|  |
| --- |
| Ympäristöministeriö  Kirjaamo  [kirjaamo.ym@ymparisto.fi](mailto:kirjaamo.ym@ymparisto.fi) |
| Lausuntopyyntö YM038:00/2011, 27.2.2014 |
|  |
| Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi ympäristönsuojelusta |

Lausuntona luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi ympäristönsuojelusta Metsäteollisuus ry toteaa seuraavaa:

Asetus ympäristönsuojelusta korvaisi ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) ja se tulisi voimaan samanaikaisesti uuden ympäristönsuojelulain (HE 214/2013) kanssa. Asetuksella pantaisiin omalta osaltaan täytäntöön teollisuuspäästödirektiivin säännökset lupamenettelystä ja luvanvaraisten toimintojen valvonnasta. Pitkälti nykyiseen asetukseen pohjautuva teksti päivitettäisiin pykäläviittausten ja sanamuotojen osalta uutta lainsäädäntöä vastaavaksi. Aluehallintoviraston ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaa lupa-asioiden ratkaisemiseksi muutettaisiin joidenkin toimialojen osalta.

Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen on jäänyt taka-alalle ympäristönsuojelulain uudistuksessa. On tärkeää, että ympäristönsuojelulain uudistuksen II-vaiheessa ryhdytään toimenpiteisiin lupamenettelyn selkeyttämiseksi. Myös ympäristönsuojeluasetuksen päivityksessä tulee hakea joustavia ratkaisuja, joiden avulla voidaan lupamenettelyn aiheuttamaa hallinnollista taakkaa vähentää. Tiettyjä selkeyttämistoimia on luonnoksessa esitetty, mutta nämä voisivat olla selkeämmin ilmaistu.

Hallinnollista kuormitusta voidaan vähentää esimerkiksi rajaamalla lupavelvollisuutta nykyisestä, vähentämällä selvitysvelvollisuuksia, arvioimalla tarkemmin eri tarkkailuvelvoitteiden tarpeellisuutta ja asettamalla eri menettelyvaiheisiin selkeät määräajat. Lupamääräysten tarkistamisessa ei aina ole tarpeen korvata aiempaa päätöstä kokonaan vaan ainoastaan tarkistamisen kannalta tarpeellisin osin.

Sähköisen asiointijärjestelmän kehittäminen nopealla aikataululla on myös keskeisessä asemassa lupamenettelyjen sujuvoittamisessa. Valvontatietojen liittäminen osaksi järjestelmää vähentäisi myös hallinnollista taakkaa merkittävästi. Lisäksi käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen tulee olla vahvasti mukana järjestelmän kehittämisessä. Sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönotto ei näy asetusluonnoksessa riittävästi. Muistioluonnoksessa on kuitenkin todettu, että sähköisen lupajärjestelmän käyttöönotto ja kehittyminen voivat lähitulevaisuudessa heijastua myös tämän säännöksen sisältöön ja aiheuttaa tarpeen sen päivittämiselle. Samalla tulisi kuitenkin tässä vaiheessa pohtia, voidaanko sähköistä asiointijärjestelmää ottaa paremmin huomioon jo nyt päivitettävänä olevassa asetuksessa.

Joustavat BAT-tulkinnat ovat hyvin tärkeitä, jotta vaatimus toimia päätoiminnan BAT-päätelmien mukaisesti neljän vuoden kuluessa on mahdollista saavuttaa. Ylimääräisiä vaiheita lupaprosessissa tulee välttää.

Muistioluonnoksessa todetaan, että nykyisen ympäristönsuojeluasetuksen 17 §:n säännökset lupa-asian käsittelystä voitaisiin poistaa tarpeettomina ja hallintolain kanssa osittain päällekkäisinä. Asetuksen 17 §:n 1 momentin mukaan lupahakemus on käsiteltävä joutuisasti ja lupaviranomaisen on hakemusta käsitellessään huolehdittava tarvittavasta yhteydenpidosta niihin viranomaisiin, jotka samanaikaisesti käsittelevät toiminnan muita lupa-asioita ja suunnitelmia. Pykälän 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi lupa-asian selvittämiseksi tarvittaessa järjestää neuvotteluja asianomaisen valvontaviranomaisen ja myös hakijan kanssa. Metsäteollisuus näkee erittäin tärkeänä, että nämä asiat sisällytetään myös uuteen asetukseen. Vaikka asiat olisivatkin osin päällekkäisiä hallintolain kanssa, lupamenettelyn sujuvoittamisen näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista poistaa yllämainittuja kohtia.

**Pykäläkohtaiset kommentit**

1 § Valtion ympäristölupaviranomaisessa käsiteltävät lupa-asiat

Metsäteollisuus vastustaa esitettyä toimivaltajaon muuttamista mekaanisen metsäteollisuuden osalta. Ei ole tarkoituksenmukaista siirtää pienten ja ympäristövaikutuksiltaan vähäisten toimintojen ympäristölupia valtion lupaviranomaisen käsiteltäväksi. Sahalaitosten ja viilutehtaiden ympäristöluvat voidaan joustavasti hoitaa kunnan lupakäsittelyssä. Lähes kaikki Suomen sahalaitokset ja viilutehtaat ovat itsenäisiä laitoksia vastoin perusteluissa todettua. Suomessa on yli sata sahaa, joista vain noin kymmenen sijaitsee integraateissa, lähinnä selluteollisuuden yhteydessä. Sen sijaan, että siirretään toimivaltaa kunnalta valtiolle, pitäisi sahalaitoksille ja viilutehtaille miettiä ympäristölupaa kevyempää menettelyä.

Ympäristönsuojelulain uudistuksessa on nimenomaisesti ollut tarkoituksena etsiä kevennettyjä malleja. Päätösten siirtäminen kuntien vastuulta valtiolle tekisi päätöksenteosta raskaampaa, vastoin alkuperäisiä tavoitteita. Kunnan viranomaiset tuntevat yleensä paikalliset toiminnot hyvin ja kykenevät tästä johtuen antamaan luvat toisaalta nopeasti ja toisaalta valmiin tietopohjan perusteella turhaa ajankäyttöä välttäen.

3 § Lupahakemuksen sisältö

Asetusehdotuksen 3 §:n 3. momentissa todetaan, että "Edellä 2 momentissa mainitut tiedot on esitettävä aina lupahakemuksessa, jos hakemus koskee direktiivilaitoksen toimintaa." Samalla kuitenkin 8 §:ssä mainitaan, että "Hakemuksessa on esitettävä soveltuvin osin, mitä edellä tässä luvussa säädetään." 3 §:n 3. momentin ensimmäinen lause tulisi poistaa tai edellä mainittuja määräyksiä tulisi muuten selkeyttä ristiriitaisten määräysten välttämiseksi.

Pykälän perusteluissa todetaan lisäksi, että "Useamman pääasiallisen toiminnan mahdollisuus käy kuitenkin ilmi komission kannasta, jonka se on ilmaissut nimenomaisesti asiasta kysyttäessä." Samalla olisi kuitenkin perusteluissa todettava, että ylimääräisiä luvan tarkistuskierroksia tulee välttää.

10 § Direktiivilaitoksen luvan tarkistamista koskeva hakemus

Metsäteollisuus pitää hyvin kannatettavana pykälän 3. momenttia, jonka mukaan direktiivilaitoksen luvan tarkistamista koskevaa hakemusta rajataan uusiin vaatimuksiin.

Pykälän perusteluissa mainitaan, että luvan ja päätelmien sisältöä vertailtaessa muut toimintaa koskevat päätelmät ovat yhtä sitovia kuin pääasiallisen toiminnan päätelmät. Metsäteollisuus esittää tähän joustavampaa ilmaisua, sillä on muistettava, että vain BAT-päästötasot ovat lähtökohtaisesti sitovat.

*"Pääasiallisen toiminnan päätelmät ovat laukaisseet luvan tarkistamistarpeen, mutta luvan ja päätelmien sisältöä vertailtaessa muut toimintaa koskevat päätelmät tulee myös ottaa huomioon."*

Metsäteollisuus on vastustanut ympäristönsuojelulain 76 §:ään ehdotettua määräystä, että asian vireilletulon jälkeen hyväksyttyjä päätelmiä voisi tulla sovellettavaksi. Metsäteollisuus esittää, että menettelyissä olisi selkeät rajat sovellettavien päätelmien osalta. Kesken menettelyjen ei tulisi uusia päätelmiä enää ottaa sovellettavaksi, mikäli toiminnanharjoittaja ei sitä erikseen pyydä. Metsäteollisuuden esitystä puoltaa:

1. Ympäristöministeriö on alun perin pitänyt lausuntoluonnoksen muotoilua hyvänä ja direktiivin mukaisena
2. Ympäristöministeriön ympäristönsuojelulain toimeenpanoprojektin BAT-pienryhmän enemmistö on nähnyt tarvetta muuttaa hallituksen esitykseen sisällytettyä pykälää, sillä hallituksen esityksen pykälä on pidetty liian epäselvänä ja tulkinnanvaraisena
3. HE:n muotoilu olisi vastoin hallitusohjelman tavoitetta selkeyttää lupamenettelyä
4. HE:n säännösehdotus olisi hyvin tulkinnanvarainen ja johtaisi epäselviin lupamenettelyihin
5. HE:n säännösehdotus pidentäisi lupapäätösvaihetta täydennyspyyntöjen takia. Riskinä on, että kesken päätoiminnan lupamenettelyn, lupaviranomainen vaatii täydennyspyyntöjä myöhemmin hyväksyttyjen sivutoiminnan päätelmien takia. Tällöin luvan käsittely venyy ja neljän vuoden määräaika toimia päätoiminnan päätelmien mukaisesti tulee entistäkin haasteellisemmaksi.
6. HE:n säännösehdotus tarkoittaisi, että poikkeuksia BAT-päästötasoista jouduttaisiin hakemaan lupaprosessin venymisen takia yhä enemmän.
7. Esitetty säännös johtaisi myös toiminnanharjoittajien eriarvoiseen asemaan, sillä säännös voisi johtaa siihen, että sivutoiminnan päätelmiä sovellettaisiin eri tavalla eri puolella Suomea
8. HE:n säännösehdotus johtaisi uusien määräysten käyttöön kesken lupaprosessin, mikä on vastoin normaalia käytäntöä
9. HE:n säännösehdotus antaisi "vallan" lupaviranomaiselle jäädä odottamaan tulevia sivutoiminnan päätelmiä. Mikä olisi silloin toiminnanharjoittajan oikeusturva?
10. HE jättää lisäksi auki, mitä päätelmiä sovelletaan siinä vaiheessa kun valvontaviranomainen arvioi, täyttyvätkö päätelmien ja lainsäädännön vaatimukset voimassa olevassa luvassa vai pitääkö määräyksiä muuttaa (80 §)

Mikäli hallituksen esityksen 76 § jää voimaan, on asetusluonnoksen 10 §:n perusteluja korjattava seuraavasti, sillä lupaviranomainen ei tule päättää asian kohtuuttomuudesta/kohtuullisuudesta kuulematta toiminnanharjoittajaa.

*"Jos tällainen tilanne ilmenee, lupaviranomaisen on ~~tarvittaessa~~ pyydettävä hakijalta selvitystä siitä, johtaisiko päätelmien soveltaminen kohtuuttomuuteen."*

10 §:n perusteluissa on lisäksi avattu miten eri päätelmien uudistuneita kohtia on tulkittava. Perusteluja tulisi kuitenkin selkeyttää tämän osalta, jotta mahdollistetaan muiden päätelmien joustava tulkinta.

*"Luvan tarkistamisharkinnassa on käytävä läpi uudet päästötasot ja muutkin päätelmien uudistuneet kohdat. Nämä voivat koskea esimerkiksi energiatehokkuutta, tarkkailua, toiminnan lopettamista tai muita päätelmissä kuvattuja asioita. Koska muut päätelmät kuin päästörajat eivät ole lähtökohtaisesti sitovat, 78 §:n mukainen lievennysmenettely koskee vain päästötasoista poikkeamista, muut tarvittavat joustot on ratkaistava muiden säännösten nojalla. Asiaa on harkittava parhaan käyttökelpoisen tekniikan yleisen noudattamisvelvollisuuden näkökulmasta, se ei saa kokonaisuutena ajatellen vaarantua joustojen vuoksi. Jokaista päätelmien yksityiskohtaa ei ole tarpeen noudattaa ~~sanasta sanaan~~, mutta laitoksen ~~päästö~~lupamääräysten on kuitenkin yleisesti ottaen perustuttava päätelmiin ja niiden viitoittamaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimustasoon. Joustot ja niiden perustelut tehdään ja esitetään osana lupaharkintaa ja sen perusteluita."*

14 § Lupapäätöksen ratkaisuosan sisältö

14 §:n uuden 1 momentin 8 kohdan mukaan luvassa voidaan antaa toiminnan enimmäiskapasiteettia koskeva määräys. Metsäteollisuus ei pidä tätä tarkoituksenmukaisena vaan esittää tämän kohdan poistamista. Luvat on suhteutettava ympäristökuormitukseen ja vaikutuksiin eikä ne ole mitenkään suorassa suhteessa kapasiteettiin/tuotantomäärään. Käytäntö, jossa kapasiteetti toimii vain päätöksen taustatietona, on ollut hyvä ja toimiva. Esitetty enimmäiskapasiteettiraja voisi johtaa tilanteeseen, jossa tehdas seisoo puolet joulukuusta koska sallittu tuotantomäärä on tullut täyteen.

19 § Päätelmien noudattamiseen liittyvä perusteluvelvollisuus ja vertailuasiakirjojen nimet

Pykälässä on teollisuuspäästödirektiivin mukaisesti esitetty, että lupapäätöksen perusteluissa on myös ilmoitettava ne erityiset syyt, joiden vuoksi parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan liittyviä päästötasoja on lievennetty ympäristönsuojelulain 78 §:n perusteella. Pykälän perusteluissa tulisi kuitenkin korostaa, ettei pykälän tarkoituksena ole estää poikkeamien käytön.

Pykälän perusteluissa tulisi myös ottaa esiin lain 78 §:n perusteluissa kuvattu tilanne, jossa lupaviranomaisen aloitteesta on annettava poikkeus BAT-päästötasoista, kun päästötasojen soveltaminen neljän vuoden ajassa BAT-päätelmien julkaisemisesta olisi mahdotonta esimerkiksi lupamenettelyn keston tai ajankohdan vuoksi.

22 § Direktiivilaitoksen luvan tarkistamisasian käsittelyn kesto

Metsäteollisuus pitää hyvänä, että luvan käsittelyn menettelyvaiheille annetaan selkeät määräajat. Pykälässä esitettyä 10 kuukauden määräaikaa lupapäätösvaiheelle vesittää kuitenkin määräys, jonka mukaan asia on joka tapauksessa ratkaistava ennen kuin mainitussa pykälässä tarkoitettu neljän vuoden määräaika on kulunut umpeen. Tähän tulee saada tiukempi vaatimus. Samalla olisi kuitenkin perusteluissa mainittava, etteivät uusinvestointien ympäristölupien käsittelyajat saa venyä tämän takia. Määräaikoja muille kuin direktiivilaitoksen luvan tarkistamisille ja käsittelyille tulisi myös esittää. Samoin tulisi myös ulottaa muihin luvan käsittelyihin asetuksessa esitetty pyyntö hakemuksen täydentämiseksi kuukauden kuluessa hakemuksen vireilletulosta.

34 § Direktiivilaitoksen luvan tarkistamistarpeen arviointia koskevat aikarajat ja tiedottaminen

Pykälään on ehdotettu määräaikoja luvan tarkistamistarvetta koskevalle arvioinnille ja mahdolliselle määräykselle luvan tarkistamiseksi. Vastaavalla tavalla kuin 22 §:ssä tulisi tässä ehdotettu 12 kuukauden takaraja olla lyhyempi. Täydennyspyyntöjä tulee myös tässä välttää, minkä takia uusia sivutoiminnan päätelmiä ei tulisi tässä menettelyvaiheessa ottaa sovellettavaksi sen jälkeen kuin toiminnanharjoittaja on jättänyt selvityksensä.

Metsäteollisuus ry



Timo Jaatinen

toimitusjohtaja