

Asia: VN/18003/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (lupamääräysten tarkistamismenettely)

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotettavasta lupamääräysten tarkistamismenettelystä (uusi 71 §)?

Vad är er åsikt om det förfarande för översyn av tillståndsvillkoren som enligt propositionen ska tas in i miljöskyddslagen (den nya 71 §)?

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 71 §, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta antaa ympäristöluvassa määräys uutta toimintaa tai toiminnan olennaista muutosta koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan lupamääräysten tarkistamista koskeva määräys voitaisiin antaa, jos se on tarpeen toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuuden vuoksi.

Fortum suhtautuu hyvin kriittisesti ympäristönsuojelulakiin lisättäväksi ehdotettavaan lupamääräysten tarkistamismenettelyyn, eikä näe tarkistusmenettelyn palauttamista tarkoituksenmukaisena missään muodossa.

Tarkistamismenettely loisi ennakoimattomuutta toiminnanharjoittajalle ja merkittävää epävarmuutta investoinneille. Hakijalla tulisi olla mahdollisuus arvioida investoinnin ja toiminnan teknis-taloudelliset edellytykset, kun toiminta on saanut ympäristöluvan, ja kohtuullinen varmuus siitä, että toiminta on hyväksytyä asetettuja lupamääräyksiä noudattaen mahdollisimman pitkälle.

Näemme, että ympäristölupien tarkistusmenettelyn kumoaminen on ollut merkittävin luvituksen sujuvoittamistoimi viimeisen kymmenen vuoden aikana. On hyvin erikoista, että tarkistusmenettelyn palauttamista harkitaan samaan aikaan kun pyritään houkuttelemaan investointeja Suomeen ja valmisteilla on lainsäädäntöä lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi.

Voi myös kysyä miksi ns. nollavaihtoehtoa ei ole otettu tarkemmin mukaan tarkasteluun. Tämä oli keskeinen viesti toiminnanharjoittajille suunnatussa kuulemistilaisuudessa tammikuussa, jossa tarkistusmenettelyn palauttamista kritisoitiin laajasti, kaivosteollisuutta lukuun ottamatta.

Lupamääräysten tarkistaminen johtaisi sekä toiminnanharjoittajien että viranomaisten kuormittamiseen lupaprosesseilla sekä toiminnanharjoittajille aiheutuviin lisäkustannuksiin esim. lupatarkistusten edellyttämistä selvityksistä. Luvan tarkistamista koskevan asian käsittelystä tulisi lisäksi investoinnin toinen valituskelpoinen päätös, mikä lisäisi ennakoimattomuutta ja kuormittaisi hallintotuomioistuimia.

Lakiehdotuksen mukaan sääntelyllä pyrittäisiin helpottamaan ympäristöluvan myöntämistä tilanteissa, joissa lupien myöntäminen voi olla haastavaa toiminnan ympäristövaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien vuoksi varovaisuusperiaatteen nojalla. Emme pidä tätä johtopäätöstä perusteltuna, sillä niin kuin lakiehdotuksessa todetaan, luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen tarkistetaan jo lupaa ensimmäistä kertaa myönnettäessä. Käytännössä on niin, että varovaisuusperiaatetta on noudatettava jo ensimmäisessä luvan myöntämisvaiheessa. Tarkistamismenettely ei ole sitä varten.

Emme pidä todennäköisenä, että tarkistusmenettelyn palauttaminen helpottaisi luvan saantia. Jos laitoksen vaikutuksia on vaikea arvioida etukäteen, niin lupamääräyksiä voi tarpeen mukaan päivittää myöhemmässä vaiheessa muiden ympäristönsuojelulain pykälien perusteella. Ympäristönsuojelulain 89 § antaa mahdollisuuden tarkistaa lupa, jos toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta, tai jos toiminnasta voi aiheutua ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus. 90 §:n perusteella taas lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa 54 §:n nojalla saadun erityisen selvityksen perusteella. Teollisuuden ympäristöluvat taas päivitetään säännöllisesti BAT-päätelmien päivityksen myötä. Toiminnanharjoittaja voi myös itse ehdottaa lupamääräyksiä, jonka perusteella tiettyjä kohtia tarkastellaan myöhemmin, mikäli ajattelee, että tämä auttaa luvan saantia. Lisäksi tarkkailumääräysten muuttaminen on mahdollista lain 65 §:n perusteella ja luvan selventäminen 92 §:n perusteella.

Jos taas toiminnanharjoittaja haluaa olemassa olevassa laitoksessaan ottaa käyttöön uutta teknologiaa, hän pystyy aina hakemaan luvan muuttamista ympäristönsuojelulain 89 §:n perusteella ja lisäksi toiminnan olennaiseen muutokseen on 29 §:n perusteella oltava lupa. Koeluonteiselle toiminnalle löytyy myös oma pykälä (31 §).

Edellä mainittuja johtopäätöksiä tukee myös ympäristöministeriön virkamiesten hallitusneuvotteluihin toimittama muistio, jonka mukaan:

- ”Ympäristölupien myöntämisen yhteydessä varovaisuusperiaate on otettava huomioon heti toiminnalle ensi kertaa lupaa harkittaessa. Ympäristönsuojelulaki on pilaantumisen torjunnan yleislaki ja pohja pilaantumisen torjunnalle ja ympäristövahinkojen estämiselle on

varovaisuusperiaate huomioiden tehtävä kattavasti toimintaa ensi kerran lupaviranomaisessa tarkasteltaessa.”

- ”Ajatus siitä, että ympäristövaikutuksia voitaisiin tarkastella jälkikäteen esim. aiemmin YSL:iin sisältyneen tarkistamismenettelyn kaltaisen instrumentin avulla, ei huomioi ympäristöoikeuden ja kansainvälisen lainsäädännön keskeisiä ja velvoittavia periaatteita.”

- ”YSL sisältää kuitenkin aiemman tarkistamismenettelyn (71 §) poistamisen jälkeenkin mahdollisuudet muuttaa lupaa (89 §), jos ennakoimattomia ja olennaisia ympäristövaikutuksia aiheutuu. Toiminnanharjoittajalla on aina oikeus hakea luvan muuttamista.”

On tietenkin tärkeää, ettei tarkistamismenettelyä ole esitetty kaikille olemassa oleville laitoksille. Vaikka lakiehdotuksessa on pyritty rajaamaan menettelyn soveltamista, niin emme kuitenkaan näe ehdotettua rajausta toimivana. Näemme isona riskinä, että ehdotettu pykälä johtaisi siihen, että tarkistamismenettely otettaisiin käyttöön lähes kaikissa uusissa luissa. Useimpiin investointeihin liittyy esimerkiksi tekniikan uutuutta vähintään jossain määrin. Ehdotus ei myöskään anna toiminnanharjoittajalle mahdollisuutta päättää tarkistamismenettelyn soveltamisesta.

Isona hallinnollista taakkaa lisäävänä tekijänä on myös se, että vaikka lupaviranomaisen lupapäätökseen ei sisällytettäisi tarkistamismenettelyä, sen puuttumista voidaan ymmärtääksemme käyttää muutoksenhaun perusteena. Toisin sanoen, tarkistusmenettelyn palauttaminen voisi myös tätä kautta kuormittaa hallintotuomioistuimia, ja vielä merkityksellisempänä seurauksena hidastaa ensimmäisen ympäristöluvan saantia ja investointien toteutumista.

Tämä voisi jopa johtaa siihen, että vähentääkseen riskiä asiaa koskevasta valituksesta, toiminnanharjoittaja joutuu esittämään omalle projektilleen tarkistusmenettelyä, vaikkei pidä sitä tarpeellisena tai tarkoituksenmukaisena.

Vaikka lakiesityksessä on todettu, että lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä ei varsinaisesti harkittaisi enää luvan myöntämisen edellytyksiä (ympäristönsuojelulain 49 §), Fortum näkee tämän osalta hyvin merkittävää epävarmuutta. Tätä korostaa lakiesityksen samassa kohdassa mainittu johtopäätös, että lupamääräysten tarkistamista koskevan ratkaisunsa yhteydessä lupaviranomaisen on kuitenkin varmistuttava edelleen luvan myöntämisen edellytysten täyttymisestä, tarkistetut lupamääräykset huomioiden. Jos ymmärrämme oikein, niin pahimmassa tapauksessa lupamääräysten tarkistaminen voisi johtaa laitosten sulkemiseen, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät enää täytyisi tarkistamisen yhteydessä.

Edellä mainitun riskin mahdollisuutta tukee myös lakiesityksen sivun 15 kuvaus KHO:n päätöksestä 2015:102. KHO korosti kyseisessä ratkaisussaan, että luvan myöntämisen edellytyksiä koskevan vanhan ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin nojalla myös lupamääräysten tarkistamista koskevassa päätöksessä lupamääräykset on asetettava siten, että luvan myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät, vaikka luvan myöntämisen edellytyksiä ei muutoin arvioida siten kuin haettaessa lupaa uudelle toiminnalle.

Edellä mainittuun liittyen voi myös kysyä mitä tapahtuu, jos lainsäädäntö muuttuu tiukempaan suuntaan ensimmäisen lupapäätöksen jälkeen? Esimerkkinä voidaan mainita ns. Weser-päätös, joka muutti vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevaa tulkintaa.

Mikäli lakiehdotusta viedään eteenpäin edellä mainituista epävarmuuksista ja riskeistä huolimatta, Fortum pitää välttämättömänä, että lakiesitykseen tehdään seuraavat tarkennukset, jotta lakiesityksen negatiivisia vaikutuksia investointi- ja toimintaympäristöön voidaan pienentää:

- Lain 71 §:n pykälätekstiin on tarkennettava, että ”Tarkistamismenettelyssä ei arvioida luvan myöntämisen edellytyksiä uudestaan”.

- Tarkistamismenettelyn soveltamisen kynnystä nostetaan vastaamaan ympäristönsuojelulain 87 §:ää, lisäämällä ”painava syy” 71 §:ään: ”Määräys voidaan antaa, jos se on välttämätön toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuteen tai toiminnasta aiheutuvien vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuuteen liittyvän painavan syyn vuoksi.”

- 71 §:ssä tarkennetaan, että se koskee ainoastaan kokonaan uusia hankkeita ja niiden aloittamista (tarkkaan rajatuissa tapauksissa), ei olemassa olevien laitosten olennaisia muutoksia. On tärkeää, että lupamääräysten tarkistaminen ei vaikuta olemassa oleviin, jo myönnettyihin ympäristölupiin, vaan kohdistuu selkeästi nimenomaan uuden toiminnan aloittamiseen.

- Tarkistamismenettely rajataan koskemaan ainoastaan tiettyä toimialaa, kuten malmien tai mineraalien kaivamista tai maaperän ainesten ottoa (ympäristönsuojelulain liite 1, kohta 7), jossa esityksen kaltaisia haasteita ymmärtääksemme voi olla. Tarkistamismenettelyä ei oteta käyttöön niillä toimialoilla, joihin ei liity esityksen kaltaista epävarmuutta toiminnan ympäristövaikutuksista, kuten tilanne on esimerkiksi energian tuotannossa (ympäristönsuojelulain liite 1, kohta 3).

- Tarkennetaan, että tarkistusmenettelyn puuttumista ei voida käyttää muutoksenhaun perusteena.

- Tarkennetaan, että aikaisemmin tarkistamismenettelyssä olevalle toiminnalle myönnetty ympäristölupa on voimassa tarkistamismenettelyn käsittelyn aikana, eli siihen asti kunnes tarkistusmenettelyn lupapäätös on lainvoimainen.

- Tarkennetaan, että uuden lupapäivityksen muutoksenhaku saa koskea vain päivitettäviä kohtia, ei käynnissä olevaa toimintaa tai sen lupia.

Näkemyksenne 88, 91 ja 125 §:ään ehdotettavista muutoksista?

Vad är åsikt om de ändringar som föreslås i 88, 91 och 125 §?

-

Näkemyksenne ympäristölupahakemuksesta pyydettäviä lausuntoja koskevan 42 §:n muutosehdotuksesta?

Vad är er åsikt om förslaget till ändring av 42 § om utlåtanden som begärs om ansökan om miljötillstånd?

Fortum kannattaa ehdotettua muutosta, jonka mukaan lausuntoa lupahakemuksesta ei olisi enää välttämätöntä pyytää kunnan terveydensuojeluviranomaiselta.

Näkemyksenne ympäristönsuojeluasetukseen ehdotettavista muutoksista?

Vad är er åsikt om de ändringar som föreslås i statsrådets förordning om miljöskydd?

-

Voitte esittää tässä muut kommenttinne esitysluonnoksesta:

Här kan ni lämna övriga kommentarer om propositionsutkastet:

Fortum pitää esityksen taloudellisten vaikutusten kuvausta aivan liian myönteisenä. Esityksessä annetaan ymmärtää, että menettely koskisi rajattua joukkoa toimintoja eikä tästä syytä juuri lisäisi hallinnollista taakkaa, mutta kuten edellä olemme kuvanneet, näemme, ettei tästä ole ollenkaan varmuutta.

Vaikutusten kuvauksessa todetaan myös, että tarkistamismenettelyn palauttamisella voitaisiin vähentää painetta toiminnanharjoittajalle tuottaa lupahakemuksessa hankkeen vaihtoehtoista ja niiden todennäköistä ympäristövaikutuksista varovaisuusperiaatteen nojalla hyvin yksityiskohtaista tietoa, jota voi olla vaikeaa hankkia vielä ennen hankkeen aloittamista tai olennaisen muutoksen toteuttamista. Pidämme tätä johtopäätöstä hyvin kyseenalaisena. Koska luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen tarkistetaan jo lupaa ensimmäistä kertaa myönnettäessä, on selvää, että jo siinä vaiheessa on esitettävä riittävän yksityiskohtaista tietoa toiminnan ympäristövaikutuksista.

Esityksen mukaan on myös katsottu, että tarkistamismenettelyn poistaminen näyttäisi KHO:n oikeuskäytännössä laskeneen lupaharkinnassa kynnystä jättää ympäristölupa myöntämättä, kun hankkeen ympäristö- ja terveysvaikutuksista ei ole riittävää varmuutta. Tätä taustaa vasten on esityksessä todettu, että menettelyn palauttaminen voisi tukea toiminnanharjoittajien asemaa, kun lupa voitaisiin myöntää ja näin ollen esimerkiksi uusi investointihanke aloittaa entistä useammin, vaikka toiminnassa käytettävän teknologian uutuuden tai muutoin ympäristövaikutusten epävarmuuden vuoksi lupamääräysten riittävydestä ei kaikilta osin olisi mahdollista saada täyttä varmuutta heti luvan myöntämisen tai toiminnan olennaisen muutoksen yhteydessä.

Kuten edellä olemme todenneet, emme pidä todennäköisenä, että tarkistusmenettelyn palauttaminen helpottaisi luvan saantia, sillä luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen tarkistetaan jo lupaa ensimmäistä kertaa myönnettäessä. Olisi syytä kriittisesti tarkastella tarkistamismenettelyn puuttumisen todellista vaikutusta KHO:n eri päätöksiin. Esimerkiksi Finnulp-päätöksessä KHO ei perustellut kantansa ympäristönsuojelulain sääntelyn riittämättömyydestä laajemmin. Arviomme mukaan luvan epääminen johtui kyseisessä tapauksessa muista syistä kuin tarkistamismenettelyn puuttumisesta.

Suurin puute taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on ettei tarkistamismenettelyn palauttamisen kielteisiä vaikutuksia investointiympäristöön arvioida. Tätä riskiä olisi pitänyt kuvata paljon laajemmin esitysluonnoksessa ja sen pitäisi myös vaikuttaa lopputulokseen vahvemmin. Myös toiminnanharjoittajien kuulemisessa esitetty laaja kritiikki tarkistamismenettelyn palauttamista

kohtaan olisi pitänyt kuvata esityksessä. Esityksessä ei ole myöskään tarkemmin analysoitu, minkä toimialojen toimintaan kyseistä menettelyä todellisuudessa tarvittaisiin.

Asiaa koskeva hallitusohjelmakirjaus edellyttää ensisijaisesti tarkistamismenettelyn palauttamisen tarkastelua. Fortum näkee, että menettelyn etuja ja haittoja ei ole tarkasteltu riittävästi ennen tämän lainsäädäntöehdotuksen esittämistä.

Lisätietoja: Fredrik Blomfelt, Senior Manager, ESG, Corporate Public Affairs
(fredrik.blomfelt@fortum.com, 040 705 7389)

Blomfelt Fredrik
Fortum Oyj