

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi teollisuusyritysten vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki teollisuusyritysten vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään, jäljempänä EMAS-järjestelmä. Laissa säädettäisiin Euroopan yhteisöjen (EY) neuvoston antamassa asiaa koskevassa asetuksessa tarkoitetuista kansallisista toimielimistä, seuraamuksista, muutoksenhausta ja kerättävistä maksuista. Vaikka EY-asetus on voimassa sellaisenaan, se edellyttää myös edellämäinnittuja kansallisia täytäntönnpanotoimia. ETA:n sekakomitean 21.3.1994 tekemällä päätöksellä N:o 7/94 asetus otettiin osaksi ETA-sopimusta lisäämällä se ympäristöä koskevaan liitteeseen XX.

EY-asetus sisältää EMAS-järjestelmän tavoitteet, määritelmät, menettelytavat ja osallistumista koskevat edellytykset. Järjestelmä on avoin teollista toimintaa harjoittaville yrityksille, jotka voivat osallistua siihen toimipaikka-kohtaisesti. Yritysten uskotaan liittyvän järjestelmään markkinasyistä. Järjestelmä ei korvaa ympäristönsuojeluun liittyviä lupajärjestelmiä vaan täydentää niitä.

EMAS-järjestelmän tärkeimmät osat ovat yrityksen oman auditoijan tai ulkopuolisen henkilön tekemä ympäristöauditointi, julkisuuteen tarkoitettu ympäristölausunto, akkreditoitun ympäristötodentajan suorittama yrityksen ympäristötoiminnan asetuksenmukaisuuden todentaminen ja ympäristölausunnon vahvistaminen sekä toimivaltaisen toimielimen

suorittama järjestelmään rekisteröinti. Yrityksen ympäristöasioiden hallintajärjestelmän luominen, jolla tarkoitetaan sitä osaa yrityksen yleisestä hallintajärjestelmästä, mitä tarvitaan yrityksen ympäristöpolitiikasta päättämiseen ja täytäntönnpanoon, on keskeinen keino EMAS-järjestelmän toteuttamisessa toimipaikoittain.

Ympäristöauditoinnissa asiantunteva henkilö tai ryhmä tarkistaa ja arvioi toimipaikan ympäristöhaitat ja niiden vähentämiseksi tehdyt toimet sekä organisaation, hallintajärjestelmän ja muiden ympäristönsuojelua edistävien menettelyjen toiminnan. Auditoinnin jälkeen yritys laatii julkisuuteen tarkoitettun ympäristölausunnon, joka sisältää muun muassa kuvauksen toimipaikan ympäristöasioista ja yrityksen ympäristönsuojeluun liittyvät tavoitteet. Tämän jälkeen päteväksi todettu eli akkreditoitu ympäristötodentaja todentaa, että yritys täyttää EY-asetuksen vaatimukset ja todentaja vahvistaa ympäristölausunnon. Toimivaltainen toimielin, joksi ehdotetaan vesi- ja ympäristöhallitusta, hyväksyy ja rekisteröi toimipaikan EMAS-järjestelmään. Toimipaikka voidaan poistaa rekisteristä, jos se ei enää täytä EY-asetuksen ehtoja. Akkreditointielimeksi ehdotetaan mittatekniikan keskusta, joka toteaisi päteviksi akkreditoitun ympäristötodentajat ja valvoisi heidän toimintaansa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 alusta.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ .	1	4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	6
YLEISPERUSTELUT	3	4.2. Lausunnot	6
1. Nykytila	3	5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	7
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	7
1.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	3	1. Lakiehdotuksen perustelut	7
1.3. Nykytilan arviointi	4	1 luku. Lain tarkoitus ja määritelmät ...	7
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	5	2 luku. Toimivaltainen toimielin ja sen tehtävät	7
3. Esityksen vaikutukset	5	3 luku. Akkreditointijärjestelmä ja ympä- ristötodentajat	7
3.1. Taloudelliset vaikutukset	6	4 luku. Seuraamukset ja muutoksenhaku .	8
3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	6	5 luku. Erinäiset säännökset	9
3.3. Ympäristövaikutukset	6	LAKIEHDOTUS	9
4. Asian valmistelu	6		

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Euroopan yhteisöjen (EY) neuvosto on antanut asetuksen teollisuusyritysten vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmän ((ETY) N:o 1836/93). Asetuksesta käytetään jäljempänä lyhennettä EMAS-asetus ja mainitusta järjestelmästä lyhennettä EMAS-järjestelmä.

Suomessa ei ole voimassa lainsäädäntöä, joka koskisi EMAS-asetuksessa säännellyä teollisuuslaitosten ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmää. Ympäristöasioiden hallintajärjestelmät ja ympäristöauditoinnit ovat systemaattinen tapa lähestyä ympäristönsuojelun kehittämistä yrityksissä, parantaa tiedonsaantia ja vähentää yritysten aiheuttamia ympäristöongelmia. Uudet järjestelmät eivät kuitenkaan korvaa nykyisiä ympäristönsuojeluun liittyviä lupajärjestelmiä vaan täydentävät niitä yrityksen itse valitsemista lähtökohdista käsin ja yritykselle sopivalla aikataululla.

Useissa, lähinnä suurissa, vientiyrityksissä on tehty sisäisiä ympäristöauditointeja. Ympäristöauditointien sisältö on vaihdellut tarkoituksen mukaan sisältäen alkuajoina minimissään tiedot yrityksen toiminnasta ympäristön käyttöä ja suojelua koskevien lakien mukaisesti sekä arviot organisaatiosta, prosesseista ja mahdollisista riskeistä. Auditointeja on suoritettu erityisesti yritysostojen yhteydessä.

Auditointien rinnalla on kehittynyt ympäristötietoinen johtaminen, jossa ympäristöasiat kytketään yrityksen strategiaan. Samalla yrityksen johto on omaehtoisesti sitoutunut toimimaan ympäristöä jatkuvasti parantavalla tavalla.

Ympäristöasioiden hallintajärjestelmien luominen ja käyttöönotto vaatii yrityksiltä systemaattista arviota toimintansa ympäristövaikutuksista. Useissa yrityksissä hallintajärjestelmien järjestelmällinen parantaminen on aloitettu ottamalla käyttöön laatujärjestelmiä. Näiden tavoitteena on ollut tuotteiden ja palvelujen laadun parantaminen laajasti ymmärrettyinä. Kokemukset laatujärjestelmistä ovat helpottaneet ja vauhdittaneet myös ympäristöasioiden hallintajärjestelmien käyttöönottoa yrityksissä, sillä molemmat järjestelmät voidaan toteuttaa

samantyyppisen dokumentointi- ja tarkastusmallin mukaisesti.

Kun yrityksellä on tietyn standardin mukainen laatujärjestelmä, se voi saada hakemukselta sertifikaatin eli todistuksen siitä, että sen laatujärjestelmä täyttää kyseessä olevan standardin vaatimukset. Sertifikaatteja myöntää Suomessa usea sertifiointielin, joista mittatekniikan keskus on akkreditoinut eli todennut päteviksi Suomen Standardisoimisliiton (SFS) ja Det Norske Veritas Classification Oy/Ab (DNV). Muutamit sertifiointielimet on akkreditoitu ulkomailla, mutta kaikkia ei ole akkreditoitu ollenkaan. Tällä hetkellä Suomessa on noin 430 sertifioitua laatujärjestelmää.

Laatujärjestelmästandardien rinnalle on julkaistu myös ympäristöasioiden hallintajärjestelmästandardeja. Tällä hetkellä ympäristöasioiden hallinta -sertifikaatin voi saada Suomessa muun muassa Det Norske Veritakselta ja SFS:lta. Sertifioinnin pohjana on englantilaisten kehittämä British Standard BS 7750, joka on käännetty suomeksi. Ensimmäiset sertifikaatit on myönnetty kesäkuussa 1994.

Nykymuodossaan standardit eivät kuitenkaan sellaisenaan vastaa EMAS-asetuksen vaatimuksia. Lisäksi tarvitaan lähinnä julkisuuteen tarkoitettu ympäristölausunto, jotta toimipaikka voisi hakea rekisteröintiä toimivaltaiselta toimielimeltä.

1.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Ensimmäiset ympäristöauditoinnit tehtiin Yhdysvalloissa 1970-luvun alussa ja ne sisälsivät vain toiminnan lainmukaisuuden tarkastamisen. Auditoinnin rinnalle on sittemmin kehittynyt ympäristöasioiden hallintajärjestelmän käsite, jolla tarkoitetaan sitä osaa yrityksen yleisestä hallintajärjestelmästä, mikä tarvitaan toimipaikan ympäristöpolitiikasta päättämiseen ja täytäntöönpanoon. Yrityksen ympäristöpolitiikkaa sisältää yrityksen ympäristöä koskevat yleistavoitteet ja toimintaperiaatteet, mukaan lukien kaikkien ympäristöalalla säädettyjen asian kannalta merkityksellisten määräysten noudattamisen. Euroopassa ympäristöasioiden hallintajärjestelmiä alettiin kehittää vasta 1980-luvulla.

Ympäristöasioiden hallintajärjestelmien kehitys on nykyään vilkasta. Yritykset kehittävät ja testaavat järjestelmiä omiin tarpeisiinsa mahdollisimman sopiviksi ja käyttökelpoisiksi lähinnä niin, että järjestelmät täyttävät ympäristöasioiden hallintajärjestelmiä koskevien standardien vaatimukset ja tulevaisuudessa myös EMAS-järjestelmän asettamat lisävaatimukset.

Ollakseen uskottava myös yrityksen ulkopuolisille henkilöille ja tahoille täytyy luotettavan ympäristöasioiden hallintajärjestelmän olla toteutettu yhteisesti sovittujen sääntöjen mukaan. Yhteisiä, hyväksytyjä pelisääntöjä on kehitelty standardisointijärjestöissä ja Euroopan yhteisössä.

Euroopan yhteisöjen neuvosto antoi 29 päivänä kesäkuuta 1993 asetuksen, joka koskee teollisuusyritysten vapaaehtoista osallistumista ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään. ETA-sekakomitean 21 päivänä maaliskuuta 1994 tekemällä päätöksellä N:o 7/94 asetus otettiin osaksi ETA-sopimusta lisäämällä se ympäristöä koskevaan liitteeseen XX. Sekakomitean päätös on Suomessa hyväksytty lailla ja saatettu voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1994 asetuksella.

Tämä esitys koskee nimenomaan edellä mainitun neuvoston asetuksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavia kansallisia säännöksiä ja määräyksiä. Asetus on sellaisenaan velvoittava Euroopan unionin jäsenmaissa ja muissa Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvissa maissa. EMAS-järjestelmän on oltava kansallisesti toimintavalmiina ETA-maissa 13 päivänä huhtikuuta 1995. Toimintavalmius tarkoittaa sitä, että ETA-maiden täytyy nimetä ja antaa voimavarat kansalliselle toimivaltaiselle toimielimelle ja toisaalta akkreditointielimelle, jotta halukkaat yritykset voivat liittyä järjestelmään, kun asetusta aletaan soveltaa.

EY:n asetus on seikkaperäinen ja itsenäinen kokonaisuus, mutta myös joustava. Osa siitä tai mahdollisesti se kokonaan voidaan korvata komission hyväksymällä kansallisella tai kansainvälisellä standardilla, joka sisältää vastaavat osiot kuin asetuskin. Tällä hetkellä riittävän kattavaa standardia ei vielä ole olemassa. Muutamat kansalliset standardit, esimerkiksi British Standard BS 7750 sisältää suuren osan neuvoston asetuksen vaatimista asioista. Julkisuuteen tarkoitettun ympäristölausunnon liittäminen standardin mukaiseen sertifiointiin riittänee täyttämään myös asetuksen vaatimukset,

minkä jälkeen toimipaikka voidaan hyväksyä EMAS-järjestelmään.

Kansallisen standardivalmistelutyön lisäksi ympäristöasioiden hallintajärjestelmiin liittyviä standardeja valmistellaan myös kansainvälisissä standardisointijärjestöissä. Kansainvälinen standardisointijärjestö ISO (International Organization for Standardization) on aloittanut ympäristöasioiden hallintaan liittyvien standardien valmistelun. Vielä on kuitenkin epävarmaa, tulevatko ISO:n standardit kattamaan kokonaan EMAS-järjestelmän vaatimukset. Jos ne eivät täytä EMAS-järjestelmän vaatimuksia, täytynee eurooppalaisen standardisointijärjestön, CEN:n (Comité Européen de Normalisation) valmistella erilliset eurooppalaiset standardit.

1.3. Nykytilan arviointi

Suomessa ympäristönsuojelua on kehitetty pääasiassa hallinnollisen ohjauksen avulla. Myös taloudellisten ohjaukeinojen käyttömahdollisuuksia on selvitetty ja otettu myös käyttöön muun muassa polttoaineiden verotuksessa ja pullojen kierrätyksessä.

Tulevaisuudessa vapaaehtoisten ympäristöasioiden hallintajärjestelmien käyttöönotto tulee yhä useammin täydentämään hallinnollista ja taloudellista ohjausta. Ympäristöasioiden hallintajärjestelmän avulla pyritään systemaattisesti vaikuttamaan koko tuotantoympäristöön ja sen toimintaan, kun taas hallinnollinen ja taloudellinen ohjaus on kohdistunut lähinnä päästöjen rajoittamiseen. Toisessa vapaaehtoisessa järjestelmässä, ympäristömerkintäjärjestelmässä tarkastellaan tuotteen elinkaarta ja ympäristövaikutuksia. Yhdessä edellämainitut järjestelmät edistävät kestävä kehityksen periaatteen mukaista ympäristöasioiden kokonaisvaltaista käsittelyä.

Markkinat alkavat jo nykyään olla tietyissä tapauksissa tiukempia ympäristövaatimuksiinsa kuin viranomaiset ja tulevaisuudessa markkinoiden vaikutus lisääntynee entisestään. EMAS-järjestelmän käyttöönotto parantaa myös yleisön tiedon saantia yritysten päästöistä ja ympäristövaikutuksista sekä lisää ilmoitettujen tietojen uskottavuutta. Suomessa yritysten päästötiedot ovat tähänkin saakka olleet julkisia. EMAS-järjestelmän mukanaan tuoman avoimuuden merkitys ei ole niin suuri

Suomessa kuin esimerkiksi Saksassa, jossa laistosten päästötiedot ovat olleet salassapidettäviä.

EMAS-asetuksessa esitetty ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä on seikka-peräinen eikä sen edellytyksiä täyttäne vielä yksikään yritys, vaikka suurissa yrityksissä ympäristöasioiden hallintajärjestelmät ovatkin usein jo hyvin kehittyneitä. Pienissä ja keskisuurissa yrityksissä ei yleensä olla vielä yhtä pitkällä. Suuret yritykset tulevat kuitenkin EMAS-järjestelmän käyttöönoton myötä asettamaan yhä enemmän vaatimuksia myös alihankkijoidensa ympäristöasioiden hallintajärjestelmän toimivuudelle ja tasolle.

2. Esitykset tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on kestävän kehityksen mukaisen kokonaisvaltaisen ympäristöasioiden hoitamisen edistäminen vapaaehtoisella teollisuusyritysten ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmän käyttöönotolla. EMAS-asetus määrittelee järjestelmän sisällön ja kansallisesti jää toimeenpantavaksi tarvittavat täydentävät säädökset, joita tämä esitys koskee. EMAS-asetus on sellaisenaan sovellettavaa lainsäädäntöä ETA-maissa. Tässä esityksessä annetaan vain tarpeelliset täydennykset kansallisista toimielimistä, joita ovat toimivaltainen toimielin ja akkreditointielin sekä seuraamuksia, muutoksenhakua ja perittäviä maksuja koskevat säännökset. Toimivaltaiseksi toimielimeksi esitetään *vesi- ja ympäristöhallitusta* (VYH), 1 päivästä maaliskuuta 1995 alkaen Suomen ympäristökeskus (SYKE), ja akkreditointielimeksi *mittatekniikan keskusta*.

Neuvoston asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa määrätään erityisesti, että akkreditointijärjestelmän käyttöönotossa jäsenvaltion on kuultava kaikkia asianosaisia. Esityksen soveltamiseksi kauppa- ja teollisuusministeriö ja ympäristöministeriö yhdessä asianosaisten tahojen kanssa perustavat yhteistyöelimen, jonka tehtävänä on akkreditointiin liittyvien tarpeiden kehittäminen, muiden järjestelmän käynnistämiseen liittyvien kysymysten hoitaminen, eri tahojen tiedon saannin varmistaminen sekä kansallisten ja kansainvälisten yhteistyökysymysten hoitaminen.

Edellä kuvatulla tavalla toteutettuna toimivaltaisen toimielimen edustaessa ympäristöhal-

lintoa ja akkreditointielimen kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaa yhdistyvät eri hallinnonalojen asiantuntemukset parhaalla mahdollisella tavalla. Samoin järjestelmässä hyödynnettäisiin mahdollisimman tarkkaan olemassa olevia resursseja ja se loisi perustan järjestelmän nopealle toteuttamiselle.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Yritystaloudelliset vaikutukset

Kysymyksessä on vapaaehtoinen järjestelmä, joten yritykset liittyvät siihen, jos ne katsovat, että saavutettavat edut ovat suuremmat kuin liittymisestä aiheutuvat haitat. Yritykselle EMAS-järjestelmään liittymisestä aiheutuvat kustannukset riippuvat yrityksen koon ja toimialan lisäksi siitä, kuinka paljon yrityksessä on jo aiemmin tehty työtä ympäristöasioiden hallintajärjestelmien käyttöön ottamiseksi. Järjestelmät toteutetaan yleensä useassa vaiheessa, joista ensimmäinen palvelee yrityksen sisäisiä tarpeita. Toisessa vaiheessa ympäristöasioiden hallintajärjestelmät muokataan sellaisiksi, että niillä toteutetaan asianmukaiset standardit ja järjestelmä voidaan sertifioida. Kolmannessa vaiheessa yritys toteuttaa EMAS-asetuksen mukaiset toimet todentamisineen ja julkisuuteen tarkoitettuine vahvistettuine ympäristöläusuntoineen, minkä jälkeen yritys voidaan hyväksyä EMAS-rekisteriin ja se saa oikeuden käyttää osallistumisilmoitusta.

Suurimmat kustannukset muodostuvat hallintajärjestelmän luomisesta. Sertifiointiin kustannukset vaihtelevat toimipaikan koosta ja toimialasta riippuen välillä 30 000 mk — 100 000 mk. Voidaan arvioida, että EMAS-järjestelmään sisältyvän todentamisen kustannukset ovat jonkun verran suuremmat, koska todentamisen vaatimukset ovat sertifiointia monipuolisemmat. Tämän lisäksi yrityksen täytyy tuottaa myös julkisuuteen tarkoitettu ympäristöläusunto ja maksaa rekisteröintimaksu. Järjestelmään liittyvien yritysten määrää ei ole pystytty arvioimaan. Ympäristöasioiden hallintajärjestelmän käyttöönoton uskotaan edistävän ympäristönsuojelun toteuttamista yrityksissä ja myös maksavan itsensä takaisin toiminnan tehostumisen seurauksena.

Valtionaloudelliset vaikutukset

Valtionaloudelle aiheutuvat kustannukset muodostuvat järjestelmän kansallisen ja kansainvälisen kehittämisen ja täydentämisen toteuttamisen vaatimasta työpanoksesta ja kehitystoiminnan rahoittamisesta. Toimipaikkojen rekisteröinnin vaatimat kustannukset on tarkoitus periä yrityksiltä täysimääräisenä alusta alkaen järjestelmään rekisteröitymisen yhteydessä. Järjestelmän vaatiman akkreditointijärjestelmän muodostaminen mittatekniikan keskuksen yhteyteen vaatii alussa julkista panostusta eikä sitä voi laskuttaa täysimääräisesti ensimmäisenä akkreditointia hakevilta todentajilta. Myöhemmin akkreditointi tulee perustumaan valtion maksuperustelain (150/92) mukaiseen kustannusvastaavuuteen.

EMAS-asetus edellyttää, että jäsenmaat edistävät PKT-sektorin osallistumista järjestelmään. Myöhemmin EMAS-järjestelmää on tarkoitus EU:ssa kehittää siten, että myös palvelusektori ja julkinen hallinto voivat osallistua siihen niille soveltuvalla, joustavalla tavalla.

Valtionaloudelle aiheutuvat kustannukset ovat 2—3 ensimmäisen vuoden aikana noin 600 000 mk eli kaksi henkilötyövuotta, mikä koostuu akkreditointijärjestelmän kehittämisestä ja yleisestä järjestelmän kehittämisestä sekä näihin liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä. Nämä järjestelmän käynnistämiseen liittyvät tehtävät voidaan kuitenkin hoitaa nykyisiä voimavaroja uudelleen kohdentamalla. Tutkimuksiin ja selvityksiin tarvittava rahoitus on noin 500 000 mk vuodessa, mikä on tarkoitus myös kattaa voimavaroja uudelleen kohdentamalla. Näillä määrärahoilla kehitetään muun muassa PKT-sektorin edellytyksiä osallistua järjestelmään. Asetettavan yhteistyöelimen kustannuksia ei ole arvioitu.

3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Neuvoston asetus edellyttää, että järjestelmään hyväksytyt yritykset rekisteröidään. Rekisteröinti ja sen ylläpito ehdotetaan annettavaksi vesi- ja ympäristöhallitukselle, joka hoitaa tehtävän henkilöresurssien uudelleenkohdentamisella.

Keskeinen osa asetuksen täytäntöönpanoa on akkreditointijärjestelmän luominen, joka sisältää yritysten ympäristöhallintajärjestelmiä todentavien henkilöiden tai henkilöryhmien ak-

kreditoinnin eli päteväksi toteamisen tiettyjen kriteerien mukaisesti. Mittatekniikan keskuksella on kokemusta sekä sertifiointielinten että testauslaboratorioiden akkreditoinnista ja siten menettelyn osaaminen, mutta ympäristötodentajien akkreditointi edellyttää myös uusien ja uudenlaisten voimavarojen hankkimista mittatekniikan keskukselle. Ainakin yhden lisähenkilön työpanos on välttämätöntä, mikä on huomioitu vuoden 1994 lisäbudjetissa.

3.3. Ympäristövaikutukset

Ympäristöasioiden hallintajärjestelmien käyttöönotto yrityksissä täydentää hallinnollista ja taloudellista ohjausta ja edesauttaa kestäväen kehityksen mukaista kattavaa ympäristöasioiden hoitamista yrityksissä ja ympäristönsuojelutason jatkuvaa parantamista, mikä on EMAS-asetuksen tavoitteena.

Ympäristöasioiden systemaattinen käsittely tehostaa muun muassa energia-asioiden hoitoa, raaka-ainehuoltoa, veden käyttöä ja jäteasioiden hoitoa. Ympäristöasioiden hallintajärjestelmien käyttöönotto vähentää jatkuvien päästöjen ohella satunnaispäästöjä, mikä merkitsee myös yrityksen ympäristöriskien hallinnan parantumista. Pitkällä tähtäimellä hallintajärjestelmät osaltaan ohjaavat yritysten tuotekehitystä ja tuotantomenetelmien valintaa kestäväen kehityksen suuntaan.

4. Asian valmistelu

4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Ympäristöministeriö asetti 16 joulukuuta 1993 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus niistä hallinnollisista ja muista toimista, joita tarvitaan EY:n asetuksen ETY N:o 1836/93 mukaisen ympäristöjohtamisen ja tarkastuksen järjestelmän käyttöönottamiseksi Suomessa. Työryhmä luovutti ehdotuksensa ympäristöministeriölle 11 päivänä heinäkuuta 1994.

Työryhmä selvitti, millä tavoin neuvoston asetus voitaisiin täytäntöönpanna Suomessa. Työryhmän yksimielinen esitys oli, että toimivaltaiseksi toimielimeksi nimettäisiin *vesi- ja ympäristöhallitus* ja akkreditointielimeksi *mittatekniikan keskus*. Tämän lisäksi työryhmän

mielestä oli välttämätöntä, että järjestelmän käyttöönoton edistämiseksi perustettaisiin yhteistyöelin. Yhteistyön muoto olisi määrääjäksi nimettävä työryhmä, jossa olisivat edustettuina keskeisesti asiaan liittyvät tahot. Koska myös EY:ssä asian valmistelu on kesken, on työryhmän tarkoitus jatkaa valmisteluaan muun muassa tältä osin, jotta voidaan varmistaa tehokas tiedon kulku ja toisaalta yhteensovittamistarpeet EY:n kanssa.

4.2. Lausunnot

Ympäristöministeriö pyysi ympäristöjohtamisen ja -auditoinnin työryhmän mietinnöstä lausunnot 56 taholta, joista 9 päivään syyskuuta 1994 mennessä lausuntonsa antoi 31 tahoa. Kaikki lausuntonsa antaneet suhtautuivat myönteisesti työryhmän ehdotukseen nimettävistä toimielimistä. Muutamia pieniä korjauksia

ehdotettiin lakitekstiin. Lausunnoista on ympäristöministeriössä tehty tiivistelmä.

Hallituksen esitys perustuu ympäristöjohtamisen ja -auditoinnin työryhmän ehdotuksiin.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Neuvoston asetus on osa ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamista koskevan ETA:n sekakomitean päätöstä N:o 7/94. Asetusta sovelletaan Suomessa kuten EU-maissaakin 13 päivänä huhtikuuta 1995, jolloin asetuksen voimaantulon edellyttämät täytäntöönpanot on tullut suorittaa.

Mikäli Suomi liittyy Euroopan unioniin, asetuksen täytäntöönpanoa valvoo EFTA valvontaviranomaisen sijasta Euroopan yhteisöjen komissio, jolle myös EMAS-asetuksessa ja EMAS-laissa tarkoitetut tiedot toimitetaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 luku. Lain tarkoitus ja määritelmät

1 §. Lain tarkoitus. Laissa ehdotetaan annettavaksi tarvittavat kansalliset säännökset ja määräykset EMAS-asetuksen täytäntöönpanemisesta Suomessa.

Kansallisesti tulee säätää toimivaltaisesta toimielimestä, akkreditointijärjestelmästä, seuraamuksista, muutoksenhausta, maksuista ja määräysten antamisesta. Lainsäädäntökokonaisuuden hahmottamiseksi säädettäisiin myös kansallisten elimien tehtävistä, ympäristötodentajista, järjestelmään osallistumisesta ja määritelmistä.

2 §. Osallistuminen järjestelmään. EMAS-järjestelmä on avoin kaikille teollista toimintaa harjoittaville yrityksille, jotka voivat liittyä siihen toimipaikoittain. Kun järjestelmä otetaan käyttöön, erityistä huomiota kiinnitetään siihen, että pienet ja keskisuuret teollisuusyritykset voivat mahdollisimman hyvin hyödyntää järjestelmää. EY-asetuksen 13 artiklassa jäsen-

valtioiden toivotaan kannustavan erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumista järjestelmään muun muassa ottamalla käyttöön ja edistämällä teknisiä aputoimenpiteitä ja rakenteita, joiden tarkoituksena on tarjota tällaisille yrityksille tarvittavaa asiantuntija-apua ja tukea.

3 §. Määritelmät. Pykälässä on määritelty tässä laissa käytetyt keskeisimmät käsitteet. Käsitteet ovat yhteneväiset EMAS-asetuksen määritelmien kanssa.

2 luku. Toimivaltainen toimielin ja sen tehtävät

4 §. Toimivaltainen toimielin. Neuvoston asetuksen 18 artiklassa edellytetään kunkin jäsenvaltion nimeävän 12 kuukauden kuluessa asetuksen voimaantulosta toimivaltaisen toimielimen. Toimivaltaiselta toimielimeltä edellytetään riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Toimivaltaisen toimielimen päätehtävä on pitää rekisteriä järjestelmään hyväksytyistä toimipaikoista.

Toimivaltaiseksi toimielmeksi ehdotetaan vesi- ja ympäristöhallitusta, joka täyttää edellä mainitut edellytykset ja jonka tehtäviin mainitunlainen rekisterinpito soveltuu.

5 §. *Tehtävät.* Vesi- ja ympäristöhallitus rekisteröi toimipaikat todentajan lausunnon perusteella ja toimittaa tiedot EMAS-rekisterin toimipaikoista ulkoasiainministeriön välityksellä EFTAn valvontaviranomaiselle. Vesi- ja ympäristöhallitus poistaa toimipaikan rekisteristä, jos se ei täytä EMAS-asetuksen 8 artiklan ehtoja. EMAS-asetuksen 8 artiklassa esitetään seikkaperäisesti sekä rekisteröinnin että rekisteristä poistamisen edellytykset, joita toimivaltainen toimielin soveltaa. Ainoastaan yrityksiltä perittävästä rekisteröintimaksusta voidaan päättää kansallisesti.

EY-komissio pitää rekisteriä asetuksen mukaisessa järjestelmässä mukana olevista toimipaikoista. Kansalliset toimivaltaiset toimielimet, Suomessa vesi- ja ympäristöhallitus, toimittavat tiedot EFTAn valvontaviranomaiselle ennen jokaisen vuoden loppua. Luettelo julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä vuosittain. Tiedot toimitetaan myös kauppa- ja teollisuusministeriölle, ympäristöministeriölle ja alueellisille ympäristökeskuksille.

3 luku. Akkreditointijärjestelmä ja ympäristötodentajat

6 §. *Akkreditointielin.* Suomessa EMAS-asetuksessa tarkoitettuja akkreditoituja ympäristötodentajia akkreditoi mittatekniikan keskus, joka jo nyt toimii sekä sertifiointielinten että testauslaboratorioiden akkreditoijana.

7 §. *Tehtävät.* Mittatekniikan keskus akkreditoi ympäristötodentajat ja valvoo Suomessa toimivien todentajien toimia todentajina asetuksen 6 artiklan 7 kohdan mukaisesti. EMAS-asetuksen liitteessä III on esitetty seikkaperäisesti akkreditointimenetelmät ja ympäristötodentajille asetettavat vaatimukset sekä akkreditoinnin poistamis- ja pidättämisehdot. Komissio tulee valmistelemaan vielä tarkempia ohjeita akkreditoinnista.

Komissio pitää rekisteriä akkreditoituista ympäristötodentajista. Mittatekniikan keskus toimittaa joka 6. kuukausi tiedot ulkoasiainministeriön välityksellä EFTAn valvontaviranomaiselle. Komissio julkaisee luettelon Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. Luettelojen tarkemmasta sisällöstä sovitaan myöhemmin.

Yritykset voivat käyttää todentamiseen vain akkreditoitua ympäristötodentajaa.

4 luku. Seuraamukset ja muutoksenhaku

8 §. *Salassapitovelvollisuuden rikkominen.* Neuvoston asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan yrityksen ulkopuoliset auditoijat ja akkreditoitut ympäristötodentajat eivät saa ilmaista ilman yrityksen johdon lupaa mitään auditointi- ja todentamistapahtumassa tietoonsa saamiaan seikkoja tai tietoja. Suomalaisen käytännön mukaan rangaistavaa olisi esimerkiksi liikesalaisuuksien paljastaminen ulkopuolisille ilman yrityksen johdon lupaa. Tavanomainen rangaistus tämäntyyppisistä rikoksista Suomessa on sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

9 §. *Muutoksenhaku.* Muutosta vesi- ja ympäristöhallituksen tekemään päätökseen, joka koskee toimipaikan rekisteröintiä EMAS-järjestelmään haettaisiin Uudenmaan lääninoikeudelta.

Muutosta mittatekniikan keskuksen tekemään päätökseen, joka koskee ympäristötodentajan akkreditointia, akkreditoinnin poistamista, pidättämistä tai alan supistamista haettaisiin niin ikään Uudenmaan lääninoikeudelta.

Ensimmäiseksi muutoksenhakuasteeksi on valittu Uudenmaan lääninoikeus siksi, että pykälässä tarkoitetut asiat keskittyvät tapauskohtaisesti ja luonteeltaan teknisiin näyttökysymyksiin. Tällöin korkein hallinto-oikeus on epätarkoituksenmukainen ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuviranomaiseksi, vaikka hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialueena onkin koko maa. Muutoksenhakujen lukumäärää on ennalta hyvin vaikea arvioida.

5 luku. Erinäiset säännökset

10 §. *Maksut.* Tämän lain mukaisista toimipaikkojen rekisteröinneistä ja niihin liittyvistä muista tehtävistä samoin kuin ympäristötodentajan akkreditoinnista peritään maksu, jonka suuruutta määrättäessä on noudatettava, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/92) säädetään. Hinnoittelun tulee pääasiassa perustua kustannusvastaavuuteen, mutta järjestelmän kehityskuluja ei kuitenkaan ole tarkoitus kattaa järjestelmään ensimmäiseksi liittyviltä yrityksiltä.

11 §. *Tarkemmat määräykset.* EMAS-järjes-

telmä on uudentyypinen järjestelmä ja on vaikea ennakoida, miten se tulee kehittymään käytännössä ja mitä täydentäviä määräyksiä ja millä tahdilla Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio tulevat antamaan. Tämä pykälä antaa tarvittavat valtuudet valtioneuvostolle EY:n määräysten täytäntöönpanolle.

12 §. *Voimaantulo.* EMAS-järjestelmän pitää

olla toimintavalmiina 13 päivänä huhtikuuta 1995 riippumatta siitä, liittyykö Suomi Euroopan unioniin vai ei. Edellytyksenä on, että tässä esityksessä ehdotetut elimet voidaan nimetä riittävän ajoissa ja että ne saavat riittävät resurssit toimintansa aloittamiseksi. Erityisesti tämä koskee mittatekniikan keskusta. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1995.

Laki

teollisuusyritysten vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään

1 Luku

Lain tarkoitus ja määritelmät

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään teollisuusyritysten vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään annetun Euroopan yhteisöjen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1836/93 täytäntöönpanemiseksi tarpeellisista asioista kuten toimivaltaisesta toimielimestä ja sen tehtävistä, akkreditointijärjestelmästä, ympäristötodentajista, seuraamuksista, muutoksenhausta, maksuista ja määräysten antamisesta.

2 §

Osallistuminen järjestelmään

Tässä laissa ja 1 momentissa mainitussa neuvoston asetuksessa, jäljempänä neuvoston

asetus, tarkoitettu järjestelmä on avoin teollista toimintaa harjoittaville yrityksille. Yritykset voivat liittyä järjestelmään toimipaikkakohtaisesti.

3 §

Määritelmät

Neuvoston asetuksen mukaisesti tässä laissa tarkoitetaan:

1) *yrityksellä* organisaatiota, joka valvoo tietyllä toimintapaikalla harjoitettua toimintakokonaisuutta;

2) *toimipaikalla* sellaista maa-alueetta, jolla yrityksen valvonnan alaisena harjoitetaan teollista toimintaa tietyssä paikassa, mukaan lukien toimintaan liittyvien raaka-aineiden, sivutuotteiden, puolivalmiiden ja valmiiden tuotteiden ja jätteiden varastointi samoin kuin sekä kiinteät että irralliset laitteistot ja perusrakenne;

3) *akkreditoidulla ympäristötodentajalla* henkilöä tai toimielintä, joka on riippumaton

todentamisen kohteena olevasta yrityksestä ja joka on akkreditoitu neuvoston asetuksen 6 artiklassa tarkoitettujen edellytysten ja yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti;

4) *ympäristölausunnolla* lausuntoa, joka on laadittu yrityksessä neuvoston asetuksen ja erityisesti sen 5 artiklan mukaisesti;

5) *osallistumisilmoituksella* kuvallista ilmoitusta, jota järjestelmään rekisteröity toimipaikka saa käyttää muutoin paitsi tuotteiden mainostamisessa, itse tuotteissa tai niiden pakkauksissa;

6) *teollisella toiminnalla* neuvoston asetuksen 2 artiklan i-kohdan mukaista toimintaa.

2 Luku

Toimivaltainen toimielin ja sen tehtävät

4 §

Toimivaltainen toimielin

Neuvoston asetuksen 8 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen toimielin Suomessa on vesi- ja ympäristöhallitus.

5 §

Tehtävät

Vesi- ja ympäristöhallitus;

1) rekisteröi 1 § 1 momentissa mainittuun ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään, jäljempänä EMAS-järjestelmä, haluan toimipaikan neuvoston asetuksen 8 artiklan mukaisesti, kun se on vastaanottanut akkreditoitun ympäristötodentajan vahvistaman toimipaikan ympäristölausunnon, josta määrätään neuvoston asetuksen 5 artiklassa, ja vastaanottanut tämän lain 12 §:ssä määrätyn rekisteröintimaksun;

2) poistaa toimipaikan rekisteristä, jos se havaitsee, että toimipaikka ei täytä EMAS-järjestelmään osallistumiselle neuvoston asetuksen 8 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettyjä edellytyksiä;

3) toimittaa ennen kunkin vuoden loppua neuvoston asetuksen 9 artiklassa mainitun luettelon EMAS-järjestelmässä mukana olevista toimipaikoista ulkoasiainministeriön välityksellä EFTAn valvontaviranomaiselle, sekä kauppa- ja teollisuusministeriölle, ympäristöministeriölle ja alueellisille ympäristökeskuksille.

3 Luku

Akkreditointijärjestelmä ja ympäristötodentajat

6 §

Akkreditointielin

Neuvoston asetuksen 6 artiklassa tarkoitettu akkreditointielin Suomessa on mittatekniikan keskus.

7 §

Tehtävät

Mittatekniikan keskus;

1) akkreditoi ympäristötodentajat ja valvoo heidän toimintaansa neuvoston asetuksen liitteen III määräysten mukaisesti;

2) laatii, tarkistaa, pitää ajan tasalla ja toimittaa ulkoasiainministeriön välityksellä EFTAn valvontaviranomaiselle joka kuudes kuukausi neuvoston asetuksen 7 artiklassa mainitun luettelon akkreditoituista ympäristötodentajista.

4 Luku

Seuraamukset ja muutoksenhaku

8 §

Salassapitovelvollisuuden rikkominen

Joka rikkoo neuvoston asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettua kieltoa, on tuomittava *neuvoston asetuksen auditointi- tai todentamistehtävän salassapitovelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai enintään kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen.

Virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä 1 momentissa tarkoitettua rikkomuksesta, ellei asianomistaja ole ilmoittanut sitä syytteeseen pantavaksi.

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän salassapitovelvollisuuden rikkomiseen on kuitenkin sovellettava rikoslain 40 luvun 5 §:n säännöksiä.

9 §

Muutoksenhaku

Joka on tyytymätön vesi- ja ympäristöhallituksen neuvoston asetuksen 8 artiklan mukaiseen päätökseen rekisteröinnistä kieltäytymisestä tai luettelosta poistamisesta tai mittatekniikan keskuksen neuvoston asetuksen 6 artiklan

ja III liitteen mukaiseen päätökseen akkreditoitun ympäristötodentajan akkreditoinnin poistamisesta, pidättämisestä tai sen alan suostamisesta, saa hakea muutosta Uudenmaan lääninoikeudelta siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) säädetään.

5 Luku

Erinäiset säännökset

10 §

Maksut

Tämän lain mukaisista toimipaikkojen rekisteröintiä ja rekisterin ylläpitoa koskevista toimituksista samoin kuin ympäristötodentajien akkreditoinnista peritään maksu, jonka suuruutta

määrättäessä on noudatettava, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/92) säädetään.

13 §

Tarkemmat määräykset

Valtioneuvosto antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä neuvoston asetuksen täytäntöönpanosta.

12 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1995.

Ennen tämän lain voimaantumista voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon vaatimiin toimiin.

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 1994

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ympäristöministeri *Sirpa Pietikäinen*

