoon liittyvät määräykset. Tämänhetkisen arvion mukaan kyseisten määräysten hyväksyminen ei edellytä eduskunnan myötävaikutusta.

Göteborgin pöytäkirjan 13 artiklan 3 kohdan mukaan muutokset tulevat voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, jona kaksi kolmasosaa pöytäkirjan sopimuspuolista on tallentanut muutosta koskevat hyväksymisasiakirjat tallettajan huostaan.

Pöytäkirjan muutoksen on ratifioinut tähän mennessä vain yksi valtio (Ruotsi).

3 Oikeusperusta

Ehdotuksen aineellinen oikeusperusta SEUT 192 artikla (ympäristö) ja menettelyllinen oikeusperusta on SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohta (kansainvälisten sopimusten tekeminen). Neuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen lainsäädännöllisiä, hallinnollisia, ympäristö- ja taloudellisia vaikutuksia Suomessa on kuvattu päästökattodirektiiviä koskevassa U-kirjelmässä (U 14/2014).

EU:ssa pöytäkirjan muutos pannaan täytäntöön usealla säädöksellä kuten päästökattodirektiivillä (tavoitteena tulla voimaan 31.12.2016), teollisuuspäästödirektiivillä (2010/75/EU), keskisuuria polttolaitoksia koskevalla direktiivillä ((EU) 2015/2193), haihtuvia orgaanisia yhdisteitä koskevalla direktiiveillä sekä tieliikennettä, huviveneitä (94/25/EY) ja työkoneita koskevalla asetuksilla ja direktiiveillä sekä pieniä tulisijoja koskevalla komission asetuksilla. Kansallisesti Göteborgin pöytäkirjan muutos tulisi pannuksi täytäntöön edellä mainituilla EU-säädöksillä ja niihin liittyvillä kansallisilla säädöksillä.

Göteborgin pöytäkirjan muutoksen keskeiset velvoitteet eli päästökattot vuosille 2020—2029 vastaavat päästökattodirektiivin velvoitteita. Vuodesta 2030 alkaen päästökattodirektiivin velvoitteet ovat tiukemmat kuin Göteborgin pöytäkirjan velvoitteet. Päästökattodirektiivi sisältää lisäksi joustomekanismin, jota ei ole Göteborgin pöytäkirjassa. Jousto antaa mahdollisuuden ylittää jotain epäpuhtautta koskeva päästökatto (esimerkiksi ammoniakki) viiden vuoden aikana, jos jäsenvaltio vastaavasti vähentää jonkun toisen epäpuhtauden päästöjä velvoitetta enemmän.

Ammoniakki

Suomelle Göteborgin pöytäkirjan ja samalla myös päästökattodirektiivin haaste on ollut ammoniakkipäästöille sekä Göteborgin pöytäkirjassa että jo nykyisessä päästökattodirektiivissä (2001/81/EY) asetettu 31 kilotonnin vähennysvelvoite. Velvoite on ollut voimassa jo vuodesta 2010 alkaen, ja Suomi on ylittänyt velvoitteensa joka vuosi noin 20 prosentilla. Kaukokulkeutumissopimuksen täytäntöönpanokomitea on pyytänyt Suomelta selvitystä siitä, miksi se ei noudata Göteborgin pöytäkirjan Suomea koskevaa ammoniakkipäästöjen vähentämisvelvoitetta. Ensimmäinen selvitys toimitettiin 15 päivänä elokuuta 2013 sopimuksen täytäntöönpanokomitealle. Ensimmäisen selvityksen jälkeen Suomi on toimittanut useita selvityksiä ammoniakkipäästöistään, viimeksi heinäkuussa 2016. Selvitykset eivät kuitenkaan ole sisältäneet sitovaa toimenpideohjelmaa. Toimenpideohjelma on valmisteltu yhdessä maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön sekä sidosryhmien kanssa. Sen on tarkoitus valmistua joulukuussa. Ohjelma sisältäisi toimet ammoniakkipäästöjen vähentämiseksi vaadittavalle 31 kt:n tasolle vuoteen 2020 mennessä. Toimenpiteet tulevat perustumaan pääosin Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2014 valmistuneeseen selvitykseen (Ammoniakkipäästöjen tekniset taloudelliset vähentämiskeinot, Juha Grönroos, SYKE, 26/2014). Ohjelman sisältämät keskeiset toimet tulevat koskemaan lannan käsittelyä siten, että ammoniakkia ei pääsisi haihtumaan ilmaan, vaan lannan sisältämä typpi saataisiin kasvien hyödyksi. Kustannustehokkaimmat toimet ovat lietelannan sijoittaminen, kuivalannan multaaminen riittävän nopeasti levityksestä ja lantasäiliöiden kattaminen.

5 Ahvenanmaan asema

Ehdotus koskee ympäristönsuojelua, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Komission ehdotusta neuvoston päätökseksi Göteborgin pöytäkirjan muutosten hyväksymisestä käsiteltiin neuvoston ympäristötyöryhmän kokouksissa 23 päivänä huhtikuuta 2015, 29 päivänä huhtikuuta 2015 ja 22 päivänä heinäkuuta 2016. Käsittely ei kuitenkaan edennyt, koska useat jäsenvaltiot vastustivat päätöksen hyväksymistä ennen kuin muutoksen ratifioinnin kannalta keskeinen täytäntöönpanotoimi eli päästökattodirektiivi hyväksyttäisiin lopullisesti. Euroopan parlamentti on hyväksynyt direktiiviehdotuksesta parlamentin ja neuvoston välillä saatutun sovun 23 päivänä marraskuuta 2016 ja neuvoston arvioidaan hyväksyvän sen 8 päivänä joulukuuta 2016. Tavoitteena on, että direktiivi voisi tulla voimaan 31 päivänä joulukuuta 2016.

Epävirallisen tiedon mukaan päätösehdotus on tarkoitus käsitellä neuvostossa vuoden 2017 alussa, jonka jälkeen neuvosto tekee lopullisen päätöksen Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Päätösehdotus käsiteltiin EU-asiain komitean ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä 17.3—20.3.2014 (virkamieskokoonpano) ja valtioneuvoston kirjelmä ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä (30.11.—1.12.2016). Sidosryhmiä kuultiin laajasti päästökattodirektiiviehdotuksen valmistelun yhteydessä.

Valtioneuvosto toimitti eduskunnalle ehdotuksesta selvityksen 1 päivänä huhtikuuta 2014 (E 36/2014). Tämä valtioneuvoston kirjelmä täydentää edellä mainittua valtioneuvoston selvitystä. Ympäristövaliokunta asettui tukemaan 24 päivänä toukokuuta 2014 valtioneuvoston toimintalinjaa, jonka mukaan Suomi voi hyväksyä Göteborgin pöytäkirjan muutoksessa asetetut päästövähennysvelvoitteet rikkidioksidin, typen oksidien, pienhiukkasten ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöille. Sen sijaan Suomea koskevien ammoniakkipäästöjen vähentämisvelvoitteiden osalta valtioneuvosto esitti keväällä 2014, että lopullinen kanta siihen, tulisi EU:n ja myöhemmin Suomen ratifioida pöytäkirjan muutokset otettaisiin vasta sitten, kun kansallinen teknis-taloudellinen selvitys ammoniakkipäästöjen vähentämismahdollisuuksista olisi valmistunut.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ilmaan joutuvia epäpuhtauksien päästöjä vähennetään EU:n lisäksi myös muun Euroopan alueella sekä Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Kansainvälisillä vähentämissitoumuksilla saavutetaan huomattavia terveys- ja ympäristöhyötyjä.

Suomen neuvottelutavoite Göteborgin pöytäkirjan muuttamista koskevissa neuvotteluissa vuonna 2012 oli sitoutuminen 11 prosentin ammoniakkipäästöjen vähentämiseen vuodesta 2020 alkaen verrattuna vuoteen 2005. Pöytäkirjan 20 prosentin vähennysvelvoite ei tämän vuoksi ollut Suomen neuvottelutavoitteen mukainen. Kyseinen 20 prosentin päästövähennysvelvoite sitoo nyt kuitenkin Suomea EU:n päästökattodirektiivin kautta. Koska päätökseen saatiin mukaan Suomen ajama uusi joustomekanismi, Suomi tuki ratkaisun saavuttamista neuvoteltaessa päästökattodirektiivistä. Valtioneuvosto voi siten hyväksyä komission ehdotuksen neuvoston päätökseksi Göteborgin pöytäkirjan muutoksen tekemisestä unionin puolesta. Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa asianmukaisena.

8 Arvio siitä, milloin eduskunnan kannan tulisi olla valtioneuvoston käytössä

Päätösehdotuksen käsittelyn arvioidaan etenevän neuvostossa hyväksymistä varten vuoden 2017 alussa. Eduskunnan kannanottoa pyydetään siten mahdollisimman pian, vuoden 2016 aikana.