

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ILMANLAADUSTA

1 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetulla asetuksella korvattaisiin voimassa oleva ilmanlaadusta annettu valtioneuvoston asetus (38/2011).

Ehdotettavalla asetuksella ei muutettaisi voimassa olevassa ilmanlaatuasetuksessa säädettyjä ilmanlaadulle asetettuja laatuvaatimuksia ja -tavoitteita. Ehdotettavan asetuksen asiasisältö vastaisi muutoinkin keskeisiltä osin voimassa olevaa sääntelyä.

Sääntelyyn tehtäisiin kuitenkin tarvittavat muutokset ilmanlaadusta ja sen parantamisesta Euroopassa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täytäntöönpanon täydentämiseksi sekä ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun direktiivin liitteiden muuttamisesta annetun komission direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Täytäntöönpanon täydentämiseksi tehtävät muutokset olisivat pääosin lakitekniisiä ja terminologisia. Keskeisimpiä muutoksia olisivat uudet säännökset, joissa korostetaan ilmanlaadun ylläpitämistä. Komission direktiivillä on mukautettu ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun direktiivin tiettyjä liitteitä tieteen ja tekniikan kehitykseen. Mukautukset koskevat ilmanlaadun vertailumenetelmiä, ilmanlaadun arvioinnin laadunvarmistusta ja tulosten validointia sekä mittausalueitten valintaa ja mittausasemien sijoittamista koskevia perusteita.

Asetus annettaisiin ympäristönsuojelulain (527/2014) 141, 143, 145, 146 ja 209 §:n nojalla.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

2 Nykytila

2.1 Ilmanlaatuun liittyvä kansallinen sääntely

Ympäristönsuojelulaki (527/2014) sisältää useita ilmanlaatuun liittyviä säännöksiä. Laissa säädetään muun muassa ympäristön tilan seurannasta (143 §), ilmanlaadun turvaamisesta ja raja-arvojen ylittymisen estämisestä sekä muista toimista ilmanlaatuvaatimusten toteuttamiseksi (141, 144 – 146 ja 148 §), ilmanlaadun arviointiin liittyvien mittausten laadun varmistamisesta (209 §) sekä ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä (222 ja 223 §).

Ympäristönsuojelulakia täydentävät säännökset sisältyvät ilmanlaadusta annettuun valtioneuvoston asetukseen (38/2011), jäljempänä voimassa oleva ilmanlaatuasetus. Voimassa olevassa ilmanlaatuasetuksessa säädetään ilmanlaadun raja-arvoista sekä otsonin tavoitearvoista ja pitkän ajan tavoitteista ihmisen terveyden, ekosysteemien ja kasvillisuuden suojelemiseksi, ilmanlaadun seurannan järjestämisestä, seurannan laatuvaatimuksesta, ilmanlaatuvaatimusten raportoinnista sekä väestölle tiedottamisesta ja väestön varoittamisesta.

Ympäristönsuojelulaisissa ja voimassa olevassa ilmanlaatuasetuksessa säädetään myös viranomaisista ja niiden tehtävistä ilmanlaadun seurannassa. Lisäksi voimassa on edelleen ympäristönsuojelulain nojalla 11 päivänä syyskuuta 2001 annettu ympäristöministeriön määräyskirje (Ilmatieteen laitoksen määrääminen ilmanlaadun kansalliseksi vertailulaboratorioksi; Dnro 60/481/2001).

Ilmanlaatua koskevaan sääntelykokonaisuuteen kuuluvat myös ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattista hiilivedyistä annettu valtioneuvoston asetus (164/2007), jäljempänä metalliasetus, sekä ilmanlaadun ohjearvoista ja rikkilaskeuman tavoitearvosta annettu valtioneuvoston päätös (480/1996).

Ilmanlaatuun liittyvät kansalliset säännökset ovat osa kohdassa 2.3. selostetun EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa.

2.2 Ilmanlaadun seurannan käytännön toteuttamisesta ja kustannuksista

Ilmanlaadun seuranta toteuttavat Suomessa kunnat ja Ilmatieteen laitos. Ilmatieteen laitos toimii lisäksi kansallisena ilmanlaadun vertailulaboratoriona, jolla on keskeinen rooli yhtenäisen ilmanlaadun seurannan laatutason varmistamisessa. Kansallisen vertailulaboratorion tehtävänä on muun muassa varmistaa ja tukea yhtenäistä laatutasoa mittausverkoissa järjestämällä vertailumittauksia ja koulutusta.

Ilmanlaadun mittaustoiminta kunnissa on toteutettu hajautetusti eli noin 30 eri mittausverkkoa vastaavat ilmanlaadun mittauksista noin 60 kunnan alueella ja noin 100 mittausasemalla. Mittausverkkojen mittaustoiminnan laajuus ja resurssit ovat hyvin erilaisia vaihdellen yhden mittausaseman verkoista laajoihin, useiden kuntien alueille ulottuviin, yli kymmenen aseman mittausverkkoihin. Usein alueilla toimiva päästöjä aiheuttava teollisuus osallistuu mittaustoimintaan ja sen rahoitukseen (yhteistarkkailu), mutta sillä voi olla myös oma mittausverkko.

Ilmalaatutiedot kootaan Ilmatieteen laitoksen ylläpitämään tietokantaan, joka on osa ympäristönsuojelun tietojärjestelmää. Ilmatieteen laitos raportoi tiedot edelleen Euroopan komissiolle. Ympäristöministeriö on myöntänyt Ilmatieteen laitokselle tietojen raportointiin viime vuosina 50 000 euroa vuodessa. Lisäksi ministeriö on osallistunut Ilmatieteen laitoksen tietojärjestelmäkehitykseen, jonka tarkoituksena on tehostaa ilmalaatutietojen käsittelyä ja raportointia ja sen myötä vähentää kustannuksia. Rahoitusta on myönnetty myös automaattisten hiukkasmittalaitteiden laitevertailuihin ja kansallisiin vertailumittauksiin, joita on tehty sekä kaasumaisille yhdisteille että hiukkasille. Näiden lisäksi ympäristöministeriö on rahoittanut hankkeita, joissa on laadittu ohjeita ilmanlaadun mittaajille ja arvioitu seuranta-tarvetta ilmanlaadun seuranta-alueilla.

Ilmatieteen laitos on tehnyt ympäristöministeriön toimeksiannosta selvityksen Ilmanlaadun seurantojen laatu ja kustannukset (Komppula ym., 2015). Selvityksessä tarkasteltiin Suomen ilmanlaadun mittausten vaatimustenmukaisuutta ja laatutasoa huomioiden EU:n lainsäädännön asettamat vaatimukset mittausten laadunvarmistukselle ja raportoinnille. Tarkastelu tehtiin pääasiassa ilmanlaadun kansallisen vertailulaboratorion aikaisemmin suorittamien vertailumittausten sekä kenttä- ja järjestelmäauditointien perusteella. Työssä arvioitiin kyselytutkimuksen perusteella myös il-

manlaadun mittausten kustannuksia sekä mahdollisuuksia saada aikaan säästöjä ilmanlaadun seurannassa. Kustannusarviot ovat suuntaa-antavia. Tuloksia tarkasteltaessa tulee huomioda, että kustannukset ovat suurimmaksi osaksi arvioita ja tuloksiin sisältyy epävarmuutta siinä, mitä kustannuksiin on laskettu kuuluvaksi eri mittausverkoissa.

Selvityksen mukaan ilmanlaatumittausten laatutaso oli keskimäärin melko hyvä. Lähes kaikilla mittausverkoilla oli käytössään dokumentoitu laatujärjestelmä. Sisäisiä ja ulkoisia auditointeja mittausverkoissa suoritettiin vertailulaboratorion kenttäauditointien lisäksi melko vähän, lähinnä vain suurimmissa mittausverkoissa. Kahdella kolmesta mittausverkosta kalibrointitoiminta oli ulkoistettua ja kolmasosa hoiti kalibroinnit itse. Yleisesti ottaen kalibrointien jäljitettävyyttä oli mittausverkoilla asianmukaisesti järjestetty. Puutteita havaittiin vain yksittäisillä mittausverkoilla. Huolto- ja laadunvarmistustoimet olivat pääosin ainakin vähimmäisvaatimukset täyttäviä, mutta käytännöt vaihtelivat mittausverkoittain. Vähimmäislaatuvaatimukset on kuvattu Ilmanlaadun mittausohjeessa (Kartastenpää ym., 2004). Ohjeesta valmistuu päivitetty versio alkuvuodesta 2017.

Osana selvitystä ilmanlaadun mittaajille lähetettiin kysely ilmanlaadun seurannan kustannuksista. Kyselyyn vastasi 15 mittausverkkoa 34:stä eli kyselyn vastausprosentti oli 44. Myös Ilmatieteen laitoksen hoitama taustailmanlaadun seuranta oli mukana kyselyssä, mutta ilman kemiallisten analyysien laboratoriokuluja. Arviot ilmanlaadun mittausten vuosittaisista kokonaiskustannuksista vaihtelivat kyselyn mukaan välillä 8 500–180 000 euroa. Mittaustoiminnan kokonaiskustannukset mittausverkoissa olivat keskimäärin noin 66 000 euroa vuodessa. Mittauskustannusten mediaani oli puolestaan selvästi vähemmän, noin 38 000 euroa vuodessa, mikä johtuu siitä, että kyselyyn vastanneiden mukana oli paljon pieniä mittausverkkoja.

Kun kyselyn tulokset laajennettiin kansalliselle tasolle, voitiin karkeasti arvioida, että koko Suomen ilmanlaadun mittaustoiminnan ylläpidon kustannukset ovat noin 2,1 miljoonaa euroa vuodessa. Kun Suomessa on noin 100 ilmanlaadun mittausasemaa, maksaa yhden mittausaseman ylläpito kaikkine kuluineen keskimäärin 21 000 euroa vuodessa. Mittausverkkojen oma arvio asemakohtaisista mittauskustannuksista vaihteli välillä 8 500–33 000 euroa vuodessa. Kyselytutkimuksen perusteella tehty arvio keskimääräisistä asemakohtaisista kustannuksista, 21 000 euroa, sijoittuu siis varsin hyvin saatujen vastausten vaihteluvälin puoliväliin.

Ilmanlaadun mittaustoimintaan käytettiin kyselyssä saatujen vastausten mukaan vuosittain henkilöresursseja 1–37 henkilötyökuukautta. Keskimäärin henkilöresursseja tarvittiin kahdeksan henkilötyökuukautta. Henkilöressien mediaani oli neljä henkilötyökuukautta eli puolet kyselyyn vastanneista mittausverkoista käytti mittaustoimintaan vuodessa resursseja neljä henkilötyökuukautta tai vähemmän.

Valtaosa eli keskimäärin 60 % mittaustoiminnan kokonaiskustannuksista muodostui henkilökuluista. Mittaustoiminnan ylläpitoon käytettiin keskimäärin 20 % ilmanlaadun seurantaan käytettävissä olevista määrärahoista ja investointeihin noin 15 %. Kyselyn tulosten mukaan lähes kaikissa mittausverkoissa ilmanlaadun seuranta hoidettiin yhteistarkkailuna, jolloin kunta yleensä hoitaa mittaustoiminnan ja teollisuus ja energiantuotanto osallistuvat ilmanlaadun tarkkailun rahoitukseen ympäristölupavelvoitteidensa mukaisesti.

Ilmanlaadun mittaajia pyydettiin arvioimaan myös paljonko jäljempänä kohdassa 2.3. selostetun komission täytäntöönpanopäätöksen mukaiset tiukkenevat vaatimukset tulevat lisäämään kustannuksia lähivuosina. Ne mittausverkot, joilla laatu järjestelmän kehittämiseen oli jo suunnattu resursseja, olivat sitä mieltä, että tiukkenevat vaatimukset eivät enää juurikaan nosta kustannuksia. Euromääräisen arvion antaneet mittausverkot arvioivat lisäkustannusten olevan 1 000–6 000 euroa vuodessa. Joidenkin mittausverkkojen näkemys oli, että tarkan summan arviointi on hankalaa, mutta työmäärän arvioitiin yleisesti lisääntyvän.

Yhtenä kyselyn tavoitteena oli kartoittaa mittausverkkojen näkemyksiä siitä, millä tavalla ilmanlaadun mittauksissa voitaisiin aikaansaada säästöjä ja kohdentaa käytävissä olevat resurssit mahdollisimman tehokkaasti. Yleisimpänä keinona kustannustehokkuuden parantamiseksi nähtiin alueellinen yhteistyö. Alueellisia mittausverkkoja voitaisiin perustaa siirtämällä pienet ja mahdollisesti keskisuuretkin mittausverkot osaksi isoja mittausverkkoja. Kokonaisuutta ajatellen saataisiin tällöin kustannussäästöjä ja mahdollisesti samalla parannettaisiin laatutasoa. Alueellista yhteistyötä tehdään Uudenmaan ja pääkaupunkiseudun lisäksi jo nykyisin ainakin Imatran ja Turun seuduilla.

2.3 Ilmanlaatuun liittyvä EU -lainsäädäntö

Ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annettiin 21 päivänä toukokuuta 2008 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY, jäljempänä ilmanlaatudirektiivi. Ilmanlaatudirektiivissä säädetään ulkoilman rikkidioksidia, typen oksideja, hengitettäviä hiukkasia (PM10), pienhiukkasia (PM2,5), lyijyä, hiilimonoksidia, bentseeniä sekä otsonia koskevista raja-arvoista, kriittisistä tasoista sekä tiedotus- ja varoituskynnyksistä.

Ilmanlaatudirektiivin tavoitteena on ehkäistä ja vähentää ilman epäpuhtauksien aiheuttamia haitallisia terveys- ja ympäristöhaittoja, ylläpitää hyvää ilmanlaatua, yhtenäistää ilmanlaadun seuranta- ja parantaa ilmanlaatatietojen saatavuutta. Ilmanlaatudirektiivissä säädetään lisäksi ilmanlaadun seurantamenetelmistä ja niiden laatutavoitteista, mittauspaikkojen valinnasta, sijoittamisesta ja lukumäärästä, väestölle tiedottamisesta, ilmansuojelusuunnitelmien ja lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmien laatimisesta ja toimeenpanemisesta sekä tietojen toimittamisesta Euroopan komissiolle.

Lisäksi ilmanlaatudirektiivissä säädetään eräiden raja-arvojen ylityksiä koskevista poikkeuksista. Poikkeukset koskevat tietyin edellytyksin hengitettävien hiukkasten, typpidioksidin ja bentseenin raja-arvojen määrääjän myöhentämistä yhdisteestä riippuen enimmillään 1 päivään tammikuuta 2015 saakka. Luontoperäistä kuormitusta ja talvihiekoituksen aiheuttamaa kuormitusta koskeviin poikkeussäännöksiin ei ole säädetty määräaikaa, vaan ne ovat voimassa toistaiseksi.

Ilmanlaatua koskevaan EU- sääntelyyn kuuluu lisäksi ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä 15 päivänä joulukuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/107/EY, jäljempänä metallidirektiivi.

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 28 päivänä elokuuta 2015 annetulla komission direktiivillä (EU) 2015/1480, jäljempänä komission muutospäätös. Ilmanlaatudirektiivin liitteiden muutokset koskevat ilmanlaadun vertailumenetelmiä, ilmanlaadun arvioinnin laadunvarmistusta ja tulosten validointia sekä mittausalueitten valintaa ja mittausasemien sijoittamista koskevia perusteita.

Tietojenvaihtojärjestelmästä ja ilmanlaatua koskevien tietojen raportoinnista annettu ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivejä 2004/107/EY ja 2008/50/EY koskevien sääntöjen vahvistamisesta annettu komission täytäntöönpanopäätös (2011/850/EU) puolestaan määrittelee tietosisällöt, jotka jäsenmaiden on raportoitava Euroopan komissiolle. Täytäntöönpanopäätöstä ei ole erikseen saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, vaan sitä sovelletaan suoraan sitovana säädöksenä.

2.4 Asetusmuutoksen tarve

Ilmanlaatudirektiivi pantiin Suomessa täytäntöön ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetulla lailla (13/2011) ja ilmanlaadusta annetulla valtioneuvoston asetuksella (38/2011). Ympäristönsuojelulain muuttamisesta annettuun lakiin sisältyneet säännökset ovat nykyisin osa uutta ympäristönsuojelulakia (527/2014).

Euroopan komissio on 26 päivänä kesäkuuta 2015 päivätyllä tiedustelulla pyytänyt Suomelta lisätietoja ilmanlaatudirektiivin kansallisesta täytäntöönpanosta (EU Pilot 6205/14/ENVI). Suomi on tiedusteluun antamassaan 29 päivänä syyskuuta 2015 päivätyssä vastauksessa (YM 2015–00275) sitoutunut täydentämään ja täsmentämään lainsäädäntöään joiltain osin estääkseen varsinaisen EU-rikkomusmenettelyn aloittamiseen. Ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanon täydentämiseksi tarvitaan muutoksia sekä lakitason että asetustason sääntelyyn. Lakitason muutoksista on annettu hallituksen esitys (HE 173/2016 vp). Asetustason muutokset toteutettaisiin nyt ehdotettavalla asetuksella.

Myös komission muutospäätös edellyttää kansallista täytäntöönpanoa. Komission muutospäätöksen mukaiset ilmanlaatudirektiivin liitteiden muutokset saatettaisiin osaksi kansallista lainsäädäntöä nyt ehdotettavalla asetuksella. Komission muutospäätöksen mukaiset metallidirektiivin muutokset tullaan saattamaan osaksi kansallista lainsäädäntöä erikseen, metalliasetusta muuttamalla.

Edellä selostetut muutokset on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa antamalla kokonaan uusi ilmanlaatuasetus.

3 Ehdotuksen sisältö

Yleistä

Ehdotettavalla asetuksella ei muutettaisi voimassa olevassa ilmanlaatuasetuksessa säädettyjä ilmanlaadulle asetettuja laatuvaatimuksia ja -tavoitteita.

Ehdotettavan asetukseen ei otettaisi enää lainkaan säännöksiä, jotka koskevat typpi-dioksidin raja-arvoihin liittyvän määräajan pidennystä. Näin sen vuoksi, että kyseistä pidennystä ei voi ilmanlaatudirektiivin mukaan hakea enää vuoden 2015 jälkeen.

Ehdotettavan asetuksen yksityiskohtaiset perustelut on laadittu korostamalla sisällöllisiä muutoksia voimassaolevan ilmanlaatuasetuksen sääntelyyn verrattuna. Teknisiä luonteisia 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 ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2008/50/EY) täytäntöön panemiseksi tarpeellisista ympäristönsuojelulakia (527/2014) täydentävistä säännöksistä.

Voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen tarkoitusta koskevaan säännökseen (1 §) verrattuna säännös olisi ilmaisultaan yksinkertaisempi, kun asetuksen tarkempi asiasiallon kuvailu jätettäisiin pois tarpeettomana.

2 § Määritelmät

Asetuksen 2 § sisältäisi asetuksen soveltamisen kannalta keskeiset määritelmät ja vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 2 §:ä. Voimassa olevaan ilmanlaatuasetukseen verrattuna muutoksia ehdotetaan seuraaviin määritelmiin:

Voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 1 §:n 1 kohdan ilman määritelmä muutettaisiin vastaamaan täsmällisemmin ilmanlaatudirektiivin sääntelyä (2 artiklan 1 kohta). Voimassa olevassa ilmanlaatuasetuksessa ilman määritelmä ei sisällä käsitettä ”alailmakehä”, eikä viittausta neuvoston direktiiviin 89/654/ETY. Ehdotettavan määritelmän mukaan ilmalla tarkoitettaisiin ulkoilmaa alailmakehässä, lukuun ottamatta työpaikoille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista annetussa neuvoston direktiivissä (89/654/ETY) määriteltyjä työpaikkoja, joihin sovelletaan työterveyttä ja -turvallisuutta koskevia säännöksiä ja joille yleisöllä ei ole säännöllistä pääsyä. Kyseisessä neuvoston direktiivissä työpaikalla tarkoitetaan paikkaa, joka on tarkoitettu käsittämään yrityksen tai laitoksen tiloissa olevat työpisteet, ja muuta paikkaa yrityksen tai laitoksen alueella, johon työntekijällä on pääsy työssäoloaikanaan. Kyseinen neuvoston direktiivi on pantu täytäntöön sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan säädöksillä.

Voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 4 §:n 4 kohdan raja-arvon määritelmää muutettaisiin vastaamaan täsmällisemmin ilmanlaatudirektiivin sääntelyä (2 artiklan 5 kohta). Voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen määritelmän loppuosa kuuluu ”joka on ali-

tettava määräajassa ja jota ei saa ylittää kyseisen määräajan jälkeen”. Ilmanlaatudirektiivissä raja-arvon määritelmä koskee kuitenkin myös tilanteita, joissa raja-arvo saavutetaan ennen määräaika. Tästä syystä kyseinen kohta muutettaisiin kuulumaan ”joka on alitettava määräajassa ja jota ei saa ylittää sen jälkeen kun raja-arvo on alittunut”.

3 § Viranomaiset ja niiden tehtävät ilmanladun seurannassa

Asetuksen 3 § vastaisi voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 3 §:ä.

4 – 6 § Raja- arvot ilman epäpuhtauksille, tavoitearvot otsonille ja pitkän ajan tavoitteet otsonille

Asetuksen 4 – 6 §:t vastaisivat asiasisällöltään pääosin voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 4 – 6 §:ä. Asetuksen 4 ja 6 §:iin lisättäisiin kuitenkin uusi momentti, jolla sääntely saatettaisiin vastaamaan täsmällisemmin ilmanlaatudirektiivin sääntelyä (1 artiklan 5 kohta sekä 12 ja 18 artiklat). Vastaava säännös lisättäisiin selkeyden ja loogisuuden vuoksi myös 5 §:ään (kansallinen täsmennys).

Uudet momentit sisältäisivät käytännössä veloitteen ylläpitää hyvää ilmanlaatua ja ehkäistä ilmanlaadun heikkenemisen jos pitoisuudet eivät ylitä 4 §:ssä säädettyjä raja-arvoja, 5 §:ssä säädettyjä otsonin tavoitearvoja ja 6 §:ssä säädettyjä otsonin pitkän ajan tavoitteita.

Uusissa momenteissa tarkoitetut veloitteet olisi ilmaistu käyttämättä ilmanlaatudirektiivin tulkinnanvaraisia käsitteitä ”hyvän ilmanlaadun ylläpito” ja ”kestävän kehityksen kannalta paras mahdollinen ilmanlaatu”. Uusien momenttien mukaan pitoisuudet olisi pidettävä asetettujen ilmanlaatuvaatimusten ja -tavoitteiden (raja-arvo, tavoitearvo, pitkän ajan tavoite) alapuolella ja pyrittävä mahdollisuuksien mukaan estämään pitoisuuksien nouseminen. Uusien momenttien muotoilussa olisi näin ollen huomioitu se, että lyhyellä aikavälillä pitoisuuksien nousemista ei voida kokonaan estää esimerkiksi alueilla, joilla kaupunkirakennetta tiivistetään siten, että päästöjen leviämisolosuhteet muuttuvat, tai joilla liikennemäärät voivat kasvaa tai muu päästöjä aiheuttava toiminta lisääntyy ja samanaikaisesti päästörajoitukset eivät vaikuta vielä täysimääräisesti.

Ympäristönsuojelulain (YSL 144 §) sääntelyn kautta raja-arvoihin liittyvän uuden säännöksen toteuttaminen koskisi ensisijaisesti kuntia. Otsonin osalta uudet säännökset huomioitaisiin otsonin tavoitearvojen ja pitkän ajan tavoitteiden toteuttamista koskevaa 16 §:ää sovellettaessa.

7- 8 § Kriittiset tasot rikkidioksidille ja typen oksideille sekä tiedotus- ja varoituskynnykset

Asetuksen 7 ja 8 §:t vastaisivat voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 7 ja 8 §:iä.

9 § Kansallinen altistumisen pitoisuuskatto ja altistumisen vähennystavoite pienhiukkasille

Asetuksen 9 §:n 1 ja 2 momentti vastaisivat voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 9 §:n 1 ja 2 momentteja. Voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 3 ja 4 momentit yhdistettäisiin ja päivitetäisiin vastaamaan nykytilannetta.

Uudessa 3 momentissa säädettäisiin, että Suomen kansallinen altistumisen vähennystavoite vuosina 2010–2020 on nolla prosenttia. Tämä perustuisi siihen, että voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 9 §:n 1 ja 3 momenttien mukaan kansallinen altistumisen vähennystavoite vuosille 2010–2020 lasketaan sen perusteella, mikä on ollut keskimääräisen altistumisindikaattorin arvo vuonna 2010 ympäristönsuojelulain 143 §:n (aiemmin ympäristönsuojelulain (86/2000) 25 §) 2 momentissa tarkoitetulla pääkaupunkiseudulla sijaitsevalla kaupunkitausta-aseamalla. Kyseiseksi arvoksi saatiin Helsingin Kallion kaupunkitausta-aseamalla vuosina 2009–2011 tehtyjen mittausten perusteella $8,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Tämä tulos (eli alle $8,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$) oikeuttaa voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 9 §:n 3 ja 4 momentin mukaan siihen, että kansallinen altistumisen vähennystavoite vuosille 2010–2020 on nolla prosenttia. Momentissa säädettäisiin kuitenkin, että altistumisen vähennystavoitteen arvioinnissa käytettävä vuoden 2020 keskimääräinen altistumisindikaattori, joka lasketaan vuosien 2018–2020 pitoisuuksien keskiarvoista, saa olla enintään $8,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Kyse olisi säännöksestä, joka olisi tarpeen sen varmistamiseksi, että pienhiukkaspitoisuudet eivät nouse.

10 § Ilmanlaadun seuranta-alueet

Asetuksen 10 § vastaisi voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 10 §:ä.

11 § Ilmanlaadun seurannan järjestäminen

Voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 11 ja 12 §:t sisältävät osittain päällekkäistä sääntelyä. Säännökset yhdistettäisiin uudeksi 11 §:ksi ja samalla sääntelyyn tehtäisiin joitakin täsmennyksiä.

Uudessa 11 §:ssä viimeisen momentin säännöstä seurannan riittävyyden tarkistamisesta täsmennettäisiin vastaamaan ilmanlaatudirektiivin sääntelyä (5 artiklan 2 kohdan toinen alakohta), joka edellyttää, että seurannan riittävyys on tarkistettava, jos ilman epäpuhtauspitoisuuksiin vaikuttavissa toiminnoissa tapahtuu merkittäviä muutoksia. Direktiivin suomenkielisessä versiossa on viitattu muista kieliversioista poiketen virheellisesti ”epäpuhtauspitoisuuksissa” tapahtuviin merkittäviin muutoksiin.

Huomionarvioista on, että ilmanlaatudirektiivi ei nimenomaisesti edellytä, että seurannan riittävyys tulisi tarkistaa, jos ilman epäpuhtauspitoisuuksissa tapahtuu merkittäviä muutoksia. Tähän velvoittavaa säännöstä pidetään kuitenkin edelleen kansallisista syistä perusteltuna, koska myös ilmanlaadun seurannasta saatavat tiedot ilman epäpuhtauksien pitoisuuksista ovat tärkeitä seurantarpeen arvioinnissa. Täsmennyksen johdosta seurannan riittävyyden tarkistus olisi tehtävä jos ”ilman epäpuhtauspitoisuuksissa tai niihin vaikuttavissa toiminnoissa” tapahtuu merkittäviä muutoksia.

Seuranta-alueilla päävastuu ilmanlaadun seurannan toteuttamisesta on ympäristönsuojelulain 143 ja 144 §:ien nojalla kunnilla. Kuntien vastuulla oleva paikallisten olojen edellyttämä ilmanlaadun seuranta painottuu taajamiin ja vilkkaasti liikennöityihin keskusta-alueisiin, joilla pitoisuudet ovat tyypillisesti korkeita ja väestön altistuminen suurinta. Kunnilla ei yleensä ole tarvetta seurata ilmanlaatua maaseutualueilla eikä etenkin maaseututausta-alueiksi luokiteltaviksi katsottavilla syrjäisillä alueilla, joilla päävastuu ilmanlaadun seurannan toteuttamisesta onkin voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 3 §:n 3 momentissa säädetty Ilmatieteen laitoksen tehtäväksi. Maaseutualueilla tai maaseututausta-alueilla kuntien ilmanlaadun seuranta on pe-

rusteltua lähinnä silloin kun ilmanlaadun raja-arvo ylittyy tai on vaarassa ylittyä kunnan alueella, mikä käynnistää ilmansuojelusuunnitelman laatimisen. Suunnitelmaa varten kunta tarvitsee tällöin tietoa ilmanlaadun epäpuhtauspitoisuuksista erityyppisissä ympäristöissä mukaan lukien alueet, joiden välittömässä läheisyydessä ei ole merkittäviä päästölähteitä. Joissain tapauksissa Ilmatieteen laitoksen ylläpitämien mittausasemien tietoja voidaan pystyä hyödyntämään ilmansuojelusuunnitelmaa laadittaessa.

12 § Vertailumenetelmät ja mittausten vastaavuuden osoittaminen

Asetuksen 12 § vastaisi pääosin voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 13 §:ä. Voimassa olevan asetuksen 3 momentti, joka koskee kansallisten ja ISO – standardimenetelmien käyttöä, kuitenkin poistettaisiin, koska se ei tarkkaan ottaen perustu ilmanlaatudirektiivin sääntelyyn (8 artiklan 2 kohta).

13 § Ilmansuojelusuunnitelman sisältö

Asetuksen 13 § vastaisi pääosin voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 14 §:ä. Pykälään lisättäisiin kuitenkin velvollisuus täydentää ilmansuojelusuunnitelmaa tapauksesta riippuen liitteen 12 kohdan II mukaisilla tiedoilla. Muutos olisi tarpeen, koska voimassa olevassa ilmanlaatuasetuksessa liitteen 12 kohdan II mukaisia tietoja edellytetään ainoastaan silloin, kun haetaan typpidioksidin määrääjän pidennystä. Määrääjän pidennystä ei voi enää hakea, joten aina kun typpidioksidin raja-arvo ylittyy vuoden 2015 jälkeen, on kyse ympäristönsuojelulain vastaisesta tilanteesta. On selvää, että tällöin ilmansuojelusuunnitelman sisältövaatimukset eivät voi olla lievemmät kuin tilanteessa, jossa typpidioksidin raja-arvon ylitys on ollut haetun pidennyksen johdosta sallittua. Tähän samaan asiaan liittyen liitteen 12 kohdan II otsikko muutettaisiin siten, että se ei enää viittaa typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määrääjän pidentämiseen.

14 § Lyhyen aikavälin toimintasuunnitelman sisältö

Asetuksen 14 § vastaisi voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 15 §:ä.

15 § Hiekoituksen ja suolauksen aiheuttamia raja-arvojen ylityksiä koskevan selvityksen sisältö

Asetuksen 15 § vastaisi voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 16 §:ä.

16 § Otsonin tavoitearvojen ja pitkän ajan tavoitteiden toteuttaminen

Asetuksen 16 § vastaisi pääosin voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 19 §:ä. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin kuitenkin siten, että otsonin tavoitearvojen toteuttamiseen liittyvä viittaus valtioneuvoston 26 päivänä syyskuuta 2002 hyväksymään valtakunnalliseen ohjelmaan poistettaisiin ja korvattaisiin yleisellä viittauksella ympäristönsuojelulain 204 §:n mukaiseen valtakunnalliseen ilmansuojeluohjelmaan.

17 § Pienhiukkasaltistumista koskevan kansallisen pitoisuuskaton ja altistuminen vähennystavoitteen toteuttaminen

Asetuksen 17 §:n 1 momentti vastaisi voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 20 §:n 1 momenttia.

Voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 20 §:n 2 momentti, joka koskee altistumisen vähennystavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä toteutettavia toimia, kumottaisiin tarpeettomana. Momentissa tarkoitettu kansallinen altistumisen vähennystavoite vuosille 2010–2020 on Suomessa nolla prosenttia.

Voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 20 §:n 3 momentti, joka koskee ympäristönsuojelulain 204 §:n mukaisen valtakunnallisen suunnitelman tai ohjelman laatimista pienhiukkasaltistumista koskevan kansallisen pitoisuuskaton toteuttamiseksi 31 päivään joulukuuta 2013 mennessä kumottaisiin niin ikään vanhentuneena ja tarpeettomana. Momentissa tarkoitettu pienhiukkasaltistumista koskeva kansallinen pitoisuuskatto ei ylittynyt vuonna 2015 eikä ole vaarassa ylittyä.

Ympäristönsuojelulain 143 §:n 2 momentin ja voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 9 §:n mukaan altistumisen vähennystavoitteen arvioinnissa käytettävän altistumisindikaattorin laskennassa on käytetty Helsingin Kalliossa sijaitsevan kaupunkitausta-aseman vuosien 2009 – 2011 mittaustuloksia. Tulosten perusteella altistumisindikaattorin arvoksi saatiin $8,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Näin ollen voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 9 §:n mukainen kansallinen altistumisen vähennystavoite on nolla prosenttia. Vertailun vuoksi laskettiin Suomen kaikkien pienhiukkasia mittaavien asemien vuosien 2009 – 2011 keskiarvo, jolloin indikaattorin arvoksi saatiin $8,0 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Liikenneympäristössä sijaitsevien asemien arvo oli $8,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$, kaupunkitausta-asemiksi luokiteltujen asemien arvo oli $7,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$, teollisuusasemien arvo oli $8,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ja maaseututausta-asemien arvo oli $6,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Tulosten perusteella Kallion mittausaseman käyttö kansallisen altistumisen vähennystavoitteen arvioinnissa on näin ollen ollut ja on edelleen perusteltua.

18 ja 19 § Ilmanlaatatietojen saatavuus, yleisölle tiedottaminen ja yleisön varoittaminen

Asetuksen 18 ja 19 §:t vastaisivat voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 21 ja 22 §:iä.

20 § Tietojen toimittaminen ympäristönsuojelun tietojärjestelmän ilmanlaatuosaan

Asetuksen 20 § vastaisi voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen 23 §:ä.

21 § Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 765/2008 soveltaminen

Asetuksen 21 § olisi uusi ja sillä pantaisiin täytäntöön komission muutosdirektiivin 3 artikla.

Pykälässä viitattaisiin tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 765/2008. Kyseistä asetusta on noudatettava erityisesti vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten akkreditoinnin osalta. Pykälän tarkoituksena on varmistaa, ettei ilmanlaatuasetus anna mahdollisuutta poiketa asetuksen (EY) N:o

765/2008 säännöksistä etenkin arviointilaitosten akkreditointivaatimusten osalta. Käytännössä säännös koskee lähinnä Ilmatieteen laitoksen toimintaa kansallisena ilmanlaadun vertailulaboratoriona.

22 § Voimaantulo

Asetuksen 22 §:ssä säädettäisiin asetuksen voimaantulosta ja voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen kumoamisesta.

Lisäksi voimaantulosäännöksen yhteyteen otettaisiin selkiyttävä säännös siitä, että ehdotettavan asetuksen voimaantulon jälkeen muualla laissa tai asetuksessa oleva viittaus voimassa olevaan ilmanlaatuasetukseen tai sillä kumottuihin ilmanlaadusta ja alailmakehän otsonista annettuihin valtioneuvoston asetuksiin (VNA 711/2011 ja VNA 783/2003), tarkoitettaisiin viittausta tähän asetukseen.

Liitteet

Liitteet 1, 2, 4, 6, 7 ja 9 pysytettäisiin ennallaan.

Liitteessä 3 olevan II kohdan 1 ja 2 alakohtia täsmennettäisiin sääntelyllä, joka edellyttää tarpeen mukaan ilmanlaadun seuranta saarilla. Muutokset olisivat tarpeen, jotta sääntely olisi ilmanlaatudirektiivin III liitteen B jakson 1.g kohdan ja B jakson 2 kohtien mukaista.

Liitteessä 3 olevan III kohdan tarkoittamia mittausasemien sijoittamista koskevia perusteita täsmennettäisiin. Täsmennykset koskevat näytteenottimen sijoittamista rakennusten läheisyyteen ja laajaa aluetta edustavan mittausaseman sijoittamista rakennusten katolle tai vastaavaan muuhun korkealla sijaitsevaan paikkaan. Näytteenottokohtaa koskeva kahdeksan metrin enimmäiskorkeus poistettaisiin, mutta jos näytteenotto kohta sijaitsee yli neljän metrin korkeudessa, olisi poikkeamat perusteltava ja dokumentoitava kattavasti. Liikenneasemien sijoittamista koskevassa kohdassa määriteltäisiin ”suuri tienristeys” tarkoittamaan risteyskohtia, joista aiheutuu pakokaasupäästöjä lisääviä pysähdyksiä ja kiihdytyksiä. Muutokset olisivat tarpeen, jotta sääntely olisi ilmanlaatudirektiivin III liitteen C jakson 1 kohdan 1, 2 ja 5 luetelmakohdian mukaista, sellaisena kuin ne ovat komission muutosdirektiivissä.

Liitteessä 3 olevan IV kohdan tarkoittamaa näytteenotto paikan dokumentointia ja tarkastamista koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin. Sääntelyssä edellytettäisiin, että näytteenotto paikan valintamenettely on dokumentoitava kattavasti ja asiakirja-aineistoon on sisällytettävä muun muassa valokuvia ja karttamateriaalia mittausasemaa ympäröivästä alueesta. Lisäksi sääntelyssä edellytettäisiin, että asiakirja-aineisto on päivitettävä vähintään viiden vuoden välein. Sääntelyssä myös huomioitaisiin nimenomaisesti tilanne, jossa komissio pyytää asiakirja-aineiston tarkistettavakseen. Käytännössä ympäristöministeriö välittäisi komission mahdollisen pyynnön ilmanlaadun seurannasta vastaaville viranomaisille ja sopisi määräajan, jonka kuluessa tiedot on toimitettava ministeriölle. Muutokset olisivat tarpeen, jotta sääntely olisi ilmanlaatudirektiivin III liitteen D jakson mukaista, sellaisena kuin se on komission muutosdirektiivissä.

Liitteessä 5 olevan II kohdan sääntelyä muutettaisiin siten, että sääntelystä ilmenisi nykyistä selkeämmin se, että painopiste otsonimittauksissa olisi alueilla, joilla väestön altistuminen on todennäköisesti suurinta. Sääntelyn mukaan mittausasemien vähimmäismäärä seuranta-alueilla perustuisi jaotteluun ”väestökeskittymät ja muut seuranta-alueet” ja luovuttaisiin tarkemmasta jaottelusta ”kaupunki-, esikaupunki- ja maaseutuasemat”. Muutokset olisivat tarpeen, jotta sääntely olisi ilmanlaatudirektiivin IX liitteen A jakson mukaista, sellaisena kuin se on komission muutosdirektiivissä.

Liitteessä 8 olevat I ja II kohdat pysytettäisiin ennallaan. Ilmanlaadun arvioinnin laadunvarmistusta ja mittautulosten validointia koskeva III kohta uudistettaisiin seuraavasti:

- Ensimmäisen kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan ilmanlaadun mittausten on oltava jäljitettävissä testaus- ja kalibrointilaboratorioita koskevassa yhdenmukaistetussa standardissa vahvistettujen vaatimusten mukaisesti. Säännöksessä viittaus ”testaus- ja kalibrointilaboratorioita koskevaan yhdenmukaistettuun standardiin” korvaisi voimassa olevaan sääntelyyn sisältyvän viittauksen ISO/IEC 17025:2005 standardin kohtaan 5.6.2.2. (ilmanlaatuasetuksen liitteessä 8 olevan III kohdan ensimmäinen luetelmakohta). Säännöksen käytännön soveltamisen kannalta huomionarvoista on se, että yhdenmukaistetussa standardiluetelossa ei tällä hetkellä ole muuta standardia, mikä tulisi kysymykseen kuin ISO/IEC 17025:2005 (General requirements for the competence of testing and calibration laboratories). Yhdenmukaistetut standardit löytyvät komission sivuilta osoitteesta http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/new-legislative-framework-and-emas/index_en.htm.
- Ensimmäisen kohdan toisen luetelmakohdan mukaan mittausverkoilla ja yksittäisillä mittausasemilla on oltava laadunvarmistus- ja laadunvalvontajärjestelmä, joka on osa laatuja järjestelmää, jolla varmistetaan mittauslaitteiden mittaamien tulosten jatkuva tarkkuus. Ilmanlaadun kansallinen vertailulaboratorio tarkistaa nämä järjestelmät tarvittaessa ja vähintään viiden vuoden välein. Mittausverkkojen ja yksittäisten mittausasemien laadunvarmistus- ja laadunvalvontajärjestelmiä koskeva velvoite vastaisi voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen sääntelyä (liitteessä 8 olevan III kohdan toinen luetelmakohta). Kansallista vertailulaboratoriota koskeva laadunvarmistus- ja laadunvalvontajärjestelmien tarkistamistehtävä olisi asetustasolla uusi. Uutta olisi myös vaatimus siitä, että tarkistus olisi tehtävä tarvittaessa ja vähintään viiden vuoden välein. Uusi säännös täsmentäisi ympäristönsuojelulain 209 §:n sääntelyä, jonka mukaan Ilmatieteen laitos huolehtii ilmanlaadun mittausjärjestelmien vaatimustenmukaisuuden tarkastamisesta.
- Ensimmäisen kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan ilmanlaadun mittauksista vastaavien tahojen on huolehdittava siitä, että laadunvarmistus- ja laadunvalvontamenettelyä sovelletaan myös tietojen kokoamisessa ja raportoinnissa. Tältä osin säännös vastaisi voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen sääntelyä (liitteessä 8 olevan III kohdan kolmas luetelmakohta). Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna uutta olisi Ilmatieteen laitokselle säädettävä tehtävä osallistua asiaa koskeviin Euroopan unionin laajuisiin laadunvarmennusohjelmiin.

- Ensimmäisen kohdan neljännen luetelmakohdan mukaan ilmanlaadun kansallisen vertailulaboratorion on oltava akkreditoitu testaus- ja kalibrointilaboratorioita koskevan yhdenmukaistetun standardin mukaisesti, jota koskeva viittaus on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevia vaatimuksia koskevan asetuksen (EY) N:o 765/2008 mukaisesti. Akkreditointivaatimus koskee liitteessä 10 olevia vertailumenetelmiä ja vähintään niitä epäpuhtauksia, joiden pitoisuudet ylittävät alemman arviointikynnyksen. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen sääntelyä (liitteessä 8 olevan III kohdan neljäs luetelmakohta), mutta viittaus ”testaus- ja kalibrointilaboratorioita koskevaan yhdenmukaistettuun standardiin” korvaisi voimassa olevaan sääntelyyn sisältyvän viittauksen ISO/IEC 17025:2005 standardiin.

- Ensimmäisen kohdan viidennen luetelmakohdan mukaan kansallisen tason vertailututkimuksia tekevän ilmanlaadun kansallisen vertailulaboratorion tulisi olla akkreditoitu myös pätevyystestausta koskevan yhdenmukaistetun standardin mukaisesti. Säännös olisi uusi ja siinä käytetty ilmaus ”tulisi olla” perustuu komission muutosdirektiivin ilmaisuun ”should”, joka viittaa siihen, että kyseinen akkreditointisäännös ei ole kaikissa tapauksissa pakollinen. Säännöksen käytännön soveltamisen kannalta huomionarvoista on se, että yhdenmukaistetussa standardiluettelossa ei tällä hetkellä ole muuta standardia, mikä tulisi kysymykseen kuin ISO/IEC 17043:2010 (Conformity assessment – General requirements for proficiency testing). Yhdenmukaistetut standardit löytyvät komission sivuilta osoitteesta http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/new-legislative-framework-and-emas/index_en.htm.

- Ensimmäisen kohdan kuudennen luetelmakohdan mukaan ilmanlaadun kansallinen vertailulaboratorio huolehtii komission yhteisen tutkimuskeskuksen organisoimien, Euroopan unionin laajuisten laadunvarmistusohjelmien yhteensovittamisesta Suomessa. Säännös olisi asetustasolla uusi, mutta se vastaisi ympäristönsuojelulain nojalla 11 päivänä syyskuuta 2001 annetussa ympäristöministeriön kirjeessä (Ilmatieteen laitoksen määrääminen ilmanlaadun kansalliseksi vertailulaboratorioksi; Dnro 60/481/2001) Ilmatieteen laitokselle määrättyä tehtävää, jonka mukaan Ilmatieteen laitoksen tehtävänä on sovittaa komission järjestämiä laadunvarmistusta koskevia yhteisön ohjelmia kansallisesti yhteen Suomessa.

- Ensimmäisen kohdan seitsemäs luetelmakohta, joka koskee vertailumenetelmien asianmukaista käyttöä ja vastaavuuden osoittamista silloin, kun kyseessä ei ole vertailumenetelmä, vastaisi voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen sääntelyä (liitteessä 8 olevan III kohdan neljännen luetelmakohdan loppuosa).

- Ensimmäisen kohdan kahdeksas luetelmakohta, joka koskee ilmanlaadun kansallisen vertailulaboratorion osallistumista Euroopan unionin laajuisiin laadunvarmistusohjelmiin, vastaisi pääosin voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen sääntelyä (liitteessä 8 olevan III kohdan viidennen luetelmakohdan alkuosa). Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna uutta olisi osallistumisen säännöllisyys ja vertailulaboratorion velvollisuus ryhtyä korjaaviin toimiin, jos vertailun tulokset ovat epätyytyttäviä. Toimista olisi tehtävä raportti, joka toimitetaan yhteiselle tutkimuskeskukselle.

— Ensimmäisen kohdan yhdeksäs luetelmakohta velvoittaa ilmanlaadun kansallisen vertailulaboratorion osallistumaan komission perustaman kansallisten vertailulaboratorioiden eurooppalaisen verkoston (AQUILA) työhön. Säännös olisi uusi ja sen tarkoituksena on sitouttaa kaikki eurooppalaiset kansalliset vertailulaboratoriot yhteistyöhön. Ilmatieteen laitos on osallistunut säännöksen tarkoittamaan toimintaan aktiivisesti verkoston perustamisesta lähtien.

Liitteessä 8 olevan III kohdan ensimmäisen kohdan muutokset olisivat tarpeen, jotta sääntely olisi ilmanlaatudirektiivin liitteessä 1 olevan C jakson 1 kohdan mukaista, sellaisena kuin se on komission muutosdirektiivissä.

Liitteessä 8 olevan III kohdan toiseksi kohdaksi lisättäisiin säännös, jonka mukaan ajantasainen tieto ja ympäristönsuojelun tietojärjestelmään toimitettu tieto alustavaksi merkittävää tietoa lukuun ottamatta katsotaan vahvistetuksi. Lisäys olisi tarpeen, jotta sääntely vastaisi ilmanlaatudirektiivin liitteessä 1 olevan C jakson 2 kohtaa sellaisena kuin se on komission muutosdirektiivissä.

Liitteessä 10 olevan I kohdan vertailumenetelmät rikkidioksidille, typpidioksidille ja typen oksideille, hengitettävälle hiukkasille ja pienhiukkasille, hiilimonoksidille sekä otsonille päivitetäisiin vastaamaan uusimpia EN-standardeja. Samalla uusien laitteiden käyttöönottoa koskeva IV kohta poistettaisiin.

Liitteessä 10 oleva aineiston vastavuoroista tunnustamista koskeva voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen V kohta korvattaisiin uudella IV kohdalla, jonka mukaan muissa jäsenvaltioissa julkaistut testiraportit on hyväksyttävä edellyttäen, että testattu laite täyttää I kohdassa lueteltujen vertailumenetelmien suorituskykyvaatimukset ja kyseessä oleva testilaboratorio on akkreditoitu testaus- ja kalibrointilaboratorioita koskevan yhdenmukaistetun standardin mukaisesti. Ilmatieteen laitos vastaisi testiraporttien tarkastamisesta ja hyväksymisestä. Säännös edellyttäisi, että EU:n alueella tehtyjen mittalaitetestien yksityiskohtaiset raportit ja testitulokset ovat kaikissa jäsenvaltioissa toimivien viranomaisten käytössä. Testiraporttien edellytettäisiin osoittavan että suorituskykyvaatimukset täyttyvät myös silloin, kun laitetta käytetään olosuhteissa, jotka eivät vastaa niitä olosuhteita, joissa laite on alun perin testattu toisessa jäsenmaassa. Aineiston, eli käytännössä testiraporttien, vastavuoroista tunnustamista koskeva periaate vastaisi voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen sääntelyä, mutta Ilmatieteen laitoksen nimeäminen testiraporttien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaavaksi tahoksi olisi uusi. Osallistuminen kansallisten vertailulaboratorioiden eurooppalaisen verkoston (AQUILA) työskentelyyn tukee testiraporttien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastuussa olevien kansallisten vastuutahojen työtä.

Edellä selostetut liitteen 10 muutokset olisivat tarpeen, jotta sääntely olisi ilmanlaatudirektiivin VI liitteen A, D ja E jaksojen mukaista sellaisena, kuin ne ovat komission muutosdirektiivissä.

Liitteessä 11 olevan 2 kohdan toista luetelmakohtaa täydennettäisiin siten, että tiedotus- ja varoituskynnysten ylityksiin liittyvissä ennusteissa on annettava yleisölle tietoa odotettavissa olevien pitoisuuksien muutosten (paraneminen, vakiintuminen, huonontuminen) lisäksi myös näiden muutosten syistä. Suomessa rikkidioksidin, typpidioksidin ja otsonin varoituskynnysten ylittyminen on epätodennäköistä ja otsonin tiedotuskynnysten ylittyminen harvinaista. Otsonin osalta kyseessä on käytän-

nössä aina kaukokulkeumassa tapahtunut muutos. Muutos olisi tarpeen, jotta sääntely vastaisi ilmanlaatudirektiivin XVI liitteen 4.b kohdan toista luetelmakohtaa.

Ilmansuojelusuunnitelman sisältöä koskevan 13 §:n muutokseen liittyen muutettaisiin liitteessä 12 olevan II kohdan otsikko siten, että se ei viittaa enää typpidioksidin raja-arvoihin liittyvän määräajan pidentämiseen, jota koskeva sääntely poistuisi uudesta asetuksesta kokonaan. Liitteessä 12 olevan I kohdan 8 ja 9 alakohtia muutettaisiin siten, että ympäristönsuojelulain 145 §:ssä tarkoitettuun ilmansuojelusuunnitelmaan sisällytettävät jo toteutetut toimet ja uudet toimet eivät olisi sidoksissa ilmanlaatuasetuksen voimaantuloajankohtaan. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että aina kun joudutaan laatimaan ilmansuojelusuunnitelma, toimet tulee eritellä sen mukaan mitä toimia on jo toteutettu ja mitä vasta suunnitellaan toteutettavaksi. Ilmansuojelusuunnitelman laatimisen kannalta huomionarvoista on se, että liitteen 12 kohdassa II mainituista toimista muun muassa ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa sekä liikennesuunnittelun ja liikenteen ohjauksen kehittäminen mukaan lukien ympäristövyöhykkeiden perustaminen, ruuhkamaksut, eriytetyt pysäköintimaksut ja muu taloudellinen ohjaus, soveltuvat käytettäväksi ilmansuojelusuunnitelmissa, mutta voivat edellyttää lainsäädännön muutoksia, jotka eivät ole ilmansuojelusuunnitelmia laativien kuntien toimivallassa.

4 Asetuksen vaikutuksista

4.1 Yleistä

Asetukseen sisältyvien ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanon täydentämiseen liittyvien säännösten merkittävin vaikutus olisi se, että kansallinen lainsäädäntö saatettaisiin vastaamaan nykyistä täsmällisemmin EU-lainsäädäntöä. Uusilla säännöksillä ei olisi käytännön vaikutuksia Suomen ilmanlaatuun. Vaikka voimassa olevan ilmanlaatuasetuksen määritelmät tai terminologia eivät ole täysin vastanneet ilmanlaatudirektiivin sääntelyä, ei tämä ole käytännössä estänyt tai heikentänyt ilmanlaatudirektiivin tavoitteiden toteutumista Suomessa. Käytännössä on myös pitkälti toimittu ilmanlaatudirektiivin edellyttämällä tavalla, vaikka kansallinen sääntely ei ole vastannut sanasta sanaan direktiivissä sääntelyä.

Edellä selostetun vuoksi asetuksen merkittävimmät vaikutukset liittyisivät säännöksiin, joilla pannaan täytäntöön komission muutosdirektiivi. Näiden säännösten käytännön vaikutukset kohdistuisivat erityisesti ilmanlaadun mittauksista vastaaviin tahoihin eli kuntiin ja Ilmatieteen laitokseen.

Komission muutosdirektiiviin perustuvien säännösten vaikutusten arviointi on tehty virkatyönä ja arvioinnissa on hyödynnetty edellä kohdassa 2.2. selostettua ympäristöministeriön toimeksiannosta tehtyä selvitystä Ilmanlaadun seurantojen laatu ja kustannukset (Kompula ym., 2015).

4.2 Ympäristövaikutukset

Pääosa komission muutosdirektiivin sääntelystä liittyy ilmanlaatumittausten laadunvarmistukseen. Hyvin toteutetulla laadunvarmistuksella lisätään ilmanlaadun seurannan tulosten vertailukelpoisuutta paikallisella, kansallisella ja Euroopan unionin tasolla. Komission muutosdirektiiviin perustuvilla säännöksillä ilmanlaatumittausten

laatua ja luotettavuutta parannettaisiin entisestään. Säännöksillä ei kuitenkaan olisi ympäristövaikutuksia.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Komission muutosdirektiiviin perustuvat säännökset eivät toisi kunnille kokonaan uusia tehtäviä, mutta edellyttäisivät, että mittausten laadunvarmistukseen sekä dokumentointiin ja raportointiin kiinnitettäisiin aiempaa enemmän huomiota.

Ilmatieteen laitoksen osalta komission muutosdirektiiviin perustuvat uudet säännökset tarkoittaisivat joitain uusia tehtäviä ja velvoitteita. Pääsääntöisesti säännökset olisivat kuitenkin sisällöltään lähinnä nykyisiä tehtäviä tai velvoitteita täsmentäviä. Säännösten tarkoittamia nykyisten tehtävien ja velvoitteiden täsmennyksiä olisivat kansallisella tasolla tehtävä mittausten laatujärjestelmien tarkistaminen ”vähintään viiden vuoden välein” ja osallistuminen komission järjestämiin vertailumittauksiin ”vähintään kolmen vuoden välein hyväksyttävien tuloksin”. Säännösten tarkoittamia uusia tehtäviä ja velvoitteita olisivat osallistuminen kansallisten tietojen kokoamiseen ja raportointiin liittyviin Euroopan unionin laajuisiin laadunvarmistusohjelmiin, vertailulaboratorion mahdollinen akreditointi pätevyystestausta koskevan yhdenmukaistetun standardin mukaisesti, osallistuminen komission perustaman kansallisten vertailulaboratorioiden eurooppalaisen verkoston (AQUILA) työhön sekä velvollisuus tarkastaa ja hyväksyä aineiston vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyvät muissa jäsenvaltioissa julkaistut mittalaitteiden testiraportit. Käytännön vaikutusten kannalta huomionarvoista on, että osa säännöksistä on sinänsä uusia, mutta käytännössä Ilmatieteen laitos osallistuu säännösten tarkoittamaan toimintaan jo nyt. Esimerkiksi komission perustaman kansallisten vertailulaboratorioiden eurooppalaisen verkoston työhön Ilmatieteen laitos on osallistunut jo AQUILA:n toiminnan alkamisesta lähtien.

4.4 Taloudelliset vaikutukset

Komission muutosdirektiiviin perustuvat säännökset eivät edellyttäisi uusien mittausasemien perustamista eivätkä mittauslaitteiden uusimista.

Komission muutosdirektiivin perustuva vertailumenetelmästandardien päivitys liitteessä 10 tarkoittaisi sitä, että ilmanlaatumittauksia tekevät kunnat ja Ilmatieteen laitos joutuisivat hankkimaan uusia standardeja. Yksittäisen standardin hinta on noin 100 euroa, joten uusien standardien hankinta sinänsä ei ole kovin merkittävä kustannuserä.

Muiden komission muutosdirektiiviin perustuvien säännösten taloudellisten vaikutusten täsmällinen arviointi on vaikeata. Tämä johtopäätös perustuu edellä kohdassa 2.2. selostettuun Ilmatieteen laitoksen selvitykseen (Komppula ym., 2015), jossa esitetyt kustannusarviot ovat suuntaa-antavia. Selvityksen mukaan ilmanlaadun mittausten kokonaiskustannukset nykytilanteessa olivat mittausverkon koosta riippuen 8 500–180 000 euroa vuodessa. Mittausverkkojen oma arvio asemakohtaisista mittauskustannuksista vaihteli välillä 8 500–33 000 euroa vuodessa. Kyselytutkimuksen mukaan yhden mittausaseman ylläpito kaikkine kuluineen oli keskimäärin 21 000 euroa vuodessa. Ne mittausverkot, joilla laatujärjestelmän kehittämiseen oli jo suunnattu resursseja, olivat sitä mieltä, että tiukkenevat vaatimukset eivät enää juurikaan nostaisi kustannuksia. Euromääräisen arvion antaneet mittausverkot arvioivat lisäksi-

tannusten olevan 1 000–6 000 euroa vuodessa. Komission muutosdirektiivin taloudellisista vaikutuksista ei ole tehty erillisselvitystä. Ilmatieteen laitos on vahvistanut, että ehdotettu asetus ei aiheuta merkittäviä lisäkustannuksia, vaan muutokset kuuluvat lakisääteisten tehtävien piiriin.

5 Asetuksen valmistelu

Asetus on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Asetuksesta on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselta, Ilmatieteen laitokselta, Suomen ympäristökeskukselta, Suomen Kuntaliitosta, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä HSY:ltä sekä asukasluvultaan suurimmista kunnista (Helsinki, Espoo Tampere Vantaa, Oulu, Turku, Jyväskylä, Lahti ja Kuopio), sekä Imatran ja Lappeenrannan kaupungeilta, jotka edustavat pienempiä kuntia ja joissa ilmanlaadun seuranta on järjestetty yhteistyössä.

Lausunnon antoivat määräaikaan mennessä Helsingin, Turun ja Imatran kaupungit Suomen Kuntaliitto, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä HSY:ltä sekä Ilmatieteen laitos. Lausuntokierroksen jälkeen liikenne- ja viestintäministeriöltä saatiin ilmoitus, että Ilmatieteen laitos on vahvistanut, ettei asetuksen muutos aiheuta merkittävää lisärahoituksen tarvetta, vaan muutokset kuuluvat lakisääteisten tehtävien piiriin.

Lausuntopalaute oli pääosin puoltavaa, mutta myös vastakkaisia näkemyksiä ja eräitä täsmennyksiä esitettiin.

Helsingin kaupunki ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä HSY katsovat lausunnoissaan, että on tarpeen selventää asetusehdotuksen ja sen perustelujen kohtaa ”Alueilla, joilla pitoisuudet alittavat esitetyt raja-arvot, pitoisuudet on pidettävä raja-arvojen alapuolella ja pyrittävä estämään pitoisuuksien nouseminen”. Vastava säännös koskee myös otsonin tavoitearvoja ja pitkän ajan tavoitteita. Lausuntojen mukaan ehdotettu muotoilu on tulkinnanvarainen ja epäselvä ja saattaisi johtaa liian tiukkoihin tulkintoihin. Jatkovalmistelussa termi ”alue” poistettiin asetustason sääntelystä ja perusteluja täsmennettiin.

Imatran kaupunki ylläpitää Imatran ja Lappeenrannan alueiden ilmanlaadun mittausverkkoa Lappeenrannan kaupungin ja paikallisten teollisuusyritysten kanssa solmittujen sopimusten mukaisesti niin sanotulla yhteistarkkailuperiaatteella. Lausunnon mukaan ehdotettu asetus ei aiheuta alueen ilmanlaadun tarkkailun järjestämiseen, laadunvarmennukseen ja dokumentointiin välittömiä muutostarpeita. Lausunnossa todetaan lisäksi, että Ilmatieteen laitoksen velvoite tarkistaa mittausverkkojen laadunvarmistus- ja laadunvalvontajärjestelmät vähintään viiden vuoden välein selkeyttää jo nykyisinkin käytössä olevaa mittauksen vaatimustenmukaisuuden arviointia.

Turun kaupungin mukaan ilmanlaatumittauksissa jo pitkään käytössä ollut hajautettu toimintamalli on nähtävä strategisena valintana, jolla on pystytty pitämään kustannukset pieninä ja toisaalta varmistettu riittävän asiantuntemuksen säilyminen paikallistasolla. Toimintamallia ei ole tarpeen muuttaa. Esitetyt säännösmuutokset ovat perusteltuja eivätkä aiheuta suurta kustannusten kasvua Turun seudulla. Mittausverkko-

jen ja eri toimijoiden yhteistyö ja sen tukeminen tulisi nähdä jatkossakin kustannustehokkaana tapana täyttää ilmanlaatumittauksia koskevat tiukentuvat velvoitteet.

Kuntaliiton lausunto on kriittinen. Kuntaliitto katsoo, että asetusmuutoksesta aiheutuu lisäkustannuksia mittauspisteiden sijainnin muuttamisesta ja niiden dokumentoinnista. Lausunnon mukaan mittausmenetelmien standardisointi menee liki kokonaan uusiksi ja kunnille aiheutuu lisäkustannuksia mittausverkkojen ja mittausasemien, sekä tietojen kokoamisen ja raportoinnin laadunvarmistus- ja laadunvalvontamenettelyistä. Kuntaliiton mukaan asetusmuutoksen yhteydessä valtion velvollisuus on kustantaa mittauksia ylläpitävien tahojen kouluttaminen uusiin menetelmiin, standardeihin ja laatujärjestelmiin, mikä helpottaisi osaltaan myös kansallista raportointitehtävää. Lisäksi lausunnossa todetaan, että osana normien purkua ja kuntien kustannusten hallintaa tarvitaan niin kunnissa kuin ministeriön taholla edelleen mittauspisteiden tarpeen kriittistä arviointia. Jatkovalmistelussa sijoittamiskriteereitä koskevaan sääntelyyn lisättiin ilmanlaatudirektiivin mahdollistamaa joustavuutta, mutta muilta osin asetusehdotusta ei muutettu. Jatkovalmistelussa todettiin, etteivät laadunvarmennusta ja laatujärjestelmiä koskevat vaatimukset ole oleellisesti muuttuneet nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Tätä johtopäätöstä tukevat myös lausunnon antaneiden kuntien kommentit. Jatkovalmistelussa todettiin myös, että seurannan laajuudesta kunnissa päättävät kunnat itsenäisesti ympäristönsuojelulain 143 §:n nojalla.

Ilmatieteen laitoksen lausunnossa pyydettiin selvennystä sen osalta, tarkoittaako asetus sitä, että vertailulaboratorion akkreditoinnin on katettava myös mittausjärjestelmien vaatimuksenmukaisuuden tarkastaminen (ns. pätevyystestausta koskeva yhdenmukaistettu standardi). Lisäksi lausunnossa todettiin, että mittausverkoilla ja yksittäisillä mittausasemilla olevien laadunvarmistus- ja laadunvalvontajärjestelmien tarkastaminen tarvittaessa ja vähintään joka viides vuosi edellyttää lisärahoitusta. Jatkovalmisteluissa todettiin, että komission muutosdirektiivin sanamuoto viittaa siihen, että kyseinen akkreditointi ei ole kaikissa tilanteissa pakollinen. Tämä on huomioitu asetusehdotuksen sanamuodossa. Vaikutusarvioinnissa on lisäksi tuotu esiin, että mittausjärjestelmien vaatimuksenmukaisuuden tarkastamisen osalta akkreditointia edellytetään mahdollisuuksien mukaan. Lausuntokierroksen jälkeen liikenne- ja viestintäministeriöltä on pyydetty ja saatu varmistus siitä, että Ilmatieteen laitosta koskevilta osin esitys on hyväksyttävissä eikä aiheuta merkittäviä lisäkustannuksia.

Lisäksi osassa lausuntoja tuotiin esiin seikkoja ja ehdotuksia, joiden toteuttamiselle ei ollut oikeudellisia perusteita tai joiden toteuttaminen tämän asetusehdotuksen yhteydessä ei muutoin ollut mahdollista (esimerkiksi pienhiukkasten raja-arvojen kansallinen tiukentaminen).

6 Asetuksen voimaantulo

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 10 päivänä helmikuuta 2017. Tällä asetuksella kumottaisiin voimassa oleva ilmanlaadusta annettu valtioneuvoston asetus (38/2011). Voimaantulosäännöksen 3 momenttiin otettaisiin säännös, jonka johdosta jokaista muualla lainsäädännössä olevaa viittausta voimassa olevaan ilmanlaatuasetukseen (38/2011) ei tarvitsisi erikseen muuttaa viittaukseksi uuteen asetukseen.