

Bryssel 17.5.2013
COM(2013) 286 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Komission kertomus teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 30 artiklan 9 kohdan ja 73 artiklan nojalla tehdyistä karjan tehokasvatuksesta ja polttolaitoksista peräisin olevia päästöjä koskevista arvioinneista

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

SISÄLLYSLUETTELO

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Komission kertomus teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 30 artiklan 9 kohdan ja 73 artiklan nojalla tehdyistä karjan tehokasvatuksesta ja polttolaitoksista peräisin olevia päästöjä koskevista arvioinneista	3
1. Johdanto	3
2. Arviointien tausta - IPPC:n uudelleentarkastelu vuosina 2005–2007.....	4
2.1. Tehokasvatus.....	4
2.2. Polttolaitokset, joiden nimellinen lämpöteho on alle 50 MW.....	5
2.3. Polttolaitokset, joiden nimellinen lämpöteho on vähintään 50 MW	6
3. Komission tekemien arviointien yhteydessä tarkastellut vaihtoehdot	6
3.1. Tehokasvatuksesta aiheutuvat päästöt ympäristöön.....	7
3.1.1. Nautakarjan tehokasvatus (73 artiklan 2 kohdan b alakohta)	7
3.1.2. Eriytetyt kapasiteetin raja-arvot eri siipikarjalajien kasvatukselle, mukaan lukien viiriäisten erityistapaus (73 artiklan 3 kohdan a alakohta).....	8
3.1.3. Kapasiteetin raja-arvot erityyppisten eläinten samanaikaiselle kasvatukselle samassa laitoksessa (”sekatilat”) (73 artiklan 3 kohdan b alakohta).....	9
3.2. Polttoaineiden poltosta ilmaan pääsevät päästöt	9
3.2.1. Polttoaineiden poltto laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on alle 50 MW (73 artiklan 2 kohdan a alakohta).....	9
3.2.2. Polttolaitokset, joiden nimellinen lämpöteho on 50 MW tai enemmän (30 artiklan 9 kohta)	10
4. Seuraavat vaiheet	11
5. Päätelmä	13

KOMISSIION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Komission kertomus teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU 30 artiklan 9 kohdan ja 73 artiklan nojalla tehdyistä karjan tehokasvatuksesta ja polttolaitoksista peräisin olevia päästöjä koskevista arvioinneista

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Teollisuuden päästöjä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU (teollisuuspäästädirektiivi)¹ annettiin 24. marraskuuta 2010. Komission alkuperäisestä teollisuuspäästöjä koskevasta direktiiviehdotuksesta² oli käyty toimielinten välillä neuvotteluja kolmen vuoden ajan. Teollisuuspäästädirektiivillä seitsemän teollisuuspäästöihin liittyvää direktiiviä³ laaditaan uudelleen yhdeksi kattavaksi direktiiviksi. Teollisuuspäästädirektiivi tuli voimaan 6. tammikuuta 2011. Jäsenvaltioilla oli kaksi vuotta aikaa saattaa se osaksi kansallista lainsäädäntöään. Teollisuuspäästädirektiivi pannaan kaikilta osin täytäntöön lähivuosina, kun voimassa oleva lainsäädäntö vähitellen korvataan uudella.

Teollisuuspäästädirektiivi kattaa kaikkialla EU:ssa noin 50 000 teollisuuslaitosta seuraavilla aloilla: energiateollisuus, metallintuotanto ja -jalostus, mineraaliteollisuus, kemianteollisuus, jätehuolto sekä tietyt muut alat, kuten sikojen ja siipikarjan tehokasvatus. Teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan kuuluvilla laitoksilla on oltava toimintaansa varten lupa, jonka ehdot perustuvat parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan (BAT). Tarkoituksena on estää, tai kun se ei ole mahdollista, yleisesti vähentää päästöjä ilmaan, veteen ja maaperään sekä vaikutuksia koko ympäristöön. Teollisuuspäästädirektiivissä myös asetetaan eniten pilaaville toiminnoille lujitetut alakohtaiset vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan koko unionissa.

Vaikka lainsäädäntöprosessin aikana huomattava osa ajasta käytettiin teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalan tarkasteluun, soveltamisala säilyi kuitenkin suhteellisen muuttumattomana pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskevaan direktiiviin (IPPC-direktiivi) verrattuna. Lainsäädäntöprosessin aikana todettiin kuitenkin, että joitakin toimintoja on tutkittava lähemmin sen selvittämiseksi, missä määrin ne voivat aiheuttaa pilaantumista ja millä toimilla pilaantumiseen voitaisiin puuttua. Tästä syystä teollisuuspäästädirektiivin 30 artiklan 9 kohdassa ja 73 artiklassa säädetään arviointien tekemisestä. Tässä kertomuksessa käsitellään näitä arviointeja, joiden kohteena ovat seuraavat alat:

- i) Tehokasvatus – EU:ssa harjoitettavan maataloustoiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät päästöinä maaperään, veteen ja ilmaan. EU:n

¹ EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17.

² KOM(2007) 844 lopullinen.

³ Pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskeva direktiivi 2008/1/EY, liuotinpäästöjä koskeva direktiivi 1999/13/EY, jätteenpolttoa koskeva direktiivi 2000/76/EY, suuria polttolaitoksia koskeva direktiivi 2001/80/EY sekä titaanidioksiditeollisuutta koskevat direktiivit 78/176/ETY, 82/883/ETY ja 92/112/ETY.

kaikista ammoniakkipäästöistä yli 90 prosenttia on peräisin maataloudesta, suurelta osin jalostus- ja kasvatustoiminnasta. Ammoniakin vaikutuksesta:

- muodostuu sekundaarisia hiukkasia; hiukkasista aiheutuu terveyshaittoja, jotka vaihtelevat vähäisistä hengitystievaikutuksista aina ennenaikaisiin kuolemiin
- ekosysteemit vaurioituvat hapettumisen ja rehevöitymisen vuoksi; kun liiallisia typpilaskeumia valuu makeisiin vesiin, kasviyhteisöt häiriintyvät ja luonnon monimuotoisuus vähenee.

Teollisuuspäästädirektiivissä asetetut raja-arvot kattavat noin 20 prosenttia kaikista sioista ja 60 prosenttia kaikesta siipikarjasta EU:ssa. Nautakarjatilat eivät kuulu teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan.

- ii) Polttolaitostoiminta – polttoaineiden polttaminen kiinteissä laitoksissa aiheuttaa huomattavia epäpuhtauspäästöjä, mukaan lukien rikkidioksidi, typenoksidit ja hiukkaset. Vaikka teollisuuspäästädirektiiviä sovelletaan moniin suuriin polttolaitoksiin, soveltamisalassa on edelleen aukkoja. Lisäksi voimassa oleva EU:n lainsäädäntö ei kata polttoaineen polttamista laitoksissa, joiden nimellinen lämpöteho on alle 50 MW.

2. ARVIOINTIEN TAUSTA - IPPC:N UUELLEENTARKASTELU VUOSINA 2005–2007

Kun vuosina 2005–2007 tarkasteltiin uudelleen teollisuuspäästölainsäädäntöä – minkä tuloksena esitettiin ehdotus teollisuuspäästädirektiiviksi – komissio totesi, että tietyistä toiminnoista peräisin olevat päästöt vaikuttivat merkittävästi ympäristön pilaantumiseen ja että niitä ei säännelty riittävällä tavalla EU:n lainsäädännössä. Erityisesti tietyntyyppistä tehokasvatusta ja polttoaineen polttamista laitoksissa, joiden nimellinen lämpöteho on alle 50 MW, tutkittiin tarkasti sen selvittämiseksi, olisiko nämä toiminnot sisällytettävä teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan.

Lisäksi komissio arvioi uudelleen EU:n laajuisia päästöjen raja-arvoja, jotka vahvistetaan suurilla polttolaitoksilla koskevassa direktiivissä, ja havaitsi, että monet näistä raja-arvoista eivät olleet riittäviä BAT-tekniikan käyttöönoton varmistamiseksi. Komissio sisällytti teollisuuspäästädirektiiviehdotukseen tarkistettuja raja-arvoja yhdenmukaistukseksi ne BAT-tekniikkaan liittyvien päästötasojen kanssa, sellaisina kuin ne ovat määriteltyinä vuonna 2006 hyväksytyssä suurilla polttolaitoksilla koskevassa BAT-vertailuasiakirjassa⁴. Yhdenmukaistaminen ei kuitenkaan ollut mahdollista joidenkin sellaisten polttolaitosten osalta, joita kyseinen tai jokin muu vertailuasiakirja ei kattanut riittävästi tai lainkaan. Kohdissa 2.1. ja 2.3. annetaan lisätietoja näistä erityisistä arvioinneista, jotka perustuvat komission alkuperäiseen teollisuuspäästädirektiiviä koskevaan ehdotukseen.

2.1. Tehokasvatus

IPPC-direktiivi kattaa seuraavat tehokasvatustyyppit:

- siipikarjan tehokasvatuslaitokset, joissa on yli 40 000 paikkaa siipikarjalle
- sikojen tehokasvatuslaitokset, joissa on yli 2 000 paikkaa (yli 30 kg:n painoisille) tuotantosioille
- sikojen tehokasvatuslaitokset, joissa on yli 750 paikkaa emakoille.

⁴

EUVL C 253, 19.10.2006, s. 5.

Komissio teetti kaksi erityisselvitystä^{5 6} sen määrittämiseksi, millä toimilla voidaan kaikkein kustannustehokkaimmin vähentää maatalouden ammoniakkipäästöjä. Selvityksissä kartoitettiin, miten IPPC-direktiivin soveltamisalaa voitaisiin selkeyttää ja laajentaa. Selvitysten tulosten perusteella komissio esitti vuonna 2007 IPPC-direktiivin uudelleenlaadintaa koskevassa ehdotuksessaan, että

- i) muutetaan siipikarjatiloja koskevia raja-arvoja, jotta voidaan ottaa huomioon eri lintutyypit ja niiden erilaiset ympäristövaikutukset, sekä
- ii) sisällytetään IPPC-direktiiviin sääntö, joka perustuu erittyvää tyyppä kuvaaviin vastaavuustekijöihin, sen määrittämiseksi, kuuluvatko tilat, joilla on eri siipikarjalajeja, tai tilat, joilla on sekä sikoja että siipikarjaa (sekatilat), IPPC-direktiivin soveltamisalaan.

Molemmat lainsäätäjät katsoivat, että komission ehdottamia muutoksia ei tässä vaiheessa pitäisi sisällyttää osaksi lopullista lainsäädäntötekstiä, vaan olisi tehtävä lisäarviointia sen määrittämiseksi, mitä toimia olisi toteutettava – jos lainkaan. Tällaisten arviointien olisi oltava kaikenkattavia eli niissä olisi otettava huomioon kaikki tällaisten maatalousalan toimintojen ympäristövaikutukset.

2.2. Polttolaitokset, joiden nimellinen lämpöteho on alle 50 MW

IPPC-direktiivin liite I kattaa polttolaitokset, joiden nimellinen lämpöteho on yli 50 MW. Vuonna 2005 laaditun ilman pilaantumista koskevan teemakohtaisen strategian⁷ yhteydessä arvioitiin kuitenkin, että pienempien polttolaitosten osuus keskeisten ilman epäpuhtauksien kokonaispäästöistä (SO₂, NO_x ja hiukkaset) EU:ssa on merkittävä.

Siksi IPPC-direktiivin uudelleentarkastelun yhteydessä vuosina 2005–2007 tarkasteltiin useita vaihtoehtoja sellaisista polttolaitoksista peräisin olevien päästöjen vähentämiseksi, joiden nimellinen lämpöteho on 20–50 MW. Tarkastelun tulos oli se, että arvioidut terveyshyödyt, joita tämäntyyppisistä laitoksista peräisin olevien päästöjen sääntelystä saataisiin, ylittäisivät taloudelliset noudattamiskustannukset eri skenaarioissa, joissa sovelletaan erilaisia EU:n laajuisia päästöjen raja-arvoja⁸.

Siksi komissio esitti teollisuuspäästöjä koskevassa direktiiviehdotuksessaan, että mainittuun direktiiviin sisältyvää kapasiteetin raja-arvoa madallettaisiin, jotta voitaisiin kattaa kaikki polttolaitokset, joiden nimellinen lämpöteho on vähintään 20 MW. Lainsäädäntövallan käyttäjät eivät kuitenkaan hyväksyneet tätä vaan valitsivat IPPC-direktiivissä säädetyn 50 MW:n raja-arvon.

Koska näistä laitoksista peräisin olevat päästöt ovat merkittäviä, teollisuuspäästödirektiivin 73 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään, että komissio arvioi tarvetta rajoittaa kaikkein sopivimmalla tavalla päästöjä, jotka ovat peräisin alle 50 MW:n polttolaitoksista. Arvioinnin yhteydessä oli tarkoitus korostaa ilmaan pääseviä päästöjä, koska näillä toiminnoilla on todettu olevan vaikutuksia ilmanlaatuun.

⁵ *Measures in agriculture to reduce ammonia emission*, loppuraportti komissiolle, IIASA, kesäkuu 2007.

⁶ *Impact assessment of a possible modification of the IPPC Directive* -asiakirja, joka koskee tehokasvatusta (laadittu osana *Integrated measures in agriculture to reduce ammonia emissions* -hanketta, toteuttajana Alterra, Wageningen UR, EuroCare, Bonnin yliopisto ja A&F), kesäkuu 2007.

⁷ KOM(2005) 446 lopullinen.

⁸ *Assessment of the benefits and costs of the potential application of the IPPC Directive (96/61/EC) to industrial combustion installations with 20-50 MW rather thermal input*, raportti Euroopan komissiolle, AEA Technology, lokakuu 2007.

2.3. Polttolaitokset, joiden nimellinen lämpöteho on vähintään 50 MW

Suuria polttolaitoksia koskevassa direktiivissä vahvistetut rikkidioksidin, typen oksidien ja hiukkaspäästöjen raja-arvot, joita sovelletaan polttolaitoksiin, joiden nimellinen lämpöteho on vähintään 50 MW, ovat vähimmäisvaatimuksia, eikä niillä rajoiteta IPPC-direktiivissä asetettujen vaatimusten soveltamista. Erityisesti BAT-tekniikan käyttö voisi johtaa siihen, että lupiin kirjataan tiukemmat päästöjen raja-arvot. IPPC-direktiivin uudelleentarkastelun yhteydessä vuosina 2005–2007 todettiin kuitenkin, että näitä raja-arvoja käytettiin usein ”oletustasoina” lupaehtojen määrittämisen yhteydessä, vaikka ne olivat monissa tapauksissa huomattavasti korkeammat kuin BAT-tekniikkaan liittyvät päästötasot. Siksi pelkästään noudattamalla suuria polttolaitoksia koskevassa direktiivissä asetettuja raja-arvoja ei voitu varmistaa BAT-tekniikan käyttöönottoa, ja tämä käytäntö on syy sille, miksi BAT-tekniikkaa ei ole otettu riittävällä tavalla käyttöön tällä alalla. Tästä on koitunut vakavia vaikutuksia ympäristölle ja terveydelle, sillä suuret polttolaitokset aiheuttavat huomattavia rikkidioksidi-, typen oksidi- ja hiukkaspäästöjä. Näitä vaikutuksia voitaisiin vähentää huomattavasti, jos BAT-tekniikka otettaisiin käyttöön kokonaisuudessaan⁹.

Teollisuuspäästädirektiivissä EU:n laajuiset päästöjen raja-arvot on yhdenmukaistettu suuria polttolaitoksia koskevassa BAT-vertailuasiakirjassa mainittujen BAT-tasojen kanssa. Samalla on selvennetty, että nämä raja-arvot ovat vähimmäisvaatimuksia. Joidenkin suurien polttolaitosten osalta BAT-vertailuasiakirjoissa ei kuitenkaan ole määritelty BAT-tekniikkaan liittyviä päästötasoja. Tämän tuloksena jäljempänä esitetyille ryhmille (teollisuuspäästädirektiivin 30 artiklan 8 ja 9 kohta) ei ole määritelty EU:n laajuisia päästöjen vähimmäisraja-arvoja teollisuuspäästädirektiivin liitteessä V tai niiden osalta on säilytetty suuria polttolaitoksia koskevassa direktiivissä asetetut rajat-arvot:

- (a) dieselmoottorit
- (b) soodakattilat laitoksissa, joissa valmistetaan massaa puusta tai muista kuitumateriaaleista
- (c) jalostamojen polttolaitokset, jotka käyttävät omaan kulutukseensa raakaöljyn jalostamisesta saatuja tislaus- ja konversiojäännöksiä yksin tai yhdessä muiden polttoaineiden kanssa
- (d) polttolaitokset, jotka käyttävät muita kaasuja kuin maakaasua
- (e) kemiallisten laitosten polttolaitokset, joissa käytetään nestemäisiä tuotantojäännöksiä muuna kuin kaupallisena polttoaineena omaan käyttöön
- (f) teollisuuspäästädirektiivin 30 artiklan 9 kohdassa säädetään, että näiden laitostyyppien osalta komissio tarkastelee BAT-tekniikan pohjalta tarvetta vahvistaa EU:n laajuisia päästöjen raja-arvoja tai muuttaa liitteessä V vahvistettuja päästöjen raja-arvoja.

3. KOMISSION TEKEMIEN ARVIOINTIEN YHTEYDESSÄ TARKASTELLUT VAIHTOEHDOT

Komissio on saanut päätökseen teollisuuspäästädirektiivissä vaaditut arvioinnit. Komissio tukeutui tässä yhteydessä sekä uusiin että sellaisiin tietoihin, jotka oli kerätty alkuperäisen IPPC-direktiivin uudelleentarkastelun yhteydessä. Lisäksi

⁹ *Evaluation of the costs and benefits of the implementation of the IPPC Directive on Large Combustion Plant*, AEA Technology, heinäkuu 2007.

komissio on arvioinut 30 artiklan 9 kohdassa tarkoitettujen suurien polttolaitosten tilannetta. Tämän työn tulokset esitetään jäljempänä yhteenvetona.

3.1. Tehokasvatuksesta aiheutuvat päästöt ympäristöön

3.1.1. Nautakarjan tehokasvatus (73 artiklan 2 kohdan b alakohta)

Komissio on todennut, että nautakarjankasvatus kattaa EU:ssa noin 90 miljoonaa eläintä. Tämä luku kattaa lypsykarjan (27 prosenttia), hiehot (7 prosenttia) ja muut nautaeläimet (66 prosenttia). Nautakarjaa kasvatetaan noin 3,5 miljoonalla tilalla niin keskitetyillä suurtiloilla kuin pelkästään yhden lehmän käsittävillä pientiloilla. Kun otetaan huomioon kaikki lehmien pitoon liittyvät näkökohdat, kuten ruokkiminen ja lannan käsittely, nautakarjankasvatuksesta aiheutuu nykyään ilmaan ammoniakkipäästöjä noin 1 500 kt/vuosi (41 prosenttia EU:n kokonaisammoniakkipäästöistä) ja metaanipäästöjä 7 000 kt/vuosi (2 prosenttia EU:n kokonaismetaanipäästöistä). Nautakarjankasvatuksesta peräisin olevat nitraatit ovat myös suuri pohja- ja pintavesien pilaantumisen lähde. EU pyrkii torjumaan tällaista pilaantumista nitraattidirektiivin¹⁰ avulla.

Komission tekemässä arvioinnissa on tarkasteltu sekä rajoittamistoimia, joilla päästöjä voidaan vähentää kaikkein kustannustehokkaimmalla tavalla, että sääntely- tai lainsäädäntövaihtoehtoja, joiden nojalla nämä toimet toteutetaan. Komissio tutki, millaisia rajoittamistekniikoita EU:ssa on saatavilla, ja teki päätelmänsä voimassa olevan sen kansallisen lainsäädännön perusteella, jossa määritellään BAT-tekniikka ammoniakkipäästöjen vähentämiseksi. Tämä koskee toimia, joilla varmistetaan hyvien maatalouskäytäntöjen käyttö yleisessä tilanhoidossa, ruokintastrategioiden soveltamisessa, eläinsuojien suunnittelussa, lannan ja lietteen varastoinnissa ja käsittelyssä sekä lannan ja lietteen sijoittamisessa maaperään.

Toimenpiteiden täytäntöönpanoa silmällä pitäen komissio analysoi vaihtoehtoja, joita soveltamalla voitaisiin vähentää nautakarjasta aiheutuvia ilmaan pääseviä päästöjä kaikkialla EU:ssa. Näitä vaihtoehtoja olivat erityisesti

- yhteistyön tekeminen jäsenvaltioiden ja maatalousyritysten kanssa vapaaehtoisten järjestelmien kehittämiseksi tai laajentamiseksi, jotta voidaan edistää päästöjä rajoittavien toimien käyttöönottoa
- nautakarjatilojen sisällyttäminen osaksi teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaa
- sellaisen erityisen lainsäädännön laatiminen, jonka kohteena ovat nautakarjan tehokasvatuksesta peräisin olevat päästöt
- täydentäviin ehtoihin liittyvien toimien toteuttaminen EU:n yhteisen maatalouspolitiikan alalla sekä
- muun lainsäädännön muuttaminen; muutetaan esimerkiksi direktiiviä 91/676/ETY, joka koskee vesien suojelemista maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.

Rajoittamistoimien osalta on huomattava, ettei BAT-tekniikan käyttö liity pelkästään teollisuuspäästädirektiivin täytäntöönpanoa koskevaan vaihtoehtoon, vaan olisi tutkittava, miten sitä voitaisiin soveltaa kaikissa tarkastelluissa vaihtoehtoissa.

¹⁰ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.

On kehitetty kolme eri skenaariota sen mukaan, pyritäänkö BAT-tekniikalla vähentämään ammoniakkipäästöjä vähän, kohtalaisesti vai paljon. Näissä skenaarioissa ammoniakkipäästöjä voitaisiin vähentää 109–188 kt/vuodessa verrattuna perusskenaarioon, joka koskee yli 50 eläimen lypsykarjatiloja. Muiden yli 50 naudan karjatilojen osalta päästövähennyspotentiaali on 59–108 kt/vuodessa. Hallinto- ja noudattamiskustannusten analysointi osoittaa, että BAT-tekniikan soveltamisesta aiheutuu maanviljelijöille enemmän hyötyä kuin kustannuksia tilakoosta riippumatta. On kuitenkin huomattava, että mitä suurempi tilakoko, sitä suuremmat hyödyt, ja että kustannus-hyötysuhde on parempi lypsykarjatiloihin kuin muilla nautakarjatiloihin. Lisäksi jos teollisuuspäästödirektiivin lupajärjestelmää sovellettaisiin kokonaisuudessaan kaikkiin tällaisiin tiloihin, noin 12 prosenttia kaikista lypsykarjatilasta ja 23 prosenttia muista karjatilasta tarvitsisi luvan. Tämän seurauksena yli 400 000 tilaa kuuluisi ensi kertaa teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan. Nautakarjatilojen enemmistö jäisi kuitenkin edelleenkin teollisuuspäästödirektiivin lupajärjestelmän ulkopuolelle eli suurimpaan osaan nautakarjatiloilta peräisin olevista päästöistä ei voitaisi puuttua EU:n lainsäädännöllä.

3.1.2. *Eriytetyt kapasiteetin raja-arvot eri siipikarjalajien kasvatukselle, mukaan lukien viiriäisten erityistapaus (73 artiklan 3 kohdan a alakohta)*

Komissio on tutkinut kolmea mahdollista lähestymistapaa kapasiteetin raja-arvojen eriyttämiseksi eri siipikarjalajien kasvatuksen alalla:

- (1) karjayksiköt (KY) – KY:n avulla vertaillaan tai yhdistellään eri lajien tai ryhmien eläinmääriä eläinten ruokintatarpeen perusteella. Yksi KY vastaa yhtä lehmää, joka painaa 600 kg ja tuottaa 3 000 litraa maitoa vuodessa
- (2) erittyvää tyyppiä kuvaavat tekijät – vertailuja tehdään keskimääräisen vuosittaisen eläinmäärän tyyppien erityyppien perusteella sekä
- (3) eläinekvivalentti – tasapainotettu lähestymistapa, joka perustuu erittyvää tyyppiä ja fosforia kuvaaviin tekijöihin sekä muihin muuttujiin; eläinekvivalenttia sovelletaan tällä hetkellä yhdessä jäsenvaltioissa.

Näitä lähestymistapoja on tarkasteltu teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvia siipikarjatiloja koskevien raja-arvojen muuttamista silmällä pitäen. Koska ympäristövaikutukset ovat hyvin pitkälle samat niin 2 000 paikan sikatiloilla kuin 40 000 paikan broileritiloilla, muita siipikarjatyyppejä koskevat raja-arvot on laskettu 40 000 -paikkaista broileritilaa koskevan raja-arvon perusteella. Näiden kolmen lähestymistavan soveltaminen osoittaa, että raja-arvoissa, joita eri siipikarjalajeille voidaan asettaa teollisuuspäästödirektiivin nojalla, on huomattavia eroja. Broilerikananpoikia tyypillisesti pienempiä siipikarjalajeja koskevat raja-arvot saattaisivat nousta huomattavasti; viiriäisten osalta tämä tarkoittaisi jopa 85 000–320 000:tta paikkaa. Broilerikananpoikia tyypillisesti suurempia siipikarjalajeja koskevat raja-arvot taas laskisivat: esimerkiksi kalkkunatiloilla tämä tarkoittaisi 9 200–21 000:tta paikkaa sovelletusta lähestymistavasta riippuen.

Kaikissa kolmessa laskentamenetelmässä, ottaen huomioon EU:n erilaiset siipikarjatilat, raja-arvojen muuttaminen johtaa aina nettolisäykseen teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvien siipikarjatilojen lukumäärässä. Näistä muutoksista tehdyt kustannus-hyötylaskelmat osoittavat, että muutosten myötä teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan sisällytettäisiin 900–3 200 laitosta. Vaikka kaikissa tapauksissa noudattamiskustannukset jäisivät huomattavasti ammoniakin vähentämisestä aiheutuvia ympäristöhyötyjä pienemmiksi,

ammoniakkipäästöjä voitaisiin vähentää ainoastaan 4–35 kt/vuodessa. Vuosittaisen nettohyödyn arvioidaan olevan 30 miljoonaa–1 miljardi euroa vuodessa. Lisäksi BAT-teknikka tuottaisi lisähyötyä, koska hiukkas- ja hajupäästöt vähenisivät.

3.1.3. *Kapasiteetin raja-arvot erityyppisten eläinten samanaikaiselle kasvatukselle samassa laitoksessa ("sekatilat") (73 artiklan 3 kohdan b alakohta)*

Teollisuuspäästädirektiivin 73 artiklan 3 kohdan b alakohtaan (sekatilat) nojalla tehty arviointi muistuttaa siinä mielessä 73 artiklan 3 kohdan a alakohtaan (eriytetyt kapasiteetin raja-arvot eri siipikarjalajien kasvatukselle) nojalla tehtyä arviointia, että kolme tärkeintä lähestymistapaa, joilla päästöjä painotetaan raja-arvojen johtamiseksi, ovat KY, erittyvää tyyppiä kuvaavat tekijät ja eläinekvivalentti. Komission tekemässä arvioinnissa on todettu, että eräät jäsenvaltiot ovat jo käyttäneet jotakin näistä kolmesta lähestymistavasta sekatiilojen sääntelemiseen. Komissio on BAT-teknikan soveltamisen perusteella johtanut alustavia maatalojen päästövähennyksiä, arvioinut sekatiiloja koskevan säännön soveltamisen kustannuksia ja hyötyjä teollisuuspäästädirektiivin liitteen I yhteydessä sekä laskenut niiden maatalojen kokonaismäärän, joihin asiaa koskevat vaikutukset voivat kohdistua EU:ssa. Tulokset osoittavat, että sekatiilojen sisällyttämisestä teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan seuraisi, että ammoniakkipäästöt vähenisivät noin 1–20 kilotonnia vuodessa. Lisäksi edut, jotka saataisiin ammoniakkipäästöjen vähenemisestä ja muista ympäristöeduista, esimerkiksi metaani-, hiukkas- ja hajupäästöjen vähenemisestä, olisivat huomattavasti noudattamiskustannuksia suuremmat. Nettohyödyn arvioidaan olevan 5–540 miljoonaa euroa vuodessa. Nämä muutokset koskisivat noin 600–1 800:aa tilaa.

Lisäksi on tutkittu, millä perusteella sekatiiloja koskevat raja-arvot lasketaan tarkalleen. On selvää, että tällainen lähestymistapa toimii vain, jos selvennetään tai jopa säädetään itse lainsäädännössä, miten sioista ja siipikarjasta peräisin olevia ympäristövaikutuksia painotetaan tarkalleen. Näin voidaan taata jäsenvaltioissa tehtävien laskelmien yhdenmukaisuus.

3.2. *Polttoaineiden poltosta ilmaan pääsevät päästöt*

3.2.1. *Polttoaineiden poltto laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on alle 50 MW (73 artiklan 2 kohdan a alakohta)*

IPPC-direktiivin tarkistamisen aikana tehdyn työn jatkona komissio keräsi lisätietoja 1–50 MW:n polttolaitosten lukumäärästä, kapasiteetista, polttoainekulutuksesta ja päästöistä. Tietoaaukkoja täydennettiin ekstrapoloinnin avulla. Näin saatiin riittävän kattavat tiedot, joiden avulla voitiin arvioida eri vaihtoehtoja päästöjen rajoittamiseksi, vaikka tiedot olivatkin joiltakin osin puutteelliset.

Tiedot osoittavat, että 1–50 MW:n polttolaitoksia toimii useilla eri aloilla ja että niitä käytetään muun muassa lämmitykseen ja sähkön tuotantoon sekä energian tuotantoon monentyyppisessä teollisessa toiminnassa.

Tiedonkeruun yhteydessä ilmeni, että monet jäsenvaltiot ovat jo jossain määrin sisällyttäneet nämä laitokset sääntelyn piiriin. Voimassa olevan kansallisen lainsäädännön tarkastelu auttoi yksilöimään ne alat, joilla arvioidaan saatavan suurimmat ympäristöhyödyt EU:n laajuisten vähimmäispäästörajojen täytäntöönpanosta.

Seuraavia 1–50 MW:n polttolaitoksia koskevia päästöjen rajoittamisen vaihtoehtoja on arvioitu alustavasti:

1. säännellään laitoksia teollisuuspäästädirektiivin liitteessä I tarkoitettuna uutena toimintana ja sovelletaan niihin ilman epäpuhtauksia koskevia EU:n laajuisia päästörajoja (arvioinnin kohteena oli kaksi erilaista kunnianhimon tasoa)
2. säännellään laitoksia soveltamatta niihin kattavaa lupamenettelyä mutta soveltaen kuitenkin ilman epäpuhtauksia koskevia EU:n laajuisia päästörajoja.

Laitokset jaoteltiin kolmeen ryhmään niiden nimellisen lämpötehon perusteella: 1–5 MW, 5–20 MW ja 20–50 MW.

Lisäksi tarkasteltiin vaihtoehtoa, joka perustuu tuotenormien käyttöön uusissa ”standardilaitoksissa” pienimmän kapasiteetin ryhmässä, mutta sen kaikkia vaikutuksia ei voitu arvioida.

Alustavassa arvioinnissa arvioitiin ympäristö- ja terveyshyötyjä rahana sekä noudattamis- ja hallintokustannuksista aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Tässä yhteydessä kävi ilmi, että lähes kaikissa skenaarioissa hyödyt olivat huomattavasti kustannuksia suuremmat, mikä osoittaa, että näiden polttolaitosten EU:n laajuisesta sääntelystä saadaan potentiaalisia etuja. Hallintokustannuksia – vaikka ne yleensä ovatkin paljon pienemmät kuin tosiasialliset noudattamiskustannukset – voidaan rajoittaa siten, että erityisesti pienemmän kapasiteetin ryhmää varten valitaan järjestely, jossa kaikkia lupavaatimuksia ei tarvitsisi noudattaa, kuten teollisuuspäästädirektiivissä jo säädetään tiettyjen pienempien laitosten osalta.

3.2.2. *Polttolaitokset, joiden nimellinen lämpöteho on 50 MW tai enemmän (30 artiklan 9 kohta)*

Useita BAT-vertailuasiakirjoja tarkistetaan parhaillaan teollisuuspäästädirektiivin 13 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tietojenvaihdon yhteydessä. Tarkistamisen tuloksena annetaan BAT-päätelmät¹¹, joissa määritetään BAT-tekniikat ja niihin liittyvät päästötasot. Kaikki teollisuuspäästädirektiivin 30 artiklan 9 kohdassa luetellut polttolaitostyyppit sisältyvät johonkin seuraavista BAT-päätelmistä: massa- ja paperiteollisuus, öljyn- ja kaasunjalostamot, orgaanisten peruskemikaalien tuotanto sekä suuret polttolaitokset.

Teollisuuspäästädirektiivi on huomattavasti vahvistanut BAT-päätelmien merkitystä lupaehtojen ja erityisesti päästörajojen määrittämisen kannalta. Teollisuuspäästädirektiivin 15 artiklan 3 kohdassa säädetään, että päästöjen raja-arvot vahvistetaan pääsääntöisesti BAT-päästötasojen perusteella, ja 15 artiklan 4 kohdassa, että tästä säännöstä voidaan poiketa vain erityistapauksissa, kun poikkeus on perusteltavissa kustannus-hyötyanalyysillä. Kun polttolaitokselle myönnetään tällainen poikkeus, luvassa vahvistetut päästöjen raja-arvot eivät saa ylittää teollisuuspäästädirektiivin direktiivissä liitteessä V vahvistettuja raja-arvoja.

Lisäksi teollisuuspäästädirektiivissä selvennetään, että EU:n laajuiset raja-arvot ovat vähimmäisvaatimuksia. Kuten 73 artiklassa säädetään, EU:n laajuisten päästöjen raja-arvojen vahvistaminen tietyille laitosryhmille on ”turvaverkko”, jolla varmistetaan, ettei BAT-päätelmien päästötasoista poiketa liian paljon. Komissio pitää kuitenkin tärkeänä sitä, että jäsenvaltiot saavat mahdollisuuden panna tulevat BAT-päätelmät kokonaisuudessaan täytäntöön lupien ajantasaistamisen yhteydessä,

¹¹ BAT-päätelmillä tarkoitetaan asiakirjaa, joka sisältää parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskevan vertailuasiakirjan ne osat, joissa esitetään päätelmät parhaista käytettävissä olevista tekniikoista, niiden kuvaus, tiedot niiden sovellettavuuden arvioimiseksi, parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvät päästötasot, siihen liittyvä tarkkailu ja kulutustasot ja tarvittaessa asiaankuuluvat laitoksen kunnostustoimet.

ennen kuin tehdään päätös tällaisen ”turvaverkon” tarpeellisuudesta tiettyjen laitosryhmien osalta. Tällä hetkellä ei ole mahdollista arvioida, mitä lisähyötyjä tiettyjä 30 artiklan 9 kohdassa mainittuja polttolaitostyyppisiä koskevat uudet tai muutetut EU:n laajuiset päästöjen raja-arvot tuottaisivat, koska asiaa koskevia BAT-päätelmiä – puhumattakaan niiden täytäntöönpanoa koskevista tiedoista – ei ole annettu.

Heti kun näitä laitoksia koskevat BAT-päätelmät on annettu, komissio voi niiden kertomusten avulla, jotka jäsenvaltioiden on 72 artiklan nojalla esitettävä BAT-päätelmien täytäntöönpanosta, todentaa, onko ”turvaverkkosäännöksiä” annettava lisää. Komissio laatii tästä kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle 73 artiklan 1 kohdan nojalla.

4. SEURAAVAT VAIHEET

Sen määrittämiseksi, mihin toimiin arviointien tulosten perusteella olisi ryhdyttävä, komissio on ottanut asianmukaisesti huomioon toimien kustannukset ja hyödyt. Tässä yhteydessä on korostettava myös yhteyksiä muihin aloitteisiin, joita ovat erityisesti

- i) komission ehdotus yhteisen maatalouspolitiikan uudistamiseksi¹², jossa esitetään, että tuetaan hillintätoimia, jotta voidaan vähentää maa- ja metsätalouden keskeisistä toiminnoista, kuten kotieläintuotannosta ja lannoitteiden käytöstä, ilmaan pääseviä päästöjä
- ii) Göteborgin pöytäkirjan viimeaikainen tarkistaminen; happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskeva ja valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission (UNECE) yleissopimukseen liittyvä Göteborgin pöytäkirja sisältää tarkistetut ylärajat vuosittaisille ammoniakkipäästöille vuodelle 2020 ja uudelleentarkastelulausekkeen tulevista toimista, joilla pyritään vähentämään maatalouden ammoniakkipäästöjä, sekä
- iii) EU:n ilmanlaatupolitiikan uudelleentarkastelu, joka komission on määrä tehdä vuonna 2013 ja jossa tarkastellaan muutamien muiden rajoitusvaihtoehtojen kustannustehokkuutta muun muassa maataloudesta ja polttolaitoksista peräisin olevien ilman epäpuhtauksien aiheuttamien terveys- ja ympäristöhaittojen vähentämiseksi.

Komissio aikoo toteuttaa tämän kertomuksen kattamien arviointien tulosten perusteella seuraavat toimet:

Toimi 1 – Nautakarjatiloilta peräisin olevat päästöt ja karjan tehokasvatuksen kapasiteettia koskevat raja-arvot teollisuuspäästädirektiivissä

Tulokset, jotka on saatu arvioinnista, joka koskee nautakarjan tehokasvatuksesta peräisin olevien päästöjen rajoittamista, osoittavat selvästi, että toimien toteuttamisesta tämän alan ammoniakkipäästöjen vähentämiseksi on hyötyä. On kuitenkin selvää, että nautakarjatiloilta peräisin olevia päästöjä ei pidä tarkastella muista karjatilatyypeistä erillään. Koska suurimmat päästövähennykset ovat saatavissa lannan käsittelyn alalla, komissio katsoo, että niiden päästöjen vähentämisvaihtoehtojen kartoittamiseksi, jotka tarjoavat suurimman kustannus-

¹²

KOM(2011) 627 lopullinen/2.

hyötysuhteen, olisi tarpeen tehdä perusteellisia lisätutkimuksia mahdollisuuksista vähentää päästöjä, jotka aiheutuvat lannan levittämisestä maaperään, kaikkien tilatyyppejen osalta. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota maataloille mahdollisesti aiheutuviin noudattamis- ja hallintokustannuksiin sekä siihen, että näiden kustannusten on oltava oikeassa suhteessa potentiaaliin hyötyihin. Tällainen selvitys on määrä tehdä vuonna 2013. Siinä tarkastellaan paitsi EU:n tasolla mahdollisesti toteutettavia toimia myös sitä, miten yksittäiset jäsenvaltiot voisivat torjua päästöjä kansallisella tasolla noudattaakseen EU:n muuta lainsäädäntöä, kuten kansallisia päästörajoja koskevaa direktiiviä¹³. Tässä selvityksessä otetaan huomioon myös lannoitteen ja lietteen maaperään levittämisen tekniikkaa koskevat tiedot, jotka sisältyvät siipikarjan ja sikojen tehokasvatusta koskevaan BAT-vertailuasiakirjaan. Samalla analysoidaan lisähyötyjä, joita saadaan muiden ympäristöä pilaavien aineiden kuin ammoniakkin päästöjen vähentämisestä.

Lisäksi komission tekemän arvioinnin tulokset osoittavat, että vaikka ekologisesta näkökulmasta katsottuna voi olla hyödyllistä eriyttää kapasiteettia koskevat raja-arvot eri siipikarjalajien ja sekatielajien osalta niiden ympäristövaikutusten perusteella, tämän vaihtoehdon päästövähennyspotentiaali jää kuitenkin hyvin pieneksi. Tämä päätelmä on samansuuntainen kuin komission IPPC-direktiivin nojalla tekemä alkuperäinen arviointi. Kun otetaan huomioon, että teollisuuspäästädirektiivin antamisesta ei ole kauan, lisämuutoksen tekeminen liitteessä I olevaan toiminnan kuvaukseen aiheuttaisi oikeudellista epävarmuutta maanviljelijöiden keskuudessa niin kauan kuin tavallisessa lainsäätämisyksityksessä vasta käytäisiin keskusteluja. Siksi komissio katsoo, että teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan kuuluvien siipikarjatielajien voimassa olevia raja-arvoja ei olisi muutettava.

Toimi 2 – Polttoaineiden poltto laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on alle 50 MW

Komission arviointi on osoittanut, että keskeisiä ilman epäpuhtauksien päästöjä, jotka ovat peräisin laitoksista, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on alle 50 MW, voidaan rajoittaa ja vähentää huomattavasti EU:n tasolla siten, että ympäristö- ja terveyshyödyt ovat toiminnanharjoittajille aiheutuvia noudattamiskustannuksia suuremmat. Mahdollisia sääntelykehysvaihtoehtoja on arvioitava huolella, jotta vältetään liialliset hallintokustannukset, joita voi aiheutua hyvin yksityiskohtaisen lupajärjestelmän soveltamisesta pienempiin laitoksiin, ja samalla on varmistettava, että mahdolliset lisähyödyt otetaan huomioon. Koska eri vaihtoehtoihin liittyy huomattavaa epävarmuutta, niiden vaikutuksia on analysoitava ja vertailtava lisää, ennen kuin voidaan tehdä vankkoja päätelmiä vaihtoehtojen tuomista eduista.

Siksi tulevan ilmanlaatu politiikan uudelleentarkastelun yhteydessä arvioidaan tarkemmin kaikkein lupaavimpia vaihtoehtoja lämpöteholtaan 1–50 MW:n polttolaitoksista peräisin olevien päästöjen vähentämiseksi.

Toimi 3 – Polttolaitokset, joiden nimellinen lämpöteho on 50 MW tai enemmän

Komissio katsoo, että olisi ennen aikaista asettaa teollisuuspäästädirektiivin 30 artiklan 9 kohdassa mainituille suurille polttolaitoksille EU:n laajuiset päästöjen raja-arvot tai muuttaa kyseisessä direktiivissä vahvistettuja raja-arvoja. Ensinnäkin komission on määrä hyväksyä näitä laitoksia koskevat BAT-päätelmät vuoden 2014 loppuun mennessä. Tämän jälkeen jäsenvaltioilla on neljä vuotta aikaa tarkistaa ja

¹³

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/81/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2001, tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista (EYVL L 309, 27.11.2001, s. 22).

tarvittaessa ajantasaistaa lupavaatimukset sen varmistamiseksi, että BAT-tekniikkaa käytetään asianmukaisella tavalla.

Jos jäsenvaltioiden laatimissa teollisuuspäästädirektiivin täytäntöönpanoa koskevissa kertomuksissa todetaan puutteita BAT-tekniikan käyttöönotossa kyseisissä laitoksissa, komissio raportoi tästä osana kertomusta, jonka se toimittaa joka kolmas vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle 73 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Lisäksi komissio voi esittää ehdotuksen EU:n laajuisten vähimmäisvaatimusten vahvistamiseksi tai ajantasaistamiseksi.

5. PÄÄTELMÄ

Komission 73 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan sekä 73 artiklan 3 kohdan nojalla tekemissä arvioinneissa on todettu, että voitaisiin saavuttaa ympäristöhyötyjä, jos voimassa olevaa EU:n lainsäädäntöä muutetaan tai jos luodaan uusia välineitä, joiden avulla voidaan puuttua maataloudesta ja polttolaitostoiminnasta peräisin oleviin päästöihin.

Komissio ei tällä hetkellä aio ehdottaa muutoksia teollisuuspäästädirektiivin liitteen I kohdassa 6.6 lueteltuihin toimintoihin (siipikarjan tai sikojen tehokasvatuslaitokset) eikä nautakarjatilojen sisällyttämistä siihen. Nämä muutokset tuottaisivat vain rajallisia ympäristöhyötyjä mutta mahdollisesti huomattavia hallinto- ja noudattamiskustannuksia monille maataloille. On kuitenkin selvää, että päästöt, jotka aiheutuvat lannan sijoittamisesta levittämisestä maaperään, ovat merkittävät. Olisi tehtävä lisäselvityksiä sen määrittämiseksi, olisiko ammoniakkipäästöjä rajoitettava EU:n tasolla ja jos olisi, miten. Olisi myös selvitettävä, voisiko tämä tapahtua tarkistamalla kansallisia päästörajoja koskevaa direktiiviä, jonka uudelleentarkastelun odotetaan valmistuvan vuonna 2013 osana ilman pilaantumista koskevan teemakohtaisen strategian ja asiaan liittyvän lainsäädännön laajempaa uudelleentarkastelua.

Polttolaitoksissa, joiden nimellinen lämpöteho on alle 50 MW, on osoitetusti selkeää potentiaalia vähentää ilmaan pääseviä päästöjä kustannustehokkaasti. Seuraavaksi arvioidaan tarkemmin mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja vaikutusten arvioinnissa, joka tukee meneillään olevan ilman pilaantumista koskevan teemakohtaisen strategian uudelleentarkastelua.

Teollisuuspäästädirektiivin 30 artiklan 9 kohdassa lueteltujen suurten polttolaitosten osalta komissio katsoo, ettei tällä hetkellä ole tarvetta muuttaa voimassa olevia tai antaa uusia EU:n laajuisia päästöjen raja-arvoja, koska asiaa koskevia BAT-päätelmiä julkaistaan jatkossakin ja koska ne sisällytetään osaksi laitosten toimilupia näiden säännöllisen ajantasaistamisen yhteydessä.