

7.1.2013

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
PL 35
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite: Lausuntopyyntö 15.11.2012 luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Dnro YM16/400/2012)

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YMPÄRISTÖNSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Elintarviketeollisuusliitto ry (ETL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Tässä lausunnossa käsitellään yleisiä lakiehdotukseen liittyviä näkökohtia sekä tiettyjä tarkempia pykäläkohtaisia huomioita. Lisäksi ETL tukee Elinkeinoelämän keskusliiton lausunnossa esiin nostettuja näkökohtia tämän lausunnon kohteena olevaan asiakokonaisuuteen liittyen.

Yleisiä lakiehdotukseen liittyviä näkökohtia

Ympäristönsuojelulaki (YSL) on keskeinen yritystoimintaan vaikuttava laki, jonka soveltamisalaan kuuluu monenlaisia toimijoita. ETL pitää tästä syystä tärkeänä, että lain uudistuksessa varmistetaan säädösten toimivuus niin, että laki on toiminnanharjoittajille ja viranomaisille ymmärrettävä sekä vaikutuksiltaan suunnitellun kaltainen. Lain mukaisen menettelyjen tulee lisäksi turvata toiminnanharjoittajien yhdenmukainen kohtelu sekä tasapuoliset kilpailu- ja toimintaedellytykset niin kansallisesti kuin suhteessa muihin EU-maihin.

Ympäristönsuojelulain uudistuksessa tulee varmistaa, että lain velvoitteista ei aiheudu sen soveltamisalan kohteena oleville yrityksille kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja/tai kustannuksia. Lakiehdotuksessa esitettyjen uusien velvoitteiden vaikuttavuus sekä myös kohtuullisuus tulisi arvioida mm. suhteessa niistä aiheutuviin kustannuksiin, hallinnolliseen taakkaan sekä muihin mahdollisiin yritystoiminnan vaikutuksiin. Myöskään yksittäiset tapaukset tai ongelmat tietyllä toimialalla eivät saa heijastua kaikkia toiminnanharjoittajia koskevien velvoitteiden aiheuttamana tiukentumisena. Puutteellisen lain säädännön sijaan yksittäiset ongelmatilanteet saattavat johtua mm. viranomaiskäytäntöihin liittyvistä seikoista.

Lain valmistelussa kiireellisenä, ja täten ymmärrettävänä, tavoitteena on ollut teollisuuden päästödirektiivin (IED) saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tässä yhteydessä YSL:n uudistusprosessiin on kuitenkin sisällytetty myös kansallisia lisätavoitteita, mikä on heijastunut tiukan aikataulun myötä lain valmisteluprosessiin ja lopputulokseen. Kokonaisuuden kannalta toimivampi ratkaisu olisi ollut tarvittavien IED-muutosten tekeminen uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa niin, että kansalliset lisänäkökohdat olisi jätetty käsiteltäviksi omana kokonaisuutenaan YSL-uudistuksen toiseen vaiheeseen.

Ympäristölupaprosessiin on lisätty kansallisin perustein uusia, mutta jo muissa säädöksissä ja käytännöissä pitkälti säädeltyjä asiakokonaisuuksia. Nämä lisäykset sekoittavat toimivaltaa ja työnjakoa eri viranomaisten kesken sekä johtavat viranomaisresurssien

7.1.2013

tehottomaan hyödyntämiseen. Uudistuksella ei täten ole saavutettu tavoitteeksi asetettua selkeämpää ympäristölupaprosessia ja päätösten ennakoitavuutta. Sen sijaan uuden lain voidaan katsoa aiheuttavan toiminnanharjoittajille hitaampia prosesseja sekä mahdollisesti arvaamattomampaa päätöksentekoa. Ennakoitava ja yksiselitteinen lainsäädäntö ovat keskeinen osa yritysten vakaata toimintaympäristöä. ETL pitää tärkeänä, että ympäristönsuojelulain uudistus ei johda uusiin epäselvyyksiin tai muihin tulkinnanvaraisuuksiin.

ETL pitää valitettavana, että lain valmistelussa ei ole huomioitu riittävästi yritysten hallinnollisen taakan vähentämistä ja sitä edistäviä toimenpiteitä. On ensisijaisen tärkeää, että ympäristölupaprosesseja nopeutetaan, toimintaehtoja selkiytetään ja päällekkäisyydet poistetaan hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden mukaisesti. Tähän liittyen ETL korostaa, että myöhemmin valmisteltavassa ympäristönsuojeluasetuksessa otetaan huomioon myös viranomaisia koskevat velvoitteet, kuten viranomaisten välinen yhteistyö ja mahdolliset lupien enimmäiskäsittelyajat, lupaprosessien tehostamiseksi.

Parhaan käyttökelpoisen tekniikan merkitys korostuu jatkossa suurten laitosten lupaharkinnassa ja niiden lupien tarkastuksissa. Koska EU-tasolla ei ole olemassa yhtenäistä kriteeristöä BAT-päätelmien muodostamiseksi, tulisi BAT-päätelmistä poikkeaminen (IED:n mukaisin perustein) nähdä osaksi normaalia lupaharkintaa etenkin olemassa olevien toimintojen lupia tarkistettaessa. Erityisen tärkeää on ottaa lupaharkinnassa huomioon liiketoiminnan investointisyklit (mm. investointisuunnitelmat ja toteutuksen ajoitus), jotka eivät välttämättä ole yhtenäisiä toimialan BAT-päätelmien päivitysaikataulun kanssa.

Eräitä pykäläkohtaisia huomioita

18 § Kemikaalien käyttöä ja säilytystä koskevat huolehtimisvelvollisuudet

Uudessa pykälässä säädetään kemikaalien käyttöön ja säilytykseen liittyvistä huolehtimisvelvollisuuksista. Säännöksellä täydennetään kemikaalilain yleisiä periaatteita (17 §) ja se koskee lupa- ja rekisteröintimenettelyjä sekä niiden mukaisten toimintojen valvontaa. ETL kokee, että säännös sekoittaa mm. kemikaalilain ja ympäristönsuojelulain välisiä suhteita. Lisäksi lakiehdotuksessa jää epäselväksi, mikä huolehtimisvelvollisuuden suhde on 13 § mainittuun ennaltavarautumissuunnitelmaan.

59 § Energian ja materiaalin käytön tehokkuutta koskevat määräykset

Uuden pykälän mukaan ympäristöluvassa on tarvittaessa annettava määräykset toiminnan energia- ja materiaalitehokkuudesta ja niiden parantamisesta. Energian käytön tehokkuutta säädellään kuitenkin sekä teollisuuden päästödirektiivissä (IED) että nykyisessä ympäristönsuojelulaissa (YSL), joten aihetta tiukempaan sääntelyyn ei tässä vaiheessa ole. Myös ympäristöluvan piirissä olevien toiminnanharjoittajien energiatehokkuus sisältyy tuoreeseen EU:n energiatehokkuusdirektiiviin, jonka kansallinen toimeenpano on käynnistymässä. Lisäksi ehdotettu pykälä vaarantaa elinkeinoelämän vapaaehtoisen energiatehokkuussopimusjärjestelmän, jonka puitteissa yritykset voivat itse valita kustannustehokkaimmat keinot energiatehokkuutensa parantamiseen. Sopimusjärjestelmä on ollut käytössä elintarviketeollisuudessa vuodesta 2008 ja se kattaa tällä hetkellä noin 70 % alan energiankäytöstä.

Materiaalitehokkuus ei puolestaan kuulu IED:n soveltamisalaan, joten kyseessä on kansallinen lisäsäännös. Työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut hallitusohjelman mukaisesti kansallisen materiaalitehokkuusohjelman valmistelun. Käytössä ei kuitenkaan

7.1.2013

vielä toistaiseksi ole vakiintuneita ja yleisesti hyväksytyjä työkaluja materiaalitehokkuuden mittaamista ja seurantaan varten. Edellä mainituista syistä ETL ei koe tarkoituksenmukaisena materiaalitehokkuuden edistämistä YSL:n lupamääräysten kautta.

Lisäksi tulee huomioida, että viranomaisen ei voi puuttua yrityksen hankintamenettelyihin edellyttämällä yritystä valitsemaan omien energia- ja materiaalitehokkuuskriteerien sekä mukaan määriteltyjä vaihtoehtoja. On myös muistettava, että liiketoiminnan ensisijainen energia- ja materiaalitehokkuutta ohjaava intressi on kustannustehokkuus, minkä vuoksi keinoja energian ja materiaalien käytön tehostamiseksi haetaan yrityksissä jatkuvasti omaehtoisesti.

Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ao. pykälän kautta tavoitellut lisähyödyt jäävät epäselviksi. ETL katsookin, että säännös on aiheeton ja tulisi täten poistaa lakiehdotuksesta. Lisäksi ETL tukee työ- ja elinkeinoministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton em. asiakokonaisuudesta jättämiä eriäviä mielipiteitä.

69 § Maaperään ja veteen liittyvä tarkkailu ja tarkkailumääräykset

Teollisuus päästödirektiiviin (IED) perustuva pykälä on uusi ja se koskee kaikkia lupavelvollisia toimijoita. Sen mukaan toiminnanharjoittajan tulee huolehtia maaperä- ja pohjavesipäästöjen ehkäisemisestä sekä huolehdittava määräajoin maaperän ja pohjaveden tarkkailusta (ml. vaaralliset aineet). Pykälän tulkintaan sisältyy kuitenkin riski siitä, että maaperän ja pohjaveden tarkkailu tulisi ottaa käyttöön kaikissa lupavelvollisissa laitoksissa. Tästä syystä ETL pitää tärkeänä, että määräysten antamista tarkastellaan tapauskohtaisesti riskinarviointiin perustuen. Pykälää tai sen perusteluja tulisikin täsmentää niin, että tarkkailun tarve ja laajuus määräytyvät laitosalueella käsiteltävien tai varastoitavien vaarallisten aineiden ominaisuuksien ja niiden aiheuttaman maaperän tai pohjaveden pilaantumisriskin perusteella.

79 § Poikkeus päästötasoista

Pykälässä esitetään erityiset syyt sekä niihin liittyvät varaukset, joiden perusteella BAT-päätelmien päästötasoista voidaan poiketa. Teollisuuden päästödirektiivissä (IED) poikkeamisella tarkoitetaan nimenomaan päästötasoista poikkeamista. Tämä tulisi täsmentää myös lakiehdotuksen ao. pykälään, jotta IED:n mukainen joustavampi lähestymistapa huomioitaisiin myös selkeästi kansallisessa lainsäädännössä.

Edellä esitetty on keskeistä mm. tilanteissa, joissa investointien toteutusaikataulu poikkeaa BAT-päätelmien aikataulusta. IED:ssä päästötasoista poikkeamisella tarkoitetaan sellaista poikkeamista, jonka perusteita tarkastellaan uudelleen luvan tullessa uudelleen harkittavaksi BAT-päätelmien päivityksen johdosta. Poikkeaman käyttö ei täten ole tarkoituksenmukaista investoinnin vähäiseen lykkäämiseen tai muihin pieniin poikkeamiin, joiden syynä ovat huoltoseisokkien ajoittumisen kaltaiset käytännön rajoitteet.

Laissa tulisikin erottaa IED:n mukainen poikkeus niistä tilanteista, joissa ei ole kyse investoinnin tai muun toimenpiteen toteuttamatta jättämisestä, vaan ainoastaan sen toteuttamisen aikataulutuksesta. Näissä tilanteissa investointien toteutusajoille ilman poikkeamisen menettelyä myönnettävä jousto helpottaisi myös toiminnanharjoittajien ja viranomaisten työkuormaa ja samalla varmistettaisiin, että komissiolle raportoidaan tarkoituksenmukaisesti vain IED:n mukaisista poikkeamista.

7.1.2013

200 § Käsittelymaksut

ETL yhtyy Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) 30.5.2012 päivätystä valvontaa käsittelevää lukua koskevasta luovutuskirjeestä jättämään erivään mielipiteeseen. Kuten EK, myös ETL katsoo, että valvonnan tulee säilyä ensisijaisesti maksuttomana myös tulevaisuudessa. Mikäli valvontamaksut otetaan kuitenkin käyttöön, tulee niiden käyttöönoton perusteena olla selkeästi määritellyt toiminnanharjoittajalta perittäviä maksuja vastaan saatavat viranomaissuoritteet. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että valvontamaksuina kerätyt tulot kohdennetaan valvontaresursseihin ja turvataan valvonnan laatutaso.

ETL pitää tärkeänä, että viranomaisten resurssit ja asiantuntemus turvataan tarkoituksenmukaisten lupaprosessien ja valvonnan varmistamiseksi. Uusia maksullisia toimintoja on kuitenkin vaikea hyväksyä, jos samaan aikaan ei edistetä tasapainoisesti lupamenettelyn selkiyttämistä ja keventämistä. Jälkimmäisellä on myös suuri vaikutus viranomaisten käytettävissä olevien voimavarojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön. ETL katsoo, että valvontamaksuun liittyviin toimenpiteisiin käytetystä ajasta ja työpanoksista tarvitaan nykyistä tarkempaa tietoa, jotta maksun suuruus ja perusteet voitaisiin arvioida paremmin ja läpinäkyvämmiin.

Valvonnan maksullisuutta ja kustannushyötyjä arvioitaessa tulee huomioida myös uudistukseen liittyvät välilliset tekijät: uuden valvontamaksuihin perustuvan järjestelmän laatiminen lisää osaltaan hallinnollisia kustannuksia vaikuttamatta kuitenkaan vielä suoraan myönteisesti valvonnan resursseihin ja käytännön valvontatyöhön.

ETL korostaa, että ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan laadun ja toimivuuden turvaaminen on toiminnanharjoittajan näkökulmasta erittäin tärkeää. Onnistuneesti toteutetut valvontaan liittyvät uudistukset takaavat valvontaviranomaisten ammattitaidon ja osaamisen sekä toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun. Kustannustehokkaat käytännöt vähentävät myös molempien osapuolten hallinnollista taakkaa.

166 § Säännöllinen valvonta

Pykälän perusteluissa mainitaan teollisuuden päästödirektiivin (IED) mukaisesti ainoastaan EMAS-järjestelmä suurten laitosten riskinarvioinnissa huomioon otettavaksi ympäristöjärjestelmäksi. ETL pitää tärkeänä, että riskinarvioinnissa otetaan huomioon EMAS-järjestelmän ohella myös muut sertifioidut ympäristöasioiden hallintajärjestelmät.

Kunnioitavasti

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO ry

Heikki Juutinen
toimitusjohtaja