

Heidi Lettojärvi
10.12.2024

Ympäristöministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö VN/18003/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (tarkistamismenettely)

Energiateollisuus ry (ET) kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä sidosryhmätilaisuudessa 8.11. sekä mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa. ET lausuu lausuntopalvelussa esitetyn jaottelun mukaisesti.

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

ET näkee ehdotetun säädöksen sekä tarpeettomana että merkittävänä heikennyksenä investointiympäristöön.

Ympäristöoikeudessa on kansainvälisestikin laajasti tunnustettu varovaisuusperiaate. YSL:ssä säädetyt luvan myöntämisen edellytykset painottavat ennakkollista ympäristövaikutusten arviointia ja selvittämistä. Laitoksen ensimmäisessä lupaharkinnassa varmistetaan se, että hakemuksen mukaisesta toiminnasta ei aiheudu luvan myöntämisen estävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa varovaisuusperiaate huomioiden. Mahdollinen tarkistamismenettely ei muuttaisi tätä periaatetta. ET:ssä nähdään, että menettely ei myöskään keventäisi ensimmäiseen lupaan liittyviä selvitysvelvoitteita eikä myöskään madaltaisi luvanmyöntämiskynnystä. Riskinä voidaan nähdä myös se, että lupaan asettava selvitys- ja tarkistamismääräys voidaan oikeuskäytännössä haastaa juuri varovaisuus- ja selvilläoloperiaatteita vasten.

Ensimmäinen lupapäätös on tyypillisesti päätös, jonka nojalla toiminnanharjoittaja tekee lopullisen investointipäätöksen sekä siirtyy suunnittelu- ja hankintamenettelyissä toteuttamiseen. Lupapäätöksen myöntämisen jälkeen toiminnanharjoittajalla tulee olla mahdollisuus arvioida investoinnin ja toiminnan teknis-taloudelliset edellytykset. Toiminnanharjoittajalla tulee olla kohtuullinen varmuus siitä, että toiminta on hyväksyttyä asetettuja lupamääräyksiä noudattaen mahdollisimman pitkälle. Ehdotuksen perusteluissa on todettu, että tarkistamismenettelyssä ei ”varsinaisesti” harkittaisi luvan myöntämisen edellytyksiä, mutta tosiasiasa keskeisten lupamääräysten tarkistaminen toiminnan aloittamisen jälkeen voi haastaa investoinnin. Tarkistamismenettely ei siten takaa toiminnanharjoittajalle tarpeellista investointiturvaa ja ennakoitavuutta ja olisi siten merkittävä heikennys investointiympäristöön.

Sinällään on hyvä, että säännöksessä on pyritty rajoittamaan tarkistamismenettelyn käyttöä. Menettelyä voidaan käyttää ainoastaan uuden toiminnan aloittamisen tai toiminnan olennaisen muutoksen jälkeen. Olennaisella muutoksella viitataan YSL:n 29 §:n mukaiseen luvanhakuvollisuuteen. ET näkee, että juuri nämä luvan hakutilanteet ovat sellaisia, joissa kysymys on tyypillisesti investoinneista ja siten tämä rajoitus ei suojaa investointeja uuden sääntelyn tuomalta

ennakoimattomuudelta. Lupakäytännössä olennaisen muutoksen kynnys vaihtelee suuresti ja siten merkitykseltään pienetkin investoinnit olisivat käytännössä uuden sääntelyn piirissä. Ehdotuksen mukaan tarkistamismääräys voidaan antaa, jos se on välttämätön toiminnassa käyttöön otettavan tekniikan uutuuden tai toiminnasta aiheutuvien vaikutuksia koskevien tietojen epävarmuuden vuoksi. ET katsoo, että tämä muotoilu käytännössä antaa lupaviranomaiselle mahdollisuuden asettaa tarkistamisvelvollisuus kaikkiin päätöksiin. Useimpiin investointeihin liittyy ”tekniikan uutuutta” vähintään jossain määrin. Tulevaisuudessa toteutuviin ympäristövaikutuksiin liittyy aina epävarmuutta – myös niissä tilanteissa, joissa päästöt tai enimmäispäästöt voidaan luotettavasti arvioida. Vaikutuksia koskevat tiedot ovat aina arvioita ja riippuvaisia mm. ympäristön luontaisesta kehityksestä sekä muusta kuormituksesta. ET katsookin, että ehdotetun säännöksen edellytykset perustellusta syystä ja välttämättömyydestä eivät käytännössä tule rajaamaan tarkistamismenettelyn käyttöä. Huomionarvoista on, että aiemmin voimassa olleen tarkistamissäännöksen aikanakin tarkistaminen oli pääsääntö, vaikka tällöinkin sen asettamisessa oli harkinnanvaraa.

ET näkee merkittävä riskinä myös sen, että tarkistamista koskevan lupamääräyksen antamatta jättämistä voidaan käyttää muutoksenhaun perusteena. Tuomioistuinkäsittely tarkoittaisi ensimmäisen lupapäätöksen voimaantumisen – ja samalla investoinnin toteutumisen - lykkääntymistä.

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

Näkemyksenne ympäristölupahakemuksesta pyydettäviä lausuntoja koskevan 42 §:n muutosehdotuksesta?

ET kannattaa ehdotettua muutosta, jonka mukaan lausuntoa lupahakemuksesta ei olisi enää välttämätöntä pyytää kunnan terveys- ja ympäristöviranomaiselta.

Näkemyksenne ympäristönsuojeluasetukseen ehdotettavista muutoksista?

Voitte esittää tässä muut kommenttinne esitysluonnoksesta:

Asiaa koskeva hallitusohjelmakirjaus edellyttää ensisijaisesti tarkistamismenettelyn palauttamisen tarkastelua. ET katsoo, että menettelyn etuja ja haittoja ei ole tarkasteltu hallitusohjelman mukaisesti ennen tämän lainsäädäntöehdotuksen esittämistä. ET muistuttaa, että YM järjesti asiasta sidosryhmätilaisuuden 24.1.2024, joka sinällään voidaan nähdä osaksi tarkastelua. Sidosryhmätilaisuudessa tarkistamismenettelyn palauttamista pääsääntöisesti vastustettiin.

ET haluaa nostaa esille YM:n 12.5.2023 laatiman muistion (Ajatuksia varovaisuusperiaatteesta, lupien myöntämisen edellytyksistä ja lupien tarkistusmenettelyn palauttamisesta), joka on päivätty hallitusohjelman laadinnan aikaan. Tässä muistiossa YM suhtautuu hyvin varauksellisesti tarkistamismenettelyn palauttamiseen todeten mm. näin: ”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 jälkeinkin mahdollisuudet muuttaa lupaa (89 §), jos ennakoimattomia ja olennaisia ympäristövaikutuksia aiheutuu.” ET toteaa, että muistion näkökohdat ovat kokonaisuudessaan edelleen täysin ajankohtaisia ja olennaisia.

On huomionarvoista, että YSL:iin sisältyy paljon jo säädettyjä mahdollisuuksia voimassaolevan luvan lupamääräysten tarkistamiseksi. Näistä merkittävimpiä ovat toiminnanharjoittajan velvollisuus hakea lupamuutosta olennaisten muutosten johdosta (29 §), laaja aloiteoikeus luvan avaamiseen (89 §), mahdollisuus asettaa lupaan selvitysvelvollisuus ja muuttaa lupaa selvityksen perusteella (54 ja 90 §) sekä tarkkailumääräysten ja -suunnitelman muuttaminen (65 §).

Aloiteoikeuden nojalla lupaa voidaan muuttaa mm. sen vuoksi, että toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta tai siksi, että toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet. ET katsoo, että ehdotetun säännöksen tavoitteet voidaan saavuttaa tämän voimassaolevan pykälän nojalla.

Merkityksellistä on, että 54 §:n mukainen selvitysvelvollisuus luvanmuuttamismahdollisuuden kanssa on hyvin samantapainen menettely nyt ehdotettavan tarkistamismenettelyn kanssa. Erityisesti toiminnanharjoittajan näkökulmasta on ongelmallista, että lainsäädäntöön sisällytetään toisiaan muistuttavia erillisiä menettelyitä, joiden soveltamisalojen ja tavoitteiden erot ja rajat eivät ole selkeät.

Ehdotuksen perusteluissa on tuotu esille, että aiemman tarkistamismenettelysääntelyn poistaminen on johtanut lupien pirstaloitumiseen ja lupien ajantasaisuuden heikkenemiseen. ET katsoo, että nyt ehdotettu tarkistamismenettely ei voi olla keino tällaisten teknisten luvitusasioiden ratkaisemiseen. Ratkaisuja näihin kysymyksiin tulee hakea luvituksen ja valvonnan yhteistyön sekä lupien muuttamiseen liittyvien käytäntöjen kehittäminen kautta, mitä tulevaisuudessa voi tukea uuden Lupa- ja valvontaviraston perustaminen sekä toiminnan ja lupien ajantasaisuutta koskevan tiedon käsittelyn kehittäminen. Erittäin tervetulleena kehittämisajatuksena ET pitää ns. konsolidoidun lupapäätöksen käyttöönottoa.

Luvan tarkistamismenettely johtaisi hallinnollisen taakan lisääntymiseen sekä luvittajien että toiminnanharjoittajien näkökulmasta. Käytännössä investointeihin liittyisi jatkossa kaksi hakemusta ja kaksi valituskelpoista päätöstä, mikä on selkeästi hallitusohjelman 1+1+1 -periaatteen (yksi hakemus, 1 lupapäätös, 1 valitusmahdollisuus) vastaista.

Edellä esitetystä ET suhtautuu siis hyvin varauksellisesti ehdotukseen ylipäätään ja ensisijaisesti ehdotamme esityksen jatkovalmistelusta luopumista kokonaisuudessaan. Toissijaisesti ET esittää ehdotuksen soveltamisalan rajaamista seuraavasti:

- Tarkistamismenettely rajataan toimialakohtaisesti siten, että energiantuotanto ei ole soveltamisalassa, sillä toimialaan ei ole liitettävissä lupamääräysten tarkistamistarvetta ehdotuksen tarkoittamalla tavalla.
- Tarkistamismenettely ei tule säätää sovellettavaksi toiminnan olennaiseen muutokseen, vaan ainoastaan täysin uusiin hankkeisiin.
- Tarkistamismenettely rajataan koskemaan vain suoria vesistö päästöjä, sillä muihin ympäristöpäästöihin ja niiden tarkkailuun ei ole liitettävissä lupamääräysten tarkistamistarvetta ehdotuksen tarkoittamalla tavalla.
- Lain 71 §:n lisätään tarkennus, jonka mukaisesti tarkistamismenettelyssä ei arvioida luvan myöntämisen edellytyksiä uudestaan. ET katsoo, että tämä keskeinen periaate on kirjattava lakitasoisesti sen lisäksi, että asiasta säädetään asetuksessa tarkistamista koskevan lupapäätöksen sisällön yhteydessä. Tarkistamisessa asetettavat uudet tai muutettavat lupamääräykset on asetettava siten, että ne eivät tosiasiallisesti estä toiminnan jatkamista teknis-taloudelliset edellytykset huomioiden.
- Ehdotuksen mukaan tarkistaminen voidaan määrätä perustelusta syystä ja jos se on välttämätön tekniikan uutuuden tai vaikutusten epävarmuuden vuoksi. ET katsoo, että tarkistamismenettelyn soveltamiskynnys tulee olla erityisen korkea. Tästä syystä ET pyytää arvioimaan edelleen sanamuotoja ja harkitsemaan ”painavan syyn” lisäämistä tarkistamismenettelyn edellytyksiin.
- Tarkennetaan, että tarkistusmenettelyn puuttumista ei voida käyttää muutoksenhaun perusteena.