

U 126/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ilmanlaadusta ja sen parantamisesta (uudelleenlaadittu ilmanlaatudirektiivi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 26 päivänä lokakuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ilmanlaadusta ja sen parantamisesta (uudelleenlaadittu ilmanlaatudirektiivi) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 9.3.2023

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo

Ylijohtaja Leena Ylä-Mononen

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ILMANLAADUSTA JA SEN PARANTAMISESTA (UDELLEENLAADITTU ILMANLAATUDIREKTIIVI)**1 Tausta ja tavoitteet**

Euroopan unionin komissio antoi 26.10.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleenlaadituksi direktiiviksi ilmanlaadusta ja sen parantamisesta (COM(2022) 542 final), jäljempänä direktiiviehdotus.

Direktiiviehdotuksella yhdistetään kaksi nykyisin voimassa olevaa ilmanlaatuun liittyvää direktiiviä. Yhdistettävät direktiivit ovat ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2008/50/EY), jäljempänä *nykyinen ilmanlaatudirektiivi* ja ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/107/EY), jäljempänä *metallidirektiivi*.

Direktiiviehdotuksen taustalla on komission marraskuussa 2019 julkaisema nykyistä ilmanlaatudirektiiviä ja nykyistä metallidirektiiviä koskeva toimivuusarviointi.¹ Sen mukaan direktiivien avulla ilmanlaatua on saatu parannettua EU:n alueella, mutta kaikkia direktiivien terveyden ja ympäristön suojeluun liittyviä tavoitteita ei ole saavutettu.

Direktiiviehdotuksen keskeisenä tavoitteena on parantaa ilmanlaatua merkittävästi EU:n alueella jo vuoteen 2030 mennessä. Tällä saavutettaisiin merkittäviä terveys- ja ympäristöhyötyjä. Direktiiviehdotus toteuttaa osaltaan myös Euroopan vihreän kehityksen ohjelman saasteettomuustavoitetta, jonka mukaan ympäristön tulisi olla vapaa haitallisista epäpuhtauksista vuoteen 2050 mennessä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältöTiivistelmä

Direktiiviehdotuksessa terveyden ja ympäristön suojelemiseksi asetettuja ilmanlaatuvaatimuksia ja –tavoitteita tiukennetaan, jotta ne olisivat lähempänä Maailman terveysjärjestön (World Health Organisation, WHO) vuonna 2021 antamia suosituksia. Erityistä huomiota ehdotuksessa kiinnitetään nykytiedon mukaan terveydelle kaikkein vaarallisimpien pienhiukkaspitoisuuksien vähentämiseen. Eräät ilmanlaatuvaatimukset muutettaisiin laatuvaatimuksiksi. Jatkossa tarve päivittää laatuvaatimuksia ja –tavoitteita suhteessa WHO:n suosituksiin ja viimeisimpään tieteelliseen tietoon arvioitaisiin säännöllisesti. Myös ilmanlaadun seurantavelvoitteita tiukennetaan. Ilmanlaatuvaatimusten ja –tavoitteiden noudattamisen varmistamiseksi ehdotetaan tiukennuksia ilmanlaadun turvaamiseksi laadittavia suunnitelmia koskeviin velvoitteisiin sekä täysin uusia vaatimuksia muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta, terveyshaittoja koskevista vahingonkorvauksista ja seuraamuksista. Direktiiviehdotuksen mukaan yleisön saataville tulisi asettaa nykyistä laajemmin ja yksityiskohtaisempia ilmanlaatuun liittyviä tietoja. Tietojen tulee

¹[linkki komissio nettisivustolle](#)

nykyiseen tapaan olla yleisön saatavilla maksutta helposti saavutettavia tiedotusvälineitä ja viestintäkanavia käyttäen. Valtioiden rajat ylittävään ilman pilaantumiseen liittyvien yhteistyövelvoitteiden toteuttamista täsmennetään eräiltä osin. Osa nykyisin komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan piiriin kuuluvista asioista olisi jatkossa komissiolle siirretyn säädösvallan piirissä. Tiukennetut ilmanlaadun seurantavelvoitteet tarkoittaisivat käytännössä sitä, että komissiolle tulisi jatkossa raportoida nykyistä laajemmin tietoja. Raportoinnin määräaika tiukennettaisiin merkittävästi, eli yhdeksän kuukauden sijasta se olisi vain neljä kuukautta kunkin kalenterivuoden päättymisestä.

Ilmanlaatuvaatimukset ja -tavoitteet

Direktiiviehdotuksessa on nykyiseen tapaan huomioitu merkittävimmät ilmanlaatua heikentävät epäpuhtaudet. Ilman epäpuhtauksien raja-arvoja kuitenkin tiukennettaisiin huomattavasti lähemmäksi WHO:n ohjearvoja. Lisäksi metallien (arseeni, kadmium ja nikkeli) ja bentso(a)pyreenin tavoitearvot muutettaisiin raja-arvoiksi, jotka ovat oikeudelliselta luonteeltaan sitovia, toisin kuin tavoitearvot.

Oheisessa taulukossa esitetään eri epäpuhtauksille ehdotetut raja-arvot ja sallittujen ylityskertojen määrät. Uudet raja-arvot tulisi saavuttaa 1.1.2030 mennessä. Vertailun vuoksi alla olevassa taulukossa esitetään myös nykyiset raja- tai tavoitearvot ja niiden sallittujen ylitysten määrät sekä WHO:n ohjearvot vuodelta 2021.

Ilman epäpuhtaus	Keskiarvon laskenta-aika	Uusi raja-arvo $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (sallitut ylitykset)	Nykyinen raja-arvo tai tavoitearvo* $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (sallitut ylitykset)	WHO2021
Pienhiukkaset $\text{PM}_{2,5}$	vuosi vrk	10 25 (18 ylityskertaa/v)	25 -	5 15 (3 ylityskertaa/v)
Hengitettävät hiukkaset PM_{10}	vuosi vrk	20 45 (18 ylityskertaa/v)	40 50 (35 ylityskertaa/v)	15 45 (3 ylityskertaa/v)
Typpidioksidi NO_2	vuosi vrk tunti	20 50 (18 ylityskertaa/v) 200 (1 ylityskertaa/v)	40 - 200 (18 ylityskertaa/v)	10 25 (3 ylityskertaa/v) 200
Rikkidioksidi SO_2	vuosi vrk tunti	20 50 (18 ylityskertaa/v) 350 (1 ylityskertaa/v)	- 125 (3 ylityskertaa/v) 350 (24 ylityskertaa/v)	- 40 (3 ylityskertaa/v) -
Bentseeni C_6H_6	vuosi	3,4	5	
Hiilimonoksidi CO mg/m^3	korkein 8 h liukuva vrk-arvo vrk	10 4 (18 ylityskertaa/v)	10 -	10 4 (3 ylityskertaa/v)
Lyijy Pb	vuosi	0,5	0,5	0,5**
Arseni As ng/m^3	vuosi	6,0	6*	-

Kadmium Cd ng/m ³	vuosi	5,0	5*	5**
Nikkeli Ni ng/m ³	vuosi	20	20*	-
Bentso(a)pyreeni ng/m ³	vuosi	1,0	1*	-

*Metalleilla (arseeni, kadmium ja nikkeli) ja bentso(a)pyreenillä on nykyisin tavoitearvo.

**WHO antanut vuonna 2000

Otsonille asetettuja tavoitteita ehdotetaan tiukennettavaksi. Terveiden suojelemiseksi annetun otsonin tavoitearvon ylityspäivien lukumäärää vuodessa vähennettäisiin 25:sta 18:aan (kolmen vuoden keskiarvona). Pitkän ajan tavoite terveyden suojelemiseksi tiukentuisi aiemmasta 120 µg/m³:sta 100 µg/m³:aan eli WHO:n ohjearvon tasolle.

Väestön keskimääräistä altistumisen vähentämistavoitetta ja – velvoitetta² koskeva sääntely laajennettaisiin koskemaan pienhiukkasten lisäksi myös typpidioksidia. Sääntelyä yksinkertaistettaisiin jonkin verran ja siihen tehtäisiin eräitä sisällöllisiä tiukennuksia, joiden tavoitteena olisi laskea väestön keskimääräistä altistumista pienhiukkasille ja typpidioksidille NUTS 1 aluejaon mukaisilla alueilla lähemmäs WHO:n suosittamia pitoisuuksia. Tämän toteuttamiseksi pienhiukkasten keskimääräistä altistuspitoisuuden vähennystavoitetta tiukennettaisiin nykyiseen verrattuna WHO:n suosittamaan määrään 5 µg/m³. Myös typpidioksidin keskimääräiseksi altistuspitoisuuden vähennystavoitteeksi ehdotetaan WHO:n suosittamaa määrää 10 µg/m³. Altistumisen vähentämisvelvoitteita ei olisi lainkaan, jos nämä pitoisuudet alittuvat. Mikäli pitoisuudet ylittyvät, altistumisen vähennysvelvoite on 25 % matalampi, kuin se on ollut 10 vuotta aikaisemmin. Pitoisuudet laskettaisiin nykyiseen tapaan kaupunkitausta-asemien perusteella ja niiden pitää edustaa väestön keskimääräistä altistumista koko maassa. Tähän tarkoitukseen käytettävien mittausasemien vähimmäislukumäärää koskeva laskukaava muuttuisi³. Uutta laskukaavassa olisi NUTS 1 aluejaon huomioiminen ja se, että vähintään 250 000 asukaan väestökeskittymiä ei enää huomioitaisi erikseen. Uuden laskukaavan mukaan kyseiseen tarkoitukseen olisi käytettävä yhtä näytteenottoa paikkaa kutakin NUTS 1 –aluetta kohti, ja vähintään yhtä näytteenottoa paikkaa miljoonaa asukasta kohti, laskettuna yli 100 000 asukkaan kaupunkialueiden osalta, näiden kummankin epäpuhtauden osalta erikseen. Altistumisen vähennysvelvoitteita laskettaessa voitaisiin nykyisestä poiketen vähentää luonnollisten lähteiden osuus, kuten esimerkiksi maastopalot.

Varoituskynnys säädettäisiin nykyisestä poiketen rikkidioksidin ja typpidioksidin tuntipitoisuuksien lisäksi myös pienhiukkasten ja hengitettävien hiukkasten vuorokausipitoisuuksille. Hiukkasille annetut varoituskynnykset ylittyisivät, jos kolmen perättäisen vuorokauden aikana pienhiukkasten vuorokausipitoisuus olisi yli 50 µg/m³ tai hengitettävien hiukkasten yli 90 µg/m³.

Rikkidioksidin ja typpidioksidin varoituskynnyksiin ei esitetä muutoksia. Muutoksia ei myöskään esitetä tiedotuskynnyksiin ja kriittisiin tasoihin.

² nykyisessä ilmanlaatudirektiivissä pienhiukkasaltistumisen vähennysvelvoite on ilmaistu termillä ”altistuspitoisuutta koskeva velvoite”

³ laskukaava sisältyy liitteen III B osaan

Eräisiin ilmanlaatuvaatimuksiin liitetyt poikkeukset

Nykyisessä ilmanlaatudirektiivissä säädetään kolmesta erilaisesta ilmanlaatuvaatimuksiin liitetystä poikkeuksesta. Direktiiviehdotuksen mukaan nämä poikkeukset säilytettäisiin, mutta niihin ehdotetaan eräitä sisällöllisiä laajennuksia ja muutoksia.

Luonnollisista lähteistä, kuten esimerkiksi maastopaloista tai autiomaapölyistä, peräisin olevista päästöistä johtuvia ylityksiä koskeva poikkeus laajennettaisiin koskemaan raja-arvojen ylitysten lisäksi altistuksen vähennysvelvoitteita. Poikkeus tarkoittaa nykyiseen tapaan sitä, että luonnollisista lähteistä peräisin olevista päästöistä johtuvia ilmanlaatuvaatimusten ylityksiä ei pidetä lainkaan direktiivin tarkoituksena ylityksinä. Poikkeuksen saaminen edellyttää nykyiseen tapaan sitä, että jäsenvaltio toimittaa komissiolle tiedoksi tietyt tiedot ja selvitykset. Komission oikeus antaa poikkeuksen soveltamiseen liittyviä ohjeita poistettaisiin, mutta ehdotus ei sisällä selkeää valtuutusta, jonka mukaan asia kuuluisi jatkossa komission täytäntöönpano- tai säädösvallan piiriin.

Teiden talvihiekoituksesta ja –suolauksesta johtuvia ylityksiä koskeva poikkeus laajennettaisiin koskemaan hengitettävien hiukkasten lisäksi pienhiukkasia. Poikkeus tarkoittaa nykyiseen tapaan sitä, että teiden talvihiekoituksesta ja suolauksesta johtuvista ilmanlaatuvaatimusten ylityksistä voidaan ilmansuojelusuunnitelman sijasta laatia tietyt sisältövaatimukset täyttävä selvitys. Poikkeuksen saaminen edellyttää nykyiseen tapaan, että jäsenvaltio toimittaa selvityksen tiedoksi komissiolle. Komission oikeus antaa poikkeuksen soveltamiseen liittyviä ohjeita poistettaisiin, mutta ehdotus ei sisällä selkeää valtuutusta, jonka mukaan asia kuuluisi jatkossa komission täytäntöönpano- tai säädösvallan piiriin.

Raja-arvoille säädetyn määräajan pidentämistä koskeva poikkeus laajennettaisiin koskemaan typpidioksidin lisäksi hengitettäviä hiukkasia ja pienhiukkasia. Sen sijaan bentseeni rajattaisiin nykyisestä poiketen kyseisen poikkeuksen ulkopuolelle. Poikkeus tarkoittaa nykyiseen tapaan sitä, että näille raja-arvoille säädetty määräaika, joka ehdotuksen mukaan olisi ensivaiheessa vuosi 2030, olisi mahdollista pidentää kertaluonteisesti viidellä vuodella. Uutta olisi sääntely, jonka mukaan pidennystarpeen tulisi liittyä tiettyihin seikkoihin, joita olisivat paikkakohtaiset leviämisolosuhteet, rajaavat vuoristot, epäsuotuisat ilmasto-olosuhteet tai valtioiden rajat ylittävät päästöt. Poikkeuksen saaminen edellyttää nykyiseen tapaan sitä, että jäsenvaltio lähettää komissiolle tietyt tiedot, joiden perusteella komissio arvioi, voiko jäsenvaltio ottaa pidennyksen käyttöön.

Ilmanlaatuvaatimusten ja -tavoitteiden säännöllinen tarkistaminen

Direktiiviehdotuksessa edellytetään uutena ilmanlaatuvaatimusten ja -tavoitteiden säännöllistä tarkistusta. Tarkistaminen olisi komission tehtävä. Euroopan ympäristökeskus avustaisi komissiota. Tarkistusten yhteydessä arvioitaisiin, tulisiko ilmanlaatuvaatimuksia ja – tavoitteita muuttaa joko WHO:n suositusten tai viimeisimmän tieteellisen tiedon perusteella, jotta varmistettaisiin direktiivin terveyden- ja ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden toteutuminen. Tarkistusten perusteella komissio voisi tehdä lainsäädäntöehdotuksen laatuvaatimusten ja – tavoitteiden muuttamisesta ja tarvittaessa uusien ilman epäpuhtauksien ottamisesta mukaan sääntelyn piiriin. Ensimmäinen tarkistus tehtäisiin vuonna 2028 ja sen jälkeen viiden vuoden välein.

Ilmanlaadun seuranta

Direktiiviehdotus sisältää nykyisen EU-sääntelyn tavoin hyvin yksityiskohtaisia vaatimuksia siitä, miten ilmanlaatuvaatimusten ja –tavoitteiden noudattamista on jäsenvaltioissa seurattava, sekä seurannasta saatavien ilmanlaatu-tietojen laadusta.

Ehdotuksen mukaan vähintään 250 000 asukkaan väestökeskittymiä ei enää tarvitsisi aina määrittää ilmanlaadun seuranta-alueiksi. Tämä antaisi jäsenvaltioille nykyistä suuremman vapauden määrittellä ilmanlaadun seuranta-alueet.

Se, tulisiko seuranta-alueella käyttää seurantamenetelmänä jatkuvia mittauksia kiinteillä mitausasemilla vai muita seurantamenetelmiä, määräytyisi ehdotuksessa nykyiseen tapaan niin sanottujen arviointikynnysten perusteella. Muutoksena nykyiseen olisi kuitenkin se, että kullekin ilman epäpuhtaudelle olisi vain yksi arviointikynnys entisten ylemmän ja alemman arviointikynnyksen sijasta. Lisäksi uudet arviointikynnykset olisivat aikaisempia tiukempia, useimmilla epäpuhtauksilla lähellä WHO:n vuosiohjearvoja tai sen suuruisia. Jos epäpuhtauksien pitoisuudet ovat arviointikynnysten yläpuolella, ilmanlaadun jatkuvat mittaukset ovat pakollisia. Jatkuviin mittauksiin tarvittavien kiinteiden mitausasemien vähimmäislukumäärä määräytyisi nykyiseen tapaan arviointikynnysten ylittymisen ja seuranta-alueen väestömäärän perusteella.

Keskeinen uudistus olisi mallintamisen roolin lisääminen. Mallintaminen olisi, toisin kuin nykyään, pakollinen seurantamenetelmä jatkuvien mittausten lisäksi niissä tilanteissa, joissa ilman epäpuhtauksien pitoisuudet ylittävät raja-arvot tai otsonin tavoitearvon. Mallinnuksesta tulisi käydä ilmi ilman epäpuhtauksien alueellinen jakauma ja jatkuvien mittausten alueellinen edustavuus. Jos mallintaminen osoittaa raja-arvon tai otsonin tavoitearvon ylittyvän alueella, jossa ei tehdä jatkuvia mittauksia, tulisi kyseisellä alueella tehdä jatkuvia ja suuntaa-antavia mittauksia vähintään yhden kalenterivuoden ajan. Uutta olisi myös se, että jäsenvaltioiden olisi määritettävä toimivaltainen viranomainen, joka varmistaa mallinnussovellusten tarkkuuden.

Ehdotuksessa tarkennettaisiin ja laajennettaisiin mitauspaikkojen valintaa, dokumentointia ja tarkistamista koskevia vaatimuksia. Uutta olisi vaatimus, että ilmanlaadun mitauspaikkoja, joissa raja-arvo on ylittynyt, ei saisi siirtää ennen kuin pitoisuudet ovat olleet kolme vuotta raja-arvon alapuolella. Jos siirto on tarpeen, siirron olisi perustuttava mallintamisen tuloksiin, jotta uusi paikka edustaa vastaavanlaista ympäristöä. Ehdotuksen mukaan ilmanlaadun mitauspaikkojen riittävyys olisi arvioitava uudestaan joka viides vuosi, kuten nykyisinkin. Uutena vaatimuksena esitetään, että arviointia olisi tuettava mallintamisella tai suuntaa-antavilla mittauksilla. Lisäksi kaikki muutokset ja tarkistamiset olisi dokumentoitava entistä laajemmin.

Ilmanlaadun seurantatulosten laatutavoitteet kattaisivat nykyiseen tapaan sekä mittaamalla että mallintamalla saatujen seurantatulosten laatutavoitteet. Laatutavoitteet olisivat kuitenkin nykyistä yksityiskohtaisemmat ja niitä on osin myös selkeytetty.

Ilmanlaadun seurantamenetelmien laadunvarmistuksesta vastaisi nykyiseen tapaan kansallinen vertailulaboratorio. Tähän tehtävään liittyviä kansallisen vertailulaboratorion akkreditointivaatimuksia tiukennettaisiin. Nykyisin laboratoriolta vaaditaan pakollinen akkreditointi testaus- ja kalibrointilaboratorioita koskevan yhdenmukaistetun standardin mukaisesti. Ehdotuksen mukaan laboratoriolta vaadittaisiin jatkossa pakollista akkreditointia myös pätevyystestausta koskevan yhdenmukaistetun standardin mukaisesti. Nykytilanteessa kyseistä akkreditointia ei ole kirjoitettu velvoittavaan muotoon.

Keskeinen uudistus olisi myös vaatimus perustaa niin sanottuja supermittausasemia, joilla jatkuvat mittaukset olisivat pakollisia riippumatta siitä, ylittävätkö pitoisuudet arviointikynnykset

vai eivät. Supermittausasemilla tulisi mitata ilmanlaatuvaatimuksien ja –tavoitteiden soveltamisalaan kuuluvien epäpuhtauksien pitoisuuksien lisäksi myös sellaisten epäpuhtauksien pitoisuuksia⁴, jolle ei, ainakaan vielä, säädettäisi ilmanlaatuvaatimuksia ja –tavoitteita. Näitä epäpuhtauksia olisivat: ultrapienet hiukkaset (UPF) ja niiden kokojakauma, musta hiili (BC), ammoniakki (NH₃) ja hiukkasten hapettamispotentiaali. Näihin epäpuhtauksiin kohdistettavien pitoisuusmittausten tavoitteena olisi komission mukaan saada tietoa sääntelemättömistä uutta huolta aiheuttavista epäpuhtauksista ja niiden vaikutuksista terveyteen ja ympäristöön.

Supermittausasemia tulisi perustaa kussakin jäsenvaltiossa vähintään yksi asema kymmentä miljoonaa asukasta kohden kaupunkitausta-alueelle. Maissa, joissa on alle 10 miljoonaa asukasta, täytyisi olla vähintään yksi supermittausasema kaupunkitausta-alueella. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi perustettava vähintään yksi supermittausasema 100 000 km²:a kohti maaseututausta-alueelle.

Sekä kaupunkitausta-alueen että maaseututausta-alueen supermittausasemilla tulisi mitata ultrapieniä hiukkasia, mustaa hiiltä ja ammoniakkia. Kaupunkitausta-alueen supermittausasemalla tulisi mitata lisäksi ultrapienien hiukkasten kokojakaumaa ja hiukkasten hapettamispotentiaalia.

Uutta olisi myös vaatimus, jonka mukaan ultrapienien hiukkasten pitoisuuksia tulisi mitata supermittausasemien lisäksi myös ympäristöissä, jossa niiden pitoisuudet ovat todennäköisesti suuria. Korkeita pitoisuuksia voi aiheutua tie-, vesi- ja lentoliikenteestä, teollisuusalueista tai kotitalouksien lämmityksestä. Tällaisia korkeiden pitoisuuksien mittauspaiikkoja tulisi olla vähintään yksi viittä miljoonaa asukasta kohti. Nämä mittauspaiikat voivat olla soveltuvissa tilanteissa samoja, kuin typpidioksidin ja hiukkasten mittauspaiikat.

Ilmanlaadun turvaamiseksi laadittavat suunnitelmat

Nykyinen ilmanlaatudirektiivi edellyttää kahdenlaisia ilmanlaadun turvaamiseksi laadittavia suunnitelmia. Raja-arvojen ylittyessä jäsenvaltion määrittelemällä seuranta-alueella on laadittava ilmansuojelusuunnitelma.⁵ Varoituskynnysten ylittyessä jäsenvaltion määrittelemällä seuranta-alueella⁶ on laadittava lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma. Suunnitelmissa on määriteltävä toimet, joilla ylitysten kesto jää mahdollisimman lyhyeksi ja ilmanlaatu paranee. Direktiiviehdotuksessa näiden molempien suunnitelmien laatimisvelvollisuutta ehdotetaan tiukennettavaksi ja lisätään uusia vaatimuksia. Ilmansuojelusuunnitelma olisi jatkossa laadittava otsonin tavoitearvojen ja alistumisen vähentämisvelvoitteiden ylittyessä NUTS 1 aluejaon mukaisella alueella. NUTS 1 aluejaon mukainen alue on EU –asetuksen 1059/2003 mukaan sellainen jäsenvaltion alue, jonka väestömäärä on vähintään 3 miljoonaa, mutta enintään 7 miljoonaa. Kaikki ilmanlaadun turvaamiseksi laadittavat suunnitelmat olisi direktiiviehdotuksen mukaan

⁴ Nämä kattavat seuraavat epäpuhtaudet: typpidioksidi (NO₂), otsoni (O₃), hiukkaset (PM₁₀ ja PM_{2,5}) pienhiukkasten kemiallinen koostumus (ionit, alkuainehiili ja orgaaninen hiili), hengitettävien hiukkasten metallit (arseeni, kadmium ja nikkeli) ja polyaromaattiset hiilivedyt (eli PAH-yhdisteitä ml. bentso(a)pyreeni), kaasumaisen elohopean kokonaismäärä sekä kokonaislaskeuman arseeni, kadmium, nikkeli, elohopea ja PAH-yhdisteet.

⁵ Sekä nykyisessä ilmanlaatudirektiivissä että direktiiviehdotuksessa käytetään termiä ”ilmanlaatusuunnitelma”, mutta kansallisessa sääntelyssä käytetään termiä ”ilmansuojelusuunnitelma”

⁶ Liitteen I jaksossa 4 on varoituskynnysten ylitysten mittaamiseen liittyvä nykyistä vastaava täsmennys. Sen mukaan jäsenvaltioiden on mitattava rikkidioksidin ja typpidioksidin tapauksessa kolmen peräkkäisen tunnin aikana ja PM₁₀- ja PM_{2,5}-hiukkasten tapauksessa kolmen peräkkäisen päivän aikana paikoista, jotka edustavat ilmanlaatua vähintään 100 neliökilometrin alueella tai kokonaisella seuranta-alueella sen mukaan, kumpi on pienempi.

laadittava varsinaisten ylitysten lisäksi myös silloin, kun kyse on ylityksen vaarasta. Raja-arvoihin liittyvän ilmansuojelusuunnitelman laatimiselle asetettaisiin uutena vaatimuksena kahden vuoden määräaika, sekä velvollisuus ilmansuojelusuunnitelman mukaisin toimin pitää raja-arvojen ylitysten kesto mahdollisimman lyhyenä määräajan, joka ei saisi missään tapauksessa ylittää kolmea vuotta. Uutta olisi myös velvollisuus päivittää suunnitelma, jos raja-arvojen ylitykset jatkuvat kolmantena kalenterivuonna sen jälkeen, kun ilmansuojelusuunnitelma on laadittu. Otsonin tavoitearvojen ja altistumisen vähennysvelvoitteiden osalta määräaika ilmansuojelusuunnitelman laatimiselle olisi kaksi vuotta ja suunnitelma olisi päivitettävä, jos ylitykset jatkuvat viidentenä kalenterivuonna sen jälkeen, kun ilmansuojelusuunnitelma on laadittu. Otsonin tavoitearvojen ylittyessä jäsenvaltioiden tulisi ilmanlaatudirektiivin edellyttämän ilmansuojelusuunnitelman laatimisen lisäksi jatkossa varmistaa, että niin sanotun päästökattodirektiivin (EU) 2016/2284 edellyttämä kansallinen ilmansuojeluohjelma sisältää toimenpiteet ylityksiin puuttumiseksi.

Lisäksi ilmansuojelusuunnitelman sisältövaatimuksia tiukennettaisiin siten, että suunnitelmassa olisi jatkossa arvioitava myös kulloinkin kyseessä olevan epäpuhtauden varoituskynnyksen ylitymisen riskiä. Myös lyhyen aikavälin toimintasuunnitelman valmistelemisesta olisi jatkossa kuultava yleisöä. Nykyisin tämä velvollisuus koskee vain ilmansuojelusuunnitelmien laatimista.

Valtioiden rajat ylittävä ilman pilaantuminen

Nykyinen ilmanlaatudirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot tekemään keskenään yhteistyötä merkittävän ilmansaasteiden kaukokulkeutuman vuoksi. Yhteistyön toteuttamiseksi jäsenvaltioiden tulee harkita ja toteuttaa yhteisiä toimia, kuten yhteisiä ilmanlaadun turvaamiseksi laadittavia suunnitelmia. Väestön altistumisen vähennysvelvoitteet sisällytettäisiin uutena sääntelyn piiriin. Komissio ehdottaa myös jäsenvaltioille nimenomaista uutta velvollisuutta ilmoittaa alueellaan ilmenneestä sääntelyn soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta sille jäsenvaltiolle, jonka alueelta kaukokulkeuma on peräisin ja kyseisen jäsenvaltion velvollisuus vastata ilmoitukseen kolmen kuukauden määräajassa.

Yleisön saataville asetettavat ilmanlaatuun liittyvät tiedot

Direktiiviehdotus yksinkertaistaisi nykyisen ilmanlaatudirektiivin sääntelyä jonkin verran, kun tiedotus- ja varoituskynnysten ylittymiseen liittyvästä yleisön tiedottamisesta ei enää olisi erillistä artiklaa yleisölle tiedottamista koskevan sisällöltään laajemman artiklan lisäksi, vaan kaikki samaan asiakokonaisuuteen liittyvät vaatimukset olisi koottuna yhteen artiklaan ja yhteen liitteeseen. Direktiiviehdotuksen mukaan yleisön saataville tulisi asettaa nykyiseen verrattuna laajemmin ja yksityiskohtaisempia ilmanlaatuun liittyviä tietoja. Tietojen tulee nykyiseen tapaan olla yleisön saatavilla maksutta helposti saavutettavia tiedotusvälineitä ja viestintäkanavia käyttäen.

Keskeinen uusi vaatimus olisi se, että jäsenvaltioiden tulisi jatkossa laatia ilmanlaatuindeksi, joka kattaa rikkidioksidin, typpidioksidin, hiilimonoksidin, hiukkasten ja otsonin tuntikohtaiset pitoisuustiedot ja asettaa tiedot yleisön saataville. Ilmanlaatuindeksissä on otettava WHO:n suositukset huomioon, ja sen on perustuttava Euroopan ympäristökeskuksen toimittamiin Euroopan ilmanlaatuindekseihin. Lisäksi yleisön saataville tulisi asettaa jatkossa myös:

- Mahdollisuuksien mukaan ajantasaista mittausasemakohtaista tietoa mallinnuksesta.
- Nykyistä yksityiskohtaisempia tietoja ilmansaasteiden terveys – ja kasvillisuusvaikutuksista sekä uutena suositellut varotoimet.

- Raja-arvojen, otsonin tavoitearvojen ja altistumisen vähentämisvaatimusten ylityksiä koskevien tietojen lisäksi myös kyseisten ilmanlaatuvaatimusten ja –tavoitteiden ylityksen vaaraa koskevat tiedot. Nykyisessä ilmanlaatudirektiivissä tämä vaatimus koskee vain tiedotus- ja varoituskynnyksiä.
- Tiedot ehkäisevistä toimista pilaantumisen vähentämiseksi ja tiedot altistumisesta sekä tiedot mittauskampanjoista tai vastaavista toimista ja niiden tuloksista, jos sellaisia on tehty.

Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus

Direktiiviehdotus sisältää nykyiseen ilmanlaatudirektiiviin verrattuna uuden artiklan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että asianosaisilla sekä terveyden- ja ympäristönsuojelua edistävillä kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä uudelleen tarkasteltavaksi ilmanlaadun turvaamista koskeviin suunnitelmiin liittyvien toimivalttaisten viranomaisten päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus. Asianosaisten oikeutta saattaa asia uudelleen tarkasteltavaksi ei saisi rajoittaa koskemaan vain niitä tahoja, jotka ovat osallistuneet ilmanlaadun turvaamista koskevien suunnitelmien valmisteluun. Lisäksi uudelleentarkastelumenettelyn tulisi olla oikeudenmukainen, tasapuolinen, oikea-aikainen, eikä se saisi olla kohtuuttoman kallis. Uudelleentarkastelumenettelyn tulisi tarjota riittävät ja tehokkaat oikeussuojakeinot, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimet.

Direktiiviehdotuksessa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen liittyviä ehdotuksia perustellaan viittauksilla sekä EU:n perusoikeuskirjan määräyksiin, että vuoteen 2030 ulottuvaan kahdeksanteen yleiseen unionin ympäristöalan toimintaohjelmaan, joka hyväksyttiin 6 päivänä huhtikuuta 2022 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2022/59143. Eräitä ehdotusten yksityiskohtia perustellaan lisäksi EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöllä⁷.

Komissio on vuoden 2022 aikana pitämässään asiantuntijatilaisuuksissa perustellut yleisesti kyseisiä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen liittyviä ehdotuksia erityisesti EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöllä ja myös Århusin yleissopimuksella. Komissio on viitannut esimerkiksi seuraaviin EU:n tuomioistuimen ratkaisuihin: C-237/07 (Janecek), C-404/13 (ClientEarth) ja C-752/18 (Deutsche Umwelthilfe). Nämä ratkaisut koskevat nykyistä ilmanlaatudirektiiviä ja tilanteita, joissa jäsenvaltioiden toimivaltainen viranomainen on syystä tai toisesta laiminlyönyt velvollisuuden laatia direktiivin edellyttämän ilmansuojelusuunnitelman. Ratkaisuissa ei tuoda esiin Århusin yleissopimusta, vaan viitataan EU:n tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan yksityisillä oikeussubjekteilla on oikeus vedota viranomaisia vastaan direktiivin ehdottomiin ja riittävän täsmällisiin säännöksiin. Ratkaisuissa on linjattu, että tämä oikeus on erityisen korostunut, kun kyse on sellaisista direktiivien edellyttämistä toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen. Ratkaisuissa viitataan tehokkaisiin oikeussuojakeinoin ja linjataan, että yksityisten oikeussubjektien on voitava saada kansalliset viranomaiset – tarvittaessa saattamalla asia toimivalttaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi – laatimaan ilmanlaatudirektiivin mukainen ilmansuojelusuunnitelma.

⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio (ensimmäinen jaosto), 14.1.2021, LB ym. vastaan College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, C-826/18, 58 ja 59 kohta ja Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto), 15.1.2013, Jozef Križan ym. vastaan Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10, 109 kohta

Vahingonkorvaukset terveyshaitoista

Direktiiviehdotus sisältää nykyiseen ilmanlaatudirektiivin verrattuna uuden artiklan terveyshaittoja koskevista vahingonkorvauksista. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että luonnollisilla henkilöillä on oikeus saada vahingonkorvauksia sellaisista terveyshaitoista, joita aiheutuu toimivaltaisten viranomaisten tiettyjen velvollisuuksien rikkomisesta. Kyse olisi ilmanlaadun turvaamista koskeviin suunnitelmiin ja valtioiden rajat ylittävään ilman pilaantumiseen liittyvistä toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuksista. Terveysten- ja ympäristönsuojelua edistäville kansalaisjärjestöillä tulisi olla oikeus hakea vahingonkorvauksia ryhmäkanteella. Kanneoikeuden tulisi olla viisi vuotta. Vanhentumisajan laskemisajankohta ei saisi alkaa ennen kuin velvollisuuksien rikkominen on päättynyt ja korvauksen vaatija tietää, tai hänen voidaan perustellusti olettaa tietneen, että hän on kärsinyt vahinkoa velvollisuuksien rikkomisesta. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että vahingonkorvauksia koskevat kansalliset säännöt, mukaan lukien todistustaakkaa koskevat säännöt, eivät käytännössä tee vahingonkorvauksien saamista liian vaikeaksi tai kokonaan mahdottomaksi.

Seuraamukset

Nykyinen ilmanlaatudirektiivin seuraamuksia koskeva yleisesti muotoiltu kansallista liikkumavaraa jättävä sääntely on direktiiviehdotuksessa korvattu sääntelyllä, jossa asetetaan yksityiskohtaisia vaatimuksia seuraamuksiin kuuluvista sakoista. Ehdotetun sääntelyn mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että direktiivin vaatimusten rikkomisesta seuraamuksena määrättävän sakon määrä määritetään oikeushenkilön liikevaihdon tai luonnollisen henkilön tulojen perusteella ja niin, että sakon määrä tosiasiallisesti poistaa rikkomisesta vastuussa olevalta rikkomisen kautta saadun taloudellisen hyödyn. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että seuraamuksissa otetaan huomioon seuraavat seikat:

- rikkomuksen luonne, vakavuus, laajuus ja kesto;
- rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus;
- väestö, mukaan lukien herkkä väestö ja haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, tai ympäristö, johon rikkomus vaikuttaa, kun otetaan huomioon tavoite ihmisten terveyden suojelemiseksi ja ympäristön suojelun korkea taso;
- rikkomuksen toistuvuus.

Direktiiviehdotus ei sisällä oikeushenkilön määritelmää, joten on epäselvää, kohdistuisivatko ehdotetut oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevat vaatimukset viranomaisiin.

Raportointi komissiolle

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi raportoida komissiolle määräajassa vuosittain ilmanlaatu tiedot ja muut vaadittavat direktiivin täytäntöönpanotiedot, kuten nykyisinkin. Uudet ja nykyistä tiukemmat ilmanlaadun seurantavelvoitteet tarkoittaisivat käytännössä raportointivelvollisuuden sisällöllistä muuttumista ja laajentumista. Raportoitavien tietojen yksityiskohdat vahvistettaisiin kuitenkin komission täytäntöönpanosäädöksellä, kuten nykyisinkin. Raportoinnin määräaika tiukennettaisiin merkittävästi, eli yhdeksän kuukauden sijasta se olisi neljä kuukautta kunkin kalenterivuoden päättymisestä. Raportoitavat tiedot tulisi toimittaa komissiolle määräajassa riippumatta direktiivin liitteessä vahvistettujen tietojen laatutavoitteiden noudattamisesta. Tämä vaatimus, joka olisi uusi, on kirjoitettu tulkinnanvaraisesti.

Toimivallan siirto komissiolle

Nykyisessä ilmanlaatudirektiivissä säädetään vain SEUT 291 artiklan mukaisesta komission täytäntöönpanovallasta. Keskeinen uudistus olisi, että osa nykyisin komission täytäntöönpanovallan piiriin kuuluvista asioista olisi jatkossa SEUT 290 artiklan mukaisen komissiolle siirretyn säädösvallan piirissä.

Direktiiviehdotuksen mukaan komission täytäntöönpanovalta liittyisi nykyisen ilmanlaatudirektiivin tavoin niihin tietoihin, joita jäsenvaltioiden tulee ilmanlaatudirektiivin täytäntöönpanosta raportoida komissiolle. Täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin ns. Euroopan parlamentin ja neuvoston komitologia-asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklan mukaista tarkastelumenettelyä noudattaen.

Direktiiviehdotuksen mukaan komissiolle siirretty säädösvalta delegoitujen säädösten antamiseen koskisi oikeutta sopeuttaa tieteelliseen ja tekniseen kehitykseen niitä direktiivin liitteitä, jotka liittyvät ilmanlaadun seurantaan, ilmanlaadun turvaamiseksi laadittavien suunnitelmien sisältöön ja yleisön saataville asetettaviin ilmanlaatatietoihin. Ehdotuksessa on nimenomaan rajattu siirretyn säädösvallan ulkopuolelle ilmanlaatuvaatimusten ja – tavoitteiden sekä niihin liittyvien määräaikojen muuttaminen. Komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä määräämättömäksi ajaksi.

Direktiiviehdotuksen mukaan komission siirretyn säädösvallan piiriin kuuluvat asiaryhmät niihin liittyvine toimivaltajauksineen ovat yleisön saataville asetettavia ilmanlaatatietoja koskevan liitteen sopeuttamista lukuun ottamatta sellaisia, että ne ovat nykyisessä ilmanlaatudirektiivissä täytäntöönpanovallan piirissä.

Komissio valmistelisi ja antaisi delegoidut säädökset kuultuaan asiantuntijaryhmiä, jotka koostuvat kunkin EU- jäsenvaltion edustajista. Kun komission on antanut delegoidun säädöksen, parlamentilla ja neuvostolla olisi kaksi kuukautta aikaa esittää vastalauseensa. Jos ne eivät esitä vastalauseita, delegoitu säädös tulisi voimaan.

Kansallinen täytäntöönpano

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi saattaa sen kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulopäivästä.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

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

Valtioneuvoston arvion mukaan komission ehdottama oikeusperusta on asianmukainen.

Toissijaisuusperiaate

Direktiiviehdotus kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Toissijaisuusperiaate on kirjattu SEUT 5 artiklan 3 kohtaan. Sen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen

yksinomaiseen toimivaltaan, vain jos ja siltä osin, kuin suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Olennaista on arvioida, onko unionin sääntely välttämätöntä vai voitaisiinko ehdotuksen tavoitteet saavuttaa paremmin jäsenvaltioiden kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kohteena ovat suunnitellun toiminnan tavoitteet. Periaatteen arvioiminen on lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia.

Komission mukaan direktiiviehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komissio viittaa erityisesti siihen, että ilmansaasteiden rajat ylittävän luonteen vuoksi pelkästään jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa direktiiviehdotuksen tavoitteita. EU:n laajuisia toimia tarvitaan sen varmistamiseksi, että ilmanlaadulle EU:ssa vahvistetaan kaikkia jäsenvaltiota sitovat vähimmäisvaatimukset ja –tavoitteet, ja että kaikki jäsenvaltiot toteuttavat niiden toimeenpanemisen edellyttämiä toimia ilmansaasteista aiheutuvien väestötason terveysriskien vähentämiseksi. Jäsenvaltiot voivat direktiiviehdotuksen mukaan kuitenkin itse päättää toimeenpanon yksityiskohdista eli päättää kunkin jäsenvaltion kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin parhaiten sopivat kustannustehokkaat keinot ilmanlaatuvaatimusten ja –tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä on linjassa EU:n perustamissopimuksen mukaisen korkean suojelun tason tavoitteen kanssa.

Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon siitä, että direktiiviehdotuksen tavoitteet edellyttävät EU:n laajuisia toimia ja pitää komission arviota ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta asianmukaisena.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohtaan. Sen mukaan EU- tasolla asetettavien toimien on oltava oikeasuhtaisia niiden tavoitteisiin nähden.

Komission mukaan direktiiviehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Komissio viittaa tekemäänsä vaikutustenarviointiin, jonka mukaan ehdotuksesta aiheutuvat terveyshyödyt ja taloudelliset hyödyt ovat merkittävästi suuremmat kuin kustannukset, joita aiheutuu ilmanlaatuvaatimusten ja –tavoitteiden toimeenpanemiseksi vaadittavista toimista. Komissio viittaa myös kahden direktiivin yhdistämiseen ja siihen, että tiukentuvien ilmanlaadun seuranta-vaatimusten voidaan arvioida edistävän nykyistä kohdennettumpien ja kustannustehokkaampien toimien määrittelyä jäsenvaltiotasolla.

Valtioneuvosto katsoo, että vaikutusarvioinnin ja ehdotuksen perusteluiden perusteella direktiiviehdotuksen toimet ovat pääosin oikeasuhtaisia tavoitteisiin nähden. Valtioneuvoston näemyksen mukaan komission arvio kustannuksista ja hyödyistä ei ole kuitenkaan suoraan soveltuva Suomen olosuhteisiin, koska se perustuu EU:n tason keskiarvoihin. Valtioneuvoston arvion mukaan erityisesti otsonin pitoisuuksien vähentämiseksi ehdotuksessa edellytetyt kansalliset toimet eivät ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Korkeat otsonipitoisuudet ovat koko Euroopan ilmanlaatuongelma, sillä otsoni kulkeutuu pitkiä matkoja ilmamassojen mukana, ja paikallisilla toimilla on vain vähän vaikutusta pitoisuuksiin. Otsonia ei ole sellaisenaan päästöissä, vaan sitä muodostuu auringonvalon vaikutuksesta ilmassa olevista typen oksideista ja hiilivedyistä, jotka ovat peräisin muun muassa energiantuotannosta, teollisuudesta ja liikenteestä. Tämän vuoksi otsonin pitoisuuksien vähentäminen ei onnistu jäsenvaltiotasoisin tai alueellisin toimin, vaan tarvitaan koko EU- aluetta koskevia yhtenäisiä päästörajoitustoimia, jotka kohdistuvat otsonia muodostaviin päästöihin.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Ilmanlaatuvaatimukset ja –tavoitteet, eräisiin ilmanlaatuvaatimuksiin liitetyt poikkeukset, seuranta, suunnitelmat, ilmanlaatu-tietojen saattaminen yleisön saataville sekä raportointi

Direktiiviehdotuksella yhdistettävät direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön ympäristönsuojelulain (527/2014), ilmanlaadusta annetulla valtioneuvoston asetuksella (79/2017), jäljempänä *ilmanlaatuasetus*, ja ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä annetulla valtioneuvoston asetuksella (113/2017), jäljempänä *metalliasetus*. Direktiiviehdotuksen vaatimusten täytäntöönpano tarkoittaisi muutoksia näihin säädöksiin. Metalliasetus kumottaisiin kokonaan ja valmisteltaisiin kokonaan uusi ilmanlaatuasetus. Ympäristönsuojelulain säännöksiä muutettaisiin.

Direktiiviehdotuksen edellyttämät muutokset ilmanlaatuvaatimuksiin ja –tavoitteisiin pantaisiin täytäntöön ilmanlaatua koskevan ympäristönsuojelulain 141 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella, kuten nykyisinkin.

Suomi ei ole pannut lainkaan täytäntöön nykyisen ilmanlaatudirektiivin mahdollistamaa luonnollisista lähteistä peräisin olevia päästöjen ylityksiä koskevaa poikkeusta eli kansallinen täytäntöönpanosääntely on tältä osin direktiiviä ankarampi. Alustavan arvion mukaan kyseinen poikkeus olisi kuitenkin jatkossa eli direktiiviehdotuksen täytäntöönpanon yhteydessä syytä ottaa osaksi kansallista sääntelyä. Muut nykyisen ilmanlaatudirektiivin mahdollistamat poikkeukset on pantu täytäntöön ympäristönsuojelulain 148 §:ään. Sääntelyä tulisi uuden direktiivin vuoksi täydentää. Raja-arvojen määräaikojen pidennystä koskeva poikkeus on jo poistettu ympäristönsuojelulain 148 §:n 2 momentin nojalla (HE 173/2016 vp). Tämä poikkeus tulisi palauttaa ympäristönsuojelulakiin sen sisältöisenä, kuin direktiivi edellyttäisi.

Ympäristönsuojelulain 143 §:n 1 momentin nojalla kunnan on alueellaan huolehdittava paikallisten olojen edellyttämästä tarpeellisesta ympäristön tilan (eli myös ilmanlaadun) seurannasta asianmukaisin menetelmin. Pykälän 2 momentin mukaan pääkaupunkiseudulla ilmanlaadun seurannasta huolehtivat kuitenkin Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa yhdessä. Mainittu säännös sisältää myös pääkaupunkiseutuun kohdistetun vaatimuksen mitata pienhiukkaspitoisuuksia jatkuvatoimisesti yhdellä pysyvästi sijoitetulla kaupungin yleistä ilmanlaatua edustavalla kaupunkitausta-asemalla. Tämä mittausvelvollisuus liittyy nykyisen ilmanlaatudirektiivin edellyttämän kansallisen pienhiukkasaltistuksen arviointiin.

Direktiiviehdotus tarkoittaisi, että edellä mainittua ympäristönsuojelulain 143 §:n 2 momenttiin sisällytettyä kansallisen pienhiukkasaltistuksen arviointiin liittyvää sääntelyä tulisi laajentaa koskemaan myös typpidioksidia. Samalla näiden epäpuhtauspitoisuuksien kansalliseen altistuksen arviointiin käytettävien mittausasemien lukumäärä tulisi tarkistaa vastaamaan ehdotettua uutta laskukaavaa.

Asetustason sääntelyn mukaan kuntien lisäksi myös Ilmatieteen laitoksella on ilmanlaadun seurantaan liittyviä tehtäviä. Ilmatieteen laitos huolehtii ilman epäpuhtauksien seurannasta maa-seututausta-asemilla sijaitsevilla mittausasemilla. Ilmatieteen laitos toimii myös ilmanlaadun kansallisena vertailulaboratoriona ja ylläpitää ympäristönsuojelun tietojärjestelmän ilmanlaatuosaa.

Yksityiskohtaiset säännökset ilmanlaadun seuranta-aluejaosta ja seurannan järjestämisestä alueille sekä seurantamenetelmistä ja niiden laatutavoitteista on annettu asetuksella lain 143 §:n valtuussäännöksen nojalla. Direktiiviehdotus ei edellytä muutoksia nykyiseen seuranta-aluejaokoon. Direktiiviehdotuksen edellyttämät tiukennukset ja muut muutokset seurannan järjestämiseen seuranta-alueilla, seurantamenetelmiin ja niiden laatutavoitteisiin sekä vaatimus määrittää mallinnussovellusten tarkkuuden varmistamisesta vastaava toimivaltainen viranomainen edellyttäisivät muutoksia ainakin asetustason sääntelyyn. Lisäksi kaupunkitausta-alueen supermittausaseman osalta saatettaisiin joutua harkitsemaan sopimuspohjaisia järjestelyjä tilanteessa, jossa supermittausasemaksi määritettäisiin sellainen mittausasema, joka ei kuulu ilmanlaadun lakisääteiseen viralliseen mittausverkkoon. Tällainen olisi esimerkiksi Ilmatieteen laitoksen ja Helsingin yliopiston yhdessä tutkimuskäyttöön perustama ja ylläpitämä Kumpulan mittausasema.

Ympäristönsuojelulain 145 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta laatia ilmansuojelusuunnitelma raja-arvojen ylittyessä tai ollessa vaarassa ylittyä. Ympäristönsuojelulain 146 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta laatia lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma varoituskynnyksen ylittyessä tai ollessa vaarassa ylittyä. Tarkemmat säännökset suunnitelmien sisältövaatimuksista on sisällytetty mainittujen pykälien nojalla annettuun asetukseen. Suunnitelmien laatimiskynnys on kansallisen lainsäädäntömme mukaan jo nykyisin raja-arvojen ja varoituskynnyksen osalta direktiiviehdotuksen mukainen, eli laatimiskynnys ylittyy jo kyseisten ilmanlaatuvaatimusten ollessa vaarassa ylittyä. Lyhyen aikavälin toimintasuunnitelman valmisteleminen on jo nykyisessä ympäristönsuojelulain 147 §:ssä liitetty vastaava yleisön kuuleminen kuin ilmansuojelusuunnitelmien valmisteleminen. Muut direktiiviehdotuksen edellyttämät muutokset raja-arvojen ja varoituskynnyksen noudattamisen varmistamiseksi laadittaviin suunnitelmiin tarkoittaisivat muutoksia sekä laki- että asetustason sääntelyyn. Direktiiviehdotuksessa edellytetty NUTS 1 aluejaon mukaisella alueella laadittava ilmansuojelusuunnitelma otsonin tavoitearvojen sekä alistumisen vähennysvelvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi tarkoittaisi Suomessa valtakunnallista tasoa. Tämä tarkoittaisi, että lakiin tulisi lisätä säännökset tällaisista valtakunnallisista ilmansuojelusuunnitelmista ja niiden laatimisesta vastuussa olevasta tahosta.

Ympäristönsuojelulain 143 §:n 5 momentin mukaan ympäristön tilan, eli myös ilmanlaadun, seurantatiedot on julkistettava ja niistä on tiedotettava tarvittavassa laajuudessa. Yksityiskohtaiset säännökset ilmanlaatutietojen julkistamisesta ja niistä tiedottamisesta on annettu asetuksessa lain 143 §:n valtuussäännöksen nojalla. Direktiiviehdotuksen edellyttämät muutokset yleisön saataville asetettaviin ilmanlaatutietoihin olisi pääosin mahdollista panna täytäntöön lain 143 §:n nojalla asetuksin. Osa direktiiviehdotuksen tarkoittamista yleisön saataville jatkossa asetettavista tiedoista, on kuitenkin sellaisia, etteivät ne tarkkaan ottaen ole lain 143 §:n soveltamisalaan kuuluvia ilmanlaadun seurannasta saatavia tietoja. Tämä koskee esimerkiksi direktiiviehdotuksen mukaisia tietoja ehkäisevistä toimista pilaantumisen vähentämiseksi ja altistumisesta sekä tietoja mittauskampanjoista. Alustavan arvion mukaan lakitason sääntelyyn tulisi sopivan säännöksen yhteyteen lisätä riittävät perussäännökset, jotka mahdollistaisivat myös kyseisten tietojen yleisön saataville asettamista koskevat lakia tarkemmat säännökset.

Suomessa on jo vapaaehtoisesti, eli ilman sääntelyyn perustuvaa velvollisuutta, otettu käyttöön direktiiviehdotuksen kattamat ilman epäpuhtaudet sisältävä ilmanlaatuindeksi ja sen mukaiset tiedot asetetaan yleisön saataville Ilmatieteen laitoksen ylläpitämän ilmanlaatuportaalin kautta. Ilmanlaatuportaalin kautta asetetaan yleisön saataville myös keskitetysti ja reaaliajassa raja-arvotasojen ylitykset eri puolilla Suomessa.

Suomen ilmanlaatuindeksissä tuntikohtaiset tiedot lasketaan kuitenkin esimerkiksi hiukkasten osalta eri tavalla kuin Euroopan ympäristökeskuksen nykyisessä ilmanlaatuindeksissä. Euroopan ympäristökeskuksen ilmanlaatuindeksissä hiukkastulos lasketaan 24 tunnin takautuvasta keskiarvosta, kun taas Suomessa käytetään viimeisimmän tunnin arvoa. Tästä erosta johtuen

Suomen ilmanlaatuindeksi antaa paremman tilannekuvan nopeasti vaihtelevissa tilanteissa kuten katupölykaudella. Direktiiviehdotuksen ilmanlaatuindeksiä koskevat vaatimukset olisi sisällytettävä kansalliseen lainsäädäntöömme.

Ympäristönsuojelulain 211 a §:ssä säädetään valtioiden rajat ylittävistä ilman pilaantumisesta. Säännöksen soveltamisalaan kuuluvissa yhteistyötä toisten jäsenvaltioiden kanssa edellyttävissä tilanteissa keskeiseksi toimijaksi on säädetty ympäristöministeriö. Direktiiviehdotuksen valtioiden rajat ylittävää ilman pilaantumista koskevat täsmennykset edellyttäisivät säännöksen muuttamista.

Ympäristönsuojelulain 143 §:n 5 momentin mukaan ympäristön tilan, kuten ilmanlaadun, seurannasta saatuja tietoja on toimitettava tietojen Euroopan unionille siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetään. Valtioneuvoston asetuksella voidaan lain 143 §:n valtuussäännöksen mukaan antaa tarkempia säännöksiä seurantatietojen toimittamisesta Euroopan unionille. Nykytilanteessa tällaisia asetustason säännöksiä ei ilmanlaatu- ja ympäristötietojen osalta ole annettu, eikä ilmanlaatu- ja ympäristötietojen raportoinnista komissiolle vastuussa olevasta tahosta ole säädetty. Raportoinnissa on noudatettu komission täytäntöönpanopäätöksiä ja raportointi on hoidettu ympäristöministeriön ja Ilmatieteen laitoksen yhteistyönä, erillisrahoituksen turvin. Direktiiviehdotuksen täytäntöönpanon yhteydessä olisi syytä harkita, voitaisiinko raportointivastuu asetustason sääntelyssä säätää pysyvästi Ilmatieteen laitoksen vastuulle.

Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus

Nykytilanteessa Suomen lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ilmanlaadun turvaamisesta koskeviin kuntien laatimiin suunnitelmiin.

Nykyistä ilmanlaatudirektiiviä täytäntöön pantaessa lähtökohtana oli, että kyseiset suunnitelmat eivät luo välittömiä oikeusvaikutuksia, eivätkä ne siten voi olla muutoksenhaun kohteena, ellei muutoksenhakuoikeudesta erikseen nimenomaisesti säädetäisi (HE 200/2010 vp). Direktiiviehdotus tarkoittaisi siis, että lainsäädäntöä tulisi täydentää muutoksenhakuoikeutta ilmanlaadun turvaamisesta koskeviin suunnitelmiin koskevilla säännöksillä. Kansallinen lainsäädäntö ei aseta estettä säätää yleislainsäädäntöä laajemmasta päätöksen valituskelpoisuudesta, mutta tällaisen säännöksen tulee olla hyväksyttävä perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta.

Direktiiviehdotus tarkoittaisi alustavan arvion mukaan myös sitä, että lainsäädäntöä tulisi täydentää säännöksillä, jotka mahdollistaisivat ehdotuksen tarkoittaman toimivaltaisten viranomaisten laiminlyönteihin liitetyn oikeuden saattaa asia vireille tai uudelleen tutkittavaksi. Kyse olisi säännöksistä, jotka takaisivat asianosaisille sekä terveyden- ja ympäristönsuojelua edistävälle kansalaisjärjestöille kyseisissä laiminlyöntitilanteissa vireillepano-oikeuden ja sitä kautta mahdollisuuden saada tarvittaessa valituskelpoinen päätös, joka olisi muutoksenhakukelpoinen. Tällainen sääntely täyttäisi direktiiviehdotuksessa toimivaltaisten viranomaisten laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuutta koskevalle uudelleentarkastelumenettelylle asetetut oikeussuojavaatimukset.

Terveyshaittoja koskevat vahingonkorvaukset

Direktiiviehdotuksessa tarkoitettuun haitankärsijän ja viranomaisten väliseen vahingonkorvauskanteeseen sovelletaan Suomessa vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisön korvausvastuusta. Vahingonkorvauslain mukainen viranomaisen korvausvastuu edellyttää tahallista tai tuottamuksellista toimintaa, mikä vastaa direktiiviehdotuksen mukaista toimivaltaisten viranomaisten velvoitteiden rikkomiseen perustuvaa korvausvastuuta. Vahingonkorvauslaki

ei kuitenkaan sisällä direktiiviehdotuksen tarkoittamaa kansalaisjärjestöjen ryhmäkannetointa. Myös direktiiviehdotuksen vaatimukset vahingonkorvauskanteen vanhentumisajan pituudesta ja sen laskemisajankohdasta poikkeavat kansallisesta sääntelystä, joka sisältyy velan vanhentumisesta annettuun lakiin (728/2003).

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

Edellä selostetun perusteella direktiiviehdotus sisältää kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön ratkaisuihin poikkeavia vaatimuksia, joiden täytäntöönpano olisi vaikeasti yhteen sovitettavissa kansallisen sääntelyn kanssa. Esimerkiksi vahingonkorvauskanteen vanhentumisen sääntelystä muodostuisi osin monimutkaista ja vaikeaselkoista, jos nyt kyseessä olevan direktiiviehdotuksen ja ylipäätään EU-lainsäädännön edellyttämiin vahingonkorvauskanteisiin sovellettaisiin kansallisista ratkaisuihin poikkeavia säännöksiä.

Seuraamukset

Direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskeva artikla jättää kansallista liikkumavaraa seuraamuslajin osalta. Lisäksi liikkumavaraa on siinä, minkä artikloiden rikkomisesta seuraamukset tulisi voida määrätä. Avoimeksi jää kuitenkin se, tuleeko seuraamukset voida kohdistaa myös viranomaisiin. Viimeksi mainittu kysymys on merkityksellinen sen vuoksi, että käytännössä sekä nykyisen ilmanlaadudirektiivin että direktiiviehdotuksen vaatimusten rikkomiseen voivat käytännössä syllistyä vain ilmanlaadun seurannasta ja turvaamisesta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset, kuten esimerkiksi kunnat, mutta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei seuraamusmaksuja tule kohdistaa viranomaisiin (esim. PeVL 37/2021 vp) Oman haasteensa seuraamuksia koskevan artiklan lainsäädäntövaikutusten arviointiin tuo lisäksi se seikka, että ns. ympäristödirektiiviehdotusta (COM/2021/851 final, U 14/2022 vp) koskevaan neuvoston yleisnäkemykseen joulukuulta 2022 sisältyy nimenomaan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin liittyvä jäsenvaltiolle kohdistettu velvoite määrittää oikeushenkilölle määrättävien sakkojen enimmäismäärän vähimmäistaso joko oikeushenkilön maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuen tai ympäristödirektiiviehdotuksessa määriteltujen kiinteiden euromääräisten summien mukaisesti.

Direktiiviehdotuksen oikeusperusta ei ole rikosoikeudellinen. Näin ollen valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotuksen seuraamuksia koskeva artikla jättää nykyisen ilmanlaadudirektiivin tavoin jäsenvaltioiden harkintavaltaan sen, minkä tyyppisiä seuraamuksia ne haluavat säätää. Kysymykseen voisivat siten tulla jäsenvaltioiden valinnasta riippuen hallinnolliset tai rikosoikeudelliset seuraamukset. Suomessa on nykyisen ilmanlaadudirektiivin täytäntöönpanossa valittu ympäristönsuojelulakiin ja rikoslakiin sisällytetyt rikosoikeudelliset seuraamukset, vaikka direktiivi ei tähän velvoitakaan.

Jos direktiiviehdotuksessa edellytettäisiin nimenomaan hallinnollisia seuraamuksia voisi tämä käytännössä tarkoittaa sitä, että toimivaltaisen viranomaisen tulisi voida määrätä hallinnollisia seuraamuksia kuten seuraamusmaksuja direktiivin täytäntöönpanosääntelyn rikkomisesta. Ympäristönsuojelulaki ei sisällä lainkaan kyseisen kaltaisia hallinnollisia seuraamuksia ja niiden

lisääminen ympäristönsuojelulakiin olisi merkittävä muutos nykytilaan. Niitä lakiin lisättäessä tulisi seuraamuslajin valinnassa huomioida myös kaksoisrangaistavuuden kielto.

Oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään rikoslain 9 luvussa. Kyseisiä säännöksiä voidaan soveltaa vain sellaisiin rikoslaisissa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin, joiden kohdalla tästä on erikseen säädetty, eli ympäristönsuojelulaissa rangaistavaksi säädetty teot jäävät soveltamisalan ulkopuolelle. Rikoslain 9 luvun mukaan oikeushenkilö tuomitaan yhteisösakkoon, jos sen lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva taikka oikeushenkilössä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä on ollut osallinen rikokseen tai sallinut rikoksen tekemisen taikka jos sen toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemiseksi. Yhteisösakko tuomitaan määräeuroin. Alin yhteisösakon rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa. Direktiiviehdotuksen mukainen oikeushenkilölle määrättävän sakon määräytymisperuste eli sitominen prosentiosuuksiin liikevaihdosta poikkeaa siten merkittävästi kansallisista yhteisösakon määräytymisperusteista. Jos ympäristörikosdirektiivi tulisi neuvoston yleisnäemyksen voimaan, tämä edellyttäisi kuitenkin todennäköisesti muutoksia kansalliseen yhteisösakkoa koskevaan rikoslain 9 luvun sääntelyyn.

Luonnollisen henkilön sakkorangaistus puolestaan perustuu Suomessa päiväsakkojärjestelmään, joka on perusteiltaan direktiiviehdotuksessa tarkoitetun kaltainen. Sen sijaan direktiiviehdotuksen mukainen velvollisuus laskea sakon määrä siten, että se tosiasiallisesti poistaa rikkomuksesta vastuussa olevalta taloudellisen hyödyn rikkomuksesta, tekisi sakkorangaistuksesta luonteeltaan menettämisseuraamuksen kaltaisen. Tällainen konfiskaation ja rangaistuksen yhdistäminen poikkeaa suomalaisesta rangaistusjärjestelmästä. Rikoksen tuottama taloudellinen hyöty tuomitaan Suomessa menetetyksi rikoslain 10 luvun säännösten nojalla. Menettämisseuraamusta ei Suomessa pidetä rangaistuksena.

Jos direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskevien vaatimusten olisi tarkoitus koskea myös viranomaisia, tulisi lisäksi ottaa huomioon se, että rikoslain 9 luvun lähtökohtana on, ettei oikeushenkilön rangaistusvastuuta sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei muutenkaan sovelleta rikoslain 40 luvussa rangaistavaksi säädettyihin virkarikoksiin.

Direktiiviehdotuksen mukainen luettelo seuraamuksissa huomioitavista seikoista vaikuttaa sisältävän eräitä yksityiskohtia, joita ei nimenomaisena vaatimuksena sisälly nykyiseen rangaistusten määräämistä koskevaan lainsäädäntöömme. Kyse on vaatimuksesta, jonka mukaan seuraamuksissa olisi otettava huomioon muun ohella ”väestö, mukaan lukien herkkä väestö ja haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, tai ympäristö, johon rikkomus vaikuttaa, kun otetaan huomioon tavoite ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso”.

Edellä selostetun perusteella direktiiviehdotuksen seuraamuksiin liittyvät velvoitteet sisältävät sekä selventämistä vaativia kohtia, että sellaisia elementtejä, jotka eivät olisi ongelmitta yhteen sovitettavissa suomalaiseseen seuraamusjärjestelmään.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission vaikutusarvioinnin mukaan direktiiviehdotuksella ja muilla EU:n ilmanlaatuun vaikuttavilla politiikkatoimilla autetaan parantamaan ilmanlaatua merkittävästi kaikkialla Euroopassa jo vuoteen 2030 mennessä. Tästä saadaan vuosittaisia bruttohyötyjä, joiden arvioidaan olevan 42–121 miljardia euroa vuonna 2030. Ilmansaasteiden vähentämisen vuosittaiset kustannukset ovat alle 6 miljardia euroa.

Komission vaikutusarvioinnin mukaan direktiiviehdotuksen mukaisten ankarampien ilmanlaadunormien noudattamisesta aiheutuvien kustannusten odotetaan pysyvän selvästi alle 0,1 prosentissa suhteessa BKT:hen, ja taloudelle ja yhteiskunnalle koituvien hyötyjen odotetaan olevan ainakin seitsenkertaiset kustannuksiin nähden. Muista politiikoista, kuten ilmastotoimista, saavat merkittävät sivuhyödyt alentavat huomattavasti ilmanlaadun parantamisen kustannuksia. Teollisuustuotannon ja satojen odotetaan kasvavan, kun taas ankarampien ilmanlaadunormien noudattamisesta aiheutuvien kustannusten odotetaan laskevan ajan mittaan.

Komission vaikutusarviointi ei sisällä jäsenvaltiokohtaisia arvioita direktiiviehdotuksen toimeenpanon taloudellisista vaikutuksista. Ehdotuksen toimeenpanon taloudellisista vaikutuksista Suomessa voidaan tässä vaiheessa esittää vasta suuntaa-antavia ja laadullisia arvioita.

Ehdotetut tiukennukset ilmanlaadun turvaamiseksi laadittavien suunnitelmien laatimisvelvollisuuksiin tarkoittaisivat, että suunnitelmia tulisi laatia nykyistä useammassa kunnassa, ja nykyisestä poiketen myös valtakunnallisella tasolla. Suunnitelmien laatimiseen tarvittava asiantuntijatyömäärä siis lisääntyisi aiheuttaen tätä kautta kustannusten lisääntymistä sekä kunnallisella että valtakunnallisella tasolla. Myös suunnitelmiin sisällytettävien ilmanlaadun parantamiseksi tarvittavien toimien toteuttaminen aiheuttaisi kustannuksia sekä kunnallisella että valtakunnallisella tasolla.

Ehdotetut tiukennukset ilmanlaadun seurantavelvollisuuksiin lisäisivät lähtökohtaisesti ilmanlaadun seurannan kustannuksia Suomessa. Kustannukset kohdistuisivat ensisijaisesti ilmanlaadun seurannasta vastuussa oleviin kuntiin ja Ilmatieteen laitokseen. Kuntiin kohdistuvalla ilmanlaadun seurannan kustannusten lisääntymisellä olisi kuitenkin heijastusvaikutuksia myös ympäristöluvanvaraisen teollisuuden ja energiantuotannon kustannuksiin. Tämä johtuu siitä, että yleiseksi käytännöksi on muodostunut se, että teollisuus ja energiantuotanto osallistuvat kuntien järjestämän ilmanlaadun seurannan rahoitukseen ympäristölupavelvoitteidensa mukaisesti. Nämä ympäristölupavelvoitteet perustuvat ympäristönsuojelulakiin, jonka mukaan toiminnanharjoittajat ovat velvollisia olemaan selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, riskeistä ja ympäristövaikutusten vähentämismahdollisuuksista.

Alustavan arvion mukaan esimerkiksi uudet mittausvelvollisuudet voitaisiin toteuttaa pääosin laajentamalla jo olemassa olevien mittausasemien mittauksia uusilla epäpuhtauksilla. Tällöin ilmanlaadun seurannan kustannukset lisääntyisivät huomattavasti vähemmän, kuin tilanteessa, jossa jouduttaisiin perustamaan kokonaan uusia mittausasemia.

Asukasluvun perusteella Suomessa tulisi olla yksi direktiivin edellyttämä kaupunkitausta-alueen supermittausasema. Alustavan arvion mukaan tällaiseksi supermittausasemaksi voisi Suomessa soveltua esimerkiksi Ilmatieteen laitoksen ja Helsingin yliopiston tutkimuskäyttöä varten perustama ja ylläpitämä mittausasema Helsingin Kumpulassa. Tällä mittausasemalla mittauksia jouduttaisiin laajentamaan uusilla epäpuhtauksilla direktiiviehdotuksen vaatimusten toteuttamiseksi. Tästä aiheutuisi Ilmatieteen laitoksen alustavan arvion mukaan noin 270 000 euron kertainvestointi mittalaitteisiin ja tämän jälkeen 270 000 euron kustannukset vuosittain, joka sisältää muun muassa mittausten ylläpidon ja laadunvarmennuksen sekä tulosten raportoinnin.

Pinta-alan perusteella Suomessa tulisi olla kolme direktiivin edellyttämää maaseututausta-alueen supermittausasemaa. Alustavan arvion mukaan Suomessa on ainakin kolme Ilmatieteen laitoksen ylläpitämää maaseututausta-alueen mittausasemaa, jotka voisivat soveltua direktiivin edellyttämiksi maaseututausta-alueen supermittausasemiksi. Näistä mittausasemista kahdella mittauksia jouduttaisiin laajentamaan uusilla epäpuhtauksilla direktiiviehdotuksen vaatimusten toteuttamiseksi. Tästä aiheutuisi Ilmatieteen laitoksen alustavan arvion mukaan noin 150 000 euron kertainvestointi mittalaitteisiin ja tämän jälkeen 70 000 euron vuosikulut.

Alustavan arvion mukaan direktiivin edellyttämään ultrapieniä hiukkasia koskevaan korkeiden pitoisuuksien mittaukseen soveltuisi Suomessa HSY:n ylläpitämä ilmanlaadun mittausasema vilkasliikenteisessä katukuilussa Helsingissä. Siellä ultrapienien hiukkasten pitoisuuksia mitataan jo nykyisin vapaaehtoisesti, WHO:n suositusten mukaisesti. Lisäksi asemalla mitataan hengitettäviä hiukkasia, pienhiukkasia, typenoksideja, otsonia, mustaa hiiltä ja ultrapienien hiukkasten kokojakamaa.

Pienhiukkasaltistuksen arviointiin pääkaupunkiseudulla käytettävällä mittausasemalla (YSL 143 § 2) mitataan jo tällä hetkellä myös typpidioksidia, joten ehdotettu altistumisen vähennystavoitteen ja –velvoitteen laajennus ei kyseisellä asemalla aiheuttaisi lisäkustannuksia. Mittausasemia tarvittaisiin Suomessa uuden laskukaavan johdosta kuitenkin yhteensä kaksi. Alustavan arvion mukaan tässä voitaisiin mahdollisesti hyödyntää jotain jo olemassa olevaa mittausasemaa jossain vähintään 100 000 asukkaan kaupungeissamme. Täsmällinen arvio siitä, tulisiko Suomelle pienhiukkas- ja typpidioksidipitoisuuksien altistumisen vähennysvelvoitetta voidaan esittää vasta siinä vaiheessa, kun ympäristöministeriö ja yli 100 000 asukkaan kunnat yhdessä sopivat siitä, mikä tuo tarvittava toinen mittausasema olisi. Mittausasema tulisi vahvistaa ympäristönsuojelulaissa (YSL 143 §). Pelkästään pääkaupunkiseudun mittausaseman pitoisuustietojen perusteella laskettuna altistumisen vähennysvelvoite olisi mahdollinen.

Jos direktiiviehdotuksen täytäntöönpanon vuoksi jouduttaisiin perustamaan kokonaan uusia mittausasemia, vaikuttaa kustannuksiin HSY:ltä saadun arvion mukaan esimerkiksi mitattava epäpuhtaus. Jos mittausasemalla mitattaisiin esimerkiksi hengitettäviä hiukkasia, pienhiukkasia ja typenoksideja, uuden mittausaseman ja sen mittalaitteiden aiheuttamat perustamiskustannukset ovat suuruusluokkaa 100 000 euroa. Vuosittaiset kustannukset ovat suuruusluokkaa 50 000 euroa, joka sisältää muun muassa mittausten ylläpidon ja laadunvarmennuksen sekä tulosten raportoinnin. Jos olisi tarpeen mitata bento(a)pyreenin pitoisuuksia, niin yksittäisen mittauspisteen perustamiskustannukset ovat suuruusluokkaa 25 000 euroa ja jatkossa vuosittaiset kustannukset ovat suuruusluokkaa 20 000 euroa.

Myös mallintamisen käytön lisääminen ilmanlaadun seurantamenetelmän lisäksi ilmanlaadun seurannan kustannuksia. Ilmanlaadun mallintamisesta aiheutuviin keskimääräisistä kustannuksista ilmanlaadun seurannasta vastaaville kunnille ja Ilmatieteen laitokselle ei ole nykytilanteessa koottua tietoa. Joka tapauksessa mallintamisesta aiheutuva ilmanlaadun seurannan kustannusten lisäys koostuu mallintamisesta käytettävien lähtötietojen hankinnasta, ja niiden laadunvarmennuksesta sekä tilattavasta mallinuksesta, sekä näiden edellyttämistä henkilöstövoimavaroista.

Ilmanlaadun seurannan kustannuksia Suomessa lisäksi myös ehdotus, jonka mukaan viiden vuoden välein tehtävää ilmanlaadun seurantaverkoston edustavuuden ja optimaalisuuden arviointia olisi tuettava mallintamisella tai suuntaa antavilla mittauksilla.

Kansallisen vertailulaboratorion akkreditointivaatimusten tiukentamisesta aiheutuisi Ilmatieteen laitokselle arviolta 35 000 euron lisävuosikustannukset.

Raportointivelvollisuuden ja yleisön saataville asetettavien tietojen sisällölliset muutokset ja laajennukset edellyttäisivät raportoinnin ja yleisön saataville asetettavien tietojen toteuttamisessa hyödynnettävien tietojärjestelmien sisällöllistä ja teknistä kehittämistä. Tästä aiheutuisi sekä kunnille että Ilmatieteen laitokselle kustannuksia, joiden määrää ei tässä vaiheessa vielä pystystä tarkasti arvioimaan. Myös raportoinnin toteuttamiseen tarvittava asiantuntijatyömäärä erityisesti Ilmatieteen laitoksella lisääntyisi tämänhetkiseen raportointiin verrattuna.

Mahdollisiin kansallisiin lisärahoitustarpeisiin otetaan erikseen kantaa talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa menettelyissä.

Direktiiviehdotuksen edellyttämiä EU- talousarviovaikutuksia sekä henkilöstö- ja hallintoresursseja koskeva rahoitus selvitys on sisällytetty saasteettomuuspakettiin liittyvään rahoitus selvitykseen, joka on esitetty osana ehdotusta pinta- ja pohjavesiin vaikuttavien epäpuhtauksien luetteloiden tarkistamisesta. Edellä mainitun rahoitus selvityksen mukaan EU-talousarviosta tulisivat katettavaksi EU:n hallinnolliset kustannukset, joiden arvioidaan olevan 4-5 miljoonaa euroa vuodessa, vuosina 2023-2027 yhteensä noin 17,7 miljoonaa euroa. Tästä varsin pieni osuus liittyy välittömästi käsittelyssä olevan ilmanlaatudirektiivin muutoksiin, rahoitus selvityksen mukaan noin kolme henkilötyövuotta, eli arviolta 0,3 milj. euroa. Edellä mainitut määrärahat katettaisiin menoja uudelleen kohdentamalla, eikä ehdotus siten lisää Suomen maksuja Euroopan unionille.

4.3 Ympäristö- ja terveysvaikutukset

Komission vaikutus arvioinnin mukaan jo pelkkien ilmansaasteiden vuoksi lähes 300 000 eurooppalaista kuolee joka vuosi ennen aikaisesti. Kuten edellä jo on todettu, direktiiviehdotuksella ja muilla EU:n ilmanlaatuun vaikuttavilla politiikkatoimilla autetaan parantamaan ilmanlaatua merkittävästi kaikkialla Euroopassa jo vuoteen 2030 mennessä. Niillä vähennetään terveydelle kaikkein vaarallisimman ilman epäpuhtauden eli pienhiukkasten (PM_{2,5}) aiheuttamia ennen aikaisia kuolemia EU:n alueella yli 75 prosenttia kymmenessä vuodessa. Lisäksi niillä vähennetään kaikkien ilmansaasteiden aiheuttamien tai pahentamien sairauksien, kuten hengityselinsairauksien sekä sydän- ja verisuonitautien, esiintymistä ja vakavuutta. Tämä hyödyttää erityisesti kaikkein herkimpää ja haavoittuvimpia väestöryhmiä. Samalla ilman epäpuhtauksien aiheuttamat ympäristöhaitat vähenevät. Ympäristöhaittoihin kuuluvat happamoituminen, rehevöityminen sekä vahingot metsille, ekosysteemeille ja viljelykasveille.

Komission vaikutus arviointi ei sisällä jäsenvaltiokohtaisia arvioita direktiiviehdotuksen toimeenpanon ympäristö- ja terveysvaikutuksista. Ehdotuksen toimeenpanon ympäristö- ja terveysvaikutuksista Suomessa on saatu alustavia ja suuntaa-antavia arvioita Ilmatieteen laitokselta ja Terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselta.

Ilmatieteen laitos on vertaillut Suomen vuoden 2021 ilmanlaadun seurantatuloksia direktiiviehdotuksen ilmanlaatuvaatimuksiin ja -tavoitteisiin. Vertailun perusteella eri puolella Suomea olisi ongelmia – eli esimerkiksi raja-arvojen ylityksiä ja ylitysten mahdollisuus - ainakin seuraavien ilmanlaatuvaatimusten ja -tavoitteiden noudattamisessa: otsonin pitkän ajan tavoitteet, hengitettävien hiukkasten, typidioksidin, rikkidioksidin, raskasmetallien ja bentso(a)pyreenin raja-arvot sekä hengitettävien hiukkasten varoituskynnys. Toimia kyseisten ilmanlaatuvaatimusten ja -tavoitteiden toimeenpanemiseksi tarvittaisiin siis myös Suomessa Yhden vuoden tilanteeseen perustuva arvio sisältää kuitenkin paljon epävarmuutta varsinkin sääolojen vuosittaisen vaihtelun vuoksi.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan direktiiviehdotuksen terveyshyödyt jäävät Suomessa moniin EU-maihin ja keskimäärin EU:in verrattuna vähäisemmiksi erityisesti sen vuoksi, että meillä ilmanlaatu on jo nykyisin merkittävästi muita maita parempi. Myönteisiä vaikutuksia ilmanlaatuun Suomessa aiheutuisi Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan ennen kaikkea direktiiviehdotuksen ja nykyisen sekä tulevan EU:n päästösääntelyn yhteisvaikutuksesta, mitkä vähentävät Suomeen tulevaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeumaa erityisesti pienhiukkasten osalta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan ilmansaasteet aiheuttavat vuodessa noin 2000 ennen aikaisista kuolemantapausta sekä 30 000 terveen elinvuoden menetystä (DALY). Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos on tuonut esiin, että YK:n kaukokulkeutumissopimuksen alaisen Göteborgin pöytäkirjan skenaariotyössä on arvioitu, että Suomessa voidaan vuoteen 2050 mennessä

karkeasti puolittaa ilmansaasteiden nykyiset pitoisuudet, mikä tarkoittaisi kuolleisuuden alenemista korkeintaan n. 800–1000 tapauksella vuodessa ja vähentäisi menetettyjen terveiden elinvuosien määrää (DALY) 15 000:lla. Vuoteen 2030 mennessä tästä voisi toteutua direktiiviehdotuksen tuella maksimissaan noin kolmasosa.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan direktiiviehdotus olisi merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta.

Direktiiviehdotuksen tavoitteet ja vaatimukset liittyvät ilmanlaadun parantamiseen ja huonosta ilmanlaadusta aiheutuvien ympäristö- ja terveyshaittojen vähentämiseen. Tätä kautta direktiiviehdotus liittyy osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä.

Direktiiviehdotuksen vaatimukset ilmanlaadun turvaamista koskeviin suunnitelmiin liitettävästä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta liittyvät ensinnäkin perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kyseiset vaatimukset liittyvät myös perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaiseen kansanvaltaan kuuluvan yksilön oikeuteen osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen sekä perustuslain 21 §:n 1 momentin sisältämään säännökseen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsiteltyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Direktiiviehdotuksen vaatimukset yleisön saataville maksutta esimerkiksi internetin välityksellä asetettavista ilmanlaatuun liittyvistä tiedoista toteuttavat ensinnäkin perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisuusperiaatteeseen liittyvää tiedonsaantioikeutta. Kyseiset vaatimukset liittyvät myös perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaiseen kansanvaltaan kuuluvaan yksilön oikeuteen osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen.

Direktiiviehdotuksen sääntely terveyshaittoja koskevista vahingonkorvauksista sisältää vaatimuksia, jotka kohdistuvat sekä haitankärsijän ja viranomaisten välisiin suhteisiin. Sääntely liittyy perustuslain 118 §:ssä turvattuun oikeuteen vaatia vahingonkorvausta oikeudenloukkauksesta tai vahingosta, joka on aiheutunut virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä.

Direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskevilla vaatimuksilla on liittymäpinta perustuslaissa ja EU:n perusoikeuskirjassa säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, joka tulee huomioida myös EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa ja täytäntöön pantaessa. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Ehdotettu menettämisseuraamuksen kaltainen sakkorangaistus olisi merkityksellinen myös perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta.

Direktiiviehdotus tarkoittaisi kunnille jo nykyisin ympäristönsuojelulaissa säädettyjen ilmanlaadun seurantaan ja ilmanlaadun turvaamiseen liittyvien tehtävien täsmenämistä. Tätä kautta

direktiiviehdotus olisi merkityksellinen perustuslain 121 §:n kannalta. Kyseisen säännöksen mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Valtioneuvoston alustavan kannan mukaan ehdotus olisi merkityksellinen myös seuraavien Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten kannalta: 2 artiklan mukainen oikeus elämään, 6 artiklassa turvattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynti ja 13 artiklan mukainen oikeus tehokkaan oikeussuojakeinoon.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ehdotus koskee ympäristönsuojelua, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (114/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotus on esitelty neuvoston ympäristötyöryhmässä 18.11.2022. Varsinainen käsittely on käynnistynyt Ruotsin puheenjohtajuuskaudella 23.1.2023. Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei tässä vaiheessa ole vielä tietoa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely/kesken

Komission ehdotus on esitelty ympäristöjaoston (EU23) laajan kokoonpanon kokouksessa 9.11.2022. Luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut ympäristöjaoston laajan kokoonpanon kirjallisessa menettelyssä 3.3.-6.3.2023.

Kirjelmän valmistelussa on kuultu seuraavia ministeriöitä: OM, VM, LVM, TEM, MMM, STM ja PLM. Lisäksi on kuultu Helsingin seudun kuntayhtymää (HSY) ja Ilmatieteenlaitosta.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission ehdotukseen, jolla nykyinen ilmanlaatudirektiivi ja nykyinen metallidirektiivi yhdistettäisiin ja jolla terveyden ja ympäristön suojelemiseksi asetettuja ilmanlaatuvaatimuksia ja – tavoitteita tiukennettaisiin lähemmäs WHO:n suosituksia.

Ilmanlaatuvaatimukset ja –tavoitteet

Valtioneuvosto voi tukea ilmanlaadun raja-arvojen tiukentamisesta lähemmäs WHO:n suosituksia, varoituskynnysten säätämistä pienhiukkasille ja hengitettävälle hiukkasille sekä metallien ja bentso(a)pyreenin tavoitearvojen muuttamista raja-arvoiksi. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Suomessa on muutamia teollisuuslaitoksia, joiden lähellä metallien ja bentso(a)pyreenin, ja rikkidioksidin raja-arvot voivat ylittyä. Valtioneuvosto korostaa, että näiden laitosten päästöjä ei voida raja-arvojen ylitystilanteissa suoraan tiukentaa kuntien laatimilla ilmansuojelusuunnitelmissa. Jos ylitys johtuu teollisuuslaitoksen normaalitoiminnan päästöistä, pitoisuuksien alentamiseen tarvitaan laitoksen ympäristölupapäätöksen muutos.

Valtioneuvosto voi tukea myös otsonin tavoitearvojen ja pitkän aikavälin tavoitteiden tiukentamista lähemmäs WHO:n suosituksia.

Lisäksi valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että väestön keskimääräistä altistumisen vähentämistavoitetta ja -velvoitetta koskeva sääntely laajennettaisiin koskemaan pienhiukkasten lisäksi myös typpidioksidia. Tätä voidaan pitää perusteltuna sen vuoksi, että jatkuva altistuminen typpidioksidille lisää yleisiä hengityselinoireita väestötasolla. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös kyseisen sääntelyn tiukennuksiin, sillä niiden tavoitteena on laskea väestön keskimääräistä altistumista pienhiukkasille ja typpidioksidille lähemmäs WHO:n suosittelemia pitoisuusmääriä.

Eräisiin ilmanlaatuvaatimuksiin liitetyt poikkeukset

Valtioneuvosto suhtautuu pääosin myönteisesti niihin sisällöllisiin muutoksiin, joita ehdotetaan eräisiin ilmanlaatuvaatimuksiin liitettyihin poikkeuksiin. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä pyrkiä varmistamaan, että myös bentso(a)pyreeni sisällytettäisiin määräaikaisten pidentämistä koskevan poikkeuksen piiriin. Määräajan pidentäminen olisi Suomen näkökulmasta perusteltua, koska meillä suurin osa bentso(a)pyreenin päästöistä on peräisin puun pienpoltosta vanhoissa tulisijoissa. Näiden päästöjen vähentäminen nopeilla toimilla on haastavaa muun muassa tulisijakannan uudistumistahdin hitauden vuoksi.

Jatkovalmistelussa tulisi myös pyrkiä selvittämään, onko hiekoitusta ja suolausta koskevasta poikkeussääntelystä poistettu komission ohjeidenantovaltuus tarkoitus korvata komission täytäntöönpanosäädöksellä tai komission delegoidulla säädöksellä. Hiekoitusta ja suolausta koskeva poikkeussääntely siihen liittyvine soveltamisohjeineen on ollut ja on jatkossakin Suomelle tärkeä.

Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että viimeaikaisten tutkimusten perusteella hiekoitus on ainakin pääkaupunkiseudulla pienempi katupölyn lähde verrattuna nastarenkaiden aiheuttamaan asfalttipölyyn, jonka osuudeksi on paikoin arvioitu 50 % katujen varsilla ja pääteiden varsilla vieläkin enemmän. Nastarenkaiden aiheuttamat hiukkaspäästöt eivät ole teiden hiekoitusta ja suolausta koskevan poikkeussääntelyn piirissä. Tutkimusten perusteella kitkarenkaiden hiukkaspäästöt ovat nastarenkaita pienemmät. Asia on huomioitu niin sanotun päästökattodirektiivin (EU) 2016/2284 edellyttämässä kansallisessa ilmansuojeluohjelmassa vuodelle 2030. Ohjelmassa yhtenä toimenpiteenä on nastarenkaiden käyttörajoitusten selvittäminen tietyillä alueilla sekä informaatio-ohjauksen lisääminen autoilijoille ilmanlaadun ja turvallisuuden kannalta parhaista rengasvalinnoista.

Ilmanlaadun seuranta-vaatimukset

Valtioneuvosto kannattaa ilman epäpuhtauksien pitoisuuksiin perustuviin mittausvelvollisuuksiin liittyvien arviointikynnysten yksinkertaistamista ja tiukentamista.

Valtioneuvosto kannattaa myös uusia mustaa hiiltä, ultrapieniä hiukkasia ja ammoniakkia koskevia jatkuvatoimisia pitoisuuksista riippumattomia mittausvelvollisuuksia, jotka ovat osa kaupunkitausta-alueen ja maaseututausta-alueen supermittausasemia koskevia velvoitteita. Myös WHO suosittelee mustan hiilen ja ultrapienien hiukkasten seurantaan. Ammoniakki lisää ultrapienien hiukkasten ja pienhiukkasten muodostumista, minkä vuoksi sen seuranta on perusteltua. Valtioneuvoston arvion mukaan mittausvelvollisuudet edistäisivät kyseisten epäpuhtauksien ympäristö- ja terveysvaikutuksiin liittyvän tiedon systemaattista keräämistä Suomessa ja koko EU:n alueella.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että maaseudulle sijoitettavien supermittausasemien hyödyt jäävät komission ehdotuksessa epäselväksi. Suurin osa ilman epäpuhtauksille altistumisesta tapahtuu kaupungeissa. Tätä taustaa vasten valtioneuvosto arvioi, että maaseututausta-alu-

eiden supermittausasemien lukumäärä vaikuttaa ylimitoitetulta verrattuna kaupunkitausta-alueiden supermittausasemien lukumäärään harvaan asutuissa ja pinta-alallaan suurissa maissa, kuten Suomessa. Valtioneuvoston kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa on jo useita maaseutuasemia, jotka soveltuisivat direktiivin tarkoittamiksi maaseututausta-alueen supermittausasemiksi. Voisi olla kustannustehokasta jakaa vaadittavat mittaukset useamman maaseutuaseman kesken niin, että jokaisen aseman ei tarvitsisi mitata kaikkia epäpuhtauksia. Valtioneuvosto katsoo siten, että jatkoneuvotteluissa edellä mainittuja asioita olisi syytä selvittää ja pyrkiä siihen, että lopullisessa direktiivissä kyseisissä mittausvaatimuksissa olisi joustoa mittausasemien määrissä ja niissä mitattavissa epäpuhtauksissa, jotta seurannan kustannukset pysyisivät Suomen kannalta kohtuullisella tasolla suhteessa seurannasta Suomessa saataviin hyötyihin.

Lisäksi eräät kaupunkitausta-alueiden supermittausasemia koskevat mittausvelvoitteet vaikuttavat valtioneuvoston arvion mukaan Suomen ilmanlaatutilanteen perusteella ylimitoitetuilta. Tämä koskee esimerkiksi metallien (arseeni, nikkeli, kadmium ja elohopea) ja PAH-yhdisteiden jokavuotista mittaamista kaupunkitausta-alueen supermittausasemilla epäpuhtauspitoisuuksista riippumatta. Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota siihen, että kaupunkitausta-alueen supermittausasemilla vaadittavia hiukkasten hapettamispotentiaalin mittauksia on tehty vasta muutamassa maassa Euroopassa, ja lähinnä kampanjaluontoisesti. Näin ollen kyseinen uusi jatkuva-toiminen pitoisuuksista riippumaton mittausvaatimus on EU-tasolla ja myös Suomessa nykytilanteeseen nähden erittäin vaativa.

Ultrapienten hiukkasten terveysvaikutusten perusteella valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös ehdotettuun uuteen supermittausasemista erilliseen velvollisuuteen mitata ultrapienten hiukkasten pitoisuuksia korkeiden pitoisuuksien mittauspaikoissa. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että näitä korkean pitoisuuksien mittauspaikkoja esitetään ultrapienille hiukkasille niukasti, ja siihen, että kyseinen mittausvelvollisuus ei kata lainkaan mustaa hiiltä. Kuten jo edellä on tuotu esiin, että WHO suosittelee sekä ultrapienten hiukkasten että mustan hiilen mittauksia. Ihmisten altistuminen on suurinta kaupungeissa, joten ultrapienten hiukkasten ja mustan hiilen pitoisuuksia olisi perusteltua mitata useammassa korkeiden pitoisuuksien mittauspaikoissa. Ultrapienten hiukkasten ja mustan hiilen pitoisuudet vaihtelevat voimakkaasti erilaisissa kaupunkiympäristöissä, minkä vuoksi kokonaiskuvan saaminen pitoisuuksista ja niiden kehittymisestä vaatisi useampia mittauspaikkoja. Jatkoneuvotteluissa olisi syytä pyrkiä vaikuttamaan niin, että nämä seikat huomioitaisiin lopullisessa direktiivissä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että ilmanlaadun mallintaminen olisi pakollinen seurantamenetelmä niissä tilanteissa, joissa pitoisuudet ylittävät raja-arvon. Mallintamalla pystytään arvioimaan raja-arvon ylityksen alueellista laajuutta, mikä on oleellinen tieto, kun kohdennetaan entistä tehokkaampia ilmansuojelutoimenpiteitä. Vastaavaa mallintamisvelvollisuutta ei valtioneuvoston käsityksen mukaan kuitenkaan tulisi liittää tilanteisiin, joissa pitoisuudet ylittävät otsonin tavoitearvon. Tämä varauksellinen kanta perustuu siihen, että ilmanlaatu-tavoitteisiin kuuluvat tavoitearvot eivät ole oikeudelliselta luonteeltaan sitovia, toisin kuin ilmanlaatuvaatimuksiin kuuluvat raja-arvot. Näin ollen tavoitearvoihin ei tulisi liittää täysin vastaavia seurantamenetelmävaatimuksia kuin raja-arvoihin.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että ilmanlaadun mittauspaikkojen riittävyyden tarkistamiseen viiden vuoden välein vaaditaan mallintamista tai suuntaa antavia mittauksia. Jatkoneuvotteluissa tulisi pyrkiä varmistamaan, että näiden seurantamenetelmien käyttö ei tässä vaiheessa olisi pakollista. Kustannustehokkuuden näkökulmasta asiantuntija-arvion tulisi riittää, jos ilmanlaatutilanne tunnetaan riittävän tarkasti aiempien mittausten tai mallinnusten perusteella.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen vertailulaboratorion akkreditointivaatimusten tuken-tamista voidaan pitää perusteltuna arvioitaessa asiaa koko EU:n näkökulmasta.

Ilmanlaatuun liittyvien tietojen asettaminen yleisön saataville ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus

Valtioneuvosto voi pääosin tukea ehdotuksia, joiden nojalla yleisön saataville asetettaisiin nykyistä laajemmin ja yksityiskohtaisempia ilmanlaatuun liittyviä tietoja. Jatkoneuvottelussa tulisi kuitenkin pyrkiä vaikuttamaan niin, että kansallisesti on mahdollista jatkaa Euroopan ympäristökeskuksen indeksiä ajantasaisempaan tuntikohtaiseen tietoon perustuvan ilmanlaatuindeksin käyttöä, ellei Euroopan ympäristökeskus itse kehittä uutta tuntipohjaista indeksiä.

Valtioneuvosto voi tukea ehdotetussa muodossa olevia muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia vaatimuksia.

Ilmanlaadun turvaamiseksi laadittavat suunnitelmat

Valtioneuvosto voi pääosin tukea sekä ilmansuojelusuunnitelmaa, että lyhyen aikavälin suunnitelmaa koskevan sääntelyn tiukennuksia. Valtioneuvosto voi myös kannattaa ehdotusta, jonka mukaan altistumisen vähennysvelvoitteiden ylittyessä tulisi laatia NUTS 1 aluejaon mukaisesti valtakunnallinen ilmansuojelusuunnitelma. Väestötason altistumisen vähentämiseksi tarvitaan nimenomaan valtakunnallisia toimia.

Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti tiukennukseen, jonka mukaan jatkossa tulisi laatia valtakunnallinen ilmansuojelusuunnitelma otsonin tavoitearvojen ylittyessä. Kuten valtioneuvosto on jo edellä tuonut esiin, ilmanlaatuvaatotteisiin kuuluvat tavoitearvot eivät ole oikeudelliselta luonteeltaan sitovia, toisin kuin ilmanlaatuvaatotteisiin kuuluvat raja-arvot, varoituskynnykset ja altistumisen vähennysvelvoitteet. Tavoitearvojen ylitystilanteisiin ei siksi pitäisi lähtökohtaisesti liittää samankaltaista ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvollisuutta, kuin mainittuihin ilmanlaatuvaatotteisiin. Lisäksi valtioneuvosto on jo edellä suhteellisuusperiaatetta koskevassa arvioissa tuonut esiin, että otsonin pitoisuuksien vähentämistä ei saavuteta jäsenvaltiotasoin tai alueellisin toimin, vaan tarvitaan koko EU-aluetta koskevia yhtenäisiä päästörajoitustoimia, jotka kohdistuvat otsonia muodostaviin epäpuhtauksiin. Suomessa olisi siis haastavaa löytää kansallisia toimia ilmansuojelusuunnitelmaan otsonin pitoisuuksien vähentämiseksi, sillä otsoni muodostuu pääosin muualla ja kulkeutuu Suomeen. Tästä samasta syystä valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että otsonin tavoitearvot ovat mukana valtioiden rajat ylittävää ilman pilaantumista koskevan sääntelyn piirissä. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä selventämään, minkälaisista toimista otsonin pitoisuuksien vähentämiseksi jäsenvaltiot voisivat mainittua sääntelyä soveltaessaan keskenään sopia, kun otetaan huomioon, että kaikkien jäsenvaltioiden tulisi lähtökohtaisesti noudattaa yhtenäistä EU:n päästörajoitussääntelyä. Jatkoneuvotteluissa tulisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että direktiiviin ei jäisi sellaisia vaatimuksia, joilla ei käytännössä voida vaikuttaa otsonin pitoisuuksiin.

Raportointi komissiolle

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komissiolle raportoitavien tietojen määräajan tiukentamiseen yhdeksästä kuukaudesta neljään kuukauteen. Ehdotettu määräaika ei mahdollistaisi raportoitavien ilmanlaatatietojen luotettavuuden tarkistamista ja raportoitavien tietojen laatu heikkenisi nykyiseen verrattuna.

Vahingonkorvaukset terveyshaitoista ja seuraamukset

Valtioneuvosto toteaa, että vahingonkorvauksia terveyshaitoista koskeva ehdotus ja seuraamuksia koskeva ehdotus ovat monessa suhteessa samankaltainen kuin keväällä 2022 annetussa teollisuuspäästädirektiivin muuttamista koskevassa ehdotuksessa. Sitä koskevassa U-kirjelmässä 50/2022 vp esitettyyn voidaan pitkälti viitata myös nyt kyseessä olevan ehdotuksen yhteydessä,

kunhan otetaan huomioon se seikka, että nyt ei ole kyse suoraan toiminnanharjoittajiin, vaan toimivaltaisiin viranomaisiin kohdistuvista velvoitteista.

Valtioneuvosto suhtautuu U-kirjelmään 50/2022 vp kirjatulla tavalla varauksellisesti vahingonkorvauksia terveyshaitoista koskevan ehdotuksen yksityiskohtiin, jotka poikkeavat kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön ratkaisuisista. Tämä koskee muun muassa mahdollisuutta ryhmäkanteisiin terveyshaittoja koskevissa vahingonkorvauksissa sekä vahingonkorvauskanteen vanhentumisaikaa ja sen laskemisajankohtaa. Jatkoneuvotteluissa tulisi näin ollen pyrkiä siihen, että nämä seikat jätetään nimenomaisen EU-sääntelyn sijasta kansallisen prosessiautonomian piiriin.

Seuraamuksia koskevasta ehdotuksesta valtioneuvosto toteaa ensinnäkin, että jatkoneuvotteluissa tulisi selventää, edellyttääkö direktiivi seuraamusten kohdentamista myös viranomaisiin, ja pyrkiä varmistamaan kansallinen liikkumavara näiltä osin (kuten PeVL 37/2021 vp). Seuraamuksia määritettäessä huomioitavien kriteerien osalta päällekkäisyydet olisi syytä pyrkiä poistamaan. Lisäksi valtioneuvosto suhtautuu U-kirjelmään 50/2022 vp kirjatulla tavalla varauksellisesti eräisiin ehdotuksen yksityiskohtiin, jotka poikkeavat kansallisen seuraamusjärjestelmän ratkaisuisista. Tämä koskee erityisesti menettämisseuraamuksen kaltaista sakkorangaistusta sekä oikeushenkilölle määrättävää sakkoa ja sen määräytymisperusteita siltä osin kuin kyse on rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Mainittuun U-kirjelmään viitaten jatkovalmistelussa tulee pyrkiä varmistamaan, että seuraamuksia koskevissa vaatimuksissa löydetään ratkaisu, joka on yhteen sovitettavissa suomalaisen seuraamusjärjestelmän kanssa ja joka turvaa riittävän kansallisen liikkumavaran ja joustavuuden. Jatkoneuvotteluissa on huomioitava myös ympäristörikosdirektiiviehdotuksen vaatimukset ja se, että rangaistavaksi säädettävät teot voidaan lopullisen direktiivin perusteella kansallisesti määritellä laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Lisäksi valtioneuvosto viittaa päästöportaaliasetusta koskevaan U-kirjelmään 51/2022 vp, jossa on tuotu esiin tarve arvioida hallinnollisten seuraamusten tarpeellisuutta ja niiden soveltumista ympäristönsuojelulain kokonaisuuteen.

Toimivallan siirto komissiolle

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kohdassa 2 selostetut täytäntöönpano- ja säädösvallan siirtoa komissiolle koskevat ehdotukset ovat pääosin asianmukaisia, mutta jatkovalmistelussa olisi syytä pyrkiä varmistamaan, että komissiolle annettava toimivalta on myös hiekoitusta ja suolausta koskevan poikkeussääntelyn soveltamisen kannalta selvää ja täsmällistä.