

15.4.2008

Ympäristöministeriö
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö YM044:00/2005

Lausunto ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamisesta ja lupakäytäntöjen yhdenmukaistamisesta

Ympäristöministeriö on varannut Vapo Oy:lle mahdollisuuden esittää näkemyksensä ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamisesta ja lupakäytäntöjen yhdenmukaistamisesta. Kiitämme tästä mahdollisuudesta ja esitämme lausuntonamme seuraavaa.

1. Yleistä

Vapo Oy toimittaa uusiutuvia polttoaineita, biosähköä ja -lämpöä sekä jätehuollon ja ympäristörakentamisen ratkaisuja. Ympäristölupajärjestelmä koskettaa monella tavoin Vapo Oy:n liiketoimintaa. Vuosittain koko konsernista vireille laitettujen ympäristölupien määrä on vaihdellut noin 60 jopa yli sataan hakemukseen. Käytännössä olemme huomanneet nykyisen ympäristölupajärjestelmän olevan hyvin byrokraattinen, hidas ja laintulkinnan osalta vaihteleva. Raskas ympäristöluvitus esimerkiksi turvetuotannossa vaikeuttaa energialaitosten polttoainehuoltoa. Nykyistä joustavampi luvitus on tärkeää, koska investointipäätökset joudutaan tekemään markkinatilanteesta johtuen nopeassa aikataulussa.

Kaikilla Vapon toimialoilla on lupaprosesseissa havaittu ongelmakohtia, lupaviranomaisesta riippumatta. Näistä merkittävimpiä ovat seuraavat:

- luvan käsittelyn kesto vaikeuttaa liiketoimintaa
- ratkaisukäytännöt ja laintulkinta vaihtelevat lupaviranomaisilla
- kaikkien lupaprosesseissa vaadittujen raporttien hyödyntäminen ei käy ilmi lupapäätöksistä
- EMAS- ja ISO-standardien mukaisia ympäristöhallintajärjestelmiä ei huomioida lupakäsittelyssä, toisin kuin viranomaisen taholta on aikaisemmin luvattu
- hakemuksia vaaditaan tarkistettavaksi liian lyhyellä aikavälillä ja tarkistushakemus on yhtä mittava kuin varsinainen lupahakemus

2. Keventämisprojektin (I) loppuraportti, Ympäristölupamenettelyn keventäminen ja yksinkertaistaminen

Loppuraportissa I on käsitelty ympäristölupamenettelyn keventämistä ja korvaamista muilla hallinnollisesti keveämmillä menettelyillä laskematta ympäristönsuojelun tasoa sekä selvittämällä lupavelvollisten kattilalaitosten määrän supistamista.

Jätelupiin kohdistuva keventäminen

Vapo Oy pitää kannatettavana loppuraportissa esitettyä Suomen ympäristökeskuksen arviota, jonka mukaan Suomen jätehuollossa yksinkertaistetun menettelyn piiriin voisivat kuulua ainakin pysyväksi tai tavanomaiseksi jätteeksi luokitellun jätteen välivarastointi ja siirtokuormauspaikat sekä SER-jätteen keräys, hyödyntäminen ja loppukäsittely.

Uuden 40 a §:n säätäminen ympäristönsuojelulakiin, jonka perusteella kahdella tai useammalla eri paikalla sijaitseville jätehuollon toiminnoille voitaisiin myöntää yksi ympäristölupa, jos toiminnoilla olisi taloudellinen tai toiminnallinen yhteys, on Vapo Oy:n mielestä kannatettava. Tällaista lupaa ei voitaisi kuitenkaan myöntää sellaisille toiminnoille, jotka ovat samalla IPPC-direktiivin sääntelyn piirissä.

Yksityiskohtaisia kommentteja loppuraportin liitteenä 3 olevaan PINO alatyöryhmän ehdotukseen valtioneuvoston asetukseksi polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiatuotantoyksiköiden ympäristönsuojeluvaatimuksista

Ehdotus on Vapo Oy:n mielestä erittäin tiukka.

LIITE I, Päästöraja-arvot

Raportissa esitetyt kattiloiden raja-arvot ovat erittäin tiukat biomassalle ja kiinteille polttoaineille.

Raportissa esitetyt kattiloiden raja-arvot ovat erittäin tiukat biomassalle ja kiinteille polttoaineille. Pienille laitoksille, joiden polttoaineen käyttömäärät/vuosi ja siten myös päästömäärät/vuosi ei tule määrätä tiukempia raja-arvoja kuin suuremmille. Raja-arvot ovat myös ristiriidassa pykäläkohtaisten perustelujen kanssa (2 §, Soveltamisala, 5. ja 7. kpl).

Liitteen I 8 §:ssä ehdotetut raja-arvot uusille ja olemassa oleville energiantuotantolaitoksille, etenkin NO_xin osalta ovat tiukat. Esimerkiksi uusille biomassakattiloille ehdotettu NO_x päästöraja 250 mg/m³ on erittäin tiukka, eikä aina saavutettavissa primaarisilla vähennyskeinoilla. LCP asetuksessa NO_x päästöraja 50 - 100 MW:n uusille kattiloille on 400 mg/m³ ja olemassa oleville 600 mg/m³. Tässä asetuksessa, joka koskee edellistä pienempiä laitoksia (1 - 50 MW) ei tule antaa LCP-asetusta tiukempia NO_x-raja-arvoja.

Öljykattiloiden kohdalla NO_x raja-arvon porrastus kokoluokkiin 1-5 MW ja 5-50 MW on käytännössä hankalaa. Alle 15 MW öljykattilat ovat tulitorvi-tuliputkikattiloita, joissa päästö-

taso on tekniikasta johtuen sama koko tehoalueella. Joko raja-arvon porrastuksesta luovutaan tai se on kokoluokkien 1-15 MW ja 15-50 MW välissä.

Puulle ja muille kiinteille biopolttoaineille SO₂-raja-arvo 200 mg/m³n on asetettu puun mukaan. Se voi muodostua ongelmaksi peltoenergialla (ruokohelpi), jonka rikkipitoisuus on puuta korkeampi. Myöskään SO₂-raja-arvojen ei tule olla LCP-asetusta tiukempia.

Hiukkaspäästöjen osalta raja-arvojen porrastusta öljylle, turpeelle ja puulle ja muille kiinteille polttoaineille tulisi nostaa ehdotetusta 5 MW:sta 20 MW:iin.

Esityksen 10 § vaatimusta, jossa piipun korkeuden on oltava vähintään 2,5-kertainen lähimpien esteiden korkeuteen verrattuna, ei tehdasalueella tätä vaatimusta pystytä toteuttamaan. Pienen vara- tai huippukattilan piippu suuren tehtaan vieressä kasvaisi suhteetoman korkeaksi.

Melutasovaatimusten, 11 §, sitominen BAT tekniikkaan ei pidetä hyväksyttävänä. Melutason tarkkailu mittaamalla melua laitoksen tontin rajalla on hyvin poikkeuksellinen ehdotus, eikä kuvaa erityisen hyvin kyseisen toiminnan aiheuttamaa melua. Lähtökohtaisesti toiminnan aiheuttamaa melutasoa tulisi mitata lähimmässä häiriintyvässä kohteessa, esim. asutus, koulu, sairaala ym. Lisäksi melunrajoittaminen yöaikana ei useinkaan onnistu, koska laitos käy ympärivuorokauden ja melutaso on sama päivällä ja yöllä. Melun rajoittamista yöaikaan voidaan jonkin verran kohdentaa liikenteeseen.

BAT-asiaa ei ole riittävästi ja perusteellisesti valmisteltu toimialajärjestöjen kanssa. Näin ollen esitetyt raja-arvot eivät sovi lupajärjestelmän BAT-rajoiksi. ***Tapauskohtainen laitoksen lupakäsittely on BAT-rajoista huolimatta oltava mahdollista.***

Liitteenä 1 on esitetty esimerkkejä arinakattiloiden ja leijupetikattilan päästöjen mittaustuloksia.

LIITE I, Monipolttoainekattilan päästöraja-arvon määrittäminen

Laskentakaava ei ole esitysmuodoltaan yhtenevä yli 50 MW laitoksia koskevan kaavan kanssa (VNa 907/2005). Esitystapa on syytä yhtenäistää sekä tarkistaa, että tulokset ovat yhtenevät.

LIITE II, Laitoksen toiminnan ja päästöjen tarkkailu

Seuraavassa esitämme havaintoja kappaleesta: Seuranta, mittaukset ja määrittäykset

1. Käytön tarkkailu, Taulukko 1

- Taulukosta puuttuu kokonaan määräykset hiilelle.
- Turpeelle ja biopolttoaineille on asetettu vaatimus rae- tai palakoon seuraamiseksi. Vaatimusta voi pitää kohtuuttomana ja ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavana - siihen

tulee riittää tieto polttoaineen laatuluokituksen mukaisesta palakoosta (tai tyypillisestä palakoosta).

- Turve on asetettu erikoisasemaan vaatimalla vain sen osalta raskasmetallien seurantaa. Vaatimus on tiukempi kuin mitä EPER-raportointi yli 50 MW laitoksilta edellyttää. Näin ei tule olla. Raskasmetallipäästöjen arviointiin tulisi riittää EPER:iä vastaava menettely (tai sitä kevyempi) päästökertoimien avulla. Myös lista seurattavista raskasmetalleista poikkeaa EPER:stä. (Suomen ympäristö, Päästötietojen tuottamismenetelmät, Energiantuotanto 6.10.2005).
- Biopolttoaineiden osalta vaaditaan seurantaa tiettyjen raskasmetallien osalta, jos polttoaine sisältää purkupuuta. Käytöstä poistetun puun osalta on parhaillaan käynnissä luokitus selvitys. Sen tulokset tulee ottaa huomioon tässä asetuksessa.
- Jos raskasmetalliseuranta ylipäättään on tarpeen, sen tulee kohdistua vain kullekin polttoaineelle relevantteihin alkuaineisiin.

3. Jätevesien tarkkailu, Taulukko 3 Energiantuotantolaitosten pesurivesien seuranta

- Taulukosta puuttuu kokonaan määräykset hiilelle kohdasta raskasmetallit. Purkupuun osalta tulee odottaa em. mainitun selvityksen tuloksia.
- Jos raskasmetalliseuranta ylipäättään on tarpeen, sen tulee kohdistua vain kullekin polttoaineelle relevantteihin alkuaineisiin.

4. Jätteiden seuranta

- "Lento- ja pohjatuhkan laatua on seurattava hyötykäytön tai loppusijoituksen kannalta erillisten säännösten mukaisesti". Lähtökohtana on oltava, että yhdet analyysit antavat tarpeelliset tiedot kaikissa tapauksissa (hyötykäyttö lannoitteena tai maarakennuksessa, tai loppusijoitus kaatopaikalle). Tällä hetkellä lannoitekäyttöä koskeva asetus MMMa 656/2007 edellyttää eri analyysimenetelmiä raskasmetallien kokonaispitoisuuksien osalta kuin muut edellä mainitut. Asia tulee korjata ja menettelyt yhtenäistää.
- "Määritykset on uusittava, mikäli polttoaineen laadussa tai poltossa tapahtuu sellaisia muutoksia, jotka voivat vaikuttaa tuhkan laatuun". Uusinta tulisi polttoaineiden osalta koskea vain tilannetta, jossa polttoainelaji tai niiden keskinäiset suhteet muuttuvat siten että se voi vaikuttaa tuhkan laatuun.
- Yleisesti tulisi harkita uudelleen onko tarpeen kerätä erikseen lento- ja pohjatuhka - polttotekniikasta ja polttoaineesta riippuen voinee lentotuhkan määrä pohjatuhkaan verrattuna olla varsin vähäinen. Tuhkien varastoinnista asetusluonnoksessa annettu määräys on kohtuuton pienille laitoksille.

3. Menettelyt-projektin (III) loppuraportti

Ehdotus lupaprosessiksi

Ehdotus hakemuksen laatimiseksi sähköisesti on kannatettava. Hakemuksen laatimisen aloittamisaika tulisi näkymään viranomaisille silloin, kun hakija aloittaa hakemuksen valmistelun. Tämä tieto ei kuitenkaan aina kerro sitä milloin hakemus on tarkoitus saattaa vireille.

Raportissa on ehdotettu, että hakemuksen vireilläoloaika alkaisi kulua vasta siitä kun hakemus on riittävästi täydennetty. Näin käsittelyajat saataisiin lyhemmiksi. Tämä menettelytapa ei todellisuudessa lyhennä prosessia eikä paranna yritysten lupakäsittelystä tulevaa asiointiviivettä. Näin ollen tätä ei voida Vapo Oy:n mielestä voida pitää kannatettavana. Hakemuksen vireilläoloajan tulee alkaa siitä kun hakemus laitetaan vireille viranomaisessa. Kannatettavampana mahdollisuutena lupakäsittelyn nopeuttamiseen pidetään täydennysten pyytämiseksi asetettavaa määräaika. Esimerkiksi niin, että hakemukseen vaadittavat täydennykset tulee pyytää 2 - 4 kk kuluessa siitä kun hakemus on laitettu vireille. Aika täydennyspyyntöjen esittämiselle on mainittava asetuksessa.

Lupaprosessin pitkittyminen aiheuttaa yritysten liiketoiminnan vaikeutumista, koska lupaprosessin pitkä kesto voi johtaa kilpailutilanteen vaikeutumiseen ja jopa hankkeen peruuntumiseen.

Ympäristöjärjestelmät ja raportointi

EMAS- ja ISO-standardien mukaisia ympäristöhallintajärjestelmiä on markkinoitu yrityksille siten, että ne keventävät tai joustavoittavat lupakäsittelyä. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Jopa ulkoisesti auditoidun EMAS-raportinkin lisäksi vaaditaan mm. aivan yhtä mittavat täydennyslupahakemukset eikä nykyisin käytössä oleva EMAS-raportointi kelpaa viranomaisille, vaikka Suomen ympäristökeskus toimii EMAS-organisaatioiden rekisteröijänä Suomessa.

Ympäristöjärjestelmiä tulisi nykyistä paremmin voida hyödyntää lupakäsittelyn yhteydessä. Raportissa todetaan, että toiminnanharjoittajien tulisi pyrkiä luomaan järjestelmänsä siten, että niistä saadaan paras mahdollinen hyöty myös viranomaistoiminnan kannalta, erityisesti sopivuus valvonnan tarpeisiin tulee ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon. Vapo Oy:n mielestä toivottava kehityssuuntaus on, että viranomaisten ja toiminnanharjoittajien järjestelmät yhtenäistetään niin, että samoja raportteja voidaan hyödyntää sekä viranomaisen että toiminnanharjoittajan toimesta.

Muutenkin viranomaisten kokoamaa raportointia on kehitettävä ja keskitettävä siten, että toiminnanharjoittajilta vaaditaan vain yhteen viranomaisrekisteriin päästötietoja. Tietojen on sieltä liikuttava virkateitse muille viranomaisahoille. Järjestelmät ja raportit on kehitettävä yhteensopiviksi toiminnanharjoittajan ja viranomaisen tarpeisiin. Järjestelmiä ja raportointia on kehitettävä niin, että turha moninkertainen raportointi voidaan välttää.

Tarkistushakemusten keventäminen

Yleisesti ongelmaksi ympäristölupaprosessissa on noussut prosessin pitkäkestoisuus ja raskaus. Varsinkin tarkistushakemuksia koskevaa menettelyä pidetään liian raskaana, usein käytännössä ainakin ensimmäinen luvan ehtojen tarkistamiskäsittely on lupakäsittelyn puhdas kertaus, jossa todetaan ja ratkaistaan samat asiat jopa samalla tavalla. Joustavuutta on mahdollista saada vähentämällä menettelytavaksi muodostunutta tarkistushakemusta. Järkevämpää on seurata luvan ehtojen tarkistamistarvetta esim. tarkkailujen tulosten kautta. Jos esim. alueellinen ympäristökeskus yleisen edun valvojana havaitsee vesien puhdistuksen osalta huonontumista, valvontaviranomainen voi puuttua siihen kehittämällä toiminnanharjoittajaa korjaamaan tilannetta tai vaatimalla toiminnanharjoittajaa laatimaan tarkistushakemuksen lupaehdon korjaamisesta.

Tarkistushakemuksen vireillepano määräaikana ilman liitteitä tulee edelleen olla mahdollista.

BAT turvetuotannossa

Turvetuotannon BAT:ia ei ole määritetty. Uusilla tuotantoalueilla on usein selvää, mitä voidaan pitää BAT-periaatteen mukaisena. Nykyisin sitä kuitenkin vaaditaan usein myös pienille ja vanhoille tuotantoalueille, joiden jäljellä oleva käyttöikä on varsin lyhyt. Tällöin saattaa muodostua kohtuuttoman raskaita teknisiä ratkaisuja elinkaaren loppuvaiheessa oleville pienille tuotantoalueille.

Mikäli ratkaisupankkiin turvetuotannon osalta otetaan BAT-tyyppisiä ratkaisuja, joita pidetään muita ratkaisuja ohjaavina, on ratkaisua tehdessä otettava huomioon erityisolosuhteet, kuten alueiden ikä, paikalliset olosuhteet ja jäljellä oleva tuotantoaika sekä ratkaisun kustannustehokkuus. Tapauskohtainen ratkaisu on ratkaisupankista huolimatta oltava mahdollinen kaikissa tilanteissa.

Lupien sähköisen käsittelyn tehostaminen

Vapo Oy pitää toivottavana sähköisen lupajärjestelmän kehittämistä. Se ei saa kuitenkaan edellyttää hakemusaineiston vireillepanoa sekä yhteisen sähköisen järjestelmän kautta että toisaalta paperiversiokopioina. Mikäli sähköiseen lupajärjestelmään siirrytään, tulee paperiversioista voida jossain vaiheessa luopua kokonaan. Hakijalle esitetty uusi järjestelmä on vaarassa tuoda lisää työtä, mikäli jatkossakin hakemukset liitteineen on toimitettava paperiverisioina ja useana kappaleena.

Sähköisen järjestelmän kehittämisessä on huomioitava sen kehittäminen valitusasteissa soveltuvaksi. Vapo Oy ei pidä tarkoituksenmukaisena sähköisen lupajärjestelmän rakentamista ja kehittämistä, mikäli sitä ei voida hyödyntää valitusasteissa.

Ratkaisupankista

Ajatusta ratkaisupankista ratkaisukäytäntöjä yhteneväistävänä keinona voidaan pitää kannatettavana. Raporteissa ei kuitenkaan ole kerrottu, mitkä ratkaisusta valitaan ratkaisupankkiin, millä perusteella tämä valinta tehdään, kauanko ratkaisut pankissa pidetään ja millä perusteella ratkaisuja pankista poistetaan. Ratkaisupankin ylläpitäminen on tärkeää, jotta se voi toimia luotettavana apuvälineenä eri tahoille.

Vapo Oy korostaa, että ratkaisupankissa olevat ratkaisut eivät ole ehdottomana sovellettavia oikeusohjeita. Lupaviranomaisen täytyy ratkaisupankkia hyödyntäessään muistaa edelleenkin tapauskohtainen harkinta ja soveltaa ratkaisupankissa olevia päätöksiä suuntaa antavina. ***Ratkaisupankissa olevat päätökset eivät voi olla ratkaisijaa sitovia normeja.***

Ratkaisupankkia hyödynnetessä päätöksentekijän selvittämis- ja perusteluvastuuta ei voida poistaa. Tapauskohtaista harkintaa on edelleen sovellettava kaikissa tapauksissa ja siihen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Valvonta

Ehdotusta valvonnan maksullisuudesta ei pidetä kannatettavana. Tärkeämpää on korostaa omavalvonnan osuutta, varsinkin mikäli toiminnanharjoittajalla on omat ympäristölaatu järjestelmät. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen alueella kaikki tuotantoalueet tarkastetaan kolmen vuoden välein. Mikäli tarkastuksista tulee maksullisia, syntyy siitä yksi kustannuserä lisää toiminnanharjoittajalle. Samaan lopputulokseen päästään, mikäli omavalvonnan osuutta voidaan laajentaa ja sen tuloksia raportoida valvovalle viranomaiselle.

Normiohjaus

Normiohjaus raportissa mainituilla aloilla on toivottavaa. Yleiseksi ohjausmenetelmäksi sitä ei kuitenkaan tule ottaa, vaan lupaharkinnassa on aina käytettävä tapauskohtaista harkintaa.

Yhteenvedona lupajärjestelmän ja – hallinnon kehittämisestä Vapo Oy toteaa seuraavaa:

- Lupaviranomaisen tulee huolehtia resurssien riittävydestä ja lupamenettelyn joustavoittamisesta, niin ettei toiminnanharjoittajan hankkeet viivästy tarpeettomasti viranomaisen työmäärästä johtuen. Lupaprosessin pitkittyminen saattaa aiheuttaa kilpailutilanteen vääristymistä. Nykyisin esimerkiksi turvetuotannon ympäristölupakäytäntö on ylraskas ja byrokraattinen, jota on ehdottomasti kevennettävä. Lupavirastot tulkitsevat nykyisin lakia erilailla eri puolilla Suomea (Liite 2 Hyvönen - Warsa - Harju - Ekroos).
- Ratkaisukäytäntö eri lupaviranomaisten välillä on kirjavaa. Siihen ratkaisupankki on toivottu ratkaisu, mikäli sen käytössä muistetaan noudattaa tapauskohtaista harkintaa ja nähdä ratkaisuilla vain toimintaa ohjaava vaikutus, ei ehdotonta sitovuusvaikutusta.
- Nykykäytännön mukaan lupaprosessin yhteydessä pyydetään lukuisia selvityksiä. Lupapäätöksen perusteluissa ei kuitenkaan käy ilmi, kuinka niitä on hyödynnetty. Jatkossa lupapäätöksessä tulisi ilmetä, miten tehtyjä selvityksiä on lupapäätöksessä sovellettu ja miten selvitys on vaikuttanut päätökseen.
- Pienten muutosten saaminen lupapäätöksiin on raskasta. Vähäiset muutokset, varsinkin sellaiset, joilla ei ole vaikutusta yleiseen tai yksityiseen etuun, tulisi voida hoitaa keveämmin vaihtoehtoin.

Kunnioittavasti

Vapo Oy

Pirkko Selin
Ympäristöjohtaja

Mirja Juntunen
Lakimies

LIITTEET

- | | |
|---------|---|
| Liite 1 | Esimerkkejä arinakattiloiden ja leijupetikattilan päästöjen mittaustuloksista |
| Liite 2 | Turveteollisuuden ympäristöluvat, TKK Talousoikeus, raportti |