



Miia Wallén/ Matti Nuutila
4.4.2008

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
PL 35,
00023 Valtioneuvosto

Viite. YM 044:00/2005

YMPÄRISTÖLUPAJÄRJESTELMÄN JA -HALLINNON TEHOSTAMINEN SEKÄ LUPAKÄYTÄNTÖJEN YHDENMUKAISTAMINEN

Ympäristöministeriö on varannut Energiateollisuudelle mahdollisuuden esittää näkemyksensä hankkeen ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamiseksi sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi projektien loppuraportteihin. Kiitämme tästä mahdollisuudesta ja esitämme lausuntonamme seuraavaa.

Yleistä

Energiateollisuus kannattaa ja tukee lupahallinnon kehittämistä ja tehostamista. Se on tärkeä asia energia-alalle. **Yhdenmukainen, nopea ja ennakoitava lupamenettely on keskeinen asia yrityksille ja erityisesti investointipäätöksiä tehtäessä.** Tällä hetkellä ympäristösuojelun taso saattaa jopa vaarantua liian raskaan ja hankalan lupamenettelyn kautta.

**Lupamenettelyssä ehdottoman tärkeänä pidetään toiminnanharjoittajien tasa-
puolisen kohtelun toteutumista.** Projektissa II on käsitelty erityisen tärkeitä muutoksia jotka mahdollistaisivat paremmin toiminnanharjoittajien yhdenmukaisen kohtelun ja vähentäisivät lupapäätösten henkilö- ja paikkakuntasidonnaisuutta. Toiminnanharjoittajan kannalta onkin erityisen tärkeää, että myös ympäristölupahallinnon uudistusprojekti II etenee, vaikka sen loppuraportti oli vain tiedoksi.

Parempi luvankäsittelymetodiikka ja vakioidut toimintamallit takaavat yhdenmukaisempien lupa-päätösten ohella myös **nopeammat luvankäsittelyajat.** **Kokemustemme perusteella lupamenettelyjen eteneminen on ollut liian hidasta ja vaikeaa.** Eri-tyisesti vanhojen lupien uusiminen kestää jopa vuosia. Uudet luvat käsitellään hieman nopeammin, mutta kaiken kaikkiaan pitkät lupaprosessit ja niitä mahdollisesti seuraavat valitusprosessit ovat jo eräissä tapauksissa johtaneet tilanteeseen, jossa hankkeiden toteutusedellytykset ovat prosessin kuluessa niin olennaisesti muuttuneet, että hankkeiden toteutus käytännössä on estynyt. Tämä on ympäristön kannalta haitallista, sillä samalla estyvät myös mm. perusparannusinvestoinnit ja investoinnit uusiin puhdistuslaitteisiin. Lisäksi uusia ympäristöystävällisempiä energiatuotantolaitoksia ei saada käyttöön.

Lupamenettelyn keventäminen mm. normiohjauksella on hyvä toimintamalli, mutta siinä on tärkeää säilyttää myös realistinen mahdollisuus lupamenettelyyn. Lupamenettelyssä on tapauskohtaisen harkinnan mukaisesti säilytettävä lupaviranomaiselle mahdollisuus poiketa normista myös lievempään suuntaan. **Normiohjaus ei saa toimia vähimmäisvaatimuksena lupamenettelyssä.** Pelkästään normien täyttämiseen ja rekisteröintiin perustuva toimintamalli ei ole oikeusturvan kannalta riittävä, vaan myös viranomaispäätös ja sen myötä tuleva valitusmahdollisuus on elinkeinonharjoittajalle mahdollistettava, jotta mm. riittävän kattavat investointimahdollisuudet toteutuvat.

Projekti 1 Ympäristölupamenettelyn keventäminen ja yksinkertaistaminen

Lupakynnyksen nostaminen on tärkeä osa lupaprosessin kehittämistä ja menettelyn nopeuttamista. Projektissa ehdotetut ympäristöministeriön lisääntyvä ohjaus ja lupaprosessissa annettavien lausuntomenettelyiden sisällön ja keston rajaaminen on kehitystä oikeaan suuntaan. Laadittavien normien tulisi perustua pääsääntöisesti nykyisten lupamääräysten tyypillisiin arvoihin, eikä normiohjausta tule käyttää keinona vaatimustason yleiseen kiristämiseen. Kaavoituksen roolia teollisen toiminnan sijoittumisen ohjauksessa olisi myös tehostettava. Siirryttäessä normiohjaukseen kaavoituksen rooli korostuu toiminnan aloittamisen ja suunnittelun joko tukevana tai hankaloittavana tekijänä.

Ympäristölupamenettelyn keventäminen normiohjauksella

Projekti I käsitteli ympäristölupamenettelyn keventämistä mm. selvittämällä lupavelvollisten kattilalaitosten määrän supistamista ja miten ympäristölupia voidaan korvata muilla hallinnollisesti keveämmillä menettelyillä laskematta ympäristönsuojelun tasoa. Käsitlemme tässä yhteydessä ainoastaan pilottihankkeena olleen alle 50 MW polttolaitosten ympäristöluvan korvaamista normiohjauksella.

Pilottiprojektin lähtökohtana on ollut, että nykyistä lupakäsittelyä pitäisi voida yksinkertaistaa ympäristönsuojelun tasosta tinkimättä. Lisäksi lupakäsittelyn tehostamisella ei saisi heikentää osallistumisoikeuksia eikä kenenkään oikeusturvaa. Projekti päättyi esittämään normiohjausta vaihtoehtoksi nykyisille ympäristölueille, vaikka kaikkia tavoitteita normiohjauksella ei voidakaan sovittaa yhteen eri osapuolia tyydyttävällä tavalla. Normiohjaus luo kuitenkin hyvät edellytykset lupamenettelyä kevyempien menettelyjen käyttöönotolle sekä yhtenäistää huomattavasti nykyisin melko kirjavia ympäristölupien päästömääräyksiä.

Normiohjaus ei saisi heikentää ympäristön suojelun tasoa. Käytännössä energiatuotantoyksikön päästöraja-arvot ovat kaikkein merkityksellisimpiä itse toiminnan reunaehdoista. Varovaisuusperiaatteeseen vedoten työryhmä päätyi esittämään kauttaaltaan hieman kiristettyjä päästöraja-arvoja nykyiseen tasoon verrattuna. Perusteluina oli mm. BAT-tekniikan kehittyminen ja joissain päästömittaushetkillä saavutettu alempi päästötaso.

BAT on kuitenkin tulkinnanvarainen, koska esim. päästötasot riippuvat paitsi tekniikasta myös polttoaineen laatuvaihteluista, kuormituksen vaihteluista, huoltoajankohdista ja laitoksen ikääntymisestä. Lisäksi BAT on tekniikkaa jonka käyttökelpoisuus on todettu laajasti teollisessa käytössä, eikä ole tarkoituksen mukaista sitoa BAT tekniikkaa tarkoitamaan yksittäisiä paraatiarvoja joihin hetkellisesti päästään.

Tässä tulee esille konkreettisesti normiohjaukseen liittyvä ongelma; laatia päästörajatukset oikeudenmukaisesti eri olosuhteisiin. Työryhmässä on painotettu kaupunkiolosuhteissa olevia lämpökeskuksia, ei niinkään esim. isojen teollisuuslaitosten yhteydessä olevia pieniä apuhöyrykattiloita. Esimerkkinä melutasovaatimukset, isojen teollisuuslaitosten apuhöyrykattiloiden melutaso häviää teollisuusalueelle, mutta vaikeus on erottaa ja osoittaa, mikä osuus melusta aiheutuu ko. kattilalaitoksesta. Näin ollen mielekkään melumääräyksen muotoilu on vaikeaa.

Normiohjauksesta saattaa aiheutua kuntien ympäristöviranomaisille työmäärän kasvua siirryttäessä ennakkotarkastuksesta jälkivalvontaan. Työryhmän raportissa ei kuitenkaan ole käsitelty tarkemmin, mitä jälkivalvonnalla todellisuudessa tarkoitetaan. Nykyinen valvontamenettely perustuu hyvin pitkälle Vahti-tietojärjestelmään annettavaan vuosi-ilmoitukseen. Valvonta ei yksinomaan voi muotoutua sen mukaisesti, mikä on kuntien resurssitilanne asian hoitamiseen. Käsityksemme mukaan normissa esitetyn tarkkailusuunnitelman liitteeksi tulee laatia ohjeistusta omaehtoisen käytönvalvonnan ja -tarkkailun sisällöstä. Raportissa ei ole pohdittu jälkivalvonnan järjestämistä ja miten siinä tilanteessa toiminnanharjoittajien oikeudet turvataan.

Lupakynnyksen nostaminen, lupamenettelyjen keventäminen ja normiohjauksen lisääminen vähentävät kuntien ympäristönsuojelun ennakoivalvontatehtäviä, mikä on hyvä asia. Kannatamme normissa esitettyä tasoa nostaa vara- ja huippulämpökattiloiden luparajakynnyks 50 MW:iin edellyttäen että normit ovat kohtuulliset, ottaen huomioon ko. laitosten vähäisen vuotuisen käyttöajan ja muut tekijät. Kiinteillä polttoaineilla luparaja olisi 20 MW. Tässä on mielestämme onnistuttu hyvin arvioimaan oikea tehotaso, jolla suuri määrä standardinomaisia kattiloita saadaan normin piiriin.

Projekti I on luonut hyvän pohjan alle 50 MW:n kattiloiden normien jatkovalmisteluille, jotka kuitenkin vaativat vielä perusteellista työtä ja jotka kannattaa toteuttaa yhteistyössä toiminnanharjoittajien, polttolaittevalmistajien ja polttoainemyyjien kanssa. Jatkovalmistelun aikataulutuksessa on otettava huomioon se, että komissio on ehdottanut IPPC-direktiivin ulottamista pienempiin, 20-50 MW:n polttolaitoksiin, mikä toteutessaan muuttaisi asetelmia niin paljon, että työ voisi mennä uusiksi. Tapahtuvassa eläenkehittämistyössä on otettava huomioon EU-tason muutokset myös isompien energiantuotantoyksiköiden sääntelyssä.

Yksityiskohtaiset kommentit pienten polttolaitosten normin lukuarvoihin

Melutasovaatimusten liittäminen ikään kuin BAT-tekniikan määrittelyyn piiriin on vaila oikeudellista pohjaa, koska melun torjunnasta ei ole laadittu minkäänlaista BAT referenssidokumenttia.

Valtioneuvosto on antanut päätöksen melutason ohjearvoista (993/1992), jotka perustuvat meluntorjuntalakiin (382/1987). Ohjeelliset meluraja-arvot tarkoittavat asumiseen käytettäviä alueita sekä virkistysalueita taajamissa, ei teollisuusalueita. Melutason maksimiarvoja on luonnollisesti määriteltä ennen kaikkea työturvallisuusmielessä ja alan omina suosituksina mm. kaukolämpölämpölaitoksille. Lähtökohta meluntorjunnalle on laitetekninen suunnittelu ja sijoittelu melua rajoittavalla tavalla. "BAT-hengessä" määritellyt tiukat raja-arvot melulle eivät ota huomioon teknisiä reunaehtoja, kuten sitä, että kattilalaitos käydessään tuottaa samansuuruisia ääntä yöllä sekä päivällä. Melun rajoittaminen tulee sen vuoksi kohdentaa suoraan esim. liikenteeseen ja laitoksen muihin toimintoihin yöaikaan. Pääsääntöisesti laitokset ovat miehittämättömiä, joten niillä ei varsinkaan yöllä tehdä muita kuin hätätöitä. Esitämme, että yöaikainen meluraja laitoksen käynnin osalta asetetaan samaksi kuin päivällä. Mahdollinen muu rajoitus voisi koskea polttoaineen pumppausta rekka-auton omilla pumpuilla yöaikaan, joka voidaan sallia vain hätätapauksissa.

NOx päästöt

Raskasta polttoöljyä ei enää juurikaan jalosteta Suomessa, mistä johtuen tarjolla ei ole vakiolaatua yhdeltä jalostamolta. Tuontieriä hankitaan useilta eri jalostamoilta ympäri maailmaa ja maahantuojaakin on useita. Keskeinen ongelma on orgaanisen typen suuri vaihtelu eikä tarkkaa pitoisuutta näin ollen voida ilmoittaa polttoöljyn laatuspesifikaatioissa. Typpipitoisuuden mittaaminen tuottaa lisäksi standardimenetelmilläkin 10 – 20 prosentin virhemarginaalin. Tyypillinen arvo on 0,4 p-%, mutta 0,8 p-% ei myöskään ole harvinainen.

Raskas polttoöljy on jatkossakin pääpolttoaine vähän käyvissä vara- ja huippulämpökattiloissa polttoöljyn säilyvyyden ja suuren energiasisällön takia. Muut polttoainevaihtoehdot ovat tähän tarkoitukseen huonompia ympäristön kannalta.

Normiluonnoksessa esitetyt päästörajat (NOx ja hiukkaset) alle 50 MW:n raskasöljykattiloille ovat sellaisia, joihin laitetoimittajat eivät pysty sitoutumaan. Tämän lisäksi porrastus 5 MW kohdalla käytännössä lopettaisi 5 -20 MW tulitorvi-tuliputkikattiloiden valmistuksen Suomessa. Porrastus pitää olla 20 MW kohdalla sekä uusille että vanhoille kattiloille. Tämä sen vuoksi että tulitorvi-tuliputkikattilat ovat samaa tekniikkaa 20 MW:tiin saakka ja päästötkin näin ollen samaa tasoa.

NOx päästöraja-arvot nestemäisille polttoaineille ja uusille kattiloille pitää olla 800 / 700 mg/m³ ja vanhoille kattiloille 900 / 700 mg/m³. Porrastuksen tulisi olla siis 20 MW kohdalla.

NOx päästöraja **uusille sekä vanhoille turvekattiloille** tulisi olla 600 mg / m³ 450 sijaan. Tämä sen vuoksi että ylipäänsä NOx päästörajaa ei vanhoissa pienten kattiloiden ympäristöluvuissa ole määritelty. typpipitoisuudet vaihtelevat suokohtaisesti ja etenkin pohjoisessa soiden typpipitoisuudet ovat korkeampia kuin etelän soissa. Paikallisesti taasen pohjoisessa voitaisiin sallia suurempia päästöpitoisuuksia, jolloin normiraja olisi tasapainossa koko Suomea ajatellen.

NOx päästöraja 250 mg / m³ **uusille biomassakattiloille** tuottaa vaikeuksia varsinkin, jos kattilassa poltetaan yhtäaikaan turvetta. Ehdotettu päästöraja-arvo on sikälikin poikkeava, että LCP asetuksessa NOx raja-arvo yli 50 MW vanhoille kattiloille on 600 mg/m³ ja uusille 400 mg/m³. Eli ehdotamme raja-arvoa muutettavaksi 250 sijaan 400 mg/m³ LCP mukaiseen arvoon. Samalla päästörajojen tasapuolistaminen helpottaa monipolttoainekattiloiden toimintaa.

PINO-normiehdotuksen Liitteen 1 taulukon 3 päästörajat **uusille kaasuturpiineille** näyttävät keskeneräisiltä, koska polttoaineteholtaan < 10 MW kaasuturpiineille on asetettu NOx-päästöraja 115 mg/m³n, mutta > 10 MW kaasuturpiineille ei mitään rajaa. Toisaalta PINO-normiehdotuksen Liitteen 1 taulukossa 4 on asetettu NOx-päästöraja 175 mg/m³n **olemassa oleville kaasuturpiineille** koko polttoainetehoalueella 1 - 50 MW, mikä edellyttää päästöjä vähennysjärjestelmiä. LCP-asetukseen verrattuna on epä johdonmukaista, että asetusehdotuksessa ei ole myönnetty mitään helpotuksia **lyhytaikaiseen käyttöön tarkoitettujen varavoimalaitosten kaasuturbiinien** NOx-päästörajoihin. Esitetyt NOx-päästörajat edellyttävät kaikissa varavoimalaitoksissa kaliumi päästöjä vähennysjärjestelmiä. Uusissa laitoksissa ne vaikeuttavat nopeasti käynnistyvien ja luotettavien laitosten toteuttamista ja nostavat niiden hintaa tuottamatta ympäristöllistä hyötyä

Hiukkaspäästöt

Hiukas- ja NOx -päästöt korreloivat keskenään siten että toista komponenttia vähennettäessä toinen nousee. Optimi raskaan polttoöljyn käytölle olisi sellainen, jossa NOx päästörajat olisivat edellä kuvatus mukaiset ja hiukkaspäästörajat uusille kattiloille 130 / 80 mg/m³ ja vanhoille kattiloille 140 / 110 mg/m³. Ehdotamme lisäksi, että hiukkaspäästörajan porrastus nostetaan 20 MW:iin 5 MW:n sijaan turpeelle, biomassalle sekä nestemäisille polttoaineille.

Rikkidioksidipäästöt

Turpeen rikkidioksidipäästöjä ei ole rajoitettu olettaen, että turpeen rikkipitoisuus on keskimäärin noin 0,2 p-%. Turve on kansallisesti merkittävä hitaasti uusiutuva biopolttoaine, jonka käytölle ei tulisikaan asettaa rajoitteita ilman perusteellisia ympäristöllisiä tutkimuksia. LCP-asetuksessa vanhoille kattiloille sallitaan 800 mg / m³. Emme näe perusteita miksi normiehdotuksessa rajaksi ollaan ehdottamassa 500 mg/m³ raja-arvoa. Ehdotamme vastaavaa raja-arvoa kuin LCP-asetuksessa eli 800 mg/m³ sekä uusille että vanhoille kattiloille.

Huippu ja varakattilat

Ehdotamme vara – ja huippukattiloille, joiden huipun käyttöaika on alle 1500 h /a liukuvana 5 vuoden keskiarvona tarkasteltavan kokonaan omana kokonaisuutenaan pois normiehdotelmasta. Näin huippu- ja varavoimalaitosten toiminta kyettäisiin takaamaan tarvittaessa, vaarantamatta kuitenkaan ympäristösuojelun tasoa. Näin mm. kaukolämpöhuippukattiloiden ja tarvittavan sähköntuotannon huippu - ja varavoiman erityispiirteet saataisiin huomioitua. Samanlaisten päästöjä vähennysjärjestelmien vaatiminen huippu- ja varakattila järjestelmiin on vaikeaa ja kallista ja sen vaatiminen johtaisi mm. käyttökelpoisten laitosten poistoon käytöstä, vaikuttamatta kuitenkaan merkittävästi ympäristön laatuun.

Projekti 3. Ympäristölupaprosessin sekä -päättösten tietosisällön ja rakenteen kehittäminen

Sähköinen asiointi on hyvä asia vakiintuneessa ympäristölupaprosessissa. Sähköisestä asioinnista on hyviä kokemuksia mm. päästökaupan puolelta. Ympäristölupahakemusten käsittelyn sähköinen tiedonsiirto tulisikin sovittaa mahdollisuuksien mukaan jo käytössä oleviin järjestelmiin mm. CO₂-päästöjen raportointijärjestelmän kanssa, ettei toiminnanharjoittaja joutuisi operoimaan monilla erilaisilla järjestelmillä.

Sähköisen asiointin mahdollistaminen on tärkeää ja sen tulee helpottaa resurssien käyttöä niin toiminnanharjoittajien kuin ympäristöhallinnon puolelta. Selvityksessä esitetty ratkaisupankki tarjoaisi kaikille osapuolille mahdollisuuden tutustua ja vertailla eri toimialoille annettuja lupamääräyksiä, ympäristönsuojeluvaatimuksia ja lain tulkintakysymyksiä. Ehdotus on toiminnanharjoittajan kannalta hyvä ja ratkaisupankin pitäisi olla alusta alkaen myös toiminnanharjoittajien käytettävissä. Ratkaisupankin tulisi kuitenkin olla vain ohje ja käsikirja, eikä sitä saisi soveltaa ilman tapauskohtaista, olosuhteet huomioivaa, harkintaa. Lupapäättösten laatu tulisi viimekädessä varmistaa ympäristölupavirastoihin suunnitelluilla istunnoilla, eikä lupia tulisi ratkaista vain yhden henkilön virkatyötä.

Selvityksessä esitetty sähköinen asiointijärjestelmä voisi vastaavasti vapauttaa henkilösidonaisuutta ja yhdenmukaistaa lupien sisältöä, mikä on toiminnanharjoittajan kannalta hyvä ratkaisu.

Yhteystiedot

Yhteyshenkilömme asiassa on asiantuntija Miia Wallén. Hänen yhteystietonsa ovat: Energiateollisuus ry, PL 100, Fredrikinkatu 51-53, 00101 Helsinki. Puhelin (09) 530 520 tai 050 3297127; e-mail: miia.wallén@energia.fi

Kunnioitavasti

ENERGIATEOLLISUUS RY

Juha Naukkarinen
Toimitusjohtaja