

VALTIONEUVOSTON ASETUS BENSIINIHÖYRYJEN TALTEENOTOSTA JAKELUASEMILLA

1 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksella pantaisiin täytäntöön bensiinihöyryn talteenotto-ohjelman toisen vaiheen järjestelmästä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/126/EY. Säännökset täydentäisivät bensiinin varastoinnista ja jakelusta varastoalueilta huoltoasemille aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta annetun valtioneuvoston päätöksen 468/1996 mukaisia vaatimuksia. Täytäntöön pantavat säännökset koskevat bensiinihöyryjen talteenoton järjestämistä, kun jakeluasemalla siirretään bensiiniä moottorikäyttöisen ajoneuvon polttoainesäiliöön. Käytännössä asetus edellyttää, että jakeluasemille asennetaan teknisiä laitteita, joilla autojen polttoainesäiliöistä niitä täytettäessä syrjäytyvästä bensiinihöyrystä vähintään 85 prosenttia otetaan talteen ja johdetaan hyötykäyttöön.

Asetusehdotus on laadittu yhdenmukaiseksi direktiivin vaatimustasojen kanssa. Asetus on toimitettava komissiolle tiedoksi direktiivin 10 artiklan mukaisesti.

Asetus annettaisiin ympäristönsuojelulain (86/2000) 11 ja 13 §:n nojalla. Bensiinihöyryjen talteenottoa sekä järjestelmien testausta ja tarkastamista koskevat velvoitteet perustuvat lain 11 §:ään, laitteiden merkitsemistä ja varmentamista koskevat kohdat 13 §:ään.

Samalla ehdotetaan täydennettäväksi nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristövaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (444/2010) 9 §:ää, joka koskee ilmaan joutuvien päästöjen rajoittamista jakeluasemilla, lisäämällä siihen informatiivinen viittaus tähän uuteen asetukseen.

2 Nykytila

Bensiinihöyryjen talteenottoa säädellään valtioneuvoston päätöksellä bensiinin varastoinnista ja jakelusta aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta (468/1996). Päätös on tullut voimaan 1.7.1996 ja se koskee bensiinihöyryn talteenottovaatimuksia silloin kun kuormataan ja puretaan varastojen ja jakeluasemien säiliöitä tai kuljetettavia säiliöitä. Valtioneuvoston päätös perustuu bensiinin varastoinnista ja sen jakelusta varastoalueilta huoltoasemille aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (VOC) päästöjen torjunnasta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 94/63/EY.

Bensiinihöyryjen talteenotosta ajoneuvojen polttoainelisäyksen yhteydessä ei ole säännöksiä nykyisessä lainsäädännössä. Ympäristönsuojelulain nojalla annetuissa ympäristöluvuissa on voitu tapauskohtaisesti edellyttää bensiinihöyryn talteenoton toisen vaiheen järjestelmän käyttöönottoa jakeluasemalla paikallisten päästöjen vähentämiseksi, mutta yleistä vaatimusta järjestelmän käyttöönotolle ei ole ollut.

3 Yhteisölainsäädäntö

Nyt annettavalla asetuksella pantaisiin täytäntöön bensiinihöyryn talteenotto-ohjelman toisesta vaiheesta, joka koskee moottoriajoneuvojen polttoainetäydennyksen yhteydessä huoltoasemilla tapahtuvaa talteenottoa, annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/126/EY. Direktiivi on tullut voimaan 31.10.2009 ja se on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä ennen 1.1.2012. Direktiivi on annettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan nojalla. Se on minimidirektiivi, jolla luodaan vähimmäistaso, joka kaikkien jäsenmaiden tulee täyttää.

Direktiivin tavoitteena on vähentää moottoriajoneuvojen polttoainetäydennyksen yhteydessä jakeluasemilla ilmakehään joutuvien bensiinihöyrypäästöjen määrää. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että bensiiniä yli 500 m³ vuodessa jakelevat jakeluasemat varustetaan bensiinihöyryn talteenotto-ohjelman toisen vaiheen järjestelmällä. Jakelurajana on kuitenkin 100 m³ bensiiniä vuodessa, jos jakeluasema sijaitsee pysyvän asuin- tai työtilan alla. Olemassa olevia asemia velvoitteet koskevat vasta, kun niissä tehdään merkittäviä muutostöitä. Bensiiniä yli 3000 m³ vuodessa jakelevien asemien on otettava järjestelmä käyttöön kuitenkin viimeistään 31.12.2018 (3 artikla).

Direktiivissä säädetään myös bensiinihöyryn talteenoton tehokkuudesta (4 artikla) sekä määräaikaistarkastuksista ja kuluttajalle tiedottamisesta (5 artikla). Valmistajan on varmennettava laitteiston talteenottotehokkuus standardien tai tyyppihyväksyntämenettelyiden mukaisesti. Mikäli direktiivissä tarkoitettuja eurooppalaisia standardeja tai tyyppihyväksyntämenettelyitä ei ole, käytetään kansallisia standardeja (4 artikla).

Direktiivin säännöksiä voidaan mukauttaa tekniseen kehitykseen. Muutokset hyväksytään komiteamenettelyssä (9 artikla).

Direktiivin säännökset on tarkoitus saattaa voimaan sellaisenaan, asetuksella ei säädettäisi toiminnanharjoittajille direktiiviä tiukempia vaatimuksia.

4 Yksityiskohtaiset perustelut

4.1 Bensiinihöyryjen vähentämisvelvoite (1§)

Asetusta sovelletaan jakeluasemiin, joilla bensiiniä jaetaan kiinteistä varastosäiliöistä moottoriajoneuvojen polttoainesäiliöihin. Ehdotuksen 3 §:ssä on tarkemmin rajattu, mitkä jakeluasemat on varustettava bensiinihöyryjen talteenoton toisen vaiheen järjestelmällä.

Lisäksi pykälässä viitataan valtioneuvoston päätökseen (468/1996), jolla on annettu määräyksiä muun muassa jakeluasemien varastosäiliöistä ja niiden täyttämisestä aiheutuvien bensiinihöyryjen päästöjen rajoittamisesta.

4.2 Määritelmät (2§)

Valtioneuvoston asetuksessa määriteltäisiin eräät keskeiset käsitteet, kuten bensiini, jakeluasema ja bensiinihöyryn talteenottotehokkuus. Määritelmät vastaavat direktiivin määritelmiä.

4.3 Jakeluasemien varustaminen bensiinihöyryn talteenottojärjestelmällä (3§)

Jakeluasemat olisi varustettava bensiinihöyryn talteenotto-ohjelman toisen vaiheen järjestelmällä, jos niiden bensiinin todellinen tai suunniteltu läpivirtaus on yli 500 kuutiometriä vuodessa. Varustelukynnys on kuitenkin 100 kuutiometriä vuodessa, jos jakeluasema sijaitsee pysyvän asuin- tai työtilan alla.

Suomessa ei juuri liene asuin- tai työtilojen alla olevia jakeluasemia. Direktiivin mukaisesti näitä koskeva, 100 kuutiometrin läpivirtauskynnys on kuitenkin myös asetuksessa.

Talteenottojärjestelmiä koskevaa velvoitetta ei sovelleta jakeluasemiin, joita käytetään yksinomaan uusien ajoneuvojen valmistuksen ja toimituksen yhteydessä tapahtuvaan ajoneuvojen ensimmäiseen tankkaukseen, koska uusien ajoneuvojen polttoainesäiliöissä ei ole bensiinihöyryä.

4.4 Bensiinihöyryn talteenoton vähimmäistaso (4§)

Bensiinihöyryn talteenoton vähimmäistasoksi säädettäisiin direktiivin mukaisesti 85 prosenttia. Tämän katsotaan olevan riittävän suuri talteenottotehokkuus, joka samalla mahdollistaa toiminnanharjoittajille valinnan ainakin kahden teknologisen ratkaisun välillä.

Räjähdysvaaran eliminoinemiseksi säädettäisiin direktiivin mukaisesti, että höyry/bensiini-suhteen on oltava välillä 0,95 ... 1,05, jos talteen otettu bensiinihöyry siirretään huoltoasemalla olevaan säiliöön.

4.5 Määräaikaistarkastukset ja kuluttajille tiedottaminen (5§)

Kaikki bensiinihöyryn talteenotto-ohjelman toisen vaiheen laitteistot pitäisi tarkastaa määräajoin, jotta voidaan varmistaa, että ne toimivat ja todella vähentävät päästöjä. Tarkastus voidaan tehdä kolmen vuoden välein, jos jakeluasemalle on asennettu automaattinen häiriöiden seurantalaitteisto, joka ilmoittaa talteenotto- ja seurantalaitteistojen häiriöistä sekä pysäyttää automaattisesti bensiinin tulon viallisesta bensiinipumpusta, jollei toimintahäiriötä ole korjattu seitsemän päivän kuluessa. Jollei automaattista järjestelmää ole asennettu, on tarkastus tehtävä joka vuosi.

Pykälässä viitataan lisäksi valtioneuvoston asetukseen (444/2010, jakeluasema-asetus), jossa on tarkemmin säädetty jakeluaseman toiminnan ja sen vaikutusten tarkkailusta sekä siihen liittyvästä kirjanpidosta. Toiminnanharjoittajan on tarkastettava laitteiden kunto ja laadittava tarkastuksista pöytäkirja, joka on säilytettävä ja pyydettyessä esitettävä valvontaviranomaiselle (jakeluasema-asetus 12 §). Tarkkailua koskevat tiedot ovat osa jakeluasemaa koskevaa kirjanpitoa, jota koskeva yhteenveto on säilytettävä viiden vuoden ajan (jakeluasema-asetus 16 §).

4.6 Talteenottojärjestelmän vaatimustenmukaisuuden varmentaminen (6§)

Direktiivin mukaan talteenottojärjestelmän valmistaja varmentaa uuden järjestelmän tehokkuuden tyyppihyväksyntämenettelyjen tai eurooppalaisten standardien mukaisesti ja jollei tällaisia ole, kansallisten standardien mukaisesti.

Bensiinihöyryn toisen vaiheen talteenottojärjestelmiä on asennettu useisiin EU-maihin ja niitä koskevat vaatimukset saattavat vaihdella. Yhtenäisiä eurooppalaisia standardeja ei toistaiseksi ole. Suomessa ei ole myöskään kansallista standardia talteenottotehokkuudesta.

Euroopan komissio on valtuuttanut Euroopan standardointijärjestön (CEN) laatimaan eurooppalaiset standardit direktiivin 2009/126/EY soveltamista varten. Valmistelu etenee kahtena hankkeena, joista toinen koskee bensiinihöyryn talteenottojärjestelmien tehokkuuden testaamisen mittaamenetelmiä tyyppihyväksyntämenettelyssä ja toinen jakeluasemilla käytössä olevien järjestelmien määräaikaistarkastuksissa käytettäviä testausmenetelmiä.

Eurooppalaisten standardien odotetaan olevan käytettävissä aikaisintaan heinäkuussa 2013.

Kansallista standardia ei CEN:n sääntöjen mukaan voi valmistella samasta aihepiiristä, kun eurooppalaisen standardin laatiminen on vireillä. Suomella on kuitenkin mahdollisuus saada EN -standardeihin tarpeellisia lisäyksiä esimerkiksi kylmien olosuhteiden vuoksi.

Kansallinen palavien nesteiden jakeluasemaa koskeva standardi SFS 3352 on annettu vuonna 2004 (liitteen D osalta 2010) ja koko standardin päivityksen on suunniteltu alkavan loppukesästä tai alkusyksystä 2011. Tällöin myös tähän standardiin viedään bensiinihöyryn talteenoton toisen vaiheen järjestelmien yksityiskohtaiset rakennemallit.

Asetuksessa viitattaisiin varmentamisen osalta direktiivin vaatimuksiin. Lisäksi asetuksessa on otettu huomioon nykytilanne, jossa eurooppalaisia standardeja ei vielä ole ja kansallisia standardejakaan ei ole olemassa. Tällöin varmentaminen on tehtävä muulla luotettavalla ja todennettavissa olevalla tavalla.

4.7 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Asetus tulisi voimaan 1. tammikuuta 2012, mikä on direktiivissä määritelty takaraja.

Asetuksen voimaantulohetkellä toiminnassa olevien jakeluasemien ei tarvitsisi asentaa bensahöyryn talteenottolaitteistoja heti asetuksen voimaan tullessa, vaan niille on asetettu jakelulaitteistojen uusimiseen tai merkittävään muuttamiseen kytketty siirtymäaika.

Uusimisella ja merkittäväällä muuttamisella tarkoitettaisiin merkittäviä tankkausjärjestelmän muutostöitä eli jakeluaseman infrastruktuurin ja etenkin säiliöiden ja putkistojen uusimista ja merkittäviä muutostöitä. Tällä tavoin rajaamalla tarvittavien muutosten kustannuksia voidaan merkittävästi pienentää. Pelkkä jakelumittareiden uusiminen ei velvoita järjestelmän käyttöönottoon, jos aseman maanalaisia säiliöitä ja putkistoja ei ole varustettu järjestelmää varten.

Toiminnassa olevien asemien ei tarvitsisi asentaa talteenottolaitteistoja lainkaan, jos läpivirtaus ei ylitä 3 §:n mukaisia 500 ja 100 kuutiometrin rajoja. Sama vapautus koskee uusia jakeluasemia suoraan 3 §:n nojalla. Vastaavasti 4 §:ssä asetettu 85 %:n

talteenottotehokkuus koskisi olemassa olevia asemia vasta, kun laitteistojen uusiminen tulee asetuksen vuoksi ajankohtaiseksi.

Siirtymäsäännökset koskisivat myös niitä jakeluasemia, jotka eivät ole asetuksen voimaantulohetkellä aloittaneet toimintaansa mutta joiden käyttöönotto on lähellä. Direktiivin mukaan siirtymäsäännös voi koskea jakeluasemia, joille on myönnetty rakennus- tai käyttöönottolupa ennen 1.1.2012. Tässä asetuksessa tällaisiksi luviksi tai niitä vastaaviksi menettelyiksi katsottaisiin ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa ja lain 65 §:n mukainen rekisteröinti. Pienillä, alle 10 m³ säiliön jakeluasemilla riittäisi kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain mukainen rakennus- tai toimenpidelupa, jos asema ei pienuutensa vuoksi tarvitsisi ympäristölupaa eikä siltä vaadittaisi ympäristönsuojelulain mukaista rekisteröintiäkään.

Jos jakeluasemalla jaeltavan bensiinin määrä on yli 3000 kuutiometriä vuodessa, on bensiinihöyryn talteenotto-ohjelman toisen vaiheen järjestelmä otettava joka tapauksessa käyttöön viimeistään 31.12.2018. Tätä takarajaa sovelletaan, jos asema ei ole jo aiemmin joutunut ottamaan järjestelmää käyttöön jakelujärjestelmän olennaisen muutoksen tai uusimisen vuoksi. Vuoden 2018 lopun siirtymäaika on määrätty direktiivissä ja se on ehdoton takaraja isoille jakeluasemille. Sitä on noudatettava talteenottolaitteistojen käyttöönottoa koskevana erityissäännöksenä jakeluasema-asetuksen (444/2010) siirtymäsäännöksistä riippumatta.

5 Valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Valmistelun yhteydessä on kuultu Öljyalan Keskusliittoa.

Asetusluonnos on ollut lausuntokierroksella ja siitä on saatu lausunnot sisäasiainministeriön pelastusosastolta, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta, Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolta, Suomen Bensiinkauppiaitten ja Liikennepalvelualojen Liitto SBL ry:ltä, Öljyalan Keskusliitto ry:ltä, Suomen Kuntaliitolta, Helsingin kaupungilta ja Oulun seudun ympäristötoimelta.

6 Vaikutukset

Asetuksen ympäristöhyödyt tulevat suorina terveyshyötyinä ja otsonin muodostuksen vähennyksenä. Arvioitu VOC-päästöjen vähennys Suomen tämänhetkisistä kokonaispäästöistä arvioidaan alle yhdeksi prosentiksi. Vaikutus paikalliseen ilmanlaatuun voi olla merkittävämpi.

Komissio on arvioinut uudistuksen kustannusten olevan verrattain pienet eli 20 – 30 miljoonaa euroa koko yhteisössä vuonna 2020. Komissio on arvioinut talteen otetun bensiinihöyryn arvon paljolti kompensoivan tehtäviä investointeja. Se että talteenotto vaaditaan vain yli 3000 m³ myyville olemassa oleville asemille ja yli 500 m³ myyville rakennettaville ja uudistettaville asemille on omiaan parantamaan kustannustehokkuutta. Myös siirtymäajat on suunniteltu suhteellisen pitkiksi, jotta ilmansuojelutoimia voitaisiin tehdä tuotannollisten investointien yhteydessä. Vuoden 2010 tietojen mukaan 3000 kuutiometrin raja koskisi Suomessa 69 jakeluasemaa, eli 3,5 % asemista. Suurin osa näistä ehtii tulla käsittelyyn jo ennen vuoden 2018 takarajaa, olennai-

sen muutoksen tai uusimisen vuoksi, jos jakeluaseman uudistamisen aikajänteeksi oletetaan 15 vuotta. Öljyalan keskusliiton tilastoimista jakeluasemista 502 on alle 500 kuutiometrin asemia, niitä talteenottovelvoite ei koskisi lainkaan. Suurin osa jakeluasemista on 500 – 3000 kuutiometrin läpivirtausasemia, joissa talteenottovelvoite on kytketty varastointi- ja jakelujärjestelmän uudistamiseen. Näitä on yhteensä 1414 kappaletta.

Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto on direktiivin valmisteluvaiheessa antanut lausunnon komissiolle. Keskusliiton lausunnon mukaan uuden huoltoaseman Stage II -laitteiston investointikustannus on noin 10 000 euroa. Vanhalla huoltoasemalla järjestelmän asentamisesta aiheutuva investointikustannus voi sen sijaan olla yli kymmenkertainen riippuen tarvittavien töiden laajuudesta.

Bensahöyryn talteenottolaitteiston vuositarkastuksen hinta riippuu mittauslaitteistosta, mittaustavasta ja siitä, voidaanko mittaaminen yhdistää muiden laitteiden mittamiseen tai huoltoon. Tarkastuksen hinta olisi arvion mukaan noin 100 – 500 euroa vuodessa asemaa kohden.

Enemmistö EU-maista on jo ottanut käyttöön direktiiviehdotusta vastaavat määräykset. Euroopan öljyteollisuuden (CONCAWE) arvion mukaan 60 % yhteisön bensiinimyynnistä tapahtuu huoltoasemilta, joissa on jo direktiivin tarkoittamat talteenotto-laitteistot. Suomessa vastaava luku lienee 30 %:n paikkeilla. Uusilla jakeluasemilla Stage II -tekniikka otetaan säännönmukaisesti käyttöön asemaa rakennettaessa myös Suomessa.