

## Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ympäristönsuojelulaki.

Uudistuksella ajanmukaistettaisiin ympäristönsuojelulaki vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä ja perustuslain säännösten kehittyntä tulkintaa.

Esityksellä pantaisiin täytäntöön teollisuuden päästöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Direktiivi olisi pantava täytäntöön viimeistään 6 päivänä tammikuuta 2013.

Ympäristönsuojelulain soveltamisala sekä keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyisivät pääosin ennallaan. Velvollisuuksista säädettäisiin kuitenkin laissa nykyistä täsmällisemmin. Laissa olevia asetuksenantovaltuuksia täydennettäisiin ja täsmennettäisiin.

Ehdotetulla ympäristönsuojelulailla säädettäisiin toimista, joilla saatetaan kansallsieen lainsäädäntöön parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevat teollisuuspäästödirektiivin vaatimukset. Ne vaikuttavat lupa-asioitten käsittelyyn, lupaharkintaan ja lupien valvontaan, jota ne säätelevät tarkemmin verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Teollisuuspäästödirektiivin toimeenpano tarkoittaa muutoksia myös maaperän ja pohjaveden suojelussa. Toiminnanharjoittajan on laadittava perustilaselvitys, jos laitoksen toimintoihin liittyy maaperän tai pohjaveden pilaantumiseen vaaraa aiheuttavien merkityksellisten vaarallisten aineiden käyttöä, tuotantoa tai ympäris-

töön päästämistä. Toiminnan lopettamista ja tarkkailua koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi.

Muutoin lupamenettelyä koskevat säännökset säilyisivät eräitä menettelyitä selkeyttäviä säännöksiä lukuun ottamatta pääsääntöisesti ennallaan. Valtion ja kunnan lupaviranomaisten välinen toimivallanjako säilyisi ennallaan. Kunnille kuitenkin säädettäisiin mahdollisuus saada hakemuksesta siirrettyä omaan toimivaltaansa osa valtion lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvista luvanvaraisista laitoksista.

Ehdotuksen tavoitteena on ympäristönsuojelun valvonnan tehostaminen lisäämällä sen suunnitelmallisuutta ja riskiperusteisuutta. Valvontaa tehostettaisiin myös säätämällä osa valvonnasta valvontamaksun piiriin. Valvontamaksun käyttöönotolla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä kunnissa voidaan parantaa ympäristönsuojelun valvonnan voimavaroja.

Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa luonnonarvojen entistä parempi ja kokonaisvaltaisempi huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä.

Esitys sisältää myös lähinnä teknisinä pidettäviä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti niiden vahvistamisesta.

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Ympäristönsuojelulaki (86/2000) ja -asetus (169/2000) tulivat voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Lain ja asetuksen keskeisimmät sääntelyn keinot ovat ympäristölupamenettely sekä eräät muut hyväksymismenettelyt. Lupamenettelyn toimivuutta on ympäristöhallinnossa seurattu tiiviisti. Tehtyjen selvitysten mukaan nykyinen lupajärjestelmä on, eräiden siirtymäajan ongelmien jälkeen toiminut pääsääntöisesti suhteellisen hyvin. Siirtymävaiheessa aiempien sektorikohtaisten lakien lupien yhdistäminen yhdeksi luvaksi ruuhkautti hakemusten käsittelyä. Lain varsin joustavien säännösten tulkintaa on vakiinnutettu oikeuskäytännön kautta. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen kannalta eräitten merkittävien toimialojen, kuten turvetuotanto ja kaivostoiminta, lupakysymykset ja valvonta sekä niiden sääntely laissa ovat viimeisten vuosien aikana nousseet aikaisempaa enemmän esille.

Ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosta vastaavat aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Ympäristöministeriö ohjaa aluehallintovirastojen ympäristölupa -vastuualueita ja ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueita toimialansa mukaisissa tehtävissä. Valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toimeenpano ja aluehallintovirastojen lupatoiminnan sekä ELY-keskusten valvontatoimien ohjaus toimintojen tehostamiseksi ja yhteensovittamiseksi edellyttävät lupa- ja valvontamenettelyiden kehittämistä ja yhdenmukaistamista. Ja toisaalta myös antavat mahdollisuuden menettelyjen kehittämiseen. Myös kuntien hyväksymismenettelyjen ja valvontatoimien edellytyksiä pyritään parantamaan.

Ympäristönsuojelulain uudistaminen on tullut ajankohtaiseksi monesta syystä. Ympäristönsuojelulain kehittämisessä huolehditaan ympäristönsuojelun korkeasta tasosta sekä kansalaisten osallistumisoikeudesta ja oike-

usturvasta. Myös perustuslain tulkinnat lailla ja asetuksella säätämisen suhteista, jotka ovat kehittyneet ympäristönsuojelulain säätämisen jälkeen, otetaan asianmukaisesti huomioon lain uudistamisessa. Uudistuksessa huomioidaan myös lupajärjestelmän toimivuus ja selkeys sekä valvonnan tehostaminen, lain selkeys sekä perustuslain parempi huomioon ottaminen lain yleisissä velvoitteissa ja asetuksenantovaltuuksissa.

Ehdotetulla uudella ympäristönsuojelulailla saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä teollisuuden päästöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2010/75/EU, jäljempänä teollisuuspäästädirektiivi, Industrial Emissions Directive, IED). Uuden direktiivin vaatimukset parhaan käyttökelpoisen tekniikan aikaisempaa yhdenmukaisemmasta soveltamisesta asiasta annettavien oikeudellisesti sitovien komission päätösten myötä merkitsevät muutoksia käytännön lupaharkintaan ja siten haastetta lupaviranomaisille ja toiminnanharjoittajille uusien vaatimusten toimeenpanossa. Teollisuuspäästädirektiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 6 päivään tammikuuta 2013 mennessä.

Ympäristönsuojelulain rakenne on muuttunut vuoden 2000 voimaantulon jälkeen lukuisten muutosten myötä sekavaksi ja sirpaleiseksi. Useat eri direktiivien kansallisesta täytäntöönpanosta aiheutuneet muutokset eivät ole lain kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisessa asiayhteydessä. Myöskään toimintojen hyväksymismenettelyihin liittyvät säännökset (lupa, rekisteröinti) eivät enää muodosta selkeää kokonaisuutta. Lain erityisiä säännöksiä koskevaan 15 lukuun on kertynyt laaja kokonaisuus hyvin erityyppisiä säännöksiä. Säännöksiä uudelleen ryhmittelemällä lain rakennetta ja kokonaisuutta voidaan parantaa.

Ympäristönsuojelun tietorekisteriä koskevat säännökset voimassa olevan lain 27§:stä siirretään erilliseen ympäristönsuojelun tietojärjestelmää koskevaan lakiin.

Ympäristönsuojelulain uudistamisen tarpeeseen on kiinnitetty huomiota ympäristönsuojelulain muuttamisesta annettujen hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä. Eduskunta on erityisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että ympäristönsuojelulaki on kokonaisuutena hyvin vaikeaselkoinen. Erityisesti useat lain sisäiset pykäläviittaukset ovat omiaan hankaloittamaan lain luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Lain rakennetta ja systematiikkaa onkin eduskunnan kannanotoissa vaadittu uudistettavaksi kokonaisuudessaan.

Lain sisältöön ja rakenteeseen ehdotettavat muutokset ovat niin merkittäviä, että muutosten toteuttaminen ei ole tarkoituksenmukaista muuttamalla voimassa olevaa ympäristönsuojelulakia. Ympäristönsuojelulain nykyinen lukurakenne on edelleen pääasiallisesti käyttökelpoinen lähtökohta lain rakenteeksi. Kuitenkin teollisuuspäästödirektiiviä koskevien, erityisesti lupsasäännöksiin kohdistuvien ja parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevien säännösten lisääminen lakiin aiheuttaa tarpeen uudistaa lain rakennetta samoin kuin nykyisten säännösten kokoaminen nykyistä johdonmukaisemmiksi kokonaisuuksiksi.

Lain muutoksella pyritään mahdollistamaan luonnonarvojen entistä parempi ja kokonaisvaltaisempi huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä myös toiminnan sijoituspaikan osalta.

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö

#### 2.1.1 Ympäristönsuojelulaki ja sen nojalla annetut säädökset

##### Ympäristönsuojelulaki

Vuoden 2000 ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön kokonaisuudistuksen keskeisimpänä tavoitteena oli luoda yhtenäinen ympäristölupajärjestelmä. Pyrkimyksenä oli siis tarkastella ympäristöhaittoja koko ympäristö huomioon ottaen uudella ympäristönsuojelulailla täytäntöönpannun neuvoston direktiivin ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi

(2008/1/EY, kodifioitu toisinto, jäljempänä IPPC-direktiivi) edellyttämällä tavalla. Uudistuksessa säädettiin ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaiksi ympäristönsuojelulaki (86/2000), joka sisältää yhtenäiset säännökset maaperän, vesien ja ilman suojelusta. Samalla kumottiin erilliset ilmansuojelu- ja meluntorjuntalait sekä ympäristölupamenettelylaki. Yhtenäisen ympäristölupajärjestelmän luomisen lisäksi ympäristö- ja vesilupien päätöksentekojärjestelmää uudistettiin siten, että vesioikeudet lakkautettiin ympäristönsuojelulain kanssa samanaikaisesti annettulla vesilain muutoksella ja pääosa niiden vesilain mukaisista tehtävistä siirrettiin perustetuille ympäristölupavirastoille, joiden toimivaltaan tulivat kuulumaan myös ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmät ympäristölupa-asiat.

Ympäristönsuojelulain tavoitteena on ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja, turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, ehkäistä jätteiden syntyä ja haitallisia vaikutuksia, tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena, parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä torjua ilmastonmuutosta ja tukea muuten kestävää kehitystä.

Ympäristönsuojelulaki on soveltamisalaltaan yleinen eli sitä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.

Lakia sovelletaan lisäksi toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen käsittelyyn. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu toiminta, josta säädetään aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetussa laissa (300/1979) ja merensuojelulaissa (1415/1994), säteilystä aiheutuvien haittavaikutusten ehkäiseminen siltä osin kuin siitä säädetään ydinenergialaissa (990/1987) tai säteilylaissa (592/1991) sekä vesistön pilaantumisen ehkäiseminen siltä osin kuin siitä määrätään Suomen ja Ruotsin välisessä rajajokisopimuksessa (SopS 54/1971).

Lakiin sisältyvät sen soveltamisen kannalta tärkeimmät määritelmät. Säännöksessä mää-

ritellään ympäristön pilaantuminen, ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta, terveyshaitta, paras käyttökelpoinen tekniikka, toiminnanharjoittaja, vesistö, pohjavesi, päästöraja-arvo ja jätevesi. Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan ihmisen toiminnasta johtuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä tai jättämistä ympäristöön siten, että siitä seuraisi laissa lueteltavia haitallisia vaikutuksia terveydelle, ympäristölle tai omaisuudelle.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa periaatteina pidetään ennaltaehkäisyä ja haittojen minimoimista, varovaista ja huolellista menettelyä, parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöä, ympäristön kannalta parhaan käytännön noudattamista sekä toiminnanharjoittajan vastuuta vaikutuksien ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta. Toiminnanharjoittajan vastuulle kuuluvat lisäksi selvilläolovelvollisuus sekä pilaantumisen torjuntavelvollisuus, minkä lisäksi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on lisäksi otettava huomioon jätelain yleiset velvollisuudet ja periaatteet.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on sijoitettava siten niin, että siitä aiheutuvat pilaantumisvaikutukset voidaan mahdollisuuksien mukaan välttää. Lakiin sisältyy erityisesti maaperää ja pohjavettä koskevat ehdottomat pilaamiskiellot sekä säännös eräistä meren pilaantumisesta aiheuttavista toimista. Lisäksi laissa on erityiset säännökset pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuudesta, pilaantumisen vaarasta ilmoittamisesta, pilaantumisen ja puhdistamistarpeen selvittämisestä sekä puhdistamista koskevasta hallintomenettelystä.

Ympäristönsuojelulainsäädännöllä on tyypillistä, että sääntely perustuu olennaisesti perustuslain 80 §:n mukaisen lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Ympäristönsuojelulakiin sisältyykin laaja asetuksia ja määräyksiä koskeva sääntely, jonka perusteella valtioneuvosto voi antaa asetuksella säännöksiä ympäristön laadusta ja päästöistä, tietynlaisista aineista, valmisteista ja tuotteista, moottorikäyttöisistä ajoneuvoista, työkoneista ja laitteista, maaperästä, ruoppauksesta ja ruoppausmassasta sekä eräiden laissa erikseen

mainittujen toimintojen, kuten maatalouden, ympäristönsuojeluvaatimuksista. Valtioneuvoston norminannolla on tärkeä merkitys myös EY:n ympäristönsuojelua koskevien direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa ympäristönsuojelun keinovalikoimaan lisättiin kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset, jotka kohdistuvat muihin kuin luvanvaraisiin toimintoihin ja joilla voidaan joustavasti ja tehokkaasti ehkäistä paikallisia ympäristöhaittoja.

Vuoden 2000 ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa laissa tarkoitetuiksi valvontaviranomaisiksi asetettiin alueelliset ympäristökeskukset ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset. Lupaviranomaisiksi puoleksi säädettiin ympäristölupavirasto, alueellinen ympäristökeskus sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Valtion aluehallinnon uudistuksen yhteydessä 1 päivä tammikuuta 2010 alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot lakkautettiin. Tällöin perustettuihin aluehallintovirastoihin siirtyivät ympäristölupavirastojen tehtävät sekä alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupatehtävät. Ympäristönsuojelulain mukaisina valvontaviranomaisina aluehallintouudistuksen jälkeen toimivat puolestaan ELY-keskukset. Lupaviranomaisten keskinäinen toimivalta on ratkaistu siten, että aluehallintovirasto ratkaisee lupahakemuksen tietyissä, laissa mainituissa tapauksissa ja muutoin lupaviranomaisena toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Lakiin sisältyy säännökset myös kunnan velvollisuudesta ympäristön tilan seurantaan, meluselvityksistä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmista sekä valtioneuvoston hyväksymistä ympäristönsuojelua koskevista valtakunnallisista suunnitelmista ja ohjelmista.

Lain keskeisen sisällön muodostavat ympäristölupaa koskevat säännökset. Ympäristölupa on oltava ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla, asetuksella tarkemmin säädettävällä toiminnalla. Ympäristöluvan tarvitsevat toiminnot on lueteltu ympäristönsuojeluasetuksen laitosluettelossa. Lisäksi laissa on viidessä eri kohdassa säädetty luvanvaraisiksi tietynlaisia vaikutuksia aiheuttavat ja eräät muut toiminnot. Lupa tarvitaan toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaan-

tumista, eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta, jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai vesilain (587/2011) 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun noron pilaantumista, toimintaan, josta saattaa aiheutua naapurussuhdelain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasiutusta, jätelain soveltamisalaan kuuluvan jätteen laitos- tai ammattimaiseen käsittelyyn ja öljyn tai kaasun etsintäporaukseen sekä muuhun niihin liittyvään toimintaan Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä. Ympäristölupa tarvitaan myös luvan saaneen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun olennaiseen muuttamiseen. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen muuttaa. Lakiin sisältyy veteen kohdistuvien ainepäästöjen luvanvaraisuutta koskeva asetuksenantovaltuus.

Myös pilaantuneen maa-aineksen käsittelyyn on oltava ympäristölupa. Tietyillä edellytyksillä maaperän puhdistamiseen pilaantuneella alueella tai pilaantuneen maaperän aineksen poistamiseen ja toimittamiseen muualla käsiteltäväksi voidaan ryhtyä tekemällä siitä ilmoitus alueelliselle ELY-keskukselle. Laissa säädetään pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuudesta, pilaantumisen vaarasta ilmoittamisesta, pilaantumisen ja puhdistamistarpeen selvittämisestä sekä puhdistamista koskevista hallintomenettelyistä.

Ympäristölupamenettelyn lisäksi laissa säädetään myös ilmoitusvelvollisuudesta. Ilmoitus on tehtävä tilapäistä melua tai ääntä aiheuttavista toiminnoista, koeluontoisesta lyhytaikaisesta toiminnasta ja eräistä poikkeuksellisista häiriöluontoisista tilanteista. Viranomaisella voi ilmoituksen johdosta antaa tarpeellisia määräyksiä muun muassa pilaantumisen ehkäisemisestä, toiminnan tarkkailusta ja tiedottamisesta asukkaille. Jos haittoja ei voida määräyksin riittävästi vähentää, toiminta voidaan keskeyttää tai kieltää.

Lisäksi eräitä vähäisiä ympäristöhaittoja aiheuttavia toimintoja koskee ympäristölupamenettelyn korvaava toiminnan rekisteröintivelvollisuus ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Tällaisia toimintoja ja toimi-

aloja, joita koskevista ympäristönsuojeluväitöksistä on säädetty valtioneuvoston asetuksella, ovat polttoaineteholtaan enintään 20 megawatin sähköä tai lämpöä tuottava laitos tai kattilalaitos sekä kaasua tai öljyä polttoaineena käyttävä polttoaineteholtaan alle 50 megawatin laitos tai kattilalaitos, asfalttiasema, polttonesteiden jakeluasema sekä toiminta, jossa käytetään haihtuvia orgaanisia yhdisteitä. Näiden lupavelvollisuuden ulkopuolisten toimintojen ohella lupaa ei tarvita tietynlaiseen koeluonteiseen lyhytaikaiseen toimintaan ja eräisiin jätteen laitos- tai ammattimaisen käsittelyn piiriin kuuluviin toimintoihin. Lupa on kuitenkin aina oltava toimintaa, josta voi ennalta arvioiden aiheutua esimerkiksi vesien pilaantumista tai haittaa naapureille.

Laissa säädetään yksityiskohtaisesti ympäristölupahakemuksen käsittelystä ja muusta lupamenettelystä. Lupaviranomaisen on pyydettävä lupahakemuksesta tarpeelliset lausunnot ja kuultava asianosaisia sekä tiedotettava muutenkin hakemuksesta. Hakemus on pääsääntöisesti käsiteltävä yhdessä samaa toimintaa koskevan vesilain mukaisen lupahakemuksen kanssa, jolloin noudatetaan vesilaisissa säädettyä menettelyä. Myös eri toimintojen ympäristölupa-asiat on käsiteltävä samanaikaisesti, jos toimintojen yhteisvaikutus on huomattava ja luvat ovat vireillä samassa viranomaisessa.

Ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä koskevan perussäännöksen mukaan lupaa ei saa myöntää, jos toiminnasta aiheutuisi, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, terveystahaitta, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista, laissa säädetyn pilaamiskiellon vastaista seurausta, erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista tai yleiseltä kannalta tärkeän ympäristön käyttömahdollisuuden vaarantumista taikka naapureille kohtuutonta rasiutusta. Toimintaa ei myöskään saa sijoittaa asema-kaavan vastaisesti.

Lupamääräyksiä koskevat säännökset on jäsennelty laissa määräysten tarkoituksen mukaisesti ryhmiin. Lakiin sisältyy myös säännös lupamääräyksen ja valtioneuvoston antaman asetuksen välisestä suhteesta. Sen mukaan lupamääräys voi olla asetukseen sisältyvää yksilöityä velvoitetta ankarampi

vain, jos se on tarpeen luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseksi, asetuksella säädetyn ympäristön laatutason turvaamiseksi, vesien suojelemiseksi tai parhaan käyttökelpoisen tekniikan noudattamiseksi. Lakiin sisältyvät myös yksityiskohtaiset säännökset lupapäätöksen sisällöstä, antamisesta ja päätöksestä tiedottamisesta sekä luvan voimaansaoloon liittyvistä seikoista, kuten luvan tarkistamisesta, raukeamisesta, muuttamisesta ja peruuttamisesta.

Ympäristönsuojelulaissa on myös säännökset pääasiallisesti ympäristöluvan myöntämisen yhteydessä maksettavista korvauksista, valvonnasta ja hallintopakosta, muutostenhausta ja päätöksen täytäntöönpanosta.

Ympäristönsuojelulain mukaisia valvontaviranomaisia ovat kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset ja ELY-keskukset. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo kunnan antamia ympäristölupia ja ELY-keskukset valvovat aluehallintovirastojen antamia ympäristölupia. ELY-keskusten on valvonnan järjestämiseksi laadittava valvontasuunnitelma. Ympäristöministeriö on antanut vuonna 2012 uudet ohjeet valvonnan järjestämisestä ELY-keskuksille, mutta kunnat voivat käyttää niitä soveltuvin osin.

Valvontaohjeen mukaan ELY-keskuksen on julkaistava valvontasuunnitelma Internetissä ([www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi)) ja sitä on täydennettävä vuosittain. Valvontasuunnitelmassa on ympäristövastuualueen johtajan arvio edellisen vuoden ympäristölupien valvonnasta valvontasuunnitelman toteutumisesta. Valvontasuunnitelmaan liittyy ELY-keskuksen sisäinen valvontaohjelma siitä, mitä laitoksia virasto tarkastaa kauden aikana. Valvontaohjelmaan merkitään myös toteutuneet valvontakäynnit. ELY-keskuksessa seurataan valvontaohjelman toteutumista puolivuositain.

### Ympäristönsuojeluasetus

Ympäristönsuojelulain ja ympäristölainsäädännön voimaansaotosta annetun lain nojalla annetussa ympäristönsuojeluasetuksessa säädetään tarkemmin ympäristönsuojelulain 28 §:ssä tarkoitetuista luvanvaraisista toiminnoista. Asetuksen 1 §:ään sisältyy toimiloittain eritelty luettelo ympäristöluvan vaa-

timista toiminnoista, minkä lisäksi asetuksen 1 lukuun sisältyy erinäisiä luvanvaraisuutta täsmentäviä ja rajaavia säännöksiä.

Ympäristönsuojeluasetuksen 2 luvussa säädetään ympäristönsuojelulain 31 §:n nojalla ympäristölupaviranomaisten välisestä toimivallanjaosta siten, että asetuksen 5 §:ään sisältyvät aluehallintoviraston luvittavina olevat toiminnot ja 7 §:ään kunnan toimivallan piirissä olevat toiminnot. Lisäksi asetukseen sisältyvät säännökset muun muassa lupahakemuksen, lupapäätöksen ja ympäristönsuojelulain 60–62 §:n sisällöstä sekä hakemuksen ja ilmoituksen käsittelystä, eräistä ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuista viranomaisista sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan arvioinnista.

### 2.1.2 Muu lainsäädäntö

#### Jätelaki

Toukokuun 1 päivänä 2012 voimaan tullella jätelailalla (646/2011) pantiin täytäntöön jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2008/98/EY). Uudistuksella ajanmukaistetaan jätealan lainsäädäntö Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan nykyiset painotukset, Euroopan unionin uudistunut lainsäädäntö, muuttunut toimintaympäristö ja perustuslain säännökset huomioon ottaen. Lain tavoitteena on erityisesti ohjata jätettä tuottavaa toimintaa ja jätehuoltoa Euroopan unionissa hyväksytyyn jätehuollon etusijajärjestyksen mukaisiin toimintatapoihin. Keskeisenä tavoitteena on myös selkiyttää jätehuollon vastuunjako, täsmentää eri toimijoiden velvollisuuksia sekä tehostaa jätehuollon valvontaa. Näillä toimilla pyritään varmistamaan toimiva jätehuolto sekä asianmukaisten jätehuoltopalvelujen saatavuus kaikissa olosuhteissa.

Uuden jätelain soveltamisalaa koskevat muutokset ovat vaikuttaneet myös eräisiin ympäristönsuojelulain jätelakia koskeviin säännöksiin. Jätelain muutoksen myötä ympäristönsuojelulain yleistä luvanvaraisuutta koskevan nykyisen 28 § mukaan ympäristölupa tarvitaan jätelain soveltamisalaan kuuluvan jätteen laitos- tai ammattimaiseen käsittelyyn. Näin ollen uuden jätelain 3 §:n no-

jalla lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattu jätteiden käsittely ei ole luvanvaraista 28 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla, mutta tällaiseen toimintaan voidaan kuitenkin vaatia ympäristölupa jonkin muun 28 §:n luvanvaraisuusperusteen tai 28 §:n 1 momenttiin perustuvan ympäristönsuojeluasetuksen laitosluettelon perusteella.

Ympäristönsuojelulain 30 a §:ssä (aiemmin ympäristönsuojeluasetuksen 4 §:ssä) säädetään poikkeuksesta 28 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisen jätteen käsittelyn luvanvaraisuudesta eräiden toimintojen osalta. Jäte-direktiivin täytäntöönpanon myötä uuden jätelain mukaiset jätteen määritelmät ovat aiheuttaneet joitakin muutoksia myös tähän säännökseen. YSL 30 a §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdissa tarkoitettu maa- ja metsätaloudessa syntyvä ympäristölle ja terveydelle haitattomista luonnonaineksista koostuva jäte on rajattu vastaavasti jätelain 3 §:n nojalla myös jätelain mukaisten hallinnollisten menettelyjen ulkopuolelle eli niihin sovelletaan vain jätelain 2 luvun yleisiä velvollisuuksia ja periaatteita. Jätehuoltorekisteriin on tehtävä jätelain 100 §:n mukaan ilmoitus jätteen keräystoiminnasta, joka ei ole jätteen laitos- tai ammattimaista käsittelyä eikä se siten ole ympäristönsuojelulain 28 §:n mukaista luvanvaraista toimintaa. Ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset jätteistä ja jätehuollosta jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamiseksi (45 §). Ympäristönsuojelulain 50 §:n 1 momentin mukaan jätelain 88 §:ssä tarkoitettujen alueellisten jätesuunnitelmien on otettava huomioon jätteen käsittelyä koskeviin ympäristölupiin liittyvässä päätöksenteossa ja lupamääräysten antamisessa

#### YVA-lainsäädäntö

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki (468/1994) ja asetus (792/1994), jäljempänä YVA-laki ja YVA-asetus, tulivat voimaan 1 päivänä syyskuuta 1994. Niillä panttiin täytäntöön neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (85/337/ETY), jäljempänä YVA-direktiivi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) tarkoituksena on varmistaa, että ym-

päristövaikutukset selvitetään riittävällä tarkkuudella silloin, kun hanke aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVA-menettelyn tavoitteena on myös lisätä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa hankkeiden suunnitteluun.

YVA-lakia sovelletaan hankkeisiin, joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutuksella tarkoitetaan laissa paitsi ympäristöön ja luontoon myös muun muassa yhdyskuntarakenteeseen, maisemaan, kulttuuriperintöön ja luonnonvarojen hyödyntämiseen ulottuvia vaikutuksia. Menettelyä sovelletaan hanke-tyypistä ja kokoluokasta riippuen joko YVA-asetuksen hankeluettelon pohjalta tai yksittäistapauksiin tapauskohtaisesti soveltaen. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu asetus (713/2006) sisältää ne hankkeet, joihin on aina sovellettava YVA-menettelyä. Hankeluettelon osalta arviointivelvollisuudesta säädetään YVA-lain 4 §:n 1 momentissa ja YVA-asetuksen 6 §:ssä, joiden mukaan arviointimenettelyä tulee soveltaa aina hankeluettelon hankkeisiin ja niiden muutoksiin, jos muutos vastaa kooltaan hankeluettelon raja-arvoja. Yksittäistapauksissa arviointivelvollisuus arvioidaan YVA-lain 4 §:n 2 momentin ja 4 §:n 3 momentin sekä YVA-asetuksen 7 §:n harkintaperusteiden pohjalta. Arviointivelvollisuus syntyy, kun toiminnasta tai sen muutoksesta todennäköisesti aiheutuu hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. YVA-menettelyt kohdistuvat ensisijaisesti suuriin ympäristöä muuttaviin tai kuormittaviin hankkeisiin.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn liittyvään arviointiohjelmaan sisältyvät ne hankkeen toteuttamisvaihtoehdot ja vaikutukset, jotka suunnittelun aikana tullaan selvittämään. Kun arviointiohjelmassa esitetyt vaihtoehdot ja niiden vaikutukset on selvitetty, kootaan tieto arviointiselostukseen. Yhteysviranomaisena toimiva ELY-keskus tiedottaa arviointiohjelman ja arviointiselostuksen vireilläolosta, kokoaa niistä annetut mielipiteet ja lausunnot ja laatii niiden sekä oman asiantuntemuksensa pohjalta lausuntonsa. Kansalaisilla, viranomaisilla ja muilla tahoilla on mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoaikaisuuteen. Ympäristövaikutusten ar-

viointimenettelyn päätteeksi yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely edeltää lupakäsittelyä. Jos ympäristölupaa koskeva hakemus koskee YVA-laissa tarkoitettua toimintaa, hakemukseen on liitettävä mainitun lain mukainen arviointiselostus ennen päätöksentekoa (YSL 35 § 3 momentti). Jos hankkeeseen sovelletaan YVA-lain mukaista arviointimenettelyä, viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen ennen arviointimenettelyn päättymistä. YVA-menettelyn piiriin kuuluvan hankkeen lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon lupaharkinnassa (YSL 52 § 3 momentti). Koska ympäristönsuojelulain mukainen lupamenettely ja YVA-menettely limittyvät usein tiiviisti yhteen, ympäristöministeriö on selvittänyt myös mahdollisuutta integroida ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristölupamenettelyyn.

Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnista annetun lain (200/2005) tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä, parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia sekä edistää kestävästä kehitystä.

#### Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että ne luovat edellytykset hyvälle elinympäristölle. Lain tavoitteena on myös edistää muun muassa ekologista kehitystä ja turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on lain mukaan edistää ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä maakuntakaavan laatimisesta vastaa maakuntaliitto, yleiskaavan ja asemakaavan laatimisesta kunta.

Rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisuuden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Rakennettu

ympäristö on pidettävä rakennuslupan mukaisessa käytössä ja siistissä kunnossa. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi antaa rakennetun ympäristön hoitoon liittyviä määräyksiä, ja se ratkaisee myös hakemuksesta rakennuslupan, toimenpideluvan, purkamisluvan ja maisematyöluvan.

Laki sisältää useita säännöksiä, jotka tähtäävät ympäristöhaittojen vähentämiseen toimintojen sijoittumisessa. Myös ympäristönsuojelulain mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä. Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioidessa on otettava huomioon muun muassa alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset. Toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti (6, 42 §).

#### Vesilaki

Voimassa olevan ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä vesien pilaantumisen torjuntaa koskeva sääntely siirrettiin vesilaisesta ympäristönsuojelulakiin. Muutos korosti vesilain luonnetta vesivaroja ja vesiympäristön käyttöä koskevaksi ja eri intressejä yhteen sovittavana yleisenä vesitalouslakina. Tammikuun 1 päivänä 2012 voimaan tulleella vesilaille korvattiin aiemmin voimassa ollut vesilaki (264/1961). Uuden vesilain tavoitteena on edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä, ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja ja parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa.

Uudessa laissa vesitaloushankkeita koskevat yhteiset säännökset on koottu entistä selvemmin yhteen (3 luku), minkä lisäksi lakiin sisältyy edelleen eri hanketyyppejä koskevia erityissäännöksiä (4–10 luku). Lisäksi vesitaloushankkeen luvanvaraisuutta koskevaa sääntelyä on selkeytetty muotoilemalla yleiskieliset entistä selvemmin lupakynnyksiksi. Luvanvaraisuuskynnys on säilytetty pääosin entisellään, ja pienten vesitaloushankkeiden



ennakkovalvontaa on tehostettu ilmoitusmenettelyn käyttöalaa laajentamalla. Vesilain uudistamisen yhteydessä lain 10 luvussa olevasta jäteveden johtamista koskevasta sääntelystä on luovuttu siten, että jäteveden johtamiseen sovelletaan jatkossa vesilain ojitusta koskevia säännöksiä sekä ympäristönsuojelulakiin sijoitettavia jäteveden johtamista koskevia erityissäännöksiä (ympäristönsuojelulaki 48 §, 103 c §). Talousjätevesien käsitteystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla säädetään ympäristönsuojelulain 3 a luvussa.

Vesistön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan vesitalousasiaan, joka ei edellytä vesilain mukaista lupaa, sovelletaan ympäristönsuojelulakia ja siihen tarvitaan tällöin ympäristönsuojelulain mukainen lupa (vesilaki 3 luvun 2 §, ympäristönsuojelulaki 28 § 2 momentti 1 kohta). Hankkeet, jotka eivät edellytä vesilain 3 luvun 2 tai 3 §:n nojalla vesilain mukaista lupaa, käsitellään ympäristölupasioina ympäristönsuojelulain mukaisessa järjestyksessä, jolloin lupaharkintaan ja lupamääräysten asettamiseen sovelletaan ympäristönsuojelulain säännöksiä. Jos taas vesilain perusteella luvanvaraisesta hankkeesta aiheutuu ympäristönsuojelulain 3 §:ssä tarkoitettua ympäristön pilaantumista vesialueella tai sen vaaraa, ei toimintaan tarvita siis erillistä ympäristölupaa, mutta lupamääräyksiä annettaessa on sovellettava myös, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään lupamääräysten antamisesta (3:10 §). Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset luvat voidaan käsitellä edelleen yhdessä (ympäristönsuojelulaki 39 §, vesilaki 11:12 §).

#### Eräistä naapurussuhteista annettu laki

Eräistä naapurussuhteista annettu laki muun muassa kieltää kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston käytön siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista. Toimintaan, josta saattaa aiheutua tällaista kohtuutonta rasitusta, tarvitaan ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3

kohdan mukaan ympäristölupa, eikä tällaisen toiminnan luvanvaraisuuteen liity poikkeuksia (ympäristönsuojelulaki 30 § 4 momentti). Lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu kohtuuttoman rasituksen kieltäminen on toisaalta edellytyksenä myös itse luvan myöntämiselle huomioon ottaen asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka (ympäristönsuojelulaki 42 § 1 momentti 5 kohta).

Nykyisen ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä naapurussuhdelain mukainen lupa tuli osaksi ympäristölupajärjestelmää siten, että naapurussuhdelain 19 § 1 momentissa tarkoitettu toiminnasta aiheutuva immissiota eli haitallisten vaikutusten poistamista koskevat vaatimukset ohjattiin ratkaistaviksi ympäristönsuojelulain mukaisessa järjestyksessä. Lainmuutoksen myötä ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraisesta toiminnasta aiheutuva rasitusta ei saanut määrätä poistettavaksi naapurussuhdelain nojalla, vaan rasituksen lopettamista koskeva vaatimus tuli esittää ympäristönsuojelulain mukaisessa hallinnollisessa menettelyssä. Ympäristönsuojelulain rekisteröintimenettelyä koskevan muutoksen (253/2010) myötä naapurussuhdelain 19 §:n 1 momenttiin lisättiin ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraisten toimintojen rinnalle myös ympäristönsuojelulain 65 §:n nojalla rekisteröitävät toiminnot.

#### Kemikaalilainsäädäntö

Kemikaalilain (744/1989) tarkoituksena on ehkäistä ja torjua kemikaalien aiheuttamia terveys- ja ympäristöhaittoja sekä palo- ja räjähdysvaaroja. Kemikaalilaissa kemikaalilla tarkoitetaan aineita ja seoksia siten kuin ne määritellään Euroopan unionin REACH-asetuksessa ((EY) N:o 1907/2006) ja aineiden ja seosten luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskevassa niin sanotussa CLP-asetuksessa ((EY) N:o 1272/2008). Ympäristölle vaarallisella kemikaalilla tarkoitetaan kemikaalia, joka ympäristöön joutuessaan voi aiheuttaa jo vähäisenä määränä haittaa elolliselle luonnolle. Toiminnanharjoittajan tulee kemikaalilain valintavelvollisuuden mukaisesti valita käyttöön, milloin mahdollista, pienintä vaaraa aiheuttava kemikaali tai kokonaan muu menetelmä. Laissa on säädet-

ty kemikaalin valmistusta, maahantuontia ja käsittelyä koskeva erityinen huolehtimisvelvollisuus. Jos kemikaalin huolimaton käsittely aiheuttaa ympäristön saastumista, saastumisen aiheuttajan on huolehdittava ympäristön puhdistamisesta. Kemikaalilaki sisältää biosidivalmisteiden hyväksymismenettelyä koskevat säännökset sekä kemikaaleja koskevia kielto- ja rajoitussäännöksiä. Lakiin sisältyy myös säännös toiminnanharjoittajan velvollisuudesta toimittaa tiedot eräiden REACH-asetuksessa tarkoitettujen kemikaalien saattamisesta markkinoille tai käyttöön Suomessa. Lisäksi sen, joka vie kemikaalia Euroopan talousalueelta, on tehtävä ilmoitus vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 304/2003 nojalla.

Kemikaalilailla saatettiin osaltaan Suomessa voimaan tietyn teollisen toiminnan aiheuttamasta suuronnettomuuden vaarasta annettu neuvoston direktiivi 82/501/ETY (Seveso-direktiivi) sekä vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta annetun neuvoston direktiivin (Seveso II - direktiivin) säännökset. Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain säätämisen myötä kemikaalilaista kumottiin terveydelle ja ympäristölle vaarallisten kemikaalien teollista käsittelyä ja varastointia koskevat säännökset.

REACH-asetus velvoittaa kemikaaleja valmistavat ja maahantuovat yritykset arvioimaan aineiden käytöstä aiheutuvat riskit ja antamaan ohjeet kemikaalien turvallisuudesta käytöstä. REACH-asetuksen rekisteröintiä koskevat velvoitteet ja rekisteröintien määräajat vaihtelevat aineen ja markkinoille saatettavan määrän mukaan. Rajoitusmenettelyllä Euroopan komissio voi säätää ehtoja tai kieltöjä aineen valmistukselle, käyttötavoille ja markkinoille saattamiselle, jos aineesta aiheutuu merkittävä riski terveydelle tai ympäristölle. Syöpävaarallisten, perimää vaurioitavien ja lisääntymiselle vaarallisten sekä pysyvien, kertyvien ja myrkyllisten aineiden, tai vastaavan huolen aiheuttavien aineiden käyttö voidaan saattaa luvanvaraiseksi. REACH-asetus koskee aineita sellaisinaan, valmisteissa ja esineissä niiden koko elinkaaren ajan. Asetusta sovelletaan aineiden val-

mistukseen, maahantuontiin, markkinoille saattamiseen sekä käyttöön.

CLP-asetus tuli voimaan tammikuussa 2009 ja sillä kumotaan siirtymäaikaisten jälkeen, viimeistään vuonna 2015, aiempi lähes vastaava lainsäädäntö. CLP-asetuksessa säädetään niistä kriteereistä, joiden perusteella kemikaali luokitellaan vaaralliseksi sekä siitä, kuinka vaarallinen kemikaali pitää merkitä ja pakata, jotta sen käyttö olisi turvallista. CLP-asetuksella toimeenpantiin YK-tasolla maailmanlaajuisesti hyväksytty kemikaalien luokitus- ja merkintäjärjestelmä, ns. GHS:n (Globally Harmonised System for classification and labeling of chemicals).

Ympäristölainsäädäntöön luetaan kuuluvaksi myös geeniteknikkalaki (377/1995). Lain tavoitteena on muun muassa ehkäistä haittoja, joita geeniteknikalla muunnettujen organismien käyttö voi aiheuttaa ihmisen terveydelle ja ympäristölle. Lakiin sisältyy useita ilmoitus- ja hyväksymismenettelyjä.

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisten kemikaalien sekä räjähteiden valmistuksesta, käytöstä, siirrosta, varastoinnista, säilytyksestä ja muusta käsittelystä aiheutuvia henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja sekä edistää yleistä turvallisuutta. Vaarallisella kemikaalilla tarkoitetaan kemikaalilaissa palo- ja räjähdysvaaralliseksi tai terveydelle tai ympäristölle vaaralliseksi määriteltyä kemikaalia sekä muuta palavaa nestettä. Räjähdeellä tarkoitetaan räjähdysainetta ja räjähdysainetta sisältävää esinettä tai välinettä sekä muuta ainetta, esinettä tai välinettä, joka on valmistettu tuottamaan räjähdyskykyä tai pyroteknisen ilmiön. Lain soveltamisala kattaa aiemman räjähdysvaarallisten aineista annetun lain soveltamisalan sekä kemikaalilain 7 luvun terveydelle ja ympäristölle vaarallisten kemikaalien teollista käsittelyä ja varastointia koskevat säännökset.

Laissa säädetään toiminnanharjoittajien yleisistä velvollisuuksista, joita ovat huolehtimisvelvollisuus, selvilläolovelvollisuus ja

valintavelvollisuus. Lain mukaan vaaralliset laitokset tulisi sijoittaa riittävän etäälle yhteiskunnan muista toiminnoista siten, ettei tuotantolaitoksen toiminta aiheuta ulkopuolisille henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkojen vaaraa. Tämän lisäksi tuotantolaitoksia sijoitettaessa tulisi ottaa huomioon erityisen tärkeät ja herkäät luontokohteet sekä tärkeät ja vedenhankinnan kannalta potentiaaliset pohjavesialueet. Vaarallisten kemikaalien teollinen käsittely ja varastointi jaetaan vaarallisten kemikaalien määrän ja vaarallisuuden mukaan laajamittaiseen ja vähäiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin. Vaarallisen kemikaalin laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia saisi harjoittaa vain Turvallisuus- ja kemikaaliviraston luvalla, kun taas tällaisten kemikaalien vähäiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin riittää ilmoitus pelastusviranomaiselle. Myös toiminnan merkittävistä muutoksista toiminnanharjoittajan tulee tilanteesta riippuen tehdä ilmoitus tai hakea lupa. Myös räjähteiden valmistus ja varastointi on lain mukaan luvanvaraista.

#### Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä

Vesienhoidon järjestämisen yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vettä niin, ettei pintavesien ja pohjavesien tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Laki vesienhoidon järjestämisestä sisältää säännökset vesien tilan luokittelusta, vesienhoidon suunnittelujärjestelmästä ja siihen liittyvistä viranomaisjärjestelyistä sekä vesienhoidon suunnittelussa asetettavista ympäristötavoitteista. Vesienhoidon suunnittelujärjestelmää täydentävät valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä (1040/2006), valtioneuvoston asetus vesiympäristölle haitallisista aineista (1022/2006) ja valtioneuvoston asetus vesienhoitoalueista (1303/2004). Lailla vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004) saatettiin kansallisesti voimaan Euroopan neuvoston direktiivi 2000/60/EY vesipolitiikan puitteista (jäljempänä vesipolitiikan puitedirektiivi). Alun perin pelkästään vesienhoidosta annetun lain nimi muutettiin myöhemmin käsittämään myös merenhoidon järjestäminen täytäntöönpannaessa kansallisesti meriympäristöpo-

litiikan puitteista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY (jäljempänä meristrategiadirektiivi).

Vesipolitiikan puitedirektiivin edellyttämällä tavalla laissa säädetään vesienhoitoalueista, viranomaisten yhteistyöstä, kansainvälisestä yhteistyöstä, vesien tilaan vaikuttavien tekijöiden selvittämisestä, vesien tilan yleisistä tavoitteista, seurannasta, vesien ominaispiirteiden tarkastelusta, vesien luokittelusta, vesien hoidon suunnittelusta sekä kansalaisten ja eri tahojen osallistumisesta suunnitteluun. Direktiivin tarkoittamina suunnittelualueina Suomessa toimivat vesienhoitoalueet, joista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Ympäristötavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi määritellään vesienhoitosuunnitelmassa ja siihen sisältyvässä toimenpideohjelmassa. Vesienhoitosuunnitelmat on tarkoitettu huomioon otettaviksi soveltuvilta osin erilaisessa päätöksenteossa, mutta ne eivät suoranaisesti vaikuta esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisen luvan myöntämisedellytyksiin. Toiminnan harjoittajaa koskevat velvoitteet annetaan muussa lainsäädännössä, luvissa sekä kuntien ympäristösuojelumääräyksissä. Lain 4 a luvussa säädetään vastaavasti merenhoidon järjestämisestä. Meristrategiadirektiivin vaatima meristrategiaa kutsutaan täytäntöönpanolainsäädännössämme merenhoitosuunnitelmaksi.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta annetuilla laeilla (1300/2004 ja 1301/2004) lakeihin lisättiin säännökset siitä, kuinka vesienhoitosuunnitelmat on otettava huomioon lupamenettelyssä. Ympäristönsuojelulain mukaisesta lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma on otettu huomioon lupaa myönnettäessä (52 §). Vesienhoitosuunnitelmien tavoitteet ja suunnittelukaudet tulee ottaa huomioon myös toistaiseksi voimassa olevan luvan tai määräaikaisen luvan tarkistamista koskevassa määräyksessä (55 § 2 momentti). Vesien- ja merenhoitosuunnitelmassa esitetyt seikat toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilasta ja käytöstä on otettava huomioon arvioitaessa luvan myöntämisen edellytyksenä olevaa mahdollista ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä (50 § 2 momentti). Lisäksi ympäristönsuojelulain mukaisia toiminnan tarkkai-

lumääräyksiä annettaessa on vesiin tai mereen kohdistuvien vaikutusten osalta huomioidava, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesien tai meriympäristön tilaa koskevassa seurantaohjelmassa on pidetty tarpeellisenä seurannan järjestämiseksi. Toiminnan tarkkailutietoja voidaan käyttää lain mukaisessa seurannassa ja vesienhoito- ja merenhoidosuunnitelman laadinnassa (ympäristönsuojelulaki 46 § 4 momentti). Kunta voi antaa ympäristönsuojelumääräyksiä vesien tilan parantamiseksi, jos vesienhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisen vesienhoitosuunnitelman mukaan määräykset olisivat tarpeellisia (19 § 2 momentti 7 kohta).

Vesipolitiikan puitedirektiivin edellyttämä vaarallisten aineiden eli niin sanottujen prioreettiaineiden sääntelyjärjestelmä on pantu täytäntöön ympäristönsuojelulailla ja sen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella vesiympäristölle haitallisista aineista (1022/2006). Tähän liittyen ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tehtävän merkinnän sääntelyä on tarkennettu tietojen saamiseksi näiden aineiden käytöstä (65 § 2 momentti 2 kohta).

Valtioneuvosto hyväksyi 10 päivä joulukuuta 2009 vuoteen 2015 ulottuvat vesienhoitosuunnitelmat seitsemälle vesienhoitoalueelle, jotka kattavat koko Manner-Suomen. Suunnitelmien toteuttamiseksi valtioneuvosto teki myös periaatepäätöksen vesienhoidon valtakunnallisesta toteutusohjelmasta vuosille 2010–2015. Seuraavat vesienhoitosuunnitelmat on tarkoitus laatia vuosiksi 2016–2021.

### Päästökauppalaki

Aiemmin voimassa olleella päästökauppalailalla (683/2004) saatettiin kansallisesti voimaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, jäljempänä päästökauppadirektiivi, jolla pantiin täytäntöön vuonna 2005 käynnistynyt EU:n päästökaupparjestelmä. Laissa säädettiin päästöoikeuksien jakoperusteita päästökauppausille 2005–2007 ja 2008–2012, minkä li-

säksi lakiin sisältyi säännökset koskien päästöoikeuksien jakoa, kirjaamista, siirtoja ja palauttamista sekä päästökauppalain soveltamisalaan kuuluvilta laitoksilta edellytettävää kasvihuonekaasujen päästölupaa ja päästöjen luotettavaa tarkkailua.

Uusi päästökauppalaki (311/2011) korvasi vanhan lain vuonna 2011 ja sillä pantiin täytäntöön direktiivin 2009/29/EY edellyttämät muutokset. Lain tarkoituksena on edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Uudessa laissa säädetään keskeiset päästökauppadirektiivin päästöoikeuksien jakoa koskevat periaatteet kaudelle 2013–2020. Lain suurimmat muutokset koskevat päästöoikeuksien kokonaismäärän määrittämistä, päästöoikeuksien ilmaisaon osuuksia ja jakoperusteita eri toimialoilla sekä päästöoikeuksien huutokauppaa.

Lain soveltamisalaa laajennettiin ja täsmennettiin kaudella 2008–2012 sovelletta-vaan lakiin verrattuna. Lain soveltamisalaan kuuluvat laitokset tarvitsevat kasvihuonekaasujen päästöluvan, ja luvan myöntämisen edellytykset ja lupaehdot koskevat päästöjen luotettavaa tarkkailua ja päästöselvitysten toimittamista. Kasvihuonekaasujen päästöluvassa ei ole kyse hankkeen toteuttamiseen myönnettävästä luvasta, vaan se voidaan myöntää ainoastaan, jos toiminnalle on myönnetty ympäristönsuojelulainsäädännön mukainen lupa tai toimintaa voi muutoin harjoittaa ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla, mistä asiasta päästökaupaviranomaiselle on toimitettava selvitys ennen luvan myöntämistä.

Lupamenettelyyn sovelletaan hallintolakia (434/2003). Toiminnan luvituksen liittyvät kuuleminen, lausuntopyynnöt ja tiedottaminen sekä ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA) hoidetaan ympäristönsuojelulain mukaisen luvituksen yhteydessä. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn huomiioon ottaminen ennen viranomaisen lupapäätöstä tapahtuu ympäristönsuojelulain kautta. Päästölupa voidaan myöntää, vaikka päätös ympäristönsuojelulain mukaisesta luvasta ei ole lainvoimainen. Päästöluvan myöntää päästökaupaviranomaisena toimiva Energiamarkkinavirasto. Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulaille (1096/1996) pyritään muun muassa ylläpitämään luonnon monimuotoisuutta, vaalimaan luonnonkauneutta ja maisema-arvoja sekä tukemaan luonnonvarojen ja luontoympäristön kestävästä käytöstä. Lailla on pantu täytäntöön neuvoston direktiivi 79/409/ETY luonnonvaraisten lintujen suojelusta ja neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta. Lakiin sisältyy Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelemiseksi säännökset, jotka velvoittavat arvioimaan näitä alueita uhkaavien hankkeiden tai suunnitelmien ympäristövaikutukset sekä kieltävät viranomaista myöntämästä lupaa hankkeeseen, jos hanke tai suunnitelma heikentää merkityksellisesti verkostoon kuuluvan alueen suojeltavia luonnonarvoja.

Ympäristönsuojelulain mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaisissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä on säädetty. Toiminta, joka todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, on ympäristönsuojelulain 30 §:n 4 momentin 3 kohdan nojalla aina luvanvaraista. Tällaista toimintaa koskevaan ympäristölupahakemukseen on liitettävä hankkeen tai suunnitelman kyseisiä luontoarvoja heikentävää vaikutusta koskeva arviointi.

#### Maa-aineslaki

Maa-aineslain (555/1981) keskeisenä tavoitteena on maa-ainesten ottaminen ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla siten, että ottamisalueiden maisema-arvot ja luonnonolosuhteet, kuten pohjavesien suojeleminen, turvataan. Maa-aineslain mukaisena lupa-iranomaisena toimii kunnan määräämä viranomainen. Laissa tarkoitettuun ainesten ottamiseen on saatava lupa, lukuun ottamatta maa-ainesten ottoa omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen, jolloin käytön tulee liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnos-

sapitoon. Ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä aina niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi ja että maa-ainesesiintymää hyödynnetään säästeliäästi ja taloudellisesti eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin välttävissä olevaa haittaa. Lupaa haettaessa on muihin kuin laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan vähäisiin hankkeisiin liittyen esitettävä ottamissuunnitelma ainesten ottamisesta ja ympäristön hoitamisesta sekä, mikäli mahdollista, alueen myöhemmästä käyttämisestä.

Maa-ainesten ottamishanke saattaa tulla ympäristölupajärjestelmän piiriin, jos hankkeeseen liittyy louhintaa ja murskausta. Ympäristölupa on tarpeen irrotettuja maa-aineksia käsiteltäessä, koska tämä toiminta saattaa täyttää ympäristön pilaamisen tunnusmerkistön. Ympäristölupa on tarpeen kaivostoimintaa varten, joka ei kuulu maa-aineslupasääntelyn piiriin (ympäristönsuojelulain 1 § 7 kohta). Lisäksi ympäristölupa tarvitaan malmin tai mineraalin rikastamiseen sekä kivenlouhimoa tai muuta maanrakennustoimintaa liittyvää kivenlouhintaa varten, kun kiviainesta käsitellään vähintään 50 päivää vuodessa. Edelleen ympäristölupa on tarpeen kiinteää tai tietylle alueelle sijoitettavaa murskaamaa varten, jos sen toiminta-aika on vähintään 50 päivää vuodessa.

Maa-aineslupan myöntäminen ei poista tarvetta arvioida toimintaa myös ympäristönsuojelulain maaperän tai pohjaveden pilaamiskieltojen tai luonnonsuojelulaista johtuvien kieltojen näkökulmasta. Silloinkin kun ympäristölupaa ei tarvita, toiminnan ympäristövaikutuksista saatetaan antaa maa-ainesluvassa määräyksiä. Muista ympäristövalvontajärjestelmistä poiketen muutoksenhaku on järjestetty maa-aineslain mukaisissa asioissa kunnallisvalituksen eikä hallintovalituksen varaan. Pohjavesialueella tapahtuva maa-ainesten ottaminen on osaltaan vesilain sääntelyn piirissä.

#### Terveydensuojelulaki

Terveydensuojelulain (763/1994) tarkoituksena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ehkäistä en-

nalta, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa. Lain yleisenä periaatteena on, että elinympäristöön vaikuttava toiminta on suunniteltava ja järjestettävä siten, että väestön ja yksilön terveyttä ylläpidetään ja edistetään, ja että toimintaa on harjoitettava siten, että terveyshaittojen syntyminen mahdollisuuksien mukaan estyy.

Sekä terveydensuojelulaissa että ympäristönsuojelulaissa terveyshaitalla tarkoitetaan ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä. Ympäristönsuojelulaissa ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan myös ihmisen toiminnasta johtuvan haittatekijän päästämistä tai jättämistä ympäristöön, jonka seurauksena aiheutuu muun muassa terveyshaittaa. Ympäristöluvan myöntämisen yhtenä edellytyksenä on, ettei toiminnasta aiheudu terveyshaittaa asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioiden.

Terveydensuojelulain mukaan esimerkiksi jätteiden säilyttäminen, kerääminen, kuljettaminen, käsittely ja hyödyntäminen sekä jäteveden johtaminen ja puhdistus on tehtävä siten, ettei niistä aiheudu terveyshaittaa. Lisäksi viemäri siihen liittyvine puhdistus- ja muine laitteineen on suunniteltava, sijoitettava, rakennettava ja kunnossapidettävä siten, ettei siitä aiheudu terveyshaittaa. Lakiin sisältyy erityissäännökset myös muun muassa asunnon ja muun oleskelutilan sekä yleisten alueiden terveydellisistä vaatimuksista sekä hautausmaista ja hautaamisesta. Toiminnanharjoittajan on tehtävä viimeistään 30 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista kirjallinen ilmoitus kunnan terveydensuojeluviranomaiselle tietyistä laissa luetelluista toiminnoista. Ilmoitusta ei tarvitse tehdä työtilan, jonka käytöstä voi aiheutua terveyshaittaa, tai terveydellisiltä vaikutuksiltaan siihen rinnastettavan toiminnan sijoittamisesta asuinrakennukseen tai alueelle, jossa on asuinhuoneistoja, jos toiminta edellyttää ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa.

Kunnan terveydensuojeluviranomaisella on oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen ehkäisemiseksi. Naapu-

ruussuhdelain mukaisten lupien tapaan terveydensuojelulain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa koskevat väitteet on ohjattu ympäristönsuojelulain mukaisessa järjestyksessä ratkaistaviksi. Jos siis terveydensuojelulaissa tarkoitettu toiminta on ympäristönsuojelulain nojalla luvan- tai ilmoituksenvaraista tai siitä on tehtävä ilmoitus rekisteröintiä varten, määräyksen antaa ympäristönsuojelulain mukainen viranomainen noudattaen mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään.

### Merenkulun ympäristönsuojelulaki

Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) tarkoituksena on ehkäistä alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumista kieltämällä haitallisten aineiden päästäminen veteen ja ilmaan tai rajoittamalla tällaisten alueiden päästöjä sekä järjestää alusten tavanomaisesta toiminnasta peräisin olevien jätteiden vastaanotto satamissa. Lakiin on sisällytetty ne aiemman alusjätelainsäädännön säännökset, jotka johtuvat Suomea sitovien kansainvälisten instrumenttien ja Euroopan yhteisön lainsäädännön velvoitteista alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvasta ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä, kun taas öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaa koskevat säännökset on sisällytetty öljyvahinkojen torjuntalakiin. Laki sisältää kiellot tai rajoitukset päästää haitallisia aineita veteen tai ilmaan sekä säännökset aluksista peräisin olevien jätteiden vastaanoton järjestämisestä satamissa. Pysyväisluonteisella kiinteällä yhteydellä rantaan varustetuista kelluvista alustoista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen sovelletaan ympäristönsuojelulakia ja jätelakia

Ympäristönsuojeluasetuksen nojalla ympäristöluvanvaraisia ovat tietyt kauppamerenkulun käyttöön tarkoitetut satamat tai lastaus- ja purkulaiturit. Merenkulun ympäristönsuojelulaissa alusjätedirektiivin perusteella tapahtuva sataman jätehuoltosuunnittelu on erotettu sataman ympäristölupamenettelystä. Sataman jätehuoltosuunnittelu ja suunnitelman täytäntöönpano perustuvat merenkulun ympäristönsuojelulakiin ja -asetukseen, eikä enää ympäristönsuojelulakiin. Satamaa koskevassa ympäristöluvassa ei enää anneta tar-

peellisiä määräyksiä sataman jätehuolto-suunnitelmasta, eikä sataman ympäristölupa enää miltään osalta ohjaa sataman jätehuolto-suunnitelman laatimista. Sataman ympäristöluvassa voidaan kuitenkin antaa määräyksiä sataman jätehuollosta, jos se on tarpeen ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai jätehuollon järjestämiseksi. Sataman jätehuoltosuunnitelman painopiste on aluksista peräisin olevien jätteiden vastaanoton järjestämisessä, mutta sataman ympäristölupa kattaa myös sataman muun jätehuollon.

Sataman jätehuoltosuunnitelma koskee aluksista ja huviveneistä peräisin olevaa jätettä ja sitä koskevaa jätehuoltoa. Velvollisuuden piiriin kuuluvat kauppamerenkulkua palvelevat satamat, mukaan lukien teollisuussatamat, kalastussatamat ja muut ammatimaista merenkulkua palvelevat satamat, sekä tietynlaiset huvivenesatamat. Laissa säädetään myös sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksyttävistä ja tarkistamisvelvollisuudesta. Vaikka sataman ympäristölupa ei enää ohjaa sataman jätehuoltosuunnitelman laatimista, satama on edelleen merkittävä ja hyväksytty sataman jätehuoltosuunnitelma on edelleen ilmoitettava ympäristönsuojelun tietojärjestelmään ja merkinnästä ja ilmoituksesta on lähetettävä tieto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.

### 2.1.3 Luonnonarvoja koskeva sääntely

Luonnonarvojen säilyttämisen keskeiset mekanismit sisältyvät luonnonsuojelulakiin. Luonnonsuojelulain ohella luonnonarvojen säilyttämistä tuetaan erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella kaavoituksella, maa-aineslailla ja vesilailla.

Luonnonsuojelulain tavoitteena on mm. luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen. Lain keinot liittyvät luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen arvokkaiden alueiden sekä lajien suojeluun. Lain säännökset rajoittavat ympäristöä muuttavaa toimintaa näiden kohteiden alueella tai joissakin tapauksissa myös kohteiden ulkopuolella, jos vaikutukset ulottuvat suojelukohteeseen. Luonnonarvoiltaan

merkittävimmät kohteet on suojeltu luonnon-suojelualueina. Luonnonsuojelualueita voidaan perustaa sekä valtiolle että yksityiselle kuuluville maille. Luonnonsuojelulain 29 §:ssä lueteltuja luontotyyppiesiintymiä suojellaan rajaamalla ne erillisellä päätöksellä. Luonnonsuojelulain 32 §:n mukaan voidaan lisäksi perustaa tietyn alueen luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi erityinen maisema-alue, jonka olennaisia piirteitä säilytetään.

Luonnonsuojelulaki suojaa luonnonarvoja myös yksittäisten eliölajien suojelulla sääntelemällä rauhoitetuista ja uhanalaisista sekä erityisesti suojelluista lajeista. Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty. Luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähtämisaikojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Natura 2000 -verkostoon sisällytettyjen tai siihen ehdotettujen alueiden osalta on kiellettyä merkittävästi heikentää alueen valinnan perusteina olevia luonnonarvoja. Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos hanke tai suunnitelma merkittävistä heikentää näitä luonnonarvoja.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa alueiden käytön suunnittelussa tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittäväan vaikutusten arviointiin perustuen edistää muun ohella luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä ja luonnonvarojen säästeliästä käyttöä (5 §). Laadittavan kaavan tulee lain 9 §:n mukaan perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, joihin kuuluvat muun muassa luonnonolot. Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999) säädetään, että kaavaa laadittaessa käytettävien selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset mm. maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon se-

kä kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin. Erityisesti maakuntakaavassa tulee maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan kiinnittää huomiota maiseman ja luonnonarvojen vaalimiseen, mm. alueiden käytön ekologiseen kestävyys- tteen, vesi- ja maa-ainesvarojen kestävään käyttöön, maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen. Mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon kuitenkin siinä laajuudessa kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää, joten yksityiskohtaiset selvitykset on laadittava vasta detailjikaavoituksessa. Luonnonarvot tulevat huomioitavaksi myös muussa kaavoituksessa; lain 39 §:n mukaisesti yleiskaavassa maiseman ja luonnonarvojen kautta sekä lain 54 §:n mukaisesti asemakaavassa niin, että luonnonympäristöä tulee vaalia sekä niin, että luontoon liittyviä erityisiä arvoja ei saa hävittää. Maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:ssä säädetään lisäksi sen suhteesta muuhun lainsäädäntöön erityisesti suhteesta luonnonsuojelulakiin.

Vesilaki ohjaa lähinnä vesien käyttöä ja rakentamista. Sen lupamenettelyssä sovelletaan intressivertailun periaatetta, jossa otetaan yhtenä tekijänä huomioon myös luonnonarvot. Vesilain mukainen lupa myönnetään lain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan, jos hankkeesta yksityisille ja yleisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Lupaa ei lain 3 luvun 4 §:n 2 kohdan mukaan saa myöntää, jos hanke muun ohella aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai

vesiluonnossa ja sen toiminnassa. Vesilain 2 luvun 11 §:ssä säädetään lisäksi eräiden vesiluontotyyppien suojelusta.

Maa-aineslain tavoitteena on sen 1 a §:n mukaan aineiden otto ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla. Maa-aineslain lupaviranomaisena toimii kunnan määräämä viranomaisena. Laissa tarkoitettuja aineksia, eli kiveä, soraa, hiekkaa, savea tai multaa ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu kauniin maisemakuvan turmeltumista; luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista; huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa; tai tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantumista, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa. Kauniiden maisemien ja geologisten esiintymien lisäksi maa-aineslailla suojellaan myös biologista monimuotoisuutta. Esimerkiksi erikoisina luonnonesiintyminä pidetään myös sellaisia uhanalaisten lajien ja luontotyyppien esiintymiä, jotka eivät ole luonnonsuojelulain mukaisen suojelun piirissä.

Luonto- ja maisema-arvoja suojellaan myös muun muassa erämaalaila ja koskien-suojelulaeilla sekä metsälain luontotyyppi-suojelulla.

Voimassa olevan ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa ei ole mahdollista huomioida toiminnan sijaintipaikan fyysisestä muuttamisesta aiheutuvaa luonnonarvojen heikentymistä muutoin kuin siltä osin, kun luonnonarvojen suojelusta on säädetty luonnonsuojelulaissa tai vesilaisissa.

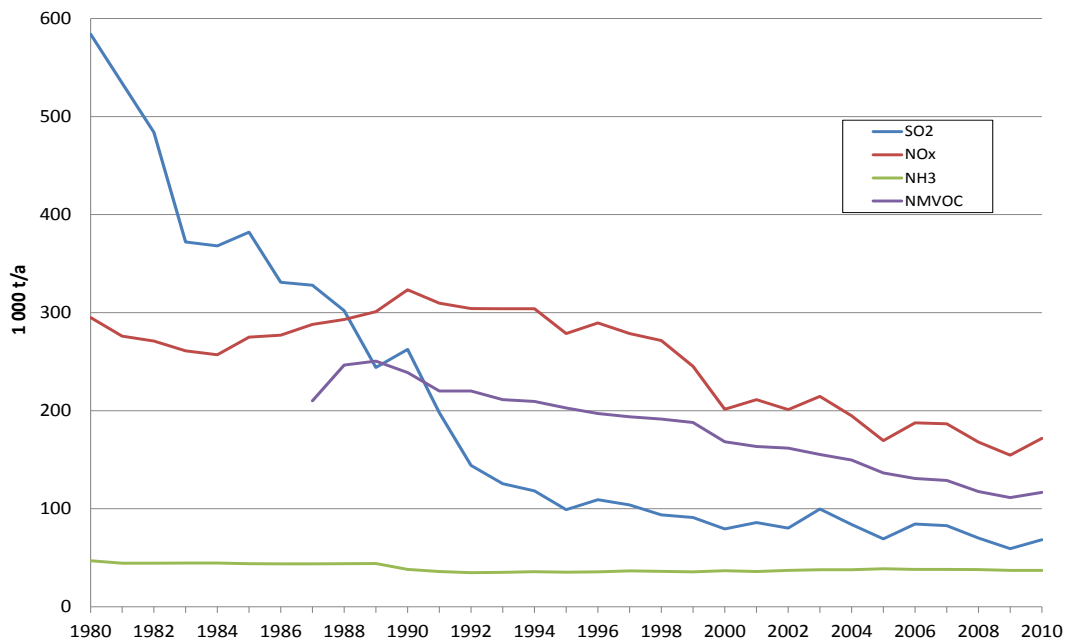


## 2.2 Käytäntö

### 2.2.1 Päästöjen kehitys

Suomen kokonaispäästöt ilmaan ovat laskeneet melko tasaisesti vuodesta 1980. Suurin vähenemä on ollut rikkidioksidipäästöissä, kun selluteollisuus siirtyi 1980-luvun alussa laajamittaisesti sulfiittimenetelmästä

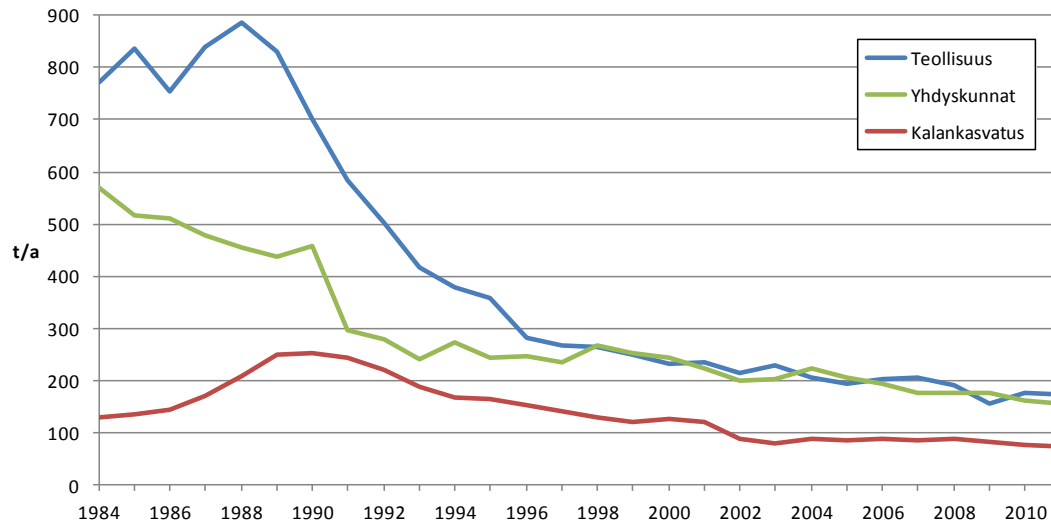
sulfaattimenetelmän käyttöön. Ensimmäisten päästöohjearvojen myötä 1980-luvun lopulla otettiin käyttöön voimalaitosten rikinpoistolaitoksia ja alettiin polttaa vähemmän rikkiä sisältäviä kivihiili- ja öljylaatuja. Typen oksidien päästöt kääntyivät laskuun 1990-luvun alussa mm. voimalaitosten polttotekniikan ja savukaasujen katalyyttisen käsittelyn kehittymisen seurauksena ja katalyysaattorien tullessa pakollisiksi uusiin autoihin (kuva 1).



**Kuva 1. Päästöt ilmaan (1 000 t/a) Suomessa vuosina 1980–2010 (Suomen ympäristökeskus).**

Teollisuuden vesiin menevien päästöjen kehittymiseen ovat vaikuttaneet teollisuuden rakenteessa (toimialojen kehitys, tuotannon laadun ja määrän kehitys) tapahtuneet muutokset sekä teollisuuslaitoksissa tehdyt pro-

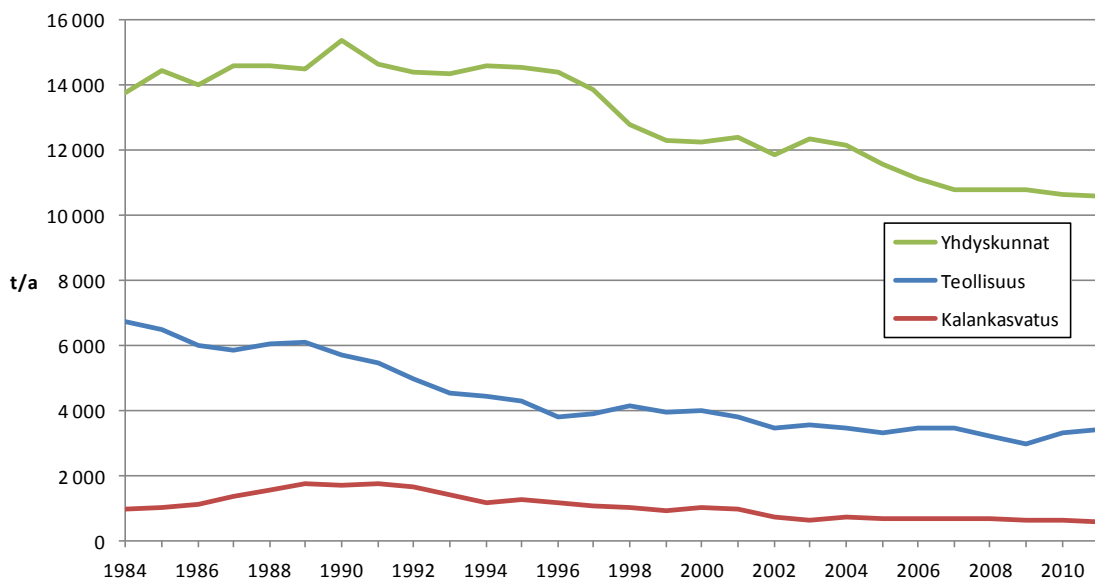
sessi- ja puhdistustekniset investoinnit sekä laitosten ajotapojen muutokset (kuvat 2 ja 3). Teollisuuden jätevesipäästöt ovat olleet vesilain mukaisessa lupamenettelyssä 1960-luvulta lähtien.



**Kuva 2. Teollisuuden, yhdyskuntien ja kalankasvatuksen fosforipäästöt vesiin (t/a) Suomessa vuosina 1984–2011 (Suomen ympäristökeskus).**

Teollisuuden fosfori- ja typpikuormitus kääntyivät selvään laskuun 1980-luvun lopulla. Tähän vaikuttivat sekä parannukset teollisuuden prosesseissa että jätevesien puhdistuksen selvä tehostuminen. Vuosina 1990–2010 suoraan vesistöjä kuormittavan teollisuuden fosforikuormitus väheni 75 prosenttia (kuva 2) ja typpikuormitus 42 prosenttia (kuva 3). Jaksolla 2005–2010 fosforipäästöt pienivät yhä yhdeksän prosenttia, mutta typpipäästöt pysyivät ennallaan. Vuonna 2010 massa- ja paperiteollisuuden osuus fosforikuormituksesta oli 86 prosenttia ja typpikuormituksesta 73 prosenttia.

Yhdyskuntien fosforipäästöt vähenivät voimakkaasti 1980-luvulla. Yhdyskuntien fosforikuormitus on pienentynyt edelleen noin kolmanneksella 1990-luvun alun jälkeen fosforinpoiston tehostumisen seurauksena. Yhdyskuntien typenpoisto on tehostunut merkittävästi typpiherkillä vesialueilla 1990-luvun puolivälistä lähtien. Kalankasvatuksen fosfori- ja typpikuormitus ovat vähentyneet 1990-luvun alkuaan verrattuna alle puoleen pääasiassa kalanrehujen kehittymisen ja tuotannon vähentymisen vuoksi (kuvat 2 ja 3).



**Kuva 3. Teollisuuden, yhdyskuntien ja kalankasvatuksen typpipäästöt vesiin (t/a) Suomessa vuosina 1984–2011 (Suomen ympäristökeskus).**

### 2.2.2 Ympäristölupien määrä, käsittelyajat ja tuottavuus valtion hallinnossa

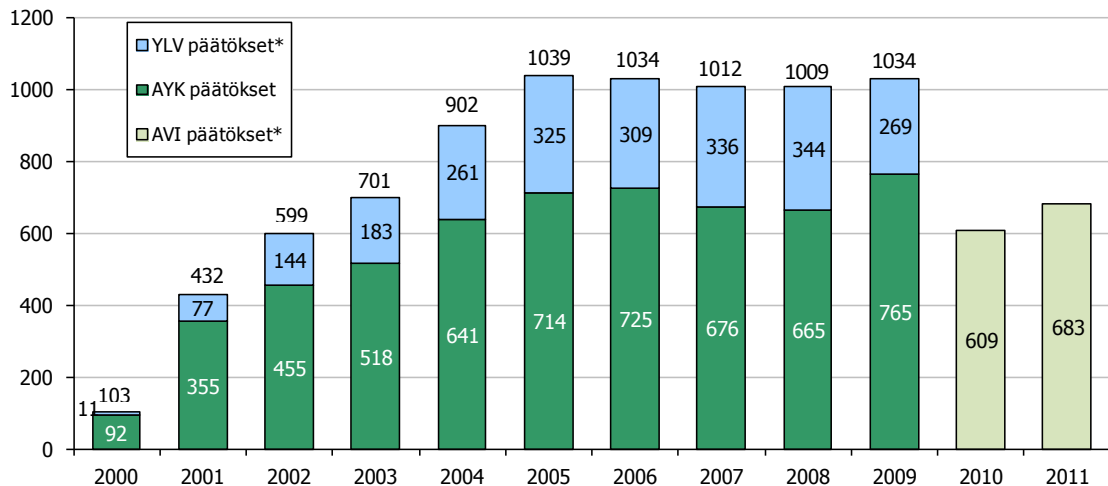
#### Määrät ja toimialat

Valtion ympäristölupaviranomaisina toimivat vuosina 2000–2009 alueelliset ympäristökeskukset sekä ympäristölupavirastot ja vuodesta 2010 alkaen aluehallintovirastot. Ne antoivat vuosina 2000–2011 yhteensä 9 157 ympäristönsuojelulain mukaista lupapäätöstä (kuva 4).

Alueelliset ympäristökeskukset antoivat vuosina 2000–2009 yhteensä 5 606 päätöstä,

mikä on vajaa kolme neljäsosaa kaikista ympäristölupapäätöksistä (71 %). Ympäristölupavirastot antoivat vastaavana aikana 2 259 päätöstä (29 %). Aluehallintovirastot myönsivät kahden ensimmäisen toimintavuotensa aikana yhteensä 1 292 ympäristölupaa (kuva 4).

Lukumäärät sisältävät koko toiminnan kattavan ympäristöluvan lisäksi myös muun muassa erilaiset luvan muuttamiseen, tarkistamiseen, selvitysten hyväksymiseen ja toiminnan lopettamiseen liittyvät päätökset sekä päätökset, joissa lupaa ei ole myönnetty. Tarkempi erittely erilaisista lupatyypeistä on esitetty jäljempänä.

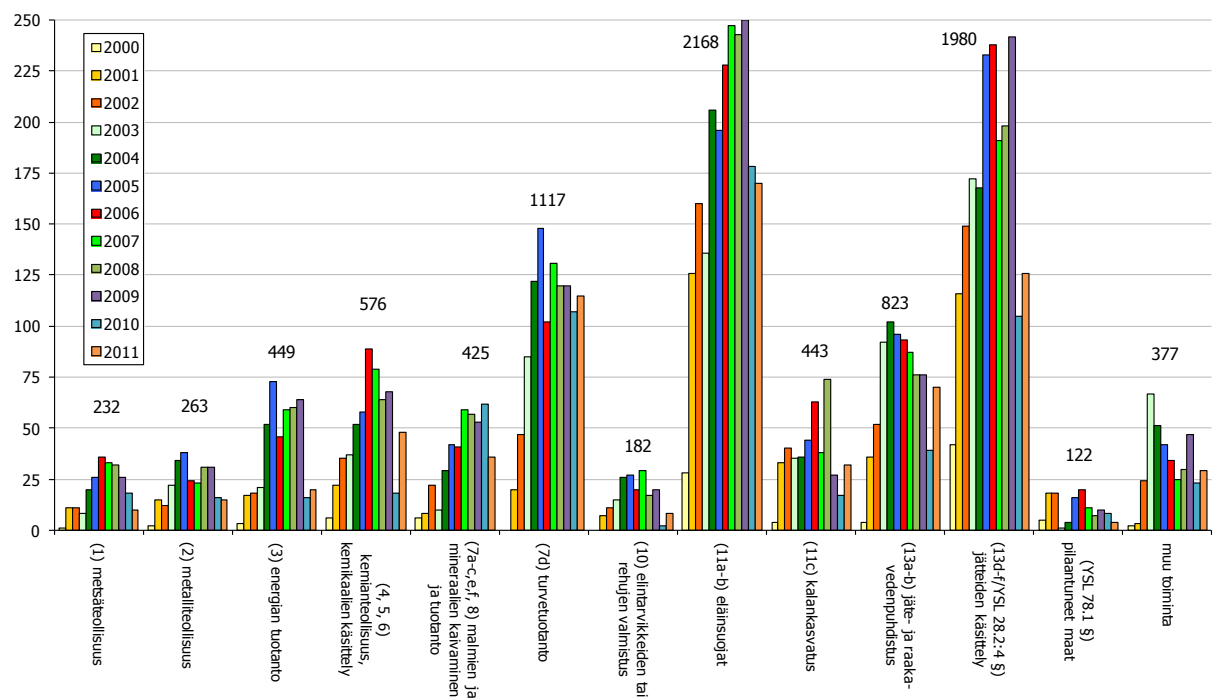


\* luvut sisältävät myös YSL:n ja vesilain mukaiset ns. sekahankkeet

**Kuva 4. Ympäristönsuojelulain mukaisten lupapäätösten jakautuminen alueellisten ympäristökeskusten (AYK), ympäristölupavirastojen (YLV) ja aluehallintovirastojen (AVI) kesken vuosina 2000–2011 (Suomen ympäristökeskus).**

Eniten lupia myönnettiin eläinsuojille (yhteensä 2 168 kpl), jätteiden käsittelytoiminoille (1 980 kpl) ja turvetuotannolle

(1117 kpl), jotka kattoivat yhteensä 57 % kaikista myönnetyistä luvista (kuva 5).



**Kuva 5. Valtion ympäristölupaviranomaisten myöntämät, ympäristönsuojelulain mukaiset lupapäätökset päätoimialoittain 2000–2011 (Suomen ympäristökeskus).**

Valtion lupaviranomaisten välisen toimivaltajaon perusteella alueelliset ympäristökeskukset myönsivät ylivoimaisesti eniten lupia eläinsuojille (1 820 lupaa) sekä jätteiden hyödyntämis- ja käsittelytoiminnoille (1 696 lupaa) ympäristölupavirastojen myöntä-

essä lupia erityisesti turvetuotantoon (895 lupaa) ja kalankasvatukseen (394 lupaa). Aluehallintovirastojen kahtena ensimmäisenä toimintavuonna runsaimmin lupia annettiin eläinsuojille (348 lupaa) ja jätteiden käsittelyyn (231 lupaa) (taulukko 1).

**Taulukko 1. Lupamäärät vuosina 2000–2011 päätoimialoittain ja viranomaisittain. (Suomen ympäristökeskus).**

Päätoimiala YSA 1 §:n mukaisesti	AYKt	YLVt	AVIt	Yhteensä
(1) Metsäteollisuus	111	92	28	<b>231</b>
(2) Metalliteollisuus	182	50	31	<b>263</b>
(3) Energian tuotanto	306	111	36	<b>453</b>
(4, 5, 6) Kemianteollisuus, kemikaalien käsittely ja varastointi	440	71	66	<b>577</b>
(7a-c,e,f ja 8) Malmien ja mineraalien kaivaminen ja tuotanto	121	205	98	<b>424</b>
(7d) Turvetuotanto	0	895	222	<b>1 117</b>
(9) Nahan tai tekstiilien tuotanto tai käsittely	34	0	2	<b>36</b>
(10) Elintarvikkeiden tai rehujen valmistus	164	8	10	<b>182</b>
(11a-b) Eläinsuojat	1 820	0	348	<b>2 168</b>
(11c) Kalankasvatus	0	394	49	<b>443</b>
(12) Liikenne	13	72	24	<b>109</b>
(13a-b) Jäte(ja pinta)vedenpuhdistamot	433	281	109	<b>823</b>
(13c) Jätteenpolttot	8	1	7	<b>16</b>
(13d-f, YSL 28.2:4) Jätteiden käsittely	1 696	53	231	<b>1 980</b>
(YSL 78.1 §) Pilaantuneet maat	100	10	12	<b>122</b>
Muu toiminta	178	16	19	<b>213</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>5 606</b>	<b>2 259</b>	<b>1 292</b>	<b>9 157</b>

### Lupatyypit

Tarkasteltaessa myönnettyjen lupien tyyppiä valtion viranomaiset myönsivät vuosina 2005–2011 lukumääräisesti eniten lupia toiminnan olennaiselle muuttamiselle (taulukko 2). Niiden osuus kaikista päätöksistä oli neljäsosa. Toiseksi eniten (1 150 kpl, 18 %) annettiin päätöksiä sellaisille olemassa oleville toiminnoille, joille oli annettu määräaika ympäristönsuojelulain mukaisen luvan hakemiselle joko ympäristönsuojeluasetuksen

41–43 §:n mukaisesti tai asiasta oli määrätty aiemman lainsäädännön mukaisessa luvassa. Myös uudelle toiminnalle myönnettiin runsaasti lupia (993 kpl, 16 %) kaikista annetuista päätöksistä.

Luvan hakemisen tai myöntämisen peruste ei käynyt ilmi 12 prosentista päätöksistä. Näistä valtaosa oli sellaisia toimintoja, joiden tuli hakea ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulosta annetun lain mukaisesti ympäristönsuojelulain mukaista lupaa, mutta asiaa ei oltu tuotu esiin lupapäätöksessä.

**Taulukko 2. Lupapäätösten tyypit luvan myöntämisperusteen mukaan viranomaisittain 2005–2011 (Suomen ympäristökeskus).**

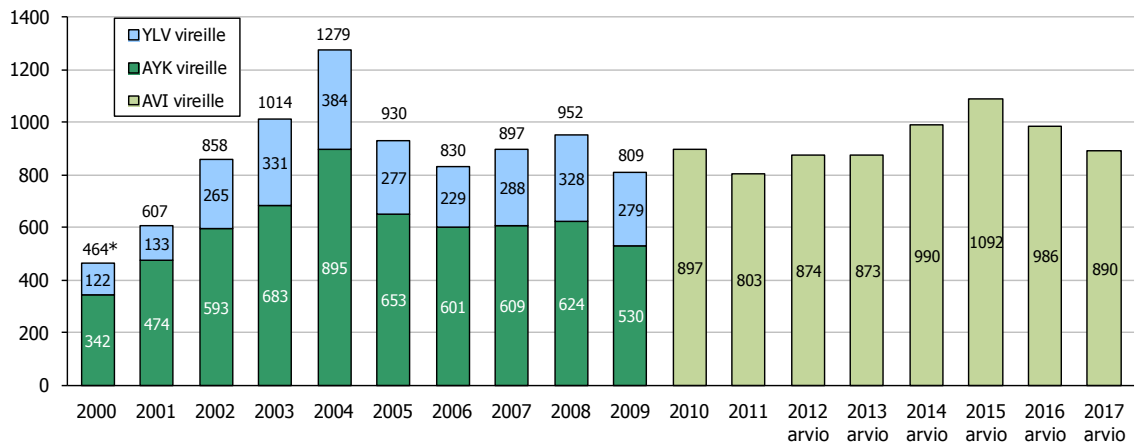
Lupapäätöksen tyyppi (luvan myöntämisen peruste)	AYK kpl	YLV kpl	AVI kpl	YHTEENSÄ kpl	Osuus kaikista luvista (%)
Uusi toiminta	521	260	212	<b>993</b>	15,5
Olemassa oleva toiminta, jolla määräaika luvanhaululle	543	520	87	<b>1 150</b>	17,9
Toiminnan olennainen muuttaminen (YSL 28.3 §)	1 223	68	395	<b>1 686</b>	26,3
Lupamääräysten tarkistaminen (YSL 55.2 §)	117	54	154	<b>325</b>	5,1
Luvan täydentäminen (YSL 55.3 §)	14	115	49	<b>178</b>	2,8
Luvan muuttaminen (YSL 58 §)	188	146	99	<b>433</b>	6,7
Toiminnan lopettaminen	42	27	22	<b>91</b>	1,4
Lupapäätösten rauettaminen	25	4	26	<b>55</b>	0,9
Toiminnan aloittaminen muutoksenhausta huolimatta (ainoastaan YSL 101 §:n mukainen päätös)	24	12	14	<b>50</b>	0,8
Hakemus peruttu	156	47	78	<b>281</b>	4,4
Hakemus hylätty, jätetty käsittelemättä tai rauennut	29	32	26	<b>87</b>	1,3
VHaO:n/KHO:n uudelleen käsiteltäväksi palauttama (osittain tai kokonaan)	39	37	21	<b>97</b>	1,5
Lupaa ei myönnetty	33	35	46	<b>114</b>	1,8
Luvan hakemisen perustetta ei mainittu	529	182	57	<b>768</b>	12,0
Edellisten määrittelemättömät yhdistelmät	62	44	6	<b>112</b>	1,7
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>3 545</b>	<b>1 583</b>	<b>1 292</b>	<b>6 420</b>	<b>100,0</b>

## Lupahakemusten määrät

Alueellisissa ympäristökeskuksissa ja ympäristölupavirastoissa vireille tulleiden lupahakemusten määrät kasvoivat tasaisesti ympäristönsuojelulain ensimmäiset viisi voimassaolovuotta 464:stä 1 279:ään hakemukseen. Tämän jälkeen määrät ovat vaihdelleet noin 800:sta 950:een (kuva 6). Vuosien 2003 ja 2004 suuret hakemusmäärät johtuivat eri-

tyisesti ympäristönsuojeluasetukseen kirjattusta, tiettyjä toimintoja koskeneesta velvoitteesta hakea ympäristönsuojelulain mukaista lupaa kyseisten vuosien aikana.

Arviot vuosina 2012–2017 vireille tulevista lupahakemusmääristä vaihtelevat vajaan 900:n ja noin 1 100:n välillä. Suurin osa (57–62 %) vuosien 2014–2017 hakemuksista koskee nykyisten lupamääräysten tarkistamista ympäristönsuojelulain 55 §:n mukaisesti.



**Kuva 6. Valtion lupaviranomaisissa vireille tulleet ja arvio vireille tulevista ympäristölupahakemuksista 2000–2017 (Ympäristöministeriö).**

\* luku sisältää myös ympäristölupamenettelylain mukaiset lupahakemukset tammi-helmikuulta 2000



### Käsittelyajat

Ympäristölupien keskimääräiset käsittelyajat olivat valtion lupaviranomaisissa 9,2–14,8 kuukautta vuosina 2002–2011. Alueellisten ympäristökeskusten käsittelyajat olivat ympäristölupavirastoja lyhyemmät lukuun

ottamatta vuotta 2009. Pisimmillään keskimääräinen käsittelyaika oli alueellisissa ympäristökeskuksissa 13,9 vuotta vuonna 2009 ja ympäristölupavirastoissa 17,6 vuotta vuonna 2007. Aluehallintovirastojen käsittelyajat pitenivät ensimmäisen toimintavuoden 13 vuodesta vajaaseen 15 vuoteen vuonna 2011 (taulukko 3).

**Taulukko 3. Ympäristölupahakemusten keskimääräiset käsittelyajat (kk). Luvut eivät sisällä YSL:n mukaisia ilmoitusasioita, hallintopakkoasioita ja korvausasioita (Ympäristöministeriö).**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>AYKt</b>	8,5	9,7	10,4	11,0	12,5	13,4	13,0	13,9	-	-
<b>YLVt</b>	11,5	10,5	13,1	15,7	17,2	17,6	13,6	13,6	-	-
<b>AVIt</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	13,0	14,8
<b>YHT.</b>	9,2	9,9	11,2	12,4	14,0	14,8	13,2	13,8	13,0	14,8

Taulukossa 4 on esitetty käsittelyaikojen mediaanit eli keskimäiset arvot eri lupatyypeille, jolloin erityisen pitkään vireillä olleet yksittäistapaukset eivät ainakaan merkittävästi vääristä käsittelyaikoja. Käsittelyaikoihin on sisällytetty ainoastaan ne lupahakemukset, joista annettiin myönteinen päätös.

Edellisen ympäristöhallinnon aikana uudelle toiminnalle myönnettiin lupa alueellisissa ympäristökeskuksissa keskimäärin runsaassa puolessa vuodessa ja ympäristölupavirastoissa vajaassa vuodessa. Menettely oli nopein luonnollisesti luvan muuttamiseen liittyvissä hakemuksissa, joiden käsittelyyn käytettiin

tarkastelujaksolla noin kolmesta noin viiteen kuukautta. Toiminnan olennaista muuttamista harkittiin alueellisissa ympäristökeskuksissa noin puoli vuotta ja ympäristölupavirastoissa noin puolesta vuodesta jopa puoleentoista vuoteen. Lupamääräysten tarkistaminen puolestaan kesti vastaavasti 6,5–12 kuukautta ja 5,8–20,1 kuukautta.

Aluehallintovirastojen käsittelyajat ovat uusien lupien suhteen vaihdelleet vajaasta vuodesta vuoteen. Luvan tai toiminnan muuttamistilanteissa aika on ollut noin puoli vuotta ja lupamääräysten tarkistaminen on vienyt noin vuoden.

**Taulukko 4. Ympäristölupahakemusten käsittelyaikojen mediaanit (keskimäiset arvot) lupatyypeittäin kuukausina 2005–2011. Luvuissa ovat mukana vain myönteiset päätökset (Suomen ympäristökeskus).**

<b>Viranomainen ja lupatyyppi, käsittelyaikojen mediaani (kk)</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Alueelliset ympäristökeskukset</b>							
Uusi toiminta	6,4	6,0	6,6	7,5	7,4	-	-
Luvan muuttaminen (YSL 58 §)	5,0	3,5	5,3	4,1	4,0	-	-
Toiminnan olennainen muuttaminen (YSL 28.3 §)	5,7	6,6	5,5	5,9	5,8	-	-
Lupamääräysten tarkistaminen (YSL 55.2 §)	6,5	10,9	11,4	12,0	11,8	-	-
<b>Ympäristölupavirastot</b>							
Uusi toiminta	10,8	11,8	9,7	10,8	10,7	-	-
Luvan muuttaminen (YSL 58 §)	3,6	2,7	2,9	3,7	4,5	-	-
Toiminnan olennainen muuttaminen (YSL 28.3 §)	14,7	17,7	9,4	5,0	10,4	-	-
Lupamääräysten tarkistaminen (YSL 55.2 §)	7,6*	5,8*	20,1	7,8	12,4	-	-
<b>Aluehallintovirastot</b>							
Uusi toiminta	-	-	-	-	-	9,9	12,5
Luvan muuttaminen (YSL 58 §)	-	-	-	-	-	6,1	6,7
Toiminnan olennainen muuttaminen (YSL 28.3 §)	-	-	-	-	-	6,3	8,5
Lupamääräysten tarkistaminen (YSL 55.2 §)	-	-	-	-	-	12,3	11,5

### Tuottavuus ja kustannukset

Lupaviranomaisten tuottavuus ratkaistuina lupapäätöksinä henkilötyövuotta kohti esitettyä on kirjattu taulukkoon 5. Sekä alueellisissa ympäristökeskuksissa että ympäristölupavirastoissa tuottavuus kasvoi vuosi vuodel-

ta ollen niiden viimeisenä toimintavuotena 2009 ympäristökeskuksissa 14,1 lupaa ja ympäristölupavirastoissa 10,6 lupaa henkilötyövuotta kohden. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden tuottavuus vuonna 2011 vastasi ympäristölupavirastojen vuoden 2009 tasoa.

**Taulukko 5. Tuottavuus, ratkaistut ympäristöluvat/htv (Ympäristöministeriö).**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>AYKt</b>	9,6	9,6	10,4	11,0	11,6	12,1	13,3	14,1	-	-
<b>YLVt</b>				7,8	7,6	8,7	10,5	10,6	-	-
<b>AVIt</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	*	10,5
<b>YHT.</b>				9,7	10,0	10,5	12,0	12,7		10,5

Htv sisältää ympäristölupatehtävälle kirjatun työajan + poissaolot jyvitettyinä, ei sisällä hallintoa tms. yhteisiä palveluita

\*) Vuodelta 2010 talous- ja tuottavuustunnuslukujen erittelyjä YSL:n ja vesilain mukaisten asioiden kesken ei ole saatavilla. AVIen työaikaseuranta oli käytössä vain lyhyen osan vuotta, joten lyhyen seurantajakson takia tiedot eivät välttämättä olisi täysin edustavia.

Lupakohtaiset kustannukset viranomaisittain on esitetty taulukossa 6. Alueellisissa ympäristökeskuksissa taloudellisuus kasvoi tuottavuuden suhteessa, mutta ympäristölupavirastoissa kustannukset lupapäätöstä kohden pysyivät käytännössä samalla tasolla lu-

kuun ottamatta vuotta 2008. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden taloudellisuus sijoittui niiden toisena toimintavuonna edellisen ympäristöhallinnon viimeisen toimintavuoden puoliväliin.

**Taulukko 6. Taloudellisuus, kustannukset euroa/ympäristöluparatkaisu (Ympäristöministeriö).**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>AYKt</b>	7 134	7 691	7 614	7 469	7 124	6 854	6 908	6 648	-	-
<b>YLVt</b>				10 273	10 927	10 059	9 383	10 569	-	-
<b>AVIt</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	*	8 718
<b>YHT.</b>				8 351	8 281	7 979	7 788	7 773		8 718

\*) Vuodelta 2010 talous- ja tuottavuustunnuslukujen erittelyjä YSL:n ja vesilain mukaisten asioiden kesken ei ole saatavilla. AVIen työaikaseuranta oli käytössä vain lyhyen osan vuotta, joten lyhyen seurantajakson takia tiedot eivät välttämättä olisi täysin edustavia.

Lupaviranomaisten maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus on vaihdellut 32:n ja 50 prosentin välillä (taulukko 7). Aluehallintovierastojen ympäristölupavastuualueiden tulot kattoivat vuonna 2011 38 prosenttia kustannuksista.

**Taulukko 7. Taloudellisuus, maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus, tulot/kustannukset (Ympäristöministeriö).**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>AYKt</b>	36 %	39 %	40 %	44 %	49 %	50 %	44 %	45 %	-	-
<b>YLVt</b>				32 %	47 %	45 %	38 %	35 %	-	-
<b>AVIt</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	*	38 %
<b>YHT.</b>				39 %	48 %	48 %	42 %	41 %		38 %

\*) Vuodelta 2010 talous- ja tuottavuustunnuslukujen erittelyjä YSL:n ja vesilain mukaisten asioiden kesken ei ole saatavilla. AVIen työaikaseuranta oli käytössä vain lyhyen osan vuotta, joten lyhyen seurantajakson takia tiedot eivät välttämättä olisi täysin edustavia.

Ympäristölupien määrä ja käsittelyajat kunnissa

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten antamista päätöksistä on tuoreimmat Kuntaliiton keräämät tiedot vuosilta 2005–2008. Ympäristölupapäätöksiä annettiin tällöin vuosittain 500–600. Lisäksi annettiin muita taulukossa ilmoitettuja päätöksiä vuosittain yhteensä noin 4 300–7 700. Eniten annettiin

nitraattiasetuksen mukaisia poikkeuksia, jätelain mukaisia päätöksiä sekä päätöksiä meluilmoituksen johdosta.

Muu päätös -kohtaan merkityistä asioista valtaosa oli erilaisia lausunto-, tarkastus- ja hallintoasioita. Kyseiseen kohtaan merkityistä päätösasioista suurimman osan muodostivat maa-aines- ja maisematyölupapäätökset sekä ympäristönsuojelumääräyksistä poikkeamispäätökset (taulukko 8).

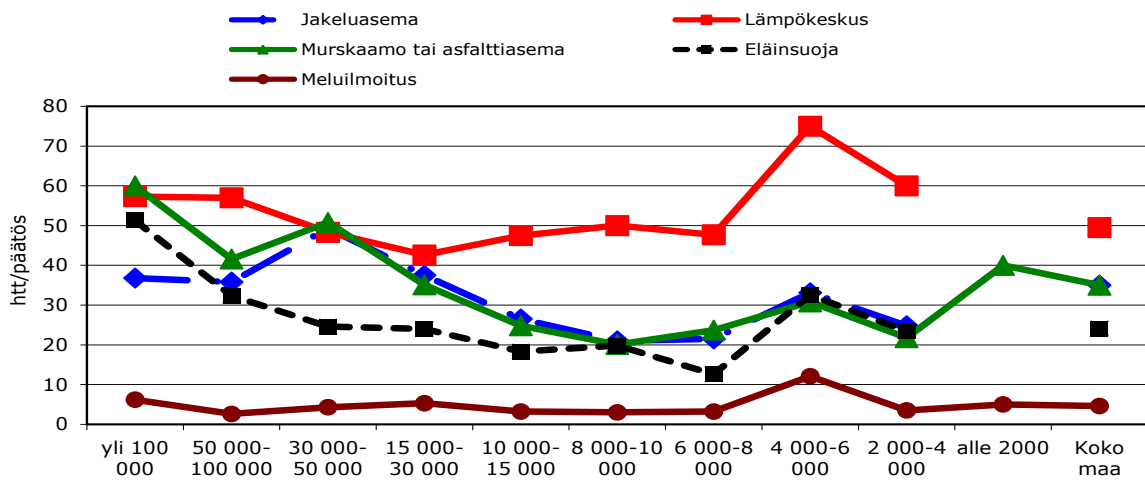
**Taulukko 8. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tekemät lupa- ja ilmoituspäätökset vuosina 2005–2008 (Suomen Kuntaliitto).**

Päätöstyyppi	2005	2006	2007	2008
Ympäristölupa	520	587	591	536
Meluilmoitus (YSL 60 §)	1 057	1 149	1 278	1 389
Ilmoitus koeluonteisesta toiminnasta (YSL 61 §)	16	10	14	32
Ilmoitus poikkeuksellisesta tilanteesta (YSL 62 §)	23	17	16	18
Valvontamääräyspäätös (YSL 84–85 §)	43	45	110	127
Nitraattiasetuksen 4 §:n mukainen poikkeamisolmoitus	1 245	1 244	1 203	1 275
Jätelain mukainen päätös	1 013	2 587	1 295	1 133
Vesilain mukainen päätös	74	97	71	95
Vesihuoltolain mukainen vapautuspäätös	154	341	372	344
Maa- ja vesiliikennelain mukainen päätös	34	55	55	58
Muu päätös	630	2 137	3 188	1 187
<b>Päätöksiä yhteensä</b>	<b>4 809</b>	<b>8 269</b>	<b>8 193</b>	<b>6 194</b>
Vireillä olevia ympäristölupahakemuksia 1.1.2009	91	44	47	314

Ympäristönsuojeluviranomaisen työajasta noin 46 prosenttia käytetään ympäristönsuojelun erityistehtäviin (joita ovat lähinnä erillislakien mukaiset lupa- ja valvontaviranomaisen tehtävät), 26 prosenttia ympäristönsuojelun yleistehtäviin (joita ovat lähinnä kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 6 §:n 2–8 kohdat), 19 prosenttia työ-

ajasta käytetään muihin tehtäviin ja 9 prosenttia yleishallintotehtäviin. Erityistehtäviin käytettävästä ajasta lähes puolet menee lupiasioiden käsittelyyn.

Ympäristölupien käsittelyyn käytetty tehollinen työaika oli kysytyjen toimintojen osalta keskimäärin 24 tunnista 49 tuntiin ja meluilmotusten osalta alle 5 tuntia (kuva 7).



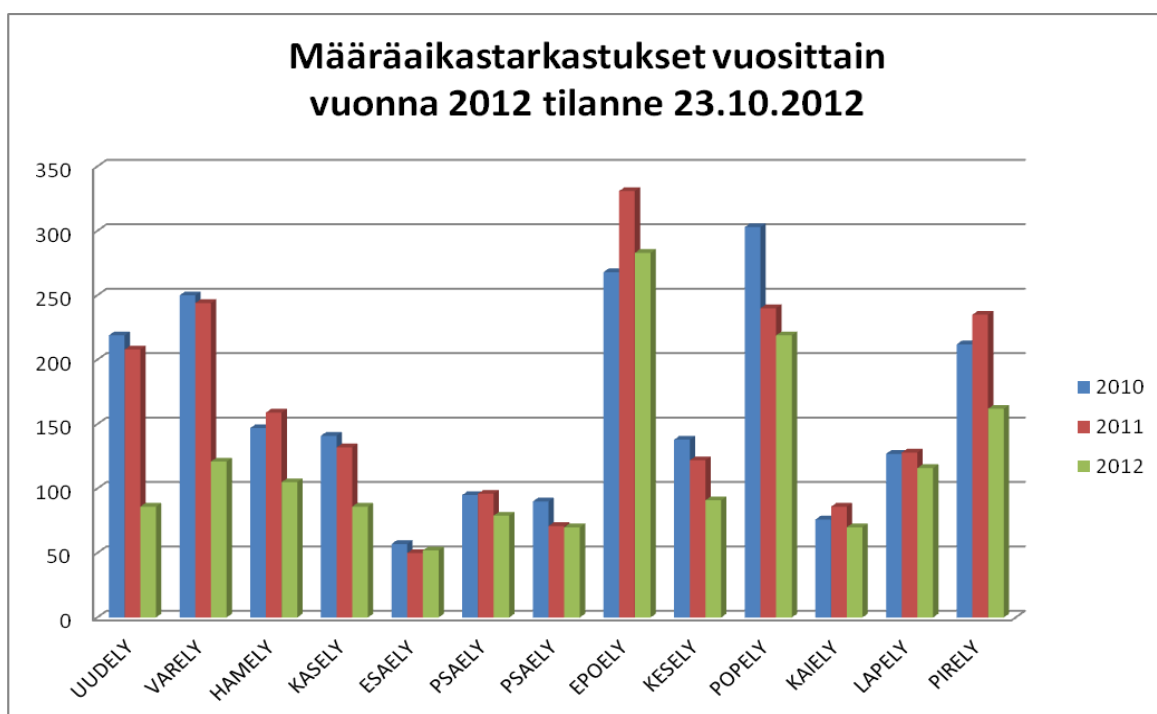
**Kuva 7. Ympäristöluvan käsittelyyn keskimäärin tarvittava työaika henkilötyötunteina (htt) kunnan koon mukaan ryhmiteltynä vuonna 2008 (Suomen Kuntaliitto).**

### 2.2.3 Valvonta

Ympäristölupien valvontaan kuuluu valvontasuunnitelman ja –valvontaohjelman mukaisten määräaikaistarkastusten lisäksi muut, tilanteen edellyttämät tarkastukset, toiminnanharjoittajien kanssa käytävät neuvottelut, määräaikaistarkastusten (vuosi- ja

kuukausiraportit) tarkastukset ja lupahakemuksista annettavat lausunnot.

Kuvassa 8 esitetään ELY-keskusten määräaikaistarkastukset kolmelta viime vuodelta. Tilastotietojen esittäminen muista tarkastuksista ja neuvotteluista ei ole perusteltua, koska tarkastukset ja neuvottelut ja niihin käytettävä työaika eroavat toisistaan niin paljon.



**Kuva 8. Määräaikaistarkastuksia on tehty seuraavasti: vuonna 2010 2123 kappaletta, vuonna 2011 2102 kappaletta ja vuonna 2012 1540 (tilanne 21.10.2012).**

#### 2.2.4 Luonnonarvoja koskeva käytäntö lupaharkinnassa

Voimassa olevan ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa ei ole mahdollista huomioida toiminnan sijaintipaikan fyysisestä muuttamisesta aiheutuvaa luonnonarvojen heikentymistä muutoin kuin siltä osin, kun luonnonarvojen suojelusta on säädetty luonnonsuojelulaissa tai vesilaisissa. Lupaviranomaiset joutuvat jo nykyään selvittämään, liittyykö lupahakemuksen kohteena olevaan alueeseen em. lainsäädännöllä suojeltuja kohteita. Etenkin turvetuotantohankkeita koskevat lupapäätökset ovat hyvin yleisesti valitusten kohteina. Kansalaisten valitusperusteina ovat yleisimmin suunnitellun tuotantoalueen sijoittuminen merkittävien luonnonarvojen tai asutuksen läheisyyteen, sekä toiminnan vesistövaikutukset. Koska muita kuin lainsäädännöllä suojeltuja luonnonarvoja ei voida ottaa huomioon toiminnan sijoittamista koskevassa lupaharkinnassa, seurauksena on ollut paikallisia ristiriitoja ja pitkiä muutoksenhakuprosesseja. Myös luvanhakijoiden kannalta tilanne on epätydyttävä, koska lainsäädännöstä ei voi johtaa täsmällisiä perusteita hankkeen sijaintipaikan valinnalle ja sitä koskevalle maanhankinnalle. Muutoksenhaku kuormittaa myös hallinto-omioistuuksia.

Suomen luontotyyppien ensimmäinen uhanalaisuuden arviointi valmistui vuonna 2008. Arvioinnissa vähän yli puolet kaikista tarkastelluista luontotyypeistä arvioitiin uhanalaisiksi. Etelä-Suomessa uhanalaisten luontotyyppien osuus (66 %) oli huomattavasti suurempi kuin Pohjois-Suomessa (29 %). Koko maassa uhanalaisten luontotyyppien osuus luontotyyppien kokonaisuudesta on suurin perinnebiotoopeilla ja metsäluontotyypeillä. Arviointituloksen mukaan viimeisten 50 vuoden aikana tärkeimmiksi uhanalaistumiseen johtaneiksi syiksi osoittautuivat metsien uudistamis- ja hoitotoimet, soiden ojitus, vesien rehevöityminen ja likaantumisen, pellonraivaus ja vesirakentaminen. Suomen eliölajiston uhanalaisuutta on arvioitu 1980-luvulta lähtien. Neljäs arviointi valmistui vuonna 2010. Se oli laajin tähän mennessä tehty arviointi ja kattoi lähes puolet

Suomen lajistosta. Viimeisimmän arvioinnin mukaan lajien uhanalaistuminen on hieman hidastunut metsissä ja kulttuuriympäristöissä, kun taas soilla, vesissä, rannoilla, kallioilla ja tuntureilla se on huomattavasti kiihtynyt.

Suomen soiden ja turvemaiden pinta-ala on noin 9,3 miljoonaa hehtaaria. Valtaosa soista on maan pohjoisosia lukuun ottamatta ojitettu metsätalous- ja peltomaaksi. Metsätalouksikäytössä on 6,3 miljoonaa hehtaaria. Turvetuotannon piirissä on tällä hetkellä noin 70 000 hehtaaria soista ja turvemaista. Eri tavoin suojeltuja soita on yhteensä noin 1,2 miljoonaa hehtaaria, joista pinta-alallisesti yli 80 % sijaitsee pohjoisessa Suomessa.

Suomen ympäristökeskuksen suopaikkatoimintojen mukaan Suomessa on jäljellä suojelualueiden ja Natura 2000 -verkoston alueiden ulkopuolella ojitamattomia laajoja suoalueita Etelä-Suomessa noin 5 000 ha, Länsi-Suomessa noin 25 000 ha ja Itä-Suomessa noin 13 000 ha. Pohjanmaa-Kainuun alueella alueita on noin 107 000 ha ja Lounais-Lapissa noin 37 000 ha.

Noin puolet Suomen suoluontotyypeistä on Suomen luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnissa (2008) arvioitu valtakunnallisesti uhanalaisiksi. Suotyypeistä eniten ovat uhanalaistuneet korpiset, lettoiset ja lähteiset tyytit. Ne ovat reheviä ja viljavia soita, joita on jo varhain raivattu pelloksi tai ojitettu metsänkasvatusta varten. Suoyhdistymätyypeistä kaikkein uhanalaisimpia ovat metsäkeitaat ja erityisesti Pohjanmaan ja Kainuun alueella esiintyvät keskiborealiset aapasuot. Soiden luontotyypit ovat uhanalaistuneet erityisen voimakkaasti etelästä Lapin lounaisosaan ja Kainuuseen ulottuvalla alueella. Tällä alueella myös suojellut suot ovat tyyppillisesti pienempiä kuin Pohjois-Suomessa. Pohjanmaan ja Kainuun suoalueet ovat turvetuotannon kannalta potentiaalisesti merkittäviä.

Soiden lajiston uhanalaistuminen on kiihtynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vuonna 2010 valmistuneen Suomen lajien uhanalaisuusarvioinnin mukaan soilla ensisijaisesti elävistä lajeista neljän tilan todettiin parantuneen mutta 30 lajin tilanne on heikentynyt. Uhanalaisiksi tai silmälläpidettäviksi on arvioitu 223 ensisijaisesti soilla ja 197 toissijaisesti soilla elävää lajia. Niistä suurin osa on sammalia, perhosia, putkilokasveja ja



kaksisiipisiä. Myös suolinnuista monet aiemmin yleisetkin kahlaajat ja muut lajit ovat taantuneet voimakkaasti viime vuosina avosoiden kuivuessa ja kasvaessa umpeen.

Lainsäädännön ohella myös valtioneuvoston päätöksissä ja periaatepäätöksissä on asetettu tavoitteita, jotka liittyvät luonnonarvojen huomioon ottamiseen erityisesti suoluonnon osalta. Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen (vahvistettu 30.11.2000, tarkistettu 13.11.2008) mukaan turpeenottoalueiksi varataan jo ojitettuja tai muutoin luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja, jolloin luonnontilaiset suot jäisivät turvetuotannon ulkopuolelle.

Turvetuotannon sijoittamista jo ojitetuille soille on ohjattu myös valtioneuvoston periaatepäätöksellä vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005 (vahvistettu 19.3.1998), valtioneuvoston periaatepäätöksellä vesiensuojelun suuntaviivoista vuoteen 2015 (vahvistettu 23.11.2006) sekä valtioneuvoston päätöksellä vesienhoitosuunnitelmista (vahvistettu 10.12.2009) ja valtioneuvoston periaatepäätöksellä vesienhoidon toteutusohjelmasta 2010-2015 (vahvistettu 17.2.2011).

Lisäksi valtioneuvosto vahvisti 30 päivänä elokuuta 2012 valtioneuvoston periaatepäätöksen soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta. Valtioneuvoston linjauksilla kohdennetaan soita merkittävästi muuttava uusi maankäyttö ojitetuille tai luonnontilaltaan muuten merkittävästi muuttuneille soille ja turvemaille. Kohdentamiseen periaatepäätöksen mukaisesti käytetään apuna luonnontilaisuusasteikkoa ja siihen liittyviä käyttösuosituksia. Luonnontilaisuusasteikkoa hyödynnetään maakuntakaavatasoisessa maankäytön suunnittelussa. Soiden erityisistä luonnonarvoista on tarkoitus antaa ympäristöministeriön ohje vuoden 2012 aikana. Periaatepäätöksen täytäntöönpanoon liittyen on ympäristöministeriö asettanut työryhmän valmistelemaan soidensuojelun täydennysohjelmaa. Periaatepäätöksen mukaisesti vahvistetaan maakuntakaavoituksen ohjausvaikutuksia soiden käytön suunnittelussa. Lisäksi ympäristöministeriön on tarkoitus antaa turvetuotantoalueet maakuntakaavoituksessa –ohje.

Vaikka valtioneuvostotasolla onkin vahvistettu periaatepäätöksiä ja strategioita, joissa on asetettu tavoitteeksi erityisesti turvetuotannon kohdentaminen pois arvokkailta luonnontilaisilta soilta, ei näitä tavoitteita ole voitu käyttää oikeusharkinnan perusteena, vaan ne ovat selvitysaineistoa lupaharkinnassa. Erityisesti periaatepäätös soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta sisältää monia tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla on myönteinen vaikutus luonnonarvoille. Kestää kuitenkin vuosia kunnes periaatepäätöksen tavoitteet ja toimenpiteet on toimeenpantu ja ne ohjaavat lupamenettelyä. Näin ollen lainsäädäntömuutos luonnonarvojen huomioon ottamiseksi on välttämätön.

## 2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

### 2.3.1 Lainsäädäntö eräissä maissa

#### Ruotsi

Ruotsin ympäristökaari (Miljöbalk, 1998:808) jakaantuu kuuteen osaan ja 33 lukuun (luvut 20 ja 33 kumottu). Ympäristökaareen sisältyvät omiin lukuihinsa säännökset muun muassa kemiallisista tuotteista ja bioteknisistä organismeista, jätteistä ja tuotajavastuusta sekä eri ympäristöviranomaisten toimivallasta. Ympäristökaarta täydentävät useat asetukset, kuten vuonna 2011 uusittu asetus ympäristövalvonnasta (Mijösynsförordning, SFS 2011:13) ja ympäristörikkomaksuja koskeva asetus (Förordning om miljöstraffavgifter, SFS 1998:950).

Ympäristökaaren mukaisessa ympäristölupa-asiassa ensimmäisenä instanssina toimivaltainen taho on määräytynyt pääasiassa ympäristölle vaarallisen toiminnan luonteen ja vaarallisuuden perusteella. Toiminnot on jaettu niiden vaarallisuusasteen mukaan kolmeen eri luokkaan (A, B, C). Ympäristökaaren nojalla annettuun asetukseen ympäristölle vaarallisesta toiminnasta ja terveydensuojelusta (1998:899) sisältyy liitteenä luettelo, jossa laitokset on merkitty niiden luvanvaraisuuden mukaan kyseisillä kirjaintunnuksilla. Ennakkovalvontajärjestelmä on ollut kolmi-

portainen siten, että kunnat ovat käsitelleet pienten toimintojen ilmoitukset (ns. C-toiminnot), lääninhallitus eli sen yhteydessä toimiva lupalautakunta (miljöprövningsdelegation) suppeammat luvat (B-toiminnot) ja alueelliset ympäristöoikeudet suuremmat luvat (A-toiminnot). Ympäristötuomioistuimen päätöksistä on valitettu ympäristöylioikeuteen ja sen päätöksistä on ollut tietyin edellytyksin jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan oikeuteen. Tämän lisäksi erittäin merkittäviin hankkeisiin on tarvittu maan hallituksen hyväksyntä.

Osana ympäristölupaviranomaisjärjestelmän kokonaisuudistusta asetettiin vuonna 2007 erityinen selvitysryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää ne organisaatio- ja säännösmuutokset, joita aiheutuu muuna muassa ympäristökaaren ja suunnittelu- ja rakennuslain mukaisten asioiden käsittelyyn suunnitelluista instanssijärjestysmuutoksista. Lisäksi selvitysryhmän tuli selvittää, mitä organisaatio- ja säännösmuutoksia tarvitaan ympäristö- ja kiinteistötuomioistuinten yhdistämiseksi. Selvitysryhmän loppuraportissa (SOU 2009:10) esitettiin A- ja B-toimintojen sekä vesitoimintojen ensi asteen ympäristölupaharkintaviranomaiseksi tuomioistuinten sijaan hallintoviranomaisia niin, että tiettyjen lääninhallitusten yhteyteen perustettaisiin uudet hallintoviranomaiset joko suhteellisen itsenäiseksi orgaaneiksi lääninhallitukseen nähden tai kiinteämmin niihin kuuluviksi osastoiksi. Ympäristöjärjestelmän uudistusta pohtineessa selvityksessä esitettiin lisäksi, että ympäristökaareissa, kaavoitus- ja rakennuslaissa ja kiinteistönmuodostuslaissa säädellyt asiat tulisivat yhteisen prosessilain alaisuuteen siten, että kiinteistöoikeudet yhdistyisivät silloisiin ympäristöoikeuksiin.

Ympäristölupaviranomaisia koskeva organisaatiouudistus toteutettiin lainmuutospakettilla (Prop. 2009/10:215), jonka osana myös ympäristökaarta uudistettiin (2010:923). Lainuudistus tuli voimaan 2 päivä toukokuuta 2011. Uudistuksessa perustettiin viisi uutta tuomioistuinta eli maa- ja ympäristöoikeutta, joiden toimivaltaan kuuluvat aikaisemmin ympäristöoikeuksille kuuluneet asiat sekä pääosa aiemmin kaavoitus- ja rakennuslain nojalla hallinto-oikeuksille kuuluneista sekä pääosa aiemmin kiinteistöoikeuksille kuulu-

neista asioista. Ympäristöylioikeuden nimi muutettiin tässä yhteydessä vastaavasti maa- ja ympäristöylioikeudeksi.

Toisin kuin ympäristöprosessin uudistusta koskeneessa selvityksessä esitettiin, A-toimintoja koskevien lupia käsitteleväksi viranomaiseksi ei säädetty itsenäisiä hallintoviranomaisia, vaan niitä koskevat lupa-asiat jätettiin edelleen tuomioistuinten eli uusien maa- ja ympäristöoikeuksien käsiteltäviksi. Hallituksen esityksessä tätä ratkaisua perusteltiin tulevalla alueellisen hallinnon uudistamisella sekä sillä seikalla, että uusien hallintoviranomaisten myötä lupien valitusinstanssiketju pitkittyisi, mikä haittaisi tehokkaan ja nopeamman käsittelyn tavoitetta. Myöskään B-toimintoja koskevia lupia ei selvityksessä esitetyn mukaisesti siirretty itsenäisille hallintoviranomaisille, vaan ne keskitettiin tiettyjen lääninhallitusten yhteydessä toimiville ympäristöasiain jaostoille (miljöprövningsdelegation), kun aiemmin B-toimintoja koskevia lupa-asioita ovat käsitelleet kaikkien lääninhallitusten kyseiset jaostot. Keskittämällä pyritään kohti tehokkaampaa ja pätevämpää lupakäsittelyä.

Ruotsissa on pyritty jo aiemmin tehostamaan ympäristölupaprosessia menettelyjä yksinkertaistamalla ja vähentämällä hallinnollista taakkaa (hallituksen esitys 2004/05:129).

Ruotsissa asetettiin lokakuussa 2010 selvitysmies, jonka tehtävänä on ehdottaa, miten teollisuuspäästödirektiivi saatetaan osaksi Ruotsin oikeutta. Selvitys teollisuuspäästödirektiivin kansallisesta täytäntöönpanosta (SOU 2011:86) valmistui vuoden 2011 lopussa. Sen lisäksi Ruotsin ympäristövirasto on laatinut erillisen ehdotuksen eräiden direktiivin osioiden (direktiivin III–VI luvut ja niitä koskevat liitteet V–VIII) saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ruotsin hallitus jätti lokakuussa 2012 asiaa koskevan esityksensä (Prop. 2012/13:35).

Ruotsissa ympäristövalvonta on ollut maksullista 1980-luvulta lähtien. Valvonnasta ja tarkastuksista vastaa joko lääninhallitus tai kunta. Lääninhallitukset hoitavat pääasiallisesti maksun suuruuden määrittelevän makсутarkastelun, antavat maksupäätöksen ja veloittavat valvontamaksut toiminnanharjoittajilta. Kunnan valvomissa toiminnoissa kunta

(kunnanvaltuusto) päättää itsenäisesti maksuista ja voi myös päättää olla perimättä maksua. Vuonna 1989 siirryttiin tuntiperusteisesta maksullisuusjärjestelmästä vuosimaksuperusteiseen järjestelmään. Vuosimaksullinen järjestelmä ei ole kuitenkaan saavuttanut taloudellista tavoitetta, vaan on käytönottonsa jälkeen kattanut noin 60–65 prosenttia valvonnan kuluista ja on siten ollut vuosittain 35–40 prosenttia alijäämäinen.

Ruotsin valvontamaksujärjestelmälle määriteltujen kriteerien mukaan järjestelmän tulee olla mm. selkeä ja yksinkertainen (sekä oikeudenmukainen aiheuttajaperiaatteen ja valvottavien yritysten välisen kilpailukyvyn kannalta). Järjestelmän aiheuttamien hallinnollisten kustannusten tulisi olla alhaisia sekä viranomaisille että valvottaville yrityksille, mutta samalla valvontasuoritteiden kustannusten tulisi olla suhteessa viranomaisten todellisiin resurssikustannuksiin eli käytettyyn työaikaan. Toiminnanharjoittajien tulisi myös saada maksuista vastike viranomaiselta ja maksullisuusjärjestelmän tulisi kannustaa yrityksiä toimimaan lupamenettelyn mukaisesti.

Valvontamaksuja voidaan alentaa jos lupatarkastelu vaatii vähemmän resursseja (laajuus), toiminnanharjoittajan valvontatarpeet ovat tavallista pienemmät, useampia samaan toimialaan kuuluvia toimintoja on yhtenäistetty samoihin prosesseihin, toiminta on kausiluonteista, jolloin valvontatarvetta on vain osan vuodesta (tällöin tarpeen tulee olla suhteessa pienempi ja alennusta ei saa myöntää, mikäli esimerkiksi osan vuodesta toteutettavaa toimintaa valvontaan keskivertoa useammin) tai jos tuotantoa on vähennetty tai toiminta on loppunut.

Suomalaisen ratkaisun tavoin Ruotsin ympäristökaaren 9 luku ja sen myötä ympäristölupa on lähtökohtaisesti sidottu päästön käsitteeseen, eivätkä toiminta-alueen luonnonarvot näin ollen ole kuuluneet 9 luvun suojan alaan. Ympäristön muuttamista koskevat säännökset sisältyvät ympäristökaaren 3 ja 4 lukuihin, ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään ympäristökaaren 6 luvussa sekä ympäristöluvasta ympäristölle vaarallisia toimintoja ja ympäristönsuojelua koskevassa 9 luvussa. Ympäristökaareen tehtyjen muutosten myötä 9 lukuun on otettu kuitenkin

ympäristöä muuttavat soran, hiekan, moreenin ja kiven sekä turpeen ja ruokamullan ottamistoiminnat, ja näin ollen toiminta-alueen luonnonarvojen ympäristön muuttamisesta johtuva heikkeneminen on käytännössä osa lupaharkintaa. Tämä rikkoo perinteisen tarakan jaottelun, jossa nimenomaisesti päästötoimintoja käsitellään periaatteellisesti erillään maankäyttömuodon muutoksista aiheutuvista vaikutuksista. Maa-ainesten ja turpeen ottamista koskien löytyy ympäristökaaresta myös erityissäännöksiä.

Ympäristökaaren sijoittumissäännöksen (2 luvun 6 §) mukaan tulee toiminta tai toimenpide sijoittaa käyttötarkoitukseen soveltuvaan paikkaan siten, että vaikutukset ihmisten terveyteen ja ympäristöön ovat mahdollisimman vähäisiä. Sijoituspaikan harkinta vaikuttaa ottamissäännöksiä koskevan hallituksen esityksen mukaan olevan Suomen ympäristönsuojelulain 6 §:ää väljempää mahdollista suomalaista käytäntöä jonkin verran laajemman vaihtoehtoisten sijoittumispaikkojen arvioinnin.

Ympäristökaaren 2 luvun 6 §:n mukaan 3 luvun säännökset ovat sovellettavissa tapauksissa, jotka koskevat maankäytön muuttamista. Ympäristökaaren 3 luvun 1 §:n mukaan maa- tai vesialuetta tulee käyttää tarkoituksiin, jotka ovat alueelle kaikkein soveltuvimpia. Ympäristökaaren 3 luvun 2 §:n mukaan suuria, pääosiltaan koskemattomia maa- ja vesialueita tulee suojella alueen luonnetta muuttavalta toiminnalta. Ympäristökaaren 3 luvun 3 §:n mukaan vesi- ja maa-alueita, jotka ovat ekologisilta ominaisuuksiltaan erityisen herkkiä, tulee niin pitkälle kuin mahdollista suojella toimenpiteiltä, jotka voivat vahingoittaa luontoympäristöä.

Ympäristökaaren 3 luvun 6 § koskee alueita, joilla on merkitystä yleisen edun tai luonto- tai kulttuuriarvon vuoksi. Säännökset tulevat sovellettavaksi riippumatta siitä, onko ottaminen valtakunnan edun mukaista. Ympäristökaaren 3 luvun 1 § sisältää siis etuvertailuperiaatteen, jossa on tarkasteltava alueen säilyttämistä verrattuna hyödyntämistarkoitukseen pitkän aikavälin luonnonvaratalousnäkökulmasta. Näin ollen lyhytnäköinen taloudellinen etu ei voi syrjäyttää pitkäaikaista suojelutarvetta, joka on olennainen yleisen edun kannalta. Hallituksen esityksen mukaan

hakemus voidaan hylätä ympäristökaaren 3 luvun 1 §:n mukaan, jos sijoituspaikka on korkeiden luonnonarvojen vuoksi soveltumaton. Suomen lainsäädäntöön verrattuna on hyvä huomata, että ympäristökaaren 3 luku sisältää myös säännöksiä teollisen toiminnan sekä maa- ja metsätalouden toiminnan turvaamiseksi, ei pelkästään luontoa suojelevia säännöksiä. Hallituksen esityksen mukaan alueella voi olla merkitystä luonnonsuojelun näkökulmasta esimerkiksi rikkaan linnuston, epätavallisen kasviston tai eri ominaisuuksien yhdistelmän vuoksi.

#### Tanska

Keskeinen ympäristönsuojelua koskeva yleislaki Tanskassa on miljøbeskyttelsesloven (Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, LBK nr 879, 26/06/2010), jota täydentävät ympäristöhallinnon määräykset. Lain 5 luvussa säädetään saastuttavasta, ympäristöluvan vaativasta toiminnasta. Lupavelvolliset laitokset on lueteltu lain 35 §:n nojalla sitä täydentävän asetuksen liitteissä (Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, BEK nr 1640, 13/12/2006). Listaan sisältyy pääosa teollisuuden aloista, lukuun ottamatta toimialoja, joista on annettu erityismääräyksiä (LBK nr 879, 42 §). IPPC-direktiivin, joka saatettiin kansallisesti voimaan Tanskassa kyseisellä lailla ja asetuksella, nojalla lupavelvolliset laitokset on merkitty asetuksen 1 liitteeseen i- kirjaintunnuksella, ja siten niitä koskevat muun muassa asetuksen 6 ja 8 lukujen mukaisesti omat säännöksensä yleisön osallistumisoikeuksista sekä luvan tarkistamisesta. IPPC-direktiivin mukaisesti ympäristönsuojelusäännöstö nojaa Tanskassa yhtenäisen lupajärjestelmän ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteisiin.

Vuoden 2004 asetuksen muutoksen yhteydessä toteutettiin ympäristölupajärjestelmän keventämiseen tähtäävä uudistus, jonka yhteydessä suurin osa toiminnoista siirtyi säänneltäväksi asetuksen 5 liitteen mukaisin vakioehdoin (standardvilkår). Lupavelvollisten toimintojen hyväksymistä koskevan asetuksen piiriin kuuluvat kuitenkin edelleen muun muassa IPPC-laitokset sekä YVA-direktiivin 1 liitteen nojalla YVA-velvolliset laitokset.

Samassa yhteydessä vähennettiin merkittävästi ilmoitusvelvollisten toimialojen määrää (ks. Bekendtgørelse om miljøregulering af visse aktiviteter, BEK nr 1517 af 14/12/2006). Uudistuksen johdosta lupavelvollisten toimintojen määrä on laskenut aiemmin yli 5000 lupavelvollista toiminnosta käsittämään vain noin 1600 toimintoa eli nykyisin jopa noin 80 prosenttia lupavelvollisista toiminnoista kuuluu kevennetyn menettelyn piiriin. Tämän lisäksi ympäristölupajärjestelmää pyritään jatkuvasti keventämään karsimalla asetuksen nojalla lupavelvollisten toimintojen määrää (mm. vuonna 2007 kotieläintoiminta siirtyi oman sääntelynsä piiriin).

Osana jo vuonna 2000 käynnistettyä ympäristölupajärjestelmän keventämisen suunnittelua on toteutettu muun muassa ns. referenssilistojen laatiminen ympäristölupavelvollisia toimintoja koskevan asetuksen 2 liitteen toimintoja koskevan BAT-arvioinnin tueksi. Lisäksi niiden toimialojen määrää, joita koskevat melutilanteisiin liittyvät dokumentaatiovelvoitteet, on vähennetty. Ympäristöhallinnon antaman ohjeistuksen (Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 6, 2004: "Differentieret miljøtilsyn - prioritering af tilsynsindsatsen") mukaisesti lupien tarkastamisen tehostamiseksi tarkastukset on porrastettu kolmeen eri kategoriaan laitosten vaatiman tiheyden mukaisesti, joka perustuu pääasiassa toimialojen aktiivisuuteen niiden ympäristönsuojelutoimissa. Keventämistoimien vaikutuksia koskeva arviointi julkaistiin syksyllä 2010.

Luvan myöntämisen jälkeen toiminnanharjoittaja on suojattu tietyn ajan, yleensä kahdeksan vuotta, lupaehtojen tarkastamiselta. IPPC-laitoksilla vastaava aika on ollut kymmenen vuotta. Myös muiden kuin lupavelvollisten laitosten toiminnalle voidaan asettaa ympäristönsuojelullisia ehtoja. Jätevesien laskemiselle tarvitaan erillinen lupa. Lupapäätöksestä valitetaan erilliseen muutoksenhakuelimeen (Natur- og Miljøklagenævnet). Ympäristölupaa on ollut vuodesta 2010 lähtien mahdollista hakea sähköisesti internetissä.

Tanskassa ympäristöhallinnossa keskeisessä roolissa on ympäristöministeriön alaisena hallintoviranomaisena toimiva Miljøstyrelsen, joka vastaa useiden sen toimialaan kuuluvien lakien ja asetusten toimeenpanosta.

Ympäristölupa- ja valvonta-asiat ovat jakautuneet kuntien ja valtion ympäristöhallinnon vastuulle siten, että päävastuun kantavat kunnat (eli tarkemmin sanottuna kommunalbestyrelsen vuoden 2007 kunnallishallinnon uudistuksen myötä). Osa ympäristölupapäätösasioista ja päätösten valvonta on osoitettu vain tiettyjen alueellisten ympäristökeskusten vastuulle (Miljøcenter Odense, Miljøcenter Århus og Miljøcenter Roskilde).

Yhdistynyt kuningaskunta: Englanti ja Wales

IPPC-direktiivi implementoitiin Iso-Britanniassa päästöjen ehkäisyä ja hallintaa koskevalla lailla (Pollution Prevention and Control Act, PPC 1999). Nykyisin saasteiden ehkäisyä ja kontrollia sekä jätteidenkäsittelyä koskeva lupajärjestelmää koskevat säännökset sisältyvät Englannissa ja Walesissa yhtenäistä ympäristölupajärjestelmää koskevaan säädökseen (Environmental Permitting Regulations, EPR 2010).

Uuden, aiempaa selkeämmän ympäristölupajärjestelmän perustamisen ensimmäisessä vaiheessa luotiin silloisessa EPR 2007 -säädöksessä yhtenäinen jätteenkäsittelyn luvitus ja päästöjen ehkäisyä ja hallintaa koskeva sääntelykokonaisuus, jolla korvattiin aiempi 41 eri säädökseen perustuva monimutkainen kokonaisuus. Lupajärjestelmän kehittämisen toisessa vaiheessa huhtikuussa 2010 voimaan tullessa EPR 2010 -säädöksessä sääntely ulotettiin vielä seitsemään muuhun lupajärjestelmään, kuten vesien saastumista ja pohjavesialueita sekä radioaktiivisia aineita koskeviin lupiin. Sääntelyllä on toimeenpantu myös muun muassa kaivosjätettä ja luvituksen osalta paristoja koskevat EU-direktiivit. Tulevaisuudessa yhtenäiseen lupajärjestelmään on suunniteltu sisällytettävän myös säännökset vedenoton luvituksesta sekä ympäristöhallinnon (Environment Agency) mahdollisuudesta asettaa siviilioikeudellisia sanktioita sen nykyisten toimeenpano-oikeuksien lisäksi.

EPR 2010 -säädökseen sisältyvät yleiset säännökset ympäristöluvan tarvitsevista toiminnoista, luvan hakemisesta sekä lupa- ja rekisteröintimenettelystä. Ympäristölupasääntelyllä implementoituja direktiivejä tai

muutoin tiettyjä menettelykokonaisuuksia vastaavat tarkemmat säännökset sisältyvät EPR 2010 -säädöstä täydentäviin määräyskokoelmiin (Schedules). Niissä on määritelty EPR 2010 -säädöksen piiriin kuuluvat toiminnot ja laitokset joko tarkan luettelon muodossa tai viittaamalla kyseisiä toimintoja koskevan direktiivin merkityksellisiin säännöksiin. IE-direktiivin soveltamisalan kannalta keskeisiä ovat muun muassa aiempaa IPPC-direktiiviä sekä IE-direktiiviin sisällytettyjä sektorikohtaisia direktiivejä, kuten luottimia käyttäviä polttolaitoksia ja titaanidioksiditeollisuutta, koskevat määräyskokoelmat. Jos yksittäisen laitoksen toiminta kuuluu samanaikaisesti usean eri määräyskokoelman alaan, niitä kaikkia sovelletaan. Säädöstekniikkaa voidaan pitää joustavana, sillä tulevaisuudessa EPR 2010 -säädöksen piiriin voidaan lisätä uusia toimintoja yksinkertaisesti liittämällä säädökseen uusia määräyskokoelmia. Lupajärjestelmän sääntelyä täydentävät lisäksi hallituksen sekä EA- ja SEPA-virastojen ohjeistukset.

EPR 2010 -säännöksissä yksilöidään, mitkä toiminnot vaativat ympäristöluvan ja mitkä niistä voidaan vapauttaa lupavelvollisuudesta, jolloin niitä voi koskea rekisteröintivaatimus. Luvan vaativia toimintoja (regulatory facilities) on seitsemän: tietyt pysyvät tekniset yksiköt, liikuteltavat laitokset, jätetoiminta, kaivosjätetoiminta, radioaktiivista ainetta sisältävä toiminta, veden saastumista aiheuttava toiminta ja pohjaveteen liittyvä toiminta. Jos toiminta ei vaadi lupaa, sitä kutsutaan vapautetuksi toiminnaksi (exempt facilities), joka yleensä vaatii rekisteröinnin, tai kyse on luvituksen ulkopuolelle jätetystä jätetoiminnasta (excluded waste operations). Viranomaistahoina lupaprosessissa toimivat Environment Agency sekä paikallisviranomaiset.

Ympäristölupajärjestelmää koskeva sääntely kuuluu osana hallituksen paremman sääntelyn ohjelmaan, jolla pyritään yksinkertaisempaan, kustannustehokkaampaan ja paremmin suhteellisuusperiaatetta toteuttavaan sääntelyyn. Yhtenäisen lupajärjestelmän avulla luvitus on selkiytynyt ja tehostunut, mikä on vähentänyt eri toimijoiden hallinnollista taakkaa. Uusitun, yhtenäisen ympäristölupajärjestelmän myötä muun muassa lupahotujen muuttaminen ja monia kohteita kos-

kevien lupien hakeminen on helpottunut. Tarkoituksena on, että lupajärjestelmän tehostamiseksi Environment Agency perustaa joitakin lupia koskevan sähköisen rekisteröinti- ja hakemusjärjestelmän.

IE-direktiivin implementoimiseksi Department for the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) yhdessä Environment Agency (EA) ja Walesin hallinnon kanssa käynnistävät alkuvuodesta 2012 kuulemiset säädösluonnoksista. IE-direktiiviin yhdistettyjä sektoridirektiivejä koskevia, sääntelyä tarkentavia ohjausdokumenteja tullaan myös kehittämään ja päivittämään implementoinnin edetessä.

## Saksa

Saksassa IPPC-direktiivi ja erityisesti sen ensimmäisen liitteen mukainen toimintolista on saatettu osaksi kansallista oikeutta muuttamalla liittovaltiotason sektorikohtaisia lakeja eli haitallisia ympäristövaikutuksia koskevaa säädöstä (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG), vesiin kohdistuvia päästöjä koskevaa säädöstä (Wasserhaushaltgesetz, WHG) ja jätehuoltoa koskevaa säädöstä (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, KrW-/AbfG) sekä asetuksia luvanvaraisista laitoksista ja lupamenettelystä. Luvanvaraiset, IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat laitokset on lueltu tyhjentävästi immissiosuojalakeja täytäntöönpanevan asetuksen liitteessä (Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 4. BImSchV). Toiminnat on jaettu luokituksiin, joiden mukaan niihin sovelletaan joko yksinkertaistettua tai raskaampaa lupamenettelyä.

Saksassa ympäristölupajärjestelmää ei ole siten yhtenäistetty, että vain yksi viranomaisen vastaisi eri toiminta-alojen IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten luvittamisesta. Ympäristöasioiden hallintoviranomaisten nimenomaiset yksiköt vastaavat erikseen esimerkiksi ilmaan, veteen tai maahan liittyvistä lupaehdoista. Eri lupaviranomaisten välinen IPPC-direktiivin vaatima koordinaatio on toteutettu eräiden lupamenettelyjen yhtenäistämistä koskevan säännöksen (BImSchG 13 §) sekä lupaviranomai-

sia koskevan yleisen yhteistoimintavelvollisuuden myötä (BImSchG 10 § 5 kohta). Lupaviranomaisina toimivat poliittisesti laajakantoisia toimijoita koskien osavaltioiden ympäristöministeriöt (Landesumweltministerium) sekä alueelliset hallitukset, minkä lisäksi kaupunkien ja kuntien viranomaiset voivat toimia konsultoitivina lupaprosessissa.

IPPC-direktiivin myötä parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimus on pantu täytäntöön Saksan BImSchG 5 §:n 2 kohdalla, jonka mukaan luvanvaraisen laitoksen toiminnanharjoittajan velvoitteisiin kuuluu haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisy erityisesti parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksen mukaisesti. Direktiivin täytäntöönpanon myötä jo aiemmin lakiin sisällytettyä teknisiin vaatimuksiin liittyntä käsitettä (Stand der Technik) tarkennettiin vastaamaan sisällöltään IPPC-direktiivin BAT-käsitettä. Käsite on määritelty kaikissa kolmessa IPPC-direktiivin täytäntöönpanevassa laissa ympäristön eri osa-alueiden kannalta yhtenäisen, integroidun suojelun näkökulmasta. Myös lupavelvollisuuden ulkopuolisia laitoksia koskee velvollisuus ehkäistä haitallisia ympäristövaikutuksia parhaan käyttökelpoisen tekniikan rajoissa (BImSchG 22 §).

Saksassa ei ole laadittu erillisiä kansallisia BAT:a kuvaavia asiakirjoja, vaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimusta tarkentava sääntely on sisällytetty eri ympäristöaloja koskeviin teknisiin ohjeistuksiin (Technische Anleitung, TA). Omat ohjeistuksensa, joihin sisältyy siis myös kyseistä ympäristösektorin parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevat määräykset, on annettu liittyen ilman puhtauteen (TA Luft), ongelmajätteisiin (TA Abfall), kotitalousjätteen uudelleenkäyttöön, käsittelyyn tai hävittämiseen (TA Siedlungsabfall) sekä melupäästöihin (TA Lärm). Lisäksi vesipäästöihin liittyviä parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksia on tarkennettu jätevesien käsittelyä koskevan sekundäärin lainsäädännön alaan kuuluvan säädöksen liitteissä (Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer).

Ympäristölupaprosessi menettelyt voidaan luokitella ensinnäkin sen mukaan, onko kyse uudesta luvasta vai laitoksen toiminnan tie-

tyin edellytyksin merkitykselliseksi katsottavasta muutoksesta (BImSchG 16 §). Täytäntöönpanoasetuksessa 4. BImSchV luvanvaraiset laitokset on jaoteltu sen mukaan, kuuluvatko ne virallisen, yleisön osallistumiseen perustuvan eli säännönmukaisen vai yksinkertaistetun menettelyn (Vereinfachtes Verfahren, BImSchG 19 §) piiriin. Lupamenetelystä säädetään tarkemmin asetuksessa 9. BImSchV (Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes). Lupajärjestelmässä voidaan pääsääntöisen ympäristöluvan (Genehmigung) lisäksi myöntää ennakkotieto (Vorbescheid, BImSchG 9 §), osalupa (Teilgenehmigung, BImSchG 8 §) tai ennen toiminnan aloittamista annettava etukäteinen lupa (Zulassung vorzeitigen Beginns, BImSchG 8 a §). Lupaviranomaisen päätöksenteolle on asetettu määräaika siten, että säännönmukaisessa menettelyssä ratkaisu lupaa-asiassa on annettava seitsemässä kuukaudessa ja kevennytyssä menettelyssä aikaraja on kolme kuukautta (BImSchG 10 § 6a kohta). Tarvittavat tiedot sisältävän hakemuksen julkistamisen jälkeen seuraa mahdollisuus esittää vastalauseita sekä niitä koskeva neuvottelutilaisuus. Ympäristövaikutusten arviointia koskeva menettely limittyy osaksi ympäristölupaprosessia (9. BImSchV 4 e §). YVA-velvollisuuden vahvistaminen ajoittuu joko ennen hakemuksenjättämistä tai lupamenettelyn alkamisen jälkeen (UVP 3 a §).

Luonnonarvoihin liittyvät kysymykset eivät perinteisesti ole Saksassa kuuluneet immissio-oikeudellisen harkinnan piiriin ja niitä koskevat kysymykset tulevat ratkaistavaksi luonnonsuojelulainsäädännön pohjalta. Saksan luonnonsuojelulaki (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG) ei sisällä viittauksia immissiosuojelulakiin.

Saksassa on päädytty Suomea yleisluontoisempaan luonnonsuojelulainsäädäntöön, sisältäen muun muassa luonnonsuojelulain BNatSchG 2 (1) §:ssä yleisen luonnonarvojen heikentämiskiellon. Myös lain 13 § sisältää yleisen heikentämiskiellon, jota on vielä täydennetty velvoitteella kompensoida luonnonarvojen ei-vältettävissä oleva heikentäminen. Luonnonsuojelulaki sisältää myös esimerkiksi yleisiä metsänhoidollisia ja maa-

taloudellisia toimintaperiaatteita, joilla tähdätään luontoympäristön arvojen säilyttämiseen (5 §). Lain 14 §:ssä on määritelty ympäristön muuttamiseksi maaperän tilan tai elävän maakerroksen taikka maahan liittyvän pohjaveden pinnan tilan muuttaminen silloin, kun se vaikuttaa luonnontalouden suoritus- ja toimintakykyyn taikka olennaisesti muuttaa maisemaa. Ympäristön muuttamisen ehtona on 15 §:n mukaan vaihtoehtotarkastelu niin, että hanke tulee toteuttaa mahdollisimman vähäistä haittaa luonnonarvoille aiheuttaen. Aiheutetut haitat tulee kompensoida toimenpiteillä, jotka vastaavassa määrin korvaavat luonnontaloudelle tai maisemalle aiheutuvan menetyksen. Jos kompensatio ei ole mahdollista, tulee se suorittaa rahallisena korvauksena.

#### Hollanti

Hollannissa ympäristölupajärjestelmä perustuu 1 päivä lokakuuta 2010 voimaan tulleeseen lakiin (Wet algemene bepalingen van omgevingsrecht, Wabo), johon sisältyy yli 25 eri lupajärjestelmän yhtenäiset prosessuaaliset säännökset. Säädöksellä korvattiin aiemmin vaaditut erilliset luvat, muiden muassa rakennuslupan ja kaavoituksesta poikkeamiseen tarvittavan luvan yhdellä ympäristöluvalla (omgevingsvergunning). Yhtenäiseen lupajärjestelmään siirtymisen myötä nykyisin haetaan siis vain yhtä lupaa, minkä lisäksi myös aiemmin eri lupiin liittyneet lupaprosessi, muutoksenhakukeinot ja täytäntöönpano on yhtenäistetty.

Eri ympäristönsuojelun osa-alueita koskevat aineelliset säännökset sisältyvät edelleen erillisiin säädöksiin siten, että näistä säädöksistä kattavin on ympäristönsuojelun valvontaa koskeva säädös (Wet milieubeheer), joka sisältää muun muassa kemikaalien käsittelyä ja varastointia, jätteenkäsittelyä, ympäristövaikutusten arviointia, ilmanlaatua sekä päästö-oikeuksien kauppaa koskevat säännökset. Vesien- ja maaperänsuojelua koskevat omat säännöksensä.

Ympäristönsuojelua koskevana lupaviranomaisena toimii pääasiallisesti paikallistasolla kunnallisviranomaisen lukuun ottamatta toimintoja, joihin liittyy alueellisia tai kansallisia intressejä, jolloin toimivaltaisia ovat

maakunnalliset viranomaiset tai ympäristöministeriö. Yhden yhtenäisen lupajärjestelmän ansiosta lupaprosessi on tehostunut ja yksinkertaistunut, ja sen myötä myös lupaprosessin aiheuttamat hallinnolliset kustannukset ovat vähentyneet. Hakijan kannalta yksi ainoa viranomainen on toimivaltainen myöntämään luvan, mikä edellyttää viranomaisten kesken koordinoitua Wabosäädöksen mukaisesti.

Teollisuustoiminnan laajuudesta riippuen kyseeseen voi tulla toiminnanharjoittajan kannalta ilmoitus- tai lupavelvollisuus. Laitokset on luokiteltu erillisessä asetuksessa (Activiteitenbesluit) kolmeen luokkaan (A, B, C). Suurin osa pienistä tai keskisuurista laitoksista voivat toimia ilman ympäristölupaa, vaikkakin osaa näistä laitoksista koskee ilmoitusvelvollisuus (B-kategoria). Yhtenäisestä ympäristölupajärjestelmästä johtuen ne saattavat harjoittaa kuitenkin jotakin yleistä ympäristölupasäännöksen alaan kuuluvaa toimintaa, kuten esimerkiksi rakentamista, minkä johdosta niiden on ilmoitusvelvollisuuden rinnalla haettava myös yleistä ympäristölupaa. Ympäristönluvan vaativiin toimintoihin (C-kategoria) kuuluvat aiemmin voimassa olleen IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat laitokset, ja ne on lueteltu direktiivin liitteessä 1 sekä ympäristölupasetuksen (Besluit Omgevingsrecht) liitteessä 1.

IPPC-direktiivi (2008/1/EY) on saatettu Hollannissa osaksi kansallista lainsäädäntöä ympäristönsuojelua koskevalla säädöksellä (Wet Milieubeheer) sekä lupia koskevalla asetuksella (Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer), minkä lisäksi direktiivin myötä on muutettu myös pintavesien saastumista koskevaa säädöstä (Wet vervuiling oppervlaktewateren). BREF-asiakirjat on saatettu osaksi olemassa oleviin ilmapäästöjä (Nederlandse Emissie Richtlijnen Lucht) ja vesien suojelua koskeviin, erillisen kommission (Commissie Integraal Waterbeheer) ohjeistuksiin.

Ympäristölupaa voi hakea joko sähköisesti (Omgevingsloket online) tai muutoin kirjallisesti. Sähköinen hakulomake liitteineen ohjautuu automaattisesti toimivaltaiselle viranomaiselle, joka puolestaan ohjeistaa hakijaa lupaprosessin jatkosta. Internetissä on mah-

dollista tehdä myös testi (Vergunningcheck), jonka avulla toiminnanharjoittaja voi selvittää, tarvitaanko hänen laitostaan varten yli-päätään ympäristölupaa.

### 2.3.2 Euroopan unioni

#### Teollisuuspäästädirektiivi

Teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (2010/75/EU, jäljempänä teollisuuspäästädirektiivi) yhdistettiin ja uudistettiin useita direktiivejä, joista keskeisin on teollisuuspäästädirektiivin I ja II luvuilla korvattu suuria ja keskisuuria teollisuuslaitoksia koskeva neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä (96/61/EY, IPPC-direktiivi). Muut, teollisuuspäästädirektiivin III–VI lukuihin yhdistetyt ja uudistetut direktiivit ovat tiettyjen suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2001/80/EY, LCP-direktiivi), jätteenpoltosta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2000/76/EY), orgaanisten liuotimien käytöstä tietyissä toiminnoissa ja laitoksissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta annettu neuvoston direktiivi (1999/13/EY), titaanidioksiditeollisuuden jätteistä annettu neuvoston direktiivi (78/176/ETY), menettelytavoista titaanidioksiditeollisuuden jätteiden vaikutuksen alaisena olevien ympäristöjen valvomiseksi ja tarkkailemiseksi annettu neuvoston direktiivi (82/883/ETY) sekä menettelytavoista titaanidioksiditeollisuuden jätteiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämistä ja mahdollista poistamista koskevien ohjelmien yhdenmukaistamiseksi annettu neuvoston direktiivi (92/112/ETY).

Teollisuuspäästädirektiivissä säädetään yleiset puitteet suurten ja keskisuurten teollisuustoimintojen sekä merkittävien jätteenkäsittelylaitosten ja eläinsuojien ympäristönsuojelulle sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaiset päästöraja-arvot ja muita toimialakohtaisia erityisvaatimuksia suurille



polttolaitoksille, jätteenpolttolaitoksille, liuottimia käyttäville laitoksille ja titaanidioksiditeollisuudelle.

Keskeiset muutokset verrattuna aiemmin voimassa olleisiin direktiiveihin koskevat parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöä ja erityisesti sen täsmentämistä, että lupamääräyksissä määrättävät päästöraja-arvot on jatkossa valittava BAT-vertailuasiakirjojen BAT-päätelmien päästötasojen vaihteluväliltä. Lupamääräysten on muiltakin osin perustuttava BAT-päätelmiin, jos sellaiset on toimialalle hyväksytty. Lisäksi teollisuuspäästödirektiivissä tiukennetaan suurten polttolaitosten päästöraja-arvoja ja muita vaatimuksia, täsmennetään ja yhdenmukaistetaan muun muassa jätetoimintoja koskevia lupakynnyksiä jätedirektiivin kanssa, täsmennetään jätteenpolton soveltamisalaa sekä asetetaan maaperän suojelua koskien toiminnan alkamiseen liittyvä perustilaselvityksen laatimisvelvollisuus ja toiminnan päättymiseen liittyvät kunnostusvelvoitteet. Myös tarkkailua, valvontaa ja raportointia täsmennetään uusilla säännöksillä.

Kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumista koskevat säännökset pohjautuvat yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/EY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta annettuun direktiiviin (2003/35/EY). Kyseiseen direktiiviin verrattuna teollisuuspäästödirektiivissä täsmennetään kansalaisten tiedonsaantioikeuksia lupamenettelyn eri vaiheissa siten, että kansalaiset voisivat saada entistä enemmän tietoa lupapäätöksen perusteista koskien muun muassa BAT-vertailuasiakirjojen soveltamista, asetettuja päästöraja-arvoja, mahdollisia parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikan soveltamiseen liittyviä poikkeuksia. Nykyiseen yhteisölaainsäädäntöön verrattuna myös viranomaisten tekemän valvonnan suunnitelmallisuutta lisätään ja kansalaisten tiedonsaantioikeuksia täsmennetään koskemaan viranomaisvalvonnan tuloksia.

Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaa (2 artikla) kuuluvat merkittäviä ympäristöhaittoja aiheuttavat teollisuustoiminnot kokonaan tai tiettyä kapasiteettia suu-

remmat teollisuuslaitokset. Polttolaitosten luvanvaraisuuskynnys on säilytetty 50 megawattina, mutta toimialan yksiköitä koskevat yhteenlaskusäännöt laskevat soveltamisen useissa tapauksissa 15 megawattiin. Muut muutokset koskevat vuorokausituotannoltaan yli 600 m<sup>3</sup> puulevyteollisuutta, puunkyllästystoimintaa, elintarvike- ja rehu-teollisuutta sekä jäteveden käsittelyä varsinaisen toiminta-alueen ulkopuolisissa laitoksissa, joka ei kuulu yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetun neuvoston direktiivin 91/27/EY soveltamisalaa. Jätehuollon osalta soveltamisalaa ja käsitteitä on yhdenmukaistettu jätedirektiivin kanssa, minkä lisäksi luvanvaraisuus on laajennettu koskemaan myös jätteen esikäsittelyä polttoa tai rinnakkaispolttoa varten, kuonan ja tuhkan käsittelyä sekä metallijätteen paloittelua leikkurilla. Liuottimia käyttävistä laitoksista direktiivin soveltamisalaa kuuluvat myös luvanvaraisuuskynnysarvoa pienemmät laitokset, tosin luvanvaraisia laitoksia suppeampine velvoitteineen.

Direktiivin 3 artiklaan on koottu pääosin muuttumattomina aiempien direktiivien määritelmät siten, että ainoastaan selvästi vain yhtä toimialaa koskevat määritelmät on jätetty kyseistä toimialaa koskevaan lukuun. Tämän lisäksi direktiivin määritelmiin on lisätty muun muassa BAT-päätelmiä, BAT-vertailuasiakirjaa, BAT-päästötasoja, uutta tekniikkaa, vaarallisia aineita, perustilaraporttia ja eri tarkastustyyppejä koskevat määritelmät. Vaarallisia aineita koskeva määritelmä vastaa direktiiveissä 67/548/EY ja 1999/45/EY vaarallisten aineiden luokituksesta, pakkaamisesta ja merkinnöistä käytettyä määritelmää.

Teollisuuspäästödirektiivin keskeisin, kaikkia direktiivin soveltamisalaa kuuluvia laitoksia koskeva muutos koskee parhaan käyttökelpoisen tekniikan (Best available techniques, BAT) soveltamista lupaharkinnassa ja sen määrittelyn sitomista BAT-vertailuasiakirjojen keskeisiin tuloksiin eli BAT-päätelmiin (3 artiklan 11 ja 12 luetelmakohta). BAT-vertailuasiakirjat valmistellaan komission organisoimassa tietojen vaihdossa jäsenmaiden, teollisuuden ja ympäristöjärjestöjen välillä. BAT-päätelmistä tehtä-

vät päätökset hyväksytään komitologiame-  
nettelyssä (13 artikla).

Parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla tar-  
koitetaan tietyn toiminnan ja siinä käytettävien  
menetelmien tehokkainta ja edistyneintä  
astetta, joka osoittaa sellaiset tekniset ja käy-  
tännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat  
käytännön pohjaksi raja-arvoille ja muille lu-  
pamääräyksille, joilla on tarkoitus estää, tai  
milloin se ei ole mahdollista, vähentää pääs-  
töjä ja vaikutuksia ympäristöön. Tekniikoilla  
tarkoitetaan sekä käytettyjä menetelmiä että  
laitoksen suunnittelua, rakennetta, ylläpitoa,  
käyttöä ja tapaa, jolla sen toiminta pysäyte-  
tään. Käyttökelpoisilla tekniikoilla tarkoitetaan  
menetelmiä, jotka on kehitetty sellaisessa  
mittakaavassa, että niiden käyttö kyseisellä  
teollisuuden alalla on mahdollista taloudel-  
lisesti ja teknisesti kannattavalla tavalla kus-  
tannukset ja hyöty huomioon ottaen, riippu-  
matta siitä, ovatko nämä menetelmät kyseisessä  
jäsenvaltiossa käytössä tai tuotetaan  
niitä siellä, kunhan kyseinen toiminnanhar-  
joittaja voi käyttää niitä kohtuullisin ehdoin  
(3 artiklan 10 luetelmakohta).

Teollisuuspäästödirektiivin 4, 5, 14 ja 15  
artiklassa säädetään lupavelvollisuudesta ja  
luvan myöntämistä koskevista edellytyksistä.  
Direktiivissä luvan myöntämisen keskeisenä  
edellytyksenä on edelleen parhaan käyttökelpoi-  
sen tekniikan (BAT) soveltaminen (artikla  
14 artiklan 3 kohta). Toimivaltainen viran-  
omaisen lupamääräyksissä vahvistamat  
päästöjen raja-arvot eivät saa ylittää parhaaseen  
käyttökelpoiseen tekniikkaan liittyviä,  
BAT-päätelmiin sisältyviä päästötasoja, mut-  
ta niissä ei kuitenkaan määrätä tietyn tekniikan  
tai teknologian käyttämisestä (15 artiklan  
2 ja 3 kohta). Luvan tulee sisältää päästö-  
raja-arvot, vastaavat tunnusluvut tai tekniset toi-  
menpiteet sekä muut tarvittavat määräykset  
tarkkailuvelvoitteineen ympäristöhaittojen  
vähentämiseksi yhdenmystyksi. Yhdenmysty-  
llä tarkastelulla tarkoitetaan sitä, että lupaviran-  
omainen arvioi yhtä aikaa ilmaan, veteen ja  
maaperään joutuvia päästöjä, jätteitä, energia-  
ja materiaalitehokkuutta sekä ympäristö-  
toimien kustannustehokkuutta. Tällaisen tar-  
kastelun tavoitteena on vähentää ympäristö-  
haittoja kokonaisuudessaan. Jos toimivaltainen  
viranomainen antaa lupamääräyksiä sel-  
laisen parhaan käyttökelpoisen tekniikan pe-

rusteella, jota ei ole kuvattu asiaankuuluvissa  
BAT-päätelmissä, sen on muun muassa var-  
mistettava, että tällaisessa tekniikassa saavu-  
tetaan päästötasojen osalta sellainen ympäris-  
tönsuojelun taso, joka vastaa BAT-  
päätelmissä kuvattua parasta käyttökelpoista  
tekniikkaa (14 artiklan 5 kohta).

Toimivaltainen lupaviranomainen voi aset-  
taa laitokselle BAT-päätelmissä esitettyjä  
parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan ver-  
rattuna lievempiä päästöraja-arvoja, kuiten-  
kin ympäristölaatunormit huomioiden, vain  
siinä tapauksessa, että BAT-päätelmien mu-  
kaisten päästötasojen saavuttaminen johtaisi  
suhteettoman suuriin kustannuksiin ympäris-  
töhyötyihin verrattuna kyseessä olevan lai-  
toksen maantieteellisen sijainnin, sen teknis-  
ten ominaisuuksien tai paikallisten ympäris-  
töolojen vuoksi (15 artiklan 4 kohdan 1 ala-  
kohta). Tällöinkään raja-arvot eivät saa ylittää  
direktiivissä säädettyjä toimialakohtaisia  
päästöraja-arvoja. Ympäristölaatunormien  
noudattamiseksi toimivaltainen viranomainen  
voi asettaa myös ankarampia lupamääräyksiä  
kuin ne, jotka voidaan saavuttaa parasta käyt-  
tökelpoista tekniikkaa käyttämällä, ja jäsen-  
valtiot voivat vahvistaa sääntöjä tällaisten  
tiukempien ehtojen asettamisesta (14 artiklan  
4 kohta, 18 artikla). Toimivaltainen viran-  
omainen voi myös sallia tilapäisesti, enintään  
yhdeksän kuukauden ajaksi, poikkeamisen  
parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta, kun  
kysymyksessä on uusien tekniikoiden testaus  
ja käyttö (15 artiklan 5 kohta).

Vaihtoehtona tai lisänä BAT-  
vertailuasiakirjojen ja BAT-päätelmien käy-  
tölle lupamääräyksiä harkittaessa jäsenvaltiot  
voivat hyväksyä jotakin kansallista toimialaa  
koskevia yleisesti sitovia sääntöjä (General  
binding rules), jotka koskevat kaikkia toi-  
minnan aiheuttamia ympäristöhaittoja (3 ar-  
tiklan 8 luetelmakohta, 6 ja 17 artikla). Näiden  
lupamääräysten asettamisessa käytettävien  
normien on perustuttava BAT-päätelmissä  
esitettyihin parhaan käyttökelpoisen tekniikan  
mukaisiin päästötasoihin ja teknisiin  
tunnuslukuihin ja ne on päivitettävä parhaan  
tekniikan kehittymisen myötä.

Direktiivin 22 artiklassa säädetään laitok-  
sen sulkemisesta johtuvista velvoitteista eri-  
tyisesti maaperän ja pohjaveden suojeluun  
liittyen. Toiminnanharjoittajan on laadittava

perustilaselvitys ennen laitoksen toiminnan aloittamista, jos laitoksen toimintoihin liittyy merkityksellisten vaarallisten aineiden käyttö, tuotanto tai ympäristöön päästäminen. Tällöin on otettava huomioon myös mahdollinen laitoksen alueen maaperän tai pohjaveden pilaantuminen. Perustilaselvitystä hyödynnetään laitoksen toiminnan päättyessä lopullisesti sen arvioimiseksi, onko maaperän tai pohjaveden tila muuttunut toiminnan johdosta. Lisäksi 22 artiklan 3 kohdassa säädetään toiminnanharjoittajan velvoitteista toteuttaa tarvittavat toimet mahdollisen maaperän tai pohjaveden pilaantumisen johdosta alueen palauttamiseksi perustilaselvityksessä tarkoitettuun tilaan.

Teollisuuspäästädirektiivi sisältää säännökset toiminnanharjoittajan suorittamasta päästöjen, käytön ja ympäristövaikutusten tarkailusta ja raportoinnista valvontaviranomaisille sekä viranomaisen suorittamasta valvonnasta ja raportoinnista komissiolle. Toiminnanharjoittajan tulee tarkkailla laitoksen toimintaa lupamääräysten mukaisesti ja raportoida lupamääräysten täyttymisestä säännöllisesti, vähintään kerran vuodessa (14 artiklan 1 kohdan d alakohta) sekä ilmoittaa tapahtumista ja onnettomuuksista, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia, heti niiden tapahduttua valvovalle viranomaiselle (7 artikla). Toimivaltainen viranomainen määrittelee laitoksen alueella suoritettavan tarkkailun tiheyden laitoksen luvassa.

Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön laitosten ympäristötarkastuksia koskeva järjestelmä ja varmistettava, että kaikki laitokset kuuluvat ympäristötarkastussuunnitelmaan kansallisella, alueellisella tai paikallistasolla ja että suunnitelma päivitetään säännöllisesti. Toimivaltainen viranomaisen tulee valvoa laitoksen toimintaa suunnitelmallisesti ja säännöllisesti. Laitoskäynnit tulee tehdä vähintään kerran vuodessa tai riskiarvioinnin perusteella harvemmin, kuitenkin vähintään kerran kolmessa vuodessa (23 artikla). Sääntelyllä sisällytetään osaksi teollisuuspäästädirektiiviä Euroopan parlamentin ja Euroopan Unionin neuvoston suositus ympäristötarkastuksille asetettavista vähimmäisvaatimuksista (2001/331/EY), samalla näitä vaatimuksia täsmentäen. Jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, että komission saataville saate-

taan tiedot direktiivin täytäntöönpanosta ja tiedot päästöistä ja muista ympäristövaikutuksista sekä tiedot päästöjen raja-arvoista, parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta sekä myönnetyistä poikkeuksista koskien parhaaseen tekniikkaan perustuvia päästöraja-arvoja. Komissio vahvistaa komitologiamenettelyssä tarkemmin, mitä tietoja, missä muodossa ja miten usein jäsenvaltioiden tulee niitä toimittaa (72, 75 artikla).

Teollisuuspäästädirektiivin 21 artiklassa säädetään lupamääräysten tarkistamisesta ja tarpeen mukaan ajantasaistamisesta. Lupamääräykset on tarkistettava säännöllisesti, erityisesti silloin kun tekniikka mahdollistaa entistä alemmat päästöraja-arvot, kuitenkin aina viimeistään neljän vuoden kuluttua uusien toimialaa koskevien BAT-päätelmien hyväksymisestä, päästöjen lisääntyttä merkittävästi ja ympäristölaatumormien niin vaatiessa.

Direktiivin 27 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on tarvittaessa kannustettava uusien, erityisesti BAT-vertailuasiakirjoissa määritettyjen tekniikoiden kehittämistä ja soveltamista. Uusilla tekniikoilla tarkoitetaan teollisuuden toimintaa koskevaa uutta tekniikkaa, jolla kaupallisesti kehitettynä voidaan joko nostaa yleistä ympäristönsuojelun tasoa tai saavuttaa vähintään sama ympäristönsuojelun taso ja suuremmat kustannussäästöt kuin jo olemassa olevalla parhaalla käytössä olevalla tekniikalla (3 artiklan 14 luetelmakohhta).

Direktiivin 24 artiklassa säädetään kansalaisten oikeudesta muun muassa internetin välityksellä saada tietoja tehdyistä lupapäätöksistä, päätösten perusteluista ja valvontakäyntien tuloksista sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksista lupamenettelyihin.

Teollisuuspäästädirektiivin III–VI luvuissa säädetään toimialakohtaisia erityisvaatimuksia suurille polttolaitoksille, jätteenpolttolaitoksille, liuottimia käyttäville teollisuuslaitoksille ja titaanidioksiditeollisuudelle. Direktiivin III luvun polttolaitoksia koskevissa, erityissäännöksissä polttolaitoksien päästöjen raja-arvoja on ankaroitettu sekä uusien että vanhojen laitosten osalta. Lisäksi joitakin keskeisiä määritelmiä, kuten polttolaitoskonaisuuden käsitettä on täsmennetty, millä on vaikutusta direktiivin soveltamisalaan. Di-

rektiivin III luku sisältää useita joustoelementtejä (mm. huippukuormalaitosten, alle 200 MW:n kaukolämpölaitosten ja käytöstä poistuvien laitosten erityiskohtelu), jotka käytännössä siirtävät direktiivin vaikutuksia monella vuodella.

Jätteenpolttota koskevat vaatimukset on siirretty pääosin sellaisenaan teollisuuspäästödirektiivin IV lukuun. Direktiivissä kuitenkin täsmennetään säännösten soveltamisalaa aiempaan jätteenpolttodirektiiviin verrattuna kaasutetun jätteen osalta. Lisäksi jätettä käytäviä rinnakkaispolttolaitoksia koskevat vaatimukset ovat aikaisempaa ankarammat, mutta toisaalta joustoja päästöjen seurannassa ja mittauksissa on lisätty.

Teollisuuspäästödirektiivin liuottimia käyttäviä laitoksia koskeva V luku on sisällöltään hyvin pitkälle aiemman direktiivin mukainen. Näiden säännösten myötä teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan on tullut suuri määrä pienen ja keskisuuren teollisuuden toimintoja.

Titaanidioksidilaitoksia koskevien nykyisten kolmen direktiivin säännökset on yhdistetty teollisuuspäästödirektiivin VI lukuun. Samalla näitä laitoksia koskevat säännökset on päivitetty vastaamaan parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevia vaatimuksia. Lisäksi titaanidioksideollisuuden tarkkailuvaatimuksia on selkiytetty ja modernisoitu.

#### Jäteditrektiivi

Uudella jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/98/EY (jäljempänä jätedirektiivi) kumottiin aiempi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä (2006/12/EY, kodifioitu toisinto), vaarallisista jätteistä annettu neuvoston direktiivi 91/689/ETY sekä jäteöljyhuollosta annettu neuvoston direktiivi 75/439/ETY. Jäteditrektiivissä säädetään toimenpiteistä, joilla suojellaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä ehkäisemällä tai vähentämällä jätteen syntymisen ja jätehuollon aiheuttamia haittavaikutuksia sekä vähentämällä materiaalien käytöstä aiheutuvia kokonaisvaikutuksia ja parantamalla tällaisen käytön tehokkuutta. Direktiivin mukaan jätteen hyödyntämisessä ja loppukäsittelyssä on turvattava ihmisen ter-

veys ja suojeltava ympäristöä. Jäteditrektiivi on saatettu kansallisesta voimaan uudella jätelailalla.

Jäteditrektiivissä säädetään viisiportaisesta etusijajärjestyksestä (jätehierarkia), jonka mukaan jätelainsäädännössä ja -politiikassa on noudatettava seuraavaa järjestystä: ehkäiseminen, valmistelu uudelleenkäyttöön, kierätys, muu hyödyntäminen, loppukäsittely. Etusijajärjestyksestä voidaan kuitenkin poiketa silloin, kun se on elinkaariajattelun mukaisesti perusteltua tietyn jätteen syntymistä ja jätehuoltoa koskevien kokonaisvaikutusten tarkastelun perusteella. Jäteditrektiivissä selvennetään jätteen määritelmää ja pyritään sitä kautta yhdenmukaistamaan jäsenmaiden jäteditraktiikkaa. Direktiivin mukaan jätteen alkuperäisen tuottajan taikka nykyisen tai aiemman jätteen haltijan on aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vastattava jätehuollon kustannuksista. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että jätteen alkuperäinen tuottaja tai muu jätteen haltija huolehtii jätteen käsittelystä tai antaa käsittelyn kauppiaan tai jätteenkäsittelytoimia suorittavan laitoksen tai yrityksen taikka julkisen jätteiden kerääjän tehtäväksi.

Jäteditrektiivissä on säännökset jätettä käsittelevien laitosten tai yritysten luvista, poikkeuksista luvanvaraisuuteen, poikkeuksia koskevista edellytyksistä, toimijoiden rekisteröinnistä ja käsittelytoimien vähimmäisvaatimuksista. Jäsenvaltion myöntämä poikkeus luvanvaraisuudesta voi koskea laitoksen tai yrityksen oman vaarattoman jätteen loppukäsittelyä tuotantopaikalla taikka jätteen hyödyntämistä. Jätteenkeräysjärjestelmiin, joita ei pidetä yllä ammattimaisesti, ei direktiivin mukaan sovelleta rekisteröintiä koskevaa vaatimusta, koska niistä aiheutuu pienempi riski ja ne edistävät jätteen erilliskeräystä. Direktiivissä määritellään aiempaa tarkemmin jätehuollon suunnitteluvuorituksen kattavuus ja sisältö, minkä lisäksi siihen sisältyy säännökset jätehuollon seurannasta ja valvonnasta sekä jäsenvaltioiden määrittelyä seuraavista direktiivin rikkomisesta.

#### YVA-direktiivi

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (jäljempänä YVA-direktiivi) edellyttää ennakkollista

ympäristövaikutusten arviointijärjestelmää direktiivin liitteessä I mainituille laitoksille. Liitteessä II mainittujen laitosten ympäristövaikutukset tulisi lähtökohtaisesti myös arvioida, jos jäsenvaltiot katsovat niiden sitä edellyttävän. YVA-direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön YVA-lailla ja asetuksella. Maaliskuussa 1997 on annettu neuvoston direktiivi YVA-direktiivin muuttamisesta (97/11/EY), jonka johdosta YVA-lakia muutettiin ympäristövaikutusten arviointimenetelystä annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (267/1999) ja annettiin kokonaan uusi YVA-asetus (268/1999). Niin sanotulla osallistumisoikeusdirektiivillä (2003/35/EY) YVA-direktiiviä muutettiin erityisesti yleisön osallistumista sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskien.

YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että sellaisten hankkeiden, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaikutukset arvioidaan ja hankkeet saatetaan lupamenettelyyn. Hankkeella tarkoitetaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista sekä muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen. Arviointimenettelyn soveltamisalaa koskevassa direktiivin 4 artiklassa viitataan direktiivin liitteessä I lueteltuihin hankkeisiin, joiden osalta arviointi on tehtävä lähtökohtaisesti aina. Olemassa olevien toimintojen muutos- ja laajennushankkeet ovat myös arvioinnin piirissä, jos muutos tai laajennus (esimerkiksi kapasiteettilisäys) ylittää hankeluettelon raja-arvon. Hankeluettelon mukaisen arvioinnin lisäksi direktiivissä säädetään niin sanotusta harkinnanvaraisesta ympäristövaikutusten arviointivelvollisuudesta. Siinä jäsenvaltiot velvoitetaan määrittämään direktiivin liitteessä II mainittujen hankkeiden arviointivelvollisuus. Se voi tapahtua joko tapauskohtaisesti ja/tai raja-arvojen tai muiden valintaperusteiden mukaisesti. Harkinnanvaraisesti arvioitavien hankkeiden osalta jäsenvaltioille on jätetty liikkumavaraa. Harkintaa rajoittaa direktiivin määritelmä, jonka mukaan direktiivin liitteessä III vahvistetut perusteet on otettava huomioon tutkittaessa hankkeita tapauskohtaisesti tai vahvistettaes-

sa raja-arvoja tai valintaperusteita arviointivelvollisuuden määrittämiseksi.

#### Osallistumisoikeusdirektiivi

Yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivin 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY (jäljempänä osallistumisoikeusdirektiivi) liittyy tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen (SopS 121—122/2004, jäljempänä Århusin yleissopimus) ratifiointiin Euroopan yhteisössä. Direktiivillä on mukautettu yhteisön lainsäädäntö Århusin yleissopimuksen vaatimuksiin siltä osin kuin sopimuksessa on määräyksiä yleisön osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudesta. Direktiiviin sisältyy säännökset yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen, minkä lisäksi sillä muutettiin YVA-direktiiviä (85/337/ETY) ja IPPC-direktiiviä (96/61/EY) muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskien. YVA-lainsäädännön osalta direktiivi on pantu täytäntöön YVA-lain muutoksella (458/2006) ja siihen liittyvällä valtioneuvoston asetuksella ympäristövaikutusten arviointimenetelystä (713/2006).

Osallistumisoikeusdirektiivin 2 artiklassa säädetään yleisön osallistumisesta direktiivin liitteessä I lueteltujen suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen. Luettelo käsittää kaikkiaan kuudessa yhteisön ympäristödirektiivissä säädettyjä suunnitelmia ja ohjelmia, joista neljä koskee eri jätedirektiiveissä (75/442/ETY, 91/157/ETY, 91/689/ETY ja 94/62/EY) tarkoitettuja suunnitelmia tai ohjelmia. Lisäksi artiklaa sovelletaan vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetussa neuvoston direktiivissä 91/676/ETY ja ilmanlaadun arvioinnista annetussa neuvoston direktiivissä 96/62/EY tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin.

Osallistumisoikeusdirektiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, et-

tä yleisölle tiedotetaan ehdotuksista suunnitelmiksi tai ohjelmiksi ja että yleisöllä on oikeus esittää niistä mielipiteensä. Osallistumisen tulokset on otettava asianmukaisella tavalla huomioon ja hyväksytyistä suunnitelmista tai ohjelmista on tiedotettava yleisölle. Yleisöllä tarkoitetaan artiklassa yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä sekä näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. Kansallisesti on määriteltävä se yleisö, jolla on oikeus osallistua menettelyyn direktiivin tarkoittamissa asioissa. Direktiivin kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi erityisesti sen 2 artiklan osalta täydennettiin ympäristönsuojelulain 26.1 §:n säännöstä yleisön osallistumista eräiden ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun. Toisin kuin tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2001/42/EY), osallistumisoikeusdirektiivin mukaisten suunnitelmien tai ohjelmien tarkoituksena ei pääsääntöisesti ole luoda puitteita hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

#### Vesipolitiikan puitedirektiivi

Vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY (jäljempänä vesipolitiikan puitedirektiivi) ensisijaisina tavoitteina 1 artiklassa mainitaan vesiekosysteemien ja niistä riippuvaisten maaekosysteemien ja kosteikkojen huononemisen estäminen, suojeleminen ja parantaminen, kestävä vedenkäytön edistäminen sekä tulvien ja kuivien kausien vaikutusten lieventäminen. Täyttämällä nämä ensisijaiset tavoitteet direktiivillä pyritään myös välillisesti vaikuttamaan vesivarojen laadullisesti ja määrällisesti riittävään saantiin, alue- ja merivesien suojeluun, asiaan liittyvien kansainvälisten sopimusten tavoitteiden saavuttamiseen sekä vaarallisten aineiden päästöjen asteittaiseen vähentämiseen.

Vesipolitiikan puitedirektiivin nojalla jäsenvaltioiden ja siten myös yhteisön kaikki pinta- ja pohjavedet saatetaan yhdenmukaisen tarkastelun piiriin. Samalla asetetaan yleiseksi tavoitteeksi, ettei vesien tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Kokonaistarkastelua varten jäsenvaltioiden

tulee muodostaa vesistöalueista koostuvia vesipiirejä. Vastaavasti valtioiden välisen rajan ylittävien vesien kokonaistarkastelun aikaansaamiseksi tulee muodostaa osallisten jäsenvaltioiden yhteisiä, kansainvälisiä vesienhoitoalueita. Keskeisessä asemassa ovat ympäristötavoitteet, joiden saavuttamiseksi tarkoitettut toimenpiteet kuvataan hoitosuunnitelmassa ja toimenpideohjelmassa. Asiallisesti kysymys on jäsenvaltiota sitovista tavoitteista, joiden saavuttamista varten on luotava toimiva kontrollijärjestelmä. Ympäristötavoitteet kohdistuvat kolmeen ryhmään eli pintavesiin, pohjavesiin ja rekisteröitäviin suojelualueisiin, ja ne kohdennetaan hoitosuunnitelmassa yksilöitäviin vesimuodostumiin. Yhtenä tavoitteena pintavesien osalta on prioriteettiaineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentäminen. Tätä varten komissio voi vahvistaa, mitä aineita on pidettävä prioriteettiaineina ja mitä ympäristönsuojelutoimia on tehtävä. Vaarallisiksi luokiteltujen prioriteettiaineiden päästöt tulee kokonaan lopettaa.

Puitedirektiivin tavoitteena on myös osaltaan turvata vesivarojen kestävä käyttö. Direktiivissä yhdistetään vesienkäytön määrällinen ohjaus vesien laadun sääntelyyn. Puitedirektiivi ei suoraan ratkaise erilaisten hankkeiden tai toimintojen sallittavuutta, vaan asettaa vesien tilalle tavoitteet ja vaatimukset. Suojelutavoite käsittää paitsi päästöjen vähentämisen myös vesivarojen turvaamiseksi tarpeellisten suojelumekanismien ylläpidon. Juomaveden laadun turvaaminen on yksi puitedirektiivin keskeisistä tavoitteista. Erityisten toimenpiteiden kohteena ovat vesimuodostumat, jotka on otettu tai jotka on tarkoitus ottaa juomavesikäyttöön. Vesipolitiikan puitedirektiivin eräänä tavoitteena on saattaa samaan asemaan piste- ja hajakuormituksesta vesiin kohdistuvat vaikutukset.

Direktiivin täytäntöönpanon mahdollisia ohjauskeinoja ovat hoitosuunnitelma ja toimenpideohjelma. Hoitosuunnitelma on yhteisön kannalta yhteenveto ja raportointiväline, johon sisältyvät vesien ominaisuudet ja kuormitustekijät, seurantatiedot sekä tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Toimenpideohjelmasta tulee ilmetä hallinnolliset ja muut keinot, joilla ympäristötavoitteet on tarkoitus saavuttaa. Direktiivi ei edellytä oh-

jelmalta välitöntä sitovuutta tai ohjausvaikutusta, vaan lailla tai viranomaisen päätöksellä vahvistetut ympäristötavoitteita toteuttavat toimenpiteet voivat toteutua myös suoraan lainsäädännön välityksellä. Toimenpideohjelma ei velvoita yksityisiä toiminnanharjoittajia, vaan ainoastaan viranomaisia näiden päättäessä toimenpiteistä. Vaikutus päätöksentekoon on kuitenkin osoitettava säädösta-solla. Toimenpideohjelman ohella on laadittava vesien tilan seurantaohjelmia, jotka käsittelevät eri vesien tilan ja suojelun seurannan.

Direktiivi edellyttää, että vesien hyvä ekologinen ja kemiallinen tila saavutetaan vuoteen 2015 mennessä. Puitedirektiivi kumoaa asteittain aiemmat keskeisimmät vesiä koskevat aine- ja toimintakohtaiset direktiivit. Direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla ja sen nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla vesienhoitoalueista ja vesienhoidon järjestämisestä.

#### Ympäristölaatudirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/105/EY ympäristölaatunormeista vesipolitiikan alalla, neuvoston direktiivien 82/176/EY, 83/513/EY, 84/156/EY, 84/491/EY ja 86/280/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY muuttamisesta (jäljempänä ympäristölaatudirektiivi) täydentää vesipuitedirektiiviä ja siihen sovelletaan vesipuitedirektiivissä säädettyjä määri-telmiä.

Ympäristölaatudirektiivissä asetetaan ympäristölaatunormit 41 aineelle tai aineryhmälle, jotka ovat vaarallisia (ns. vaaralliset prioriteettiaineet) tai haitallisia (ns. prioriteettiaineet ja tietyt muut pilaavat aineet) vesiympäristössä. Ympäristölaatunormeja on sovellettava pintavesimuodostumiin sisämaassa ja rannikkovesissä. Asetetut ympäristölaatunormit määrittävät hyvän kemiallisen tilan pintavesimuodostumissa. Selvitykset, mukaan luettuina niitä koskevat viitejaksot, on esitettävä vesienhoitosuunnitelmissa. Direktiivi mahdollistaa poikkeamisen ympäristölaatunormien noudattamisesta rajat ylittävän pilaantumisen eli niin sanotun kaukokul-

keuman tapauksessa. Direktiivin mukaan yhden tai useamman aineen pitoisuudet voivat myös tietyin edellytyksin ylittää kyseisiä aineita koskevat ympäristölaatunormit päästölähteiden läheisyydessä, jos ylitys ei vaikuta siihen, että muu osa pinta-vesimuodostumasta on kyseisten normien mukainen. Tällaisissa tapauksissa voidaan määrittää sekoittumisvyöhykkeitä.

Ympäristölaatudirektiivi velvoittaa järjestämään sedimenttiin tai eliöstöön kerääntyvien tiettyjen aineiden seurannan kyseisten aineiden pitoisuuksien pitkäaikaisten muutos-suuntien arvioimiseksi. Toteutettavin toimenpitein on varmistettava, että kyseisten aineiden pitoisuudet sedimentissä ja /tai eliöstössä eivät nouse merkittävästi. Ympäristölaatudirektiivi velvoittaa vesipuitedirektiivin 5 ja 8 artiklan sekä asetuksen (EY) N:o 166/2006 mukaisesti kerättyjen tietojen ja muiden saatavilla olevien tietojen perusteella laatimaan selvityksen sekä mahdollisuuksien mukaan kartat prioriteettiaineiden ja tiettyjen pilaavien aineiden päästöistä ja häviöistä vesienhoitoalueittain, mukaan luettuna niiden pitoisuudet sedimenteissä ja eliöstössä.

Ympäristönsuojeluasetuksen 3 §:n mukaan on haettava ympäristönsuojelulain 29 §:n nojalla ympäristölupaa, jos toiminnassa päästetään vesiin tai vesihuoltolaitoksen viemäriin asetuksen liitteessä 1 mainittuja aineita. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos toiminnanharjoittaja voi osoittaa, että päästö sisältää niin vähäisen määrän kyseisiä aineita, ettei niiden päästämisestä aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa eikä haittaa vesihuoltolaitoksen toiminnalle. Lisäksi ympäristönsuojelulain nojalla luvanvaraisten toimintojen tarkkailusuunnitelmissa (ympäristönsuojelulaki 46 § 4 momentti) tulee huomioida vesiin joutuvien vaarallisten aineiden tarkkailuvaatimukset.

Ympäristölaatudirektiivi on toimeenpantu kansallisesti täydentämällä ja muuttamalla valtioneuvoston asetusta vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (jäljempänä vaarallisten aineiden asetus). Lisäksi ympäristölaatudirektiivin toimeenpanemiseksi on tehty tarvittavia muutoksia valtioneuvoston asetukseen vesienhoidon järjestämisestä (jäljempänä vesienhoitoasetus). Ympäristönsuojelulain 56 §:n nojalla voidaan soveltaa vaarallisten aineiden asetukseen si-

sältyviä, jo myönnetyn luvan määräystä ankarampia säännöksiä luvan estämättä, tai luvan määräyksiä voidaan myös muuttaa lain 58 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

#### Ympäristövastuudirektiivi

Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY (jäljempänä ympäristövastuudirektiivi) velvoittaa jäsenvaltioita säätämään toimenpiteistä, joilla ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvat merkittävät vahingot ehkäistään ja korjataan sekä niistä periaatteista, joiden perusteella vastuu vakavien ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta määräytyy. Ympäristövahingoilla tarkoitetaan suojeltaville lajeille ja luontotyypeille sekä vesille ja maaperälle aiheutuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Suojellut lajit ja luontotyypit on direktiivissä edelleen määritelty viittaamalla luonto- ja lintudirektiivin liitteissä lueteltuihin lajeihin ja luontotyypeihin, joiden suotuisaa suojelun tasoa direktiivi pyrkii turvaamaan.

Direktiivin tarkoittaman ympäristövahingon tai sen välittömän uhan aiheuttaja on velvollinen joko itse estämään tai korjaamaan aiheuttamansa vahingon tai, jos viranomaisen toteuttaa tarpeelliset ehkäisemis- tai korjaamistoimenpiteet, vastaamaan näistä aiheutuneista kustannuksista (5, 6 ja 8 artiklat). Direktiiviä sovelletaan ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta. Nämä ovat toimintoja, joilta edellytetään jokin yhteisön ympäristölainsäädännön mukainen lupa tai hyväksyntä. Sellaisia ovat esimerkiksi suuret teollisuuslaitokset, jätteiden käsittely sekä vaarallisiin aineisiin, kasvinsuojeluaineisiin, biosidituotteisiin ja geneettisesti muunnettuihin organismeihin liittyvät toiminnot. Tällaisten toimintojen harjoittajat ovat ankarassa eli tuottamuksesta riippumattomassa vastuussa toiminnasta aiheutuvasta ympäristövahingosta. Suojelluille lajeille ja luontotyypeille aiheutetusta vahingosta vastaa kuitenkin jokainen ammatillista toimintaa harjoittava, jos on toiminut tuottamuksellisesti.

Ankaraan vastuuseen voidaan kansallisesti säätää lievennyksiä. Edellytyksenä on tällöin, että ympäristövahingon aiheuttanut päästö tai tapahtuma on kansallisen lain mukaisesti myönnetyn luvan sallima ja vastaa lupaehtoja tai vahinko on johtunut päästöstä tai toiminnasta, jota ei tapahtuma-aikaisen tiedon perusteella pidetty haitallisena (8 artiklan 4 kohta). Lisäksi toiminnanharjoittajan on osoitettava, ettei hän ole toiminut tuottamuksellisesti.

Direktiivissä on lisäksi säännökset kustannusvastuun jakautumisesta useiden vahingon aiheuttajien tai tuotteen valmistajan ja käyttäjän kesken (9 artikla), vastuun vanhentumisajasta (10 artikla), toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä (11 artikla), asianosaisten ja ympäristöjärjestöjen vireillepano- ja muutoksenhakuoikeudesta (12 ja 13 artikla), vakuutuksista ja muista vakuuksista (14 artikla) sekä jäsenvaltioiden yhteistyöstä yli rajojen ulottuvissa ympäristövahingoissa (15 artikla). Direktiivi on luonteeltaan minimidirektiivi, joten se ei estä kansallisesti pitämästä voimassa ankarampia säännöksiä ympäristövastuusta tai säätämästä direktiiviä ankarammasta vastuusta. Direktiivi on täytäntöön pantu lailla eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009). Kyseisen lain säätämisen yhteydessä ympäristönsuojelulakiin lisättiin säännökset toiminnanharjoittajan pilaantumisen torjuntavelvollisuudesta (5 § 2 momentti), joka kohdistuu direktiivin tarkoittamaan pinta- tai pohjavedelle ja maaperälle aiheutuneeseen tai välittömästi uhkaavan vahinkoon. Lisäksi ympäristönsuojelulakiin lisättiin säännökset viranomaisen velvollisuudesta määrätä toiminnanharjoittaja ryhtymään toimenpiteisiin vesistön merkittävän pilaantumisen ja luontovahingon korjaamiseksi sekä tällaista vahinkoa koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta (84 a-c §).

#### Päästökauppadirektiivi

Euroopan yhteisön laajuisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (jäljempänä päästökauppadirektiivi) myötä yhteisön sisäinen päästökaupparjestelmä käynnistyi vuoden 2005 alussa. Päästökauppadirektiivi



luo yhteisön laajuiset markkinat päästöoikeuksille ja sen tarkoituksena on, että päästökauppajärjestelmään kuuluvien toimialojen päästöt pysyvät kansallisissa päästöoikeuksien jakosuunnitelmissa määritellyn kokonaispäästömäärän rajoissa.

Päästöoikeuksien jako perustuu vuosina 2005—2012 komission hyväksymään kansalliseen päästöoikeuksien jakosuunnitelmaan. Yksi päästöoikeus vastaa yhtä hiilidioksiditonnia. Kansallinen jakosuunnitelma laaditaan kausittain. Ensimmäinen kausi oli 2005—2007 ja toinen Kioton pöytäkirjan mukainen velvoitekausi 2008—2012. Komission hyväksynnän jälkeen jäsenvaltiot ovat myöntäneet päästöoikeudet kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle. Päästökauppajärjestelmään kuuluvilla laitoksilla tulee olla toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa kasvihuonekaasupäästöjen päästämiseksi ympäristöön. Lupaan liittyy päästöjen seuranta- ja raportointivelvollisuuksia sekä velvoite palauttaa vuosittain toimivaltaiselle viranomaiselle päästöoikeusmäärä, joka vastaa laitoksen edellisen kalenterivuoden päästöjä. Jos toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia vähemmän kuin todellisia päästöjä, sen on ostettava päästöoikeuksia markkinoilta. Jos taas toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia enemmän kuin todellisia päästöjä, se voi myydä päästöoikeuksia tai säilyttää niitä tulevaa käyttöä varten.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/29/EY direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi tuli voimaan kesäkuussa 2009. Direktiivi koskee kahdeksaan vuoteen pidennettyä päästökauppapakautta 2013—2020 ja myös vuoden 2020 jälkeistä aikaa. EU:n riippumaton 20 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasosta toimeenpannaan ja jaetaan EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvien laitosten eli päästökauppasektorin ja päästökauppasektorin ulkopuolisten päästölähteiden eli ei-päästökauppasektorin kesken. Päästökauppadiirektiivin muuttamisesta annetun direktiivin mukainen unionin tasoinen vähennystavoite päästökauppasektorille on 21 prosentin vähennys vuoden 2005 tasosta vuoteen 2020

mennessä. Päästökaupan ulkopuolisia sektoreita koskeva vähennysvelvoite on EU-tasolla 10 prosenttia vuoden 2005 tasoon verrattuna. Päästökauppakaudelta 2008—2012 käyttämättä jääneet päästöoikeudet voidaan voimassaolevan direktiivin mukaisesti siirtää kaudelle 2013—2020. Lisäksi direktiivissä on säännöksiä hankemekanismin käytöstä kaudella 2013—2020. Päästökauppadiirektiivin soveltamisala laajenee ja lisäksi siihen tehdään muita tarkistuksia koskien vuoden 2013 jälkeistä aikaa.

#### Päästökattodirektiivi

Tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/81/EY (jäljempänä päästökattodirektiivi) tuli voimaan 27.11.2001. Direktiivi asettaa yhteisön alueella happamoitumista, rehevöitymistä ja otsonin muodostusta aiheuttaville kunkin jäsenvaltion päästöille enimmäismäärät, jotka eivät saa ylittyä vuodesta 2010 alkaen. Nämä niin sanotut päästökattot koskevat rikkidioksidia (SO<sub>2</sub>), typen oksideja (NO<sub>x</sub>), haihtuvia orgaanisia yhdisteitä (VOC) (metaania lukuun ottamatta) ja ammoniakia (NH<sub>3</sub>).

Päästökattodirektiivin valmisteluvaiheessa laadittiin laskelmat päästöjen vähentämiseksi siten, että asetetut tavoitteet happamoitumisen ja alailmakehän otsonin osalta saavutetaan koko yhteisön alueella vuoteen 2010 mennessä. Lähtökohtana olivat arvio vuoden 1990 päästötasosta, tiedot olemassa olevista ja ehdotetuista yhteisön säädöksistä sekä kansalliset lainsäädännöt ja strategiat. Maa-kohtaisesti asetettujen päästökattojen tarkoituksena on saavuttaa yleisesti ottaen yhteisötasolle määritellyt happamoitumisen ja alailmakehän otsonin välitavoitteet sekä vähentää maaperän rehevöitymistä, parantaa ilmanlaatua ja pienentää vesien ilmakehän ravinnekuormitusta sekä vähentää yhteisön alueella ympäristöön kohdistuvaa kuormitusta ja kansalaisten altistumista ilman epäpuhtauksille. Jäsenvaltiot voivat valita kustannustehokkaimmat tavat täyttää päästökattodirektiivin velvoitteet. Direktiivin tavoitteena oli varmistaa, että vuoteen 2010 mennessä Euroopan yhteisön (EU-15) rikkidioksidipäästöt vähentyvät neljäsosaan, typenoksidipäästöt ja

haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöt puolittuvat ja ammoniakkipäästöt vähentyvät lähes viidenneksen vuoden 1990 määriin verrattuna.

Päästökattodirektiivin 6 artiklan mukaan jäsenmaiden oli laadittava 1 päivään loka-kuuta 2002 mennessä kansallinen ohjelma päästöjen vähentämiseksi asteittain siten, että direktiivin liitteessä I mainitut päästökätkat alitetaan vuoteen 2010 mennessä. Komissiolle toimitettavaan ohjelmaan oli sisällytettävä tiedot hyväksytyistä ja suunnitelluista politiikoista ja toimenpiteistä sekä määrälliset arviot niiden vaikutuksista päästöihin vuonna 2010. Valtioneuvosto hyväksyi ympäristönsuojelulain 26 §:n nojalla yleisistunnossaan 26 päivä syyskuuta 2002 ohjelman direktiivin 2001/81/EY toimeenpanemiseksi (Ilmansuojeluohjelma 2010). Ohjelman valmistelusta vastannut työryhmä katsoi, että Suomen velvoitteiden toimeenpanemiseksi riittäisivät jo toteutetut tai suunnitellut ilmansuojelua edistävät toimet. Tästä syystä direktiivin toimeenpanon edellyttämä Suomen kansallinen ohjelma perustuu pääosin kuvaukseen olemassa olevista ja aikaisemmin suunnitelluista toimenpiteistä sekä lähellä ohjelman valmistelua voimaan tulevan yhteisöainsäädännön täytäntöönpanosta. Ohjelma sisältää suunnitelman päästöjen vähentämiseksi energiantuotannossa, liikenteessä, maataloudessa ja teollisuudessa sekä toimet työkoneiden, huviveneiden ja pienpolton päästöjen vähentämiseksi.

Ohjelman toteutumista arvioidaan ympäristöministeriön laatiman yhteenvedon perusteella. Yhteenvedossa arvioidaan mahdollisuuksia täyttää päästökattodirektiivin mukaiset Suomen päästöjen vähentämisveloitteet ja esitetään mahdollisesti tarvittavat jatko-toimet. Ympäristöministeriö voi tiedottaa seurannasta esimerkiksi seurantaryhmän kautta. Direktiivissä vaaditulla tavalla Euroopan komissiolle toimitettiin vuonna 2006 arviointiraportti päästökattodirektiivin täytäntöönpanon seurannasta ja direktiivin tarkoittaman kansallisen ohjelman mahdollisesta tarkistamisesta. Ympäristöministeriö laatiman raportin mukaan päästökehitys on ollut Suomessa riittävä direktiivin velvoitteiden saavuttamiseksi.

## 2.4 Nykytilan arviointi

Viime vuosina on tapahtunut monia sellaisia muutoksia, jotka aiheuttavat tarpeen tarkastella ja muuttaa ympäristönsuojelulakia. Ympäristönsuojelulain voimassaolon aikana Euroopan unionin ympäristöä koskeva lainsäädäntö on kehittynyt merkittävästi. Monilta osin ympäristönsuojelulaki on keskeinen väline EU:n säädösten vaatimusten saattamiseksi kansalliseen lainsäädäntöön. Kansalliselle sääntelylle on jäänyt entistä vähemmän tilaa. Lain uudistamistarpeeseen vaikuttaneita syitä tarkastellaan ohessa yksityiskohtaisemmin.

Ympäristönsuojelulaki on ollut voimassa runsaat 12 vuotta. Lain ohjausjärjestelmän peruseriaatteita ovat ympäristönsuojelulain mukaisten toimintojen ympäristövaikutusten tarkastelu kokonaisuutena ja lupamääräysten asettaminen sellaiselle tasolle, joka on saavutettavissa parhaalla käyttökelpoisella teknikalla sekä laitospöytäisten teknisten ja paikallisten ympäristöolosuhteiden erityispiirteiden huomioonottaminen.

Lain toimivuutta ja vaikuttavuutta on ympäristöhallinnossa seurattu tiiviisti. Tehtyjen selvitysten mukaan nykyinen lupajärjestelmä on, siirtymäajan vaikeuksista huolimatta, toiminut suhteellisen hyvin. Teollisuuspäästödirektiiviä edeltävän, niin sanotun IPPC-direktiivin täytäntöönpanoaikataulun vuoksi sen soveltamisalaan kuuluvien laitosten (nykyään vähän alle 800 toimivaa laitosta) luvat edellytettiin käsiteltäväksi ympäristönsuojelulain vaatimusten mukaisesti 30 päivään loka-kuuta 2007 mennessä. Myös ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantuloa annettun lain (113/2000) mukaisten ilmoitusten käsittely ja tätä kautta lupakäsittelyyn siirtyneiden laitosten lupahakemukset kuormittivat hallintoa aikaisemmin. Valtion tuottavuusohjelman (nykyään valtion vaikuttavuus- ja tuottavuusohjelma) toteuttaminen vähentää lupatoiminnan ja ympäristövalvonnan voimavaroja, mikä edellyttää toiminnan suunnasta aikaisempaa tehokkaammin olemassaoleviin asioihin ja myös sen pohtimista, miten tätä suunnasta voidaan tukea lainsäädännön keinoin.

Nykyisin valtion lupaviranomaisena toimivat aluehallintovirastot. Niihin virastoihin, joiden alueella on paljon toimintoja, on syntynyt luparuuhkia. Luparuuhkat on kuitenkin pystytty hoitamaan siten, etteivät käsittelyajat ole ainakaan uuden toiminnan osalta kohtuuttomasti pidentyneet. Lupaviranomaisen suuri määrä on aiheuttanut vaikeuksia taata samantyyppisten laitosten vertailukelpoiset ympäristönsuojeluvaatimukset erityisesti kunnissa, vaikka koulutusta uudesta lainsäädännöstä on järjestetty laajalti. Valtion lupaviranomaisissa siirtyminen neljän viranomaisen hallintoon aluehallintouudistuksen myötä on ollut omiaan vaikuttamaan päätöksiä yhtenäistävasti.

Suurin osa ympäristölupahakemuksista käsitellään kunnissa. Ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton selvitysten mukaan pienimmät kunnat (alle 10 000 asukasta) ovat olleet vaikeuksissa käsitellessään uuden ympäristölainsäädännön mukaan tehtäviä ympäristölupahakemuksia. Kuntien ympäristöhallinnon rakenteen vuoksi pieniltä kunnilta on usein puuttunut asiantuntemusta ja voimavaroja ympäristölupahakemusten laadukkaan käsittelyn varmistamiseksi. Kunnissa tapahtuva rakenteellinen kehitys ja kuntien tehostuva yhteistyö voi vaikuttaa myönteisesti siihen, miten kunnissa kyetään hyödyntämään voimavaroja ja asiantuntemusta ympäristölupa-asioissa.

Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen ovatkin tärkeitä kehittämiskohteita hallinnon tuottavuuden, palvelukyvyn ja vaikuttavuuden osalta. Valtion ympäristölupahallinnon kehittämisestä on tehty lukuisia selvityksiä. Myös Eduskunnan tilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota lupahallinnon tehokkuuden kehittämiseen ja lupamääräysten yhtenäisyyteen (Valtion tilintarkastajien kertomus K 16/2005 vp).

Lupajärjestelmän arvioinnissa ja kehittämisessä on kiinnitettävä huomiota mahdollisuuksiin järjestelmän keventämiseksi nostamalla lupanhakukynnystä, lisäämällä niin sanottua normiohjausta luvan sijasta, hyödyntämällä lupamenettelyä hallinnollisesti keveämpää ilmoitusjärjestelmää (ml. informatiiviset, rekisteröinnin kaltaiset ilmoitukset) sekä kehittämällä valvontaa. Lupajärjestelmän keventämiselle perustuslain ympäristö-

perusoikeus asettaa kuitenkin omat rajoituksensa. Hallinnon toiminnan kannalta tehokasta keventämistä voivat olla vain sellaiset toimet, joissa luvanvaraisuutta karsitaan poistamalla toimintoja luvanvaraisten laitosten luettelosta tai siirtymällä sellaisiin menettelyihin, joissa menettelyn päätteeksi ei tehdä hallintopäätöstä. Päätösmenettelyissä on aina jo hallintolain yleisten periaatteidenkin mukaisesti noudatettava hyvän hallinnon periaatteita ja pääsääntöisesti muun muassa kuuluttava niitä, joiden oikeuksia asia saattaa koskea.

Vuonna 2010 toteutetulla ympäristönsuojelulain muutoksella eräissä lain soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa siirryttiin lupamenettelystä rekisteröintimenettelyyn, jossa ei tehdä päätöstä vaan toiminta kirjataan tulevaa valvontaa varten viranomaisen rekisteriin. Näille toiminnoille säädettiin samanaikaisesti ympäristönsuojeluvaatimukset valtioneuvoston asetuksella, mikä käytännössä merkitsi luvan korvautumista asetuksen vaatimuksilla. Uudistuksen arvioitiin yhtenäistävän ja joissain tapauksissa parantavan ympäristönsuojelun tasoa rekisteröinnin piirissä olevilla toimialoilla. Rekisteröintimenettelyä koskevien säännösten toimivuus ja vaikuttavuus on paraikaa erillisen selvityksen kohteena.

Tässä hallituksen esityksessä on kuitenkin vain varsin rajoitetusti voitu ehdottaa muutoksia, jotka liittyvät lupa- tai muiden menettelyiden keventämiseen, koska ehdotuksen valmistelu on jouduttu toteuttamaan hyvin kiireisellä aikataululla teollisuuspäästödirektiivin siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön.

Ympäristönsuojelulain toimeenpanon valvonta on todettu puutteelliseksi. Tähän vaikuttavat erityisesti valvontavoimavarojen vähäisyys ja ongelmat valvonnan suunnitelmallisuuden hyödyntämisessä. Ympäristönsuojelulain mukaisia valvonta- ja pakkokeinoja ei käytetä täysimääräisesti lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi. Valvontaviranomaisilla on kuitenkin käytössä monipuolisia valvonta- ja pakkokeinoja, joilla voitaisiin oikea-aikaisesti ja tehokkaasti puuttua todettuihin laiminlyönteihin. Valvonnassa on koettu ongelmaksi se, ettei voimavarojen turvaamiseksi voida periä maksuja suoritetuista

valvontatoimista. Useilla vastaavilla hallinnonaloilla, erityisesti kunnissa, valvonnan maksullisuus on ollut jo pitkään käytössä. Tällöin on myös pelkona, että valvontaa ja sen voimavaroja kunnissa suunnataan erityisesti näille aloille. Valvonnan tehostaminen, suunnitelmallisuuden, riskiperusteisuuden ja maksullisuuden kautta, on tarpeen, jotta lainvastaisesta toiminnasta kiinni jäämisen riski olisi riittävän suuri.

Ympäristönsuojelulain asetuksenantovaltuuksia on tarkasteltu ja täsmennetty uuden perustuslain mukaisiksi vain osittain vuoden 2000 jälkeen toteutettujen lainmuutosten yhteydessä. Ympäristönsuojelulakia on siksi tarpeen tarkastella kauttaaltaan sen varmistamiseksi, että säädöshierarkia ja lain asetuksenantovaltuudet ovat perustuslain mukaisia.

Ympäristönsuojelulaissa tarkoitetut pilaantumisseuraukset ovat ympäristöluvan myöntämiseen ja ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoituskriteerinä. Nämä pilaantumisseuraukset voivat näin ollen olla ainoastaan päästöistä aiheutuva luonnonarvoja kohtaava haitallinen muutos, jollaiseksi ei katsota ympäristölupahakemuksen mukaisen toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta aiheutuvia muutoksia alueen luonnonarvoihin, maisemaan tai riistakantoihin. Tämän tulkinnan on omaksunut myös korkein hallinto-oikeus, joka on useasti linjannut, että ympäristönsuojelulaki ei mahdollista hankkeen toteuttamis- tai toiminta-alueen luonnonarvojen huomioon ottamista, jollei kysymys ole luonnonsuojelulain mukaan kohdennetusti suojelluista luonnonarvoista tai jollei oikeusvaikutteinen kaava ole luvan myöntämisen esteenä (esimerkiksi turvetuotantoa koskevat ratkaisut KHO 2005:27 ja KHO 2010:32).

Vaikka luonnonsuojelulaissa säädetään ja oikeusvaikutteisissa kaavoissa määrätään varsin kattavasti luonnonarvojen huomioon ottamisesta, tulee osa hankkeista käsitellyksi ainoastaan ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa, eivätkä toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta johtuvat vaikutukset tällöin tule arvioinnin kohteeksi. Tilanne voi olla käsillä kaikissa hanketyypeissä; hankkeen luonnonarvojen heikentymistä rakentamis- ym. töiden seurauksena ei voida ottaa huomioon silloinkaan, kun perustetaan

esimerkiksi teollisuuslaitos tai jätteenkäsittelyalue. Edellä mainittujen hankkeiden sijoittaminen vaatii kuitenkin lähes aina maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavaa, jolloin luonnonarvoja koskevat kysymykset on tullut selvittää jo kaavan laatimisen yhteydessä. Ympäristöluvan myöntäminen erityisesti asemakaavan vastaisesti ei ole mahdollista. Käytännössä luontoarvojen huomioon ottamisen vaikeus on tullut käsille tavallimmin ja vaikutuksiltaan laaja-alaisimmin soiden ottamisessa turvetuotantoon. Turvetuotantohankkeita koskevat lupapäätökset ovat hyvin yleisesti valitusten kohteina: aluehallintovirastoissa vuosina 2011–2012 tehdyistä 160 turvetuotantopäätöksestä valitettiin noin 45 prosentissa tapauksista. Hallinto-oikeuden turvetuotantoa koskevista päätöksistä taas on valitettu noin 50 prosentissa tapauksista. Vuonna 2012 aluehallintovirastoissa on vireillä noin 240 turvetuotantoa koskevaa asiaa, joista 2/3 osaa (noin 180) on kokonaan tai osittain uusia alueita. Näistä noin 70 on sellaista, jotka ovat luonnonarvojen perusteella merkityksellisiä. Aluehallintovirastoissa, hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä noin 110 turvetuotantoasiaa, joissa on kyse luonnonarvoista.

Voimassa olevan ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä ei pystytty riittävästi ottamaan huomioon toiminnan sijoituspaikan sellaisia valtakunnallisesti tai seudullisesti merkittäviä luonnonarvoja tai erityisiä kauneus- ja maisema-arvoja, joita ei ole muussa lainsäädännössä otettu huomioon. Koska toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta aiheutuvia haittoja ei voida ottaa lupamenettelyssä huomioon, kohdistuu harkinta toiminta-alueen osalta vain yksittäisiin muussa lainsäädännössä suojeltuihin luonnonarvoihin. Tämä on johtanut siihen, että lupaprosessien aikana esitetään entistä useammin uusia tietoja yksittäisten lajien esiintymisestä tai esiintymisen mahdollisuudesta toiminnan sijoituspaikaksi suunnitellulla alueella, mikä on puolestaan johtanut selvitys- ja inventointikierteeseen sekä lupa- ja valitusprosessien merkittävään viivästyymiseen sekä huonoon ennakoitavuuteen. Tilanne rasittaa merkittävästi niin luvanhakijoita kuin hallintoviranomaisiakin. Lisäksi pitkät

muutoksenhakuprosessit viivästyttävät hankkeiden toteuttamista. Muutoksenhaku kuormittaa myös hallintotuomioistuimia.

### 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

#### 3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on saattaa ympäristönsuojelulaki vastaamaan niitä muutoksia, joita teollisuuspäästädirektiivin voimaansaattaminen edellyttää. Uudistuksen tavoitteena on myös turvata ympäristöarvot, torjua ilmastomuutosta sekä edistää materiaalihokkuutta ja jätteen synnyn ehkäisyä ja parantaa lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta. Uudistuksessa huolehditaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta.

Uudistuksessa toteutetaan samalla myös muita ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta parantavia uudistuksia. Valtioneuvosto hyväksyi 12 päivänä tammikuuta 2009 periaatepäätöksen toimintaohjelmaksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosille 2009–2012. Tavoitteena on, että yritysten hallinnollista taakkaa vähennetään vuoden 2006 tasoon verrattuna 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä. Yksi toimintaohjelman prioriteettialoista on ympäristölupamenettelyt ja lupien käsittelyn tehostaminen, jota tarkastellaan myös tässä uudistuksessa.

Säännösten aineellisen tarkistamisen ohella lainsäädännön systematiikkaa ja hierarkista rakennetta on tarpeen uudistaa vastaamaan tarkasti perustuslain vaatimuksia. Sääntelyä ja lain rakennetta pyritään myös selkiyttämään ja ymmärrettävyyttä parantamaan.

##### 3.1.1 Teollisuuspäästädirektiivin toimeenpanon tavoitteet

Ehdotuksella saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä teollisuuspäästädirektiivi, jonka tavoitteena on vähentää teollisuuden aiheuttamia ympäristö- ja terveyshaittoja tehostamalla ja yhdenmukaistamalla teollisuuden

ympäristönsuojeluvaatimuksia. Direktiivillä pyritään vähentämään ympäristöhaittoja ja vaikutuksia ympäristöön, eli päästöjä, jätteitä, vedenkulutusta sekä energian ja materiaalien kulutusta, yhdenmukaistamaan. Tähän pyritään käyttämällä parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan kokonaisuutta on teollisuuspäästädirektiivissä täsmennetty huomattavasti verrattuna aikaisempaan Euroopan unionin lainsäädäntöön ja se on oikeudellisesti sitovasti sidottu parhaan käyttökelpoisen tekniikan vertailuasiakirjoihin ja niiden päätelmiin. Päätelmät laaditaan komission täytäntöönpanopäätöksinä ja ne ovat jäsenvaltioita suoraan velvoittavaa säännöstöä. Niiden erillistä kansalliseen lainsäädäntöön siirtämistä ei toteuteta. Ympäristöministeriölle tulisi velvollisuus tiedottaa komission täytäntöönpanopäätöksistä.

Teollisuuspäästädirektiivin toimeenpanolla pyritään edistämään uuden tekniikan syntyä ja käyttöä sekä tasapuolistamaan eri alueilla sijaitsevien toiminnanharjoittajien kilpailutilannetta mahdollisimman yhtenäisten vaatimusten avulla.

Direktiivillä pyritään myös parantamaan kansalaisten tiedonsaantia lupamenettelyjen ja valvonnan eri vaiheista sähköisen tiedonvälityksen avulla.

##### 3.1.2 Lupamenettelyn uudistaminen

Valtion tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelman toimeenpano ja aluehallintovirastojen lupatoiminnan sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatoimien ohjaus toimintojen tehostamiseksi ja yhteensovittamiseksi edellyttävät lupa- ja valvontamenettelyiden kehittämistä ja antavat mahdollisuuksia sille. Myös kuntien hyväksymismenettelyjen ja valvontatoimien edellytyksiä tulisi parantaa. Voimavaroja tulisi keskittää ja kohdentaa oikein toiminnan tuloksellisuuden kannalta. Tämä edellyttää muun muassa strategisten toiminnallisten tavoitteiden uudelleenarviointia, tehtävien priorisointia sekä uusien menettelytapojen, kuten sähköisen asioinnin käyttöönottoa ja viime kädessä luvanvaraisten toimintojen hyväksymis- ja valvontamenettelyjen yksinkertaistamista ja tehostamista.

Tästä hallituksen esityksestä erillisenä hankkeena ympäristöministeriössä valmistellaan lupien sähköistä käsittelyä toiminnan tuloksellisuuden parantamiseksi. Sähköisen asioinnin ja asiain käsittelyn käyttöönotto sekä valtio- että kuntatasolla vähentäisivät niin luvanhakijan kuin julkishallinnonkin kustannuksia. Myös lupakäsittelyä edeltävän hakemuksen valmisteluvaiheen tarkasteluun ja lupamääräysten selkeään, kohdennettuun sisältöön on voimavarojen käytön tehostamiseksi ja informaatioarvon parantamiseksi tarpeellista kiinnittää entistä enemmän huomiota. Myös hakemusohjeistuksen ja mallilupien laatimisella ja sähköisen käsittelyjärjestelmän avulla voidaan parantaa päätösten laatua ja yhtenäisyyttä.

Suomessa, toisin kuin useimmissa muissa EU-maissa, lupakynnys ulottuu melko vähäisiäkin ympäristöhaittoja aiheuttaviin toimintoihin. Lisäksi Suomessa aikaisemman Euroopan unionin lainsäädännön ja nykyisen teollisuuspäästädirektiivin mukainen kokonaisvaltainen ympäristövaikutusten tarkastelu koskee voimassa olevan lain mukaan kaikkia toimintoja samalla tavalla. Lupamenettelyn keventämishanke, joka toteutettiin vuoden 2010 aikana siirtämällä eräitä toimintoja (pienet polttolaitokset, nestemäisten polttoainelajien jakeluasemat sekä asfalttiasemat) lupamenettelystä rekisteröintimenettelyyn, on vähentänyt lupaharkinnan alaa. Näille toimialoille on samalla valmisteltu yksityiskohtaiset valtioneuvoston asetukset toimintojen ympäristönsuojeluvaatimuksista. Näissä laitoksessa valvonta kohdistuu asetusten noudattamisen valvontaan. Ympäristöministeriö on aloittanut selvityksen muutosten tosiasiallisista vaikutuksista tai hyödyistä viranomaisille tai toiminnanharjoittajille. Selvityksen on määrä valmistua vuoden 2013 alkupuolella.

Ympäristönsuojelulain uudistamisessa on edelleen harkittu mahdollisuuksia lupakynnyksen korottamiseen tietyissä tilanteissa. Merkittävässä määrin tällaisia ehdotuksia ei kuitenkaan voida esittää jo siitä syystä, että teollisuuspäästädirektiivin ohella myös monet muut sekä jätealan että vesiensuojelun EU-direktiivit edellyttävät niiden soveltamisalaan kuuluvien toimintojen ennakkolista lupaa. Perustuslain ympäristöperusoikeuden

säännös takaa kansalaisille osallistumisoi- keuden ympäristön käyttöä koskevassa päätöksenteossa, mikä myös asettaa rajoituksia säännellä täysin vapaasti luvanvaraisuuden alaa. Tavoitteena uudistuksessa on kuitenkin selkeyttää säännöksiä siten, että lupamääräysten tarkistamishakemusten käsittely yksinkertaistuisi toimintojen muutostilanteissa.

Uudistuksessa ei puututa valtion ja kuntien väliseen toimivallanjakoon. Eriksen selvitettään mahdollisuuksia kunnan ja valtion lupaviranomaisten toimivaltajaon muuttamiseen ja rekisteröintimenettelyn käyttämiseen esimerkiksi eläinsuojissa. Ehdotuksessa kunnat kuitenkin saisivat mahdollisuuden hakea ympäristöministeriöltä lupa-asioiden käsittelyn siirtoa aluehallintovirastolta kunnalle. Siirto voisi koskea sellaisia laitoksia, jotka eivät kuulu teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan. Nämä toiminnot merkityksellisimpinä ympäristön pilaantumisen vaaran kannalta jätettäisiin aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Näin voitaisiin tehokkaammin turvata myös näihin laitoksiin liittyvien tietojen toimittamisvelvollisuus komissiolle. Jos toimintoja siirretään jatkossa luvan piiristä rekisteröintimenettelyyn, tämä saattaa merkitä muutoksia valtion ja kunnan viranomaisten välisen toimivallanjakoon. Joka tapauksessa rekisteröintimenettelyn kohdistuessa erityisesti pienehköihin toimintoihin sen laajentaminen vaikuttaa eniten kunnissa tehtävään työhön.

Valtion aluehallinnon uudistuksen yhteydessä valtion lupatehtävät koottiin aluehallintovirastoihin. Niistä neljässä on ympäristölupavastuualue. Nämä käsittelevät samalla myös vesilain mukaiset lupa-asiat. Valvonta-tehtävät kuuluvat ELY-keskuksille. Tähän valtion viranomaisten väliseen työnjakoon ei tässä uudistuksessa ehdoteta muutoksia.

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa laitosten energian ja materiaalien käytön tehokkuus. Energian ja materiaalien käytön tehokkuuden arviointi sisältyisi lupahakemukseen ja käytön tehokkuutta seurattaisiin toiminnanharjoittajan kehittämien tunnuslukujen avulla. Ympäristönsuojelulain ja lupamenettelyn avulla edistettäisiin myös valtakunnallisten energian ja materiaalien tehokkaan käytön tavoitteiden saavuttamista. Materiaalien käytön tehostamisella pyritään

myös jätteen määrän ja sen haitallisuuden vähentämiseen.

### 3.1.3 Valvonnan tehostaminen

Ehdotuksen tavoitteena on ympäristönsuojelun valvonnan tehostaminen. Valvontaa kehitettäisiin lisäämällä suunnitelmallisuutta ja riskiperusteisuutta. Riskinarvioinnin tavoitteena on valvonnan suuntaaminen sinne, missä se ympäristön pilaantumisen vaaran vuoksi olisi kulloinkin perustelluinta. Suunnitelmallisuuden tavoitteena on nykyistä tasalaatuisempi ja yhdenmukaisempi valvonta. Uudistuksessa on tavoitteena myös valvonnan voimavarojen nykyistä parempi turvaaminen sitä kautta, että osa valvonnasta säädettäisiin valvontamaksun piiriin.

### 3.1.4 Perustuslain parempi huomioon ottaminen

Ympäristönsuojelulain kannalta keskeisimmät perustuslain säännökset ovat 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus ja siihen liittyvä osallistumisoikeus sekä perustuslain 80 §:n säännös asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Luvanvaraisuutta ja lupamenettelyä koskevien säännösten osalta merkityksellinen on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen elinkeinovapauden periaate, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Uudistuksessa pidetään huolta kansalaisten osallistumisoikeuksien turvaamisesta. Samoin siinä turvataan elinkeinovapautta koskevan perusoikeussäännöksen näkökulmasta asianmukaiset luvanvaraisuutta ja lupamenettelyä koskevat säännökset. Tätä ilmentää luvanvaraisten laitosten luettelon siirto nykyisestä valtioneuvoston asetuksesta ehdotettavaan uuteen ympäristönsuojelulakiin.

Uudistuksessa perustuslainmukaisuuteen liittyvät tavoitteet koskevat erityisesti ympäristönsuojelulain asetuksenantovaltuuksia ja niihin liittyviä lain perussäännöksiä. Näitä on aikaisemmin tehtyjen lainmuutosten yhteydessä tarkasteltu ja täsmennetty vain osittain uuden perustuslain mukaisiksi. Ympäristönsuojelulainsäädäntöä on siksi tarpeen tarkastella kokonaisuudessaan sen varmistamiseksi,

että säädöshierarkia ja lain perussäännökset ja niistä johdettavat asetuksenantovaltuudet ovat perustuslain mukaisia.

### 3.1.5 Lain rakenteen kehittäminen

Perustuslakivaliokunta on ympäristönsuojelulain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 100/2009 vp) antamassaan lausunnossa katsonut, että ympäristönsuojelulaki on kokonaisuutena hyvin vaikeaselkoinen. Erityisesti useat lain sisäiset pykäläviittaukset ovat omiaan hankaloittamaan lain luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Lain rakenne ja systematiikka tulisikin vastaisuudessa uudistaa kokonaisuudessaan. Ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 179/2010 vp) antamassaan lausunnossa valiokunta (PeVL 44/2010 vp) toistaa kriittisen näkemyksensä ympäristönsuojelulain selkeydestä.

Ympäristönsuojelulain rakenne on muuttunut lukuisten muutosten myötä sekavaksi ja sirpaleiseksi. Useat eri direktiivien kansallisesta täytäntöönpanosta aiheutuneet muutokset eivät lain kokonaisuuden kannalta ole tarkoituksenmukaisessa asiayhteydessä. Myöskään toimintojen hyväksymismenettelyihin liittyvät säännökset (lupa, rekisteröinti) eivät enää muodosta selkeää kokonaisuutta. Lain erityisiä säännöksiä koskevaan 15 lukuun on kertynyt laaja kokonaisuus hyvin erittyttä säännöksiä. Säännöksiä uudelleen ryhmittelemällä lain kokonaisuutta ja rakennetta pyritään parantamaan.

### 3.1.6 Luonnonarvot

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa luonnonarvojen entistä parempi ja kokonaisvaltaisempi huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä, menettelyn selkeyttäminen ja päätösten parempi ennakoitavuus, minkä seurauksena valitusten oletetaan vähentyvän. Esityksen mukaan edellä mainitut tavoitteet toteutuisivat, jos lupamenettelyssä voitaisiin suorittaa kokonaisarviointi niin, että siinä otettaisiin huomioon kaikki toiminnan sijoituspaikan luonnon monimuotoisuuden kannalta valtakunnallisesti ja alueellisesti mer-

kittävät luonnonarvot. Sijoiuspaikan soveltuvuutta arvioitaessa voitaisiin huomioon ottaa myös sijoituspaikan erityiset maisema- ja kauneusarvot. Ympäristölupaharkinta ei olisi yhtä kiinteästi kytköksissä yksittäisten suojeltujen lajien löytymiseen. Tämän seurauksena lupamenettelyn ennakoitavuus paranisi huomattavasti. Koska lupamenettely perustuisi alusta alkaen toiminnan todellisten vaikutusten kokonaisarvioon, parantaisi tämä myös osaltaan lupapäätösten ennakoitavuutta.

Valmistelussa on selvitetty eri sääntelyvaihtoehtoja luonnonarvojen paremmaksi huomioon ottamiseksi. Koska esiin tuodut ongelmat ovat koskeneet pääasiassa turvetuotantohankkeita, on valmistelussa ensin arvioitu sitä, tulisiko ongelma ratkaista kokonaisvaltaisesti ympäristönsuojelulakia muuttamalla, vai ainoastaan turvetuotannon osalta muuttamalla vesilakia tai maa-aineslakia. Myös vaihtoehtoa, jonka mukaan ongelman ratkaisemiseksi ei tehtäisi lainsäädännöllisiä muutoksia, on arvioitu. Esityksessä on päädytty siihen, että ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan uutta lainsäädäntöä.

Valmistelussa on selvitystyön perusteella päädytty ympäristönsuojelulain muuttamiseen. Tämän on katsottu olevan tarkoituksenmukaista siksi, että ehdotettu uusi pykälä ympäristönsuojelulakiin on tehokkain ohjauskeino oikeusvajeen korjaamiseksi. Erilaisia hankkeita yhdenvertaisesti ja kokonaisvaltaisesti koskevan uudistuksen on katsottu olevan tarkoituksenmukaisin perustuslaillisen yhdenvertaisuuden kannalta, jonka näkökulmasta ainoastaan tiettyä tuotantomuotoa koskeva erityissääntely saattaisi muodostua ongelmalliseksi.

## 3.2 Keskeiset ehdotukset

### 3.2.1 Yleiset velvollisuudet ja niihin liittyvät asetuksenantovaltuudet

Toiminnanharjoittajia koskevista yleisistä velvollisuuksista ja periaatteista säädettäisiin lain 2 luvussa. Velvollisuuksista säädettäisiin täsmällisemmin kuin voimassa olevassa laissa, jotta lain säännökset muodostaisivat riit-

tävät perussäännökset valtioneuvoston asetuksella annettaville ympäristönsuojelun yksityiskohtaisemmille vaatimuksille, kuten päästövähennysvelvoitteille ja vähennysvaatimuksia koskeville keinoille. Lain 2 luvun säännösehdotukset koskevat selvilläolovelvollisuutta ja asiantuntemusta, toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja sen vaaran ehkäisemistä, kemikaaleja koskevia huolehtimisvelvollisuuksia, pilaantumisen välitöntä torjuntavelvollisuutta, sijoituspaikan valintaa, maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltoa sekä eräiden ajoneuvojen ja laitteiden yleisiä ympäristönsuojeluvaihtoehtoja.

### 3.2.2 Lupaa ja lupamenettelyä koskevat ehdotukset sekä teollisuuspäästödirektiivin toimeenpano

Teollisuuspäästödirektiivin aiheuttama keskeisin muutos ympäristönsuojelulakiin on parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevan sääntelyn täsmentäminen. Nykyisiä vaatimuksia huomattavasti yksityiskohtaisemmat säännökset parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta ja määrittelystä muuttavat pääasiassa lupaharkintaa (lupamääräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi, paras käyttökelpoisen tekniikka lupamääräysten perusteena ja siitä poikkeaminen, tarkkailu, luvan tarkistaminen, toiminnan lopettaminen), mutta myös valvontaa, lupahakemuksesta ja lupapäätöksestä tiedottamista sekä lupapäätöstä koskevia ympäristönsuojelulain pykäläiä.

Käytännössä teollisuuspäästödirektiivi sitoo parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisen sitä koskevien vertailuasiakirjojen keskeisiin tuloksiin, parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmiin. Päätelmien päästötasot eli sallitut päästöarvojen vaihteluvälit ovat sitovasti oikeudellisesti velvoittavia tiettyin poikkeamismahdollisuuksin. Näitä ovat laitoksen maantieteellinen sijainti ja paikalliset ympäristöolot sekä laitoksen tekniset ominaisuudet, kuten laitoksen ikä, esimerkiksi käytöstä lähiaikoina poistuva laitos. Päätelmistä voidaan poiketa vain silloin, kun arviointi osoittaa, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisen kustannukset olisivat suuremmat kuin saavutettavat ympäristöhöydyt. Teollisuuspäästödirektiivin toimiala-



kohtaisia vähimmäispäästörajoja ei saa kuitenkaan ylittää. Jos päätelmiä tai päästörajojen vaihteluvälejä ei ole vahvistettu komission täytäntöönpanopäätöksessä, paras käyttökelpoinen tekniikka arvioidaan jo nykyisin käytössä olevien parhaan käyttökelpoisen tekniikan kriteerien ja muun saatavilla olevan toimialan parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevan aineiston avulla.

Sallitut päästöraja-arvojen vaihteluvälit ja muut päätelmät rajoittavat lupaviranomaisen tapauskohtaista lupaharkintaa, mutta samalla ne lisäävät ympäristölupapäätösten yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Päästöraja-arvojen vaihteluvälien sitovuus muuttaa parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamista, koska ne väistämättä koskevat vain jotakin tiettyä päästöä tiettyyn ympäristön osaan ja siten vaikuttavat mahdollisuuteen ottaa huomioon päästöjä ja vaikutuksia kokonaisuutena.

Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvia laitoksia koskeva parasta käyttökelpoista tekniikka koskeva sääntely ehdotetaan koottavaksi omaksi säännöskokoukseen lain 7 lukuun.

Lupien tarkistamismenettelyitä koskevia säännöksiä selkiytetään ja samalla lisätään lakiin mahdollisuus yksinkertaiseen luvan muuttamismenettelyyn tilanteissa, joissa on kysymys lähinnä luvan teknisestä muuttamisesta.

Toisin kuin nykyään, jolloin luvanvaraisista laitoksista säädetään voimassa olevan ympäristönsuojelulain 1 §:ssä, luvanvaraisista laitoksista ehdotetaan säädettäväksi uudessa ympäristönsuojelulainissa. Luettelot luvanvaraisista ja rekisteröitävistä laitoksista ehdotetaan sisällytettäväksi lain liitteisiin. Luetteloissa ei ole laajoja muutoksia suhteessa voimassa oleviin luvanvaraisten ja rekisteröitävien toimintojen luetteluihin. Laitosluetteloon ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi kaikki turvetuotantoalueet kokoluokasta riippumatta. Haihtuvia orgaanisia yhdisteitä käyttävistä laitoksista osa niistä, jotka eivät ole teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalan piirissä, ehdotetaan siirrettäväksi rekisteröintimenettelyyn. Maatalouden eläinsuojien osalta on meneillään selvitystyö, voidaanko osa eläinsuojista siirtää lupamenettelystä rekisteröinnin piiriin. Tämä merkitsisi uuden

valtioneuvoston asetuksen säätämistä kyseisen toimialan ympäristönsuojeluvuorokaudelle.

Kunnat saisivat mahdollisuuden hakea ympäristöministeriöltä lupa-asioiden käsittelyn siirtoa aluehallintovirastolta kunnalle niiden laitosten osalta, jotka eivät kuulu teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan. Tällöin erityisesti ne kunnat tai kuntien yhteenliittymät, joilla on voimavaroja ja asiantuntemusta, voisivat hakea tällaista siirtoa. Menettely on ollut mahdollista jo voimassa olevassa laissa pilaantuneiden maa-alueiden käsittelyssä.

Energian käytön tehokkuus pyritään varmistamaan osana ympäristölupaharkintaa ja –valvontaa. Toiminnanharjoittajalla tulisi olla käytössä menettelyt ja energian käyttöä kuvaavat tunnusluvut, joilla hyvä energiahallinta voidaan varmistaa. Tunnuslukujen avulla valvontaviranomainen arvioisi vuosittain energian käytön tehokkuutta. Toimintaa aloitettaessa tai olennaisen muutoksen yhteydessä toiminnanharjoittajan tulisi osoittaa, että energiahallinta on parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaista siten, että myös uusien koneiden, laitteiden ja muiden laitoksen energiankäyttöön liittyvien näkökohtien valinnassa energian käytön tehokkuus on otettu huomioon. Toiminnanharjoittaja voisi käyttää energiatehokkuussopimuksista saatavaa tietoa ympäristömenettelyssä ja arvioida niistä saatavan tiedon perusteella energian tehokasta käyttöä koskevien määräysten laajuutta.

Materiaalien käytön tehokkuus pyritään varmistamaan osana ympäristölupaharkintaa ja –valvontaa. Toiminnanharjoittajalla tulisi olla käytössä menettelyt ja materiaalien käyttöä kuvaavat tunnusluvut, joilla voitaisiin varmistaa materiaalien tehokas. Tunnuslukujen avulla valvontaviranomainen arvioisi vuosittain materiaalien käytön tehokkuutta. Toimintaa aloitettaessa tai olennaisen muutoksen yhteydessä toiminnanharjoittajan tulisi osoittaa, että materiaalien käytön hallinta on parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaista siten, että laitoksen materiaalien käyttöön liittyvien näkökohtien valinnassa materiaalien käytön tehokkuus on otettu huomioon.

### 3.2.3 Valvontaa koskevat ehdotukset

Valvonta järjestettäisiin kuten nykyisinkin eli lakia valvoisivat pääasiassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Viranomais-ten tehtävät ja toimivalta säilyisivät, sillä nykyjärjestelmä on ollut tältä osin toimiva. Uutuutena laissa säädettäisiin valvonnan järjestämisen yleisistä periaatteista, valvontasuunnitelmista ja -ohjelmista sekä riskinarviointista valvonnan perusteena.

Valvontasäännöksissä otettaisiin huomioon teollisuuspäästödirektiivin valvontaa koskevat uudet velvoitteet. Näistä keskeisimmät liittyvät valvontasuunnitelmiin, määräaikaistarkastuksia koskeviin ohjelmiin, riskinarviointiin valvonnan perusteena sekä toiminnanharjoittajan ja viranomaisten aktiivisiin toimimisvelvoitteisiin onnettomuus-, häiriö- ja rikkomustilanteissa. Direktiivin valvontasäännökset on suunnattu ennen kaikkea viranomaisille. Niissä asetetaan valvonnan järjestämistä ohjaavia yleisiä velvoitteita. Luonteensa vuoksi velvoitteet soveltuvat myös muiden kuin teollisuuspäästödirektiivissä mainittujen toimintojen valvontaan, joten ne koskisivat valvontaa siitä riippumatta, onko toiminta direktiivissä mainittua vai ei.

Ehdotus sisältää säännökset valvontamaksujen käyttöönotosta. Eduskunta on edellyttänyt, "että hallitus ennakkovalvonnan keventämishankkeessaan ryhtyy toimenpiteisiin ympäristönsuojelun jälkivalvonnan tehostamiseksi selvittämällä valvontamaksun käyttöönottamista ja jälkivalvonnan sisällöllistä kehittämistä" (EV 6/2010, Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta, 100/2009). Valvontamaksut otettaisiin käyttöön valvonnan voimavarojen turvaamiseksi. Jotta tavoite saavutettaisiin, tulisi maksutulot myös tosiasiallisesti ohjata valvonnan käyttöön sen voimavarojen turvaamiseksi ja joissain tapauksissa jopa lisäämiseksi vähentämättä muuta valvonnan rahoitusta. Lain säännöksellä luodaan mahdollisuus uuden rahoituslähteen muodossa, mutta viime kädessä maksujen suuntaaminen valvontaan olisi valtion ja kuntien budjettivarojen käyttöä koskevien päätösten varassa.

Maksullisuuden piiriin kuuluisivat valvontaohjelman mukainen säännöllinen laitosval-

vonta tarkastuksineen ja määräaikaistarkastuksineen samoin kuin hallintopakomenettelyihin liittyvät tarkastukset. Viranomainen voisi periä maksun enintään suoritteiden keskimääräiseen omakustannushintaan mukaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maksuista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella ja kuntien maksuista kuntien taksapäätöksissä.

### 3.2.4 Maaperän ja pohjaveden suojelua koskevat ehdotukset

Teollisuuspäästödirektiivin toimeenpano tarkoittaa maaperän ja pohjaveden suojelussa muutoksia voimassa olevaan ympäristönsuojelulakiin verrattuna. Toiminnan lopettamista ja tarkkailua koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi. Toiminnanharjoittajan on laadittava perustilaselvitys, jos laitoksen toimintoihin liittyy maaperän tai pohjaveden pilaantumiseen vaaraa aiheuttavien merkityksellisten vaarallisten aineiden käyttöä, tuotantoa tai ympäristöön päästämistä. Perustilaselvitystä käytetään laitoksen toiminnan päättyessä arvioitaessa maaperän ja pohjaveden tilaa ja tarvetta sen puhdistamiseksi. Teollisuuspäästödirektiivin johdosta tehtävät muutokset eivät kuitenkaan merkitsisi muutosta pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuutta koskeviin perusperiaatteisiin ja vastuunjakoon pilaantumisen aiheuttajan, maanomistajan ja kunnan kesken. Tarkkailua edellytetään riskin arviointiin perustuen määrävälein.

Teollisuuspäästödirektiivin edellyttämien muutosten lisäksi ehdotetaan muutoksia myös muihin pilaantuneita alueita koskeviin pykäliin, kuten erityisesti maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevaa ilmoitusmenettelyä ja sen käyttöä koskeviin pykäliin. Pohjavesien suojelun ja pohjavesialueita koskevan sääntelyn osalta lakia täsmennettäisiin erityisesti suhteessa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiseen pohjavesiä koskevaan sääntelyyn.

### 3.2.5 Suuria polttolaitoksia koskevat ehdotukset

Teollisuuspäästädirektiivi aiheuttaa lukuisia muutoksia suuria polttolaitoksia koskevaan sääntelyyn. Suuria polttolaitoksia koskevassa luvussa säädettäisiin polttoaineteholtaan vähintään 50 megawatin polttolaitoksissa vähintään noudatettavista päästörajoista sekä muista päästöjen rajoittamista koskevista velvoitteista. Luvussa pantaisiin osaltaan täytäntöön teollisuuspäästädirektiivin III luvun ja liitteen V suuria polttolaitoksia koskevat vaatimukset. Tarkemmat säännökset vaatimuksista annettaisiin edelleen valtioneuvoston asetuksella.

Suuren polttolaitoksen ympäristöluvassa on asetettava rikkidioksidi-, typenoksidi- ja hiukaspäästöjen sekä tarvittaessa hiilimonoksidipäästöjen raja-arvot teollisuuspäästädirektiivin 30 artiklan 1–4 kohdan mukaisesti kuitenkin siten, että lupamääräysten on ensisijaisesti perustuttava parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskeviin päätelmiin siten kuin lain 7 luvussa tarkemmin säädetään.

Suuren polttolaitoksen polttoaineteho laskettaisiin polttolaitoksen polttoainetehon yhteenlaskemissääntöjen mukaisesti. Kaikki vähintään 15 megawatin energiantuotantoyksiköt (kattilat, kaasuturbiinit, kaasumootorit), joiden savukaasut johdetaan yhdestä tai useammasta savuhormista koostuvaan yhteiseen piippuun ja joiden yhteen laskettu polttoaineteho on vähintään 50 megawattia, laskettaisiin yhteen ja tällaista kokonaisuutta pidettäisiin yhtenä polttolaitoksena.

Uusia ja olemassa olevia laitoksia ja energiantuotantoyksiköjä yleisesti koskevien päästörajojen asettamisen lisäksi teollisuuspäästädirektiivin III luvussa on mahdollistettu laitoksille eräitä joustavuuselementtejä, jotka perustuvat polttolaitoksen tai energiantuotantoyksikön jäljellä olevaan käyntiaikaan, laitoksen kaukolämpölaitosten hyötylämmöntuotantoon tai suuria polttolaitoksia koskevaan kansalliseen siirtymäsuunnitelmaan. Lisäksi laitoksessa tai siihen kuuluvassa energiantuotantoyksikössä voidaan noudattaa erikseen määrättyjä vähimmäistason vaatimuksia lievempiä rikkidioksidin ja typenoksidien päästörajoja, jos laitos tai siihen kuuluva energiantuotantoyksikkö toimii enintään 1 500 tuntia vuodessa laskettuna viiden vuoden liukuvana keskiarvona.

### 3.2.6 Lain rakenteen muutosehdotukset

Ympäristönsuojelulain nykyinen lukurakenne on edelleen pääasiallisesti käyttökelpoinen lähtökohta lain rakenteeksi. Keskeisen osan laista muodostavat säännökset, jotka liittyvät lupamenettelyyn ja lupaharkintaan ja näin on jatkossakin. Teollisuuspäästädirektiivin toimeenpanoa tarkoittavat, erityisesti lupasäännöksiin kohdistuvat ja parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevat säännökset ehdotetaan lisättäväksi omana kokonaisuutenaan lain 7 lukuun ja samalla pyritään huolehtimaan lain johdonmukaisuudesta. Voimassa olevan lain 4–9 lukuja vastaavia lupaa koskevia lukuja 4 - 8 pyritään myös selkeyttämään ehdotuksessa. Keskeisimmät toimet tässä suhteessa ovat luvanvaraisten laitosten ja rekisteröitävien laitosten luetteloiden laatiminen toisistaan riippumattomiksi ja erillisiksi kahdeksi luetteloksi samoin kuin se, että rekisteröintimenettelystä ehdotetaan itsenäistä luvasta riippumatonta menettelyä. Lupien eri muuttamis- ja tarkistamismenettelyitä koskevat säännökset ehdotetaan koottavaksi samaan lukuun, mikä myös selkeyttää lain rakennetta.

Lain rakennetta parantaa merkittävästi myös se, että ympäristön tilaa, talousjätevesien käsittelyä haja-asutusalueilla ja otsonikerroksen suojelua koskevat säännöskokonaisuudet erotetaan omiksi selkeiksi kokonaisuusyksiköiksi. Tähän liittyy myös nykyisen erinäisiä säännöksiä koskevan laajan luvun purkaminen nykyistä johdonmukaisemmiksi osakokonaisuusyksiköiksi.

### 3.2.7 Luonnonarvot

Ehdotuksessa esitetään sisällytettäväksi ympäristönsuojelulakiin uusi säännös, jonka mukaan ympäristölupaa edellyttävä toiminta on sijoitettava niin, että siitä ei aiheudu toiminnan sijoitus-paikalla valtakunnallisesti tai seudullisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Sijoituspaikan soveltavuuden arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös sijoituspaikan erityiset kauneus- ja maisemarvot.

Ehdotus mahdollistaisi ympäristölupaharkinnassa pilaantumisen ohella myös toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta luonnon-

arvoihin ja kauneus- ja maisema-arvoihin aiheutuvien vaikutusten kokonaisvaltaisen huomioon ottamisen.

Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvojen huomioon ottaminen koskisi vain aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvia ympäristölupia, jolloin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvat ympäristöluvat jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Luonnonarvoja koskevaa säännöstä ei sovellettaisi, jos toiminnan sijoituspaikalla on voimassa asemakaava tai luonnonarvot on lupaharkinnan kannalta riittävästi tutkittu maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa.

Ehdotettavalla säännöksellä on tarkoitus käytännössä vaikuttaa sellaisten hankkeiden sijoituspaikan harkintaan, jotka sijoitetaan luonnonarvoiltaan arvokkaille alueille. Säännöksen mukainen harkinta ei käytännössä olisi tarpeen esimerkiksi sijoitettaessa toimintaa rakennetulle tai jo ole-massa olevalle teollisuusalueelle.

### 3.2.8 Saamelaisten oikeudet

Suomi on liittynyt kansalaisyhteisyyksiä ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 7—8/1976, jäljempänä KP-sopimus) ja sopimuksen määräykset on saatettu kansallisesti voimaan. Yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea on mainittua artiklaa koskevissa ratkaisuisaan kiinnittänyt huomiota saamelaisten oikeuteen nauttia omasta kulttuuristaan muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Saamelaisten kulttuurin harjoittamisen muodoksi on tunnustettu erityisesti poronhoito, kalastus ja metsästyminen.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana oikeus on ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121

§:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 6 §:n mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Nämä voivat koskea muun muassa yhdyskuntasuunnittelua, valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta, kaivoskivennäisten valtausta ja kaivospiirin perustamista tarkoittavia lupahakemuksia tai muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Neuvotteluvaikeuksien täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanon vaikutukset

#### 4.1.1 Yleistä

Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluu noin 890 laitosta päätoimintona ja niiden sivutoiminnot, joita on noin 130. Suomessa ympäristövaikutuksiltaan merkittäviä toimintoja, jotka eivät sisälly teollisuuspäästödirektiivin piiriin, ovat kaivos-toiminta, turvetuotanto sekä suuret nautakarjatalousyksiköt ja kalankasvatustilat. Sen sijaan uudistuksen myötä direktiivin soveltamisalaan on tullut laaja joukko jätetoimintoja, osa polttoaineteholtaan alle 50 megawatin polttolaitoksista, rehujen tuotanto ja muutamia muita toimintoja. Taulukossa kuvataan aikaisemman niin sanotun IPPC-direktiivin ja uuden teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalassa olevia toimintoja ja niiden lukumääriä.

**Taulukko 1. IPPC-direktiivin mukaisten toimintojen määrä keväällä 2011 ja arvio teollisuuspäästödirektiivin mukaisten toimintojen määristä.**

Teollisuuspäästödirektiivin liitteen I mukainen luokka ja toiminta	IPPC päätoiminta	IPPC muu toiminta	IED päätoiminta	IED muu toiminta
<b>1. Energia-alan teollisuus</b>				
1.1. Polttolaitokset	126	9	122 <sup>1</sup>	27 <sup>2</sup>
1.2. Kaasun- ja öljynjalostus	2	-	2	-
1.3. Koksen tuotanto	-	1	-	1
1.4.a) Hiilen kaasutus tai nesteytys	-	-	-	-
1.4.b) Muiden polttoaineiden kaasutus tai nesteytys	-	-	-	-
<b>2. Metallien tuotanto ja jalostus</b>				
2.1. Malmien pasutus ja sintraus	-	1	-	2
2.2. Raudan tai teräksen tuotanto	3	-	4	-
2.3. Rautametallien jalostus	9	1	8	1
2.3.a) Rautametallien kuumavalssaus	ks. 2.3.	ks. 2.3.	ks. 2.3.	ks. 2.3.
2.3.b) Rautametallien takomo	ks. 2.3.	ks. 2.3.	ks. 2.3.	ks. 2.3.
2.3.c) Rautametallien suojakäsittely sulalla metallilla	ks. 2.3.	ks. 2.3.	ks. 2.3.	ks. 2.3.
2.4. Rautametallivalimo	11	-	11	-
2.5. Muiden kuin rautametallien jalostus	11	3	11	3
2.5.a) Muiden kuin rautametallien tuotanto	ks. 2.5.	ks. 2.5.	ks. 2.5.	ks. 2.5.
2.5.b) Muiden kuin rautametallien sulatto ja valimo	ks. 2.5.	ks. 2.5.	ks. 2.5.	ks. 2.5.
2.6. Metallien tai muovien pintakäsittely	49	4	49	4
<b>3. Mineraaliteollisuus</b>				
3.1. Sementin, kalkin ja magnesiumoksidin tuotanto	7	1	7	1
3.1.a) Sementin tuotanto	ks. 3.1.	ks. 3.1.	ks. 3.1.	ks. 3.1.
3.1.b) Kalkin tuotanto	ks. 3.1.	ks. 3.1.	ks. 3.1.	ks. 3.1.
3.1.c) Magnesiumoksidin tuotanto	-	-	-	-
3.2. Asbestin valmistus	-	-	-	-
3.3. Lasin valmistus	4	-	4	-
3.4. Mineraalien sulatus	7	-	7	-
3.5. Keraamisten tuotteiden valmistus	5	-	5	-
<b>4. Kemian teollisuus</b>				
4.1. Orgaanisen kemian teollisuus	35	2	35	2
4.2. Epäorgaanisen kemian teollisuus	21	4	21	4
4.3. Lannoitteiden valmistus	1	1	1	1
4.4. Kasvinsuojeluaineiden ja biosidien valmistus	-	-	10	-
4.5. Farmaseuttisten tuotteiden valmistus	5	-	15	-
4.6. Räjähdeiden tuotanto	3	-	3	-
<b>5. Jätehuolto</b>				
5.1. Vaarallisten jätteiden loppukäsittely tai hyödyntäminen	14	3	14	3
5.2. Jätteenpoltto- ja rinnakkaispolttolaitokset	3	1	9 <sup>3</sup>	1 <sup>3</sup>
5.3. Vaarattomien jätteiden loppukäsittely tai hyö-	15	1	15 <sup>4</sup>	1 <sup>4</sup>

dyntäminen				
5.4. Kaatopaikat	85	19	<b>85</b>	<b>19</b>
5.5. Vaarallisen jätteen väliaikainen varastointi (kap. > 50 t)	-	-	<b>67<sup>5</sup></b>	<b>55<sup>5</sup></b>
5.6. Vaarallisen jätteen maanalainen varastointi	-	-	-	-
<b>6. Muu toiminta</b>				
6.1. Massa- ja paperiteollisuus	39	-	<b>39</b>	-
6.1.a) Massan valmistus	ks. 6.1.	ks. 6.1.	<b>ks. 6.1.</b>	<b>ks. 6.1.</b>
6.1.b) Paperin tai kartongin valmistus	ks. 6.1.	ks. 6.1.	<b>ks. 6.1.</b>	<b>ks. 6.1.</b>
6.1.c) Puulevyjen valmistus	-	-	-	-
6.2. Tekstiilikuitujen tai tekstiilien esikäsittely tai värjäys	-	-	-	-
6.3. Nahanparkitus	-	-	-	-
6.4.a) Teurastamot	10	-	<b>10</b>	-
6.4.b) Elintarvikkeiden tai rehujen valmistus	12	1	<b>27</b>	<b>1</b>
6.4.c) Maidon käsittely ja jalostus	13	-	<b>13</b>	-
6.5. Ruhojen tai eläinperäisen jätteen käsittely	18	2	<b>18</b>	<b>2</b>
6.6.a) Siipikarjan kasvatus	142	-	<b>142</b>	-
6.6.b) Tuotantosikojen kasvatus	65	-	<b>65</b>	-
6.6.c) Emakoiden kasvatus	27	-	<b>27</b>	-
6.7. Orgaanisia liuottimia käyttävä toiminta	24	-	<b>24</b>	-
6.8. Hiilen tai elektrografiitin tuotanto	-	-	-	-
6.9. IED-laitoksista tulevan CO <sub>2</sub> :n talteenotto	-	-	-	-
6.10. Puun suojaus kemikaaleilla	-	-	<b>8</b>	-
6.11. Erillinen jätevedenpuhdistamo IED-laitoksen jätevesille	-	-	<b>10</b>	-
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>766</b>	<b>54</b>	<b>888</b>	<b>128</b>

1 Sisältää 14 jätteen rinnakkaispolttolaitosta (ainakin yhdellä kattilalla lupa rinnakkaispoltoon).

2 Sisältää kuusi jätteen rinnakkaispolttolaitosta (ainakin yhdellä kattilalla lupa rinnakkaispoltoon).

3 Ainoastaan jätteenpolttolaitokset, joiden on arvioitu olevan toiminnassa 2013. Rinnakkaispolttolaitokset on esitetty luokassa 1.1.

4 Hyvin vaikea arvioida toimintojen 5.3. ja 5.4. välistä jakautumista.

5 Kattaa ne toiminnot, joissa vaarallisen jätteen vuosittainen varastointimäärä ylittää 50 t. Kapasiteettiin perustuvaa tietoa ei ollut saatavilla, minkä vuoksi direktiivin sanamuodon mukaisten toimintojen määrä lienee huomattavasti pienempi.

Teollisuuspäästädirektiivi yhtenäistää ja tiukentaa ympäristönsuojelun kannalta merkittävistä suurista ja keskisuurista teollisista toiminnoista ja energian tuotannosta aiheutuvien päästöjen ja muiden ympäristöhaittojen

hallintaa. Toimintoja koskevat vähimmäisvaatimukset päästöjen estämiseksi ja vähentämiseksi, energian ja raaka-aineiden käytön tehostamiseksi sekä onnettomuuksien ja häiriötilanteiden hallitsemiseksi määrittävät pit-

kähti toimialakohtaisissa teollisuuspäästödirektiivin nojalla valmisteltavissa ja hyväksyttävissä parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmissä eli niin sanotuissa BAT-päätelmissä. Laitokset voivat ottaa käyttöön BAT-päätelmiä pidemmälle meneviä toimenpiteitä energian ja raaka-aineiden käytön sekä päästöjen ja jätteiden vähentämisen hallinnassa ja esimerkiksi ympäristölähtöisessä tuotepolitiikassaan. BAT-päätelmät laaditaan kaikille direktiivin toimialoille ja näitä vaatimuksia tarkistetaan noin kymmenen vuoden välein.

BAT-päätelmät laaditaan komission organisoimassa BAT-tietojenvaihdossa, johon jäsenmaat osallistuvat. Tietojen vaihdon tuloksena syntyvät BAT-vertailuasiakirjat ja BAT-päätelmät. Suomen osallistuminen BAT-vertailuasiakirjojen ja BAT-päätelmien valmisteluun on merkittävä vaikuttamiskeino etenkin Suomelle keskeisten toimialojen vaatimusten osalta ja kansallisesta näkökulmasta tärkeiden asioiden sisällyttämiseksi BAT-päätelmiin. BAT-päätelmien valmistelua voi ja on tarkoitus käyttää myös uusien teknisten ratkaisujen synnyn edistäminen. Tehokas vaikuttaminen näiden asiakirjojen sisältöön vaatii asiantuntemusta ja riittäviä voimavaroja.

#### 4.1.2 Taloudelliset vaikutukset

Teollisuuspäästödirektiivin toimeenpanolla on taloudellisia vaikutuksia yritysten talouteen, julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Direktiivin vaatimusten odotetaan tasapuolistavan yritysten kilpailuolosuhteita EU:n alueella, koska lupamääräysten perusteena ovat jatkossa komission täytäntöönpanopäätöksinä julkaistavat oikeudellisesti sitovat BAT-päätelmät. BAT-päätelmien merkittävä asema lupamääräysten perusteena lisää ympäristölupapäätösten sisältöjen ennakoitavuutta. Toisaalta rajoittaessaan tapauskohtaista harkintaa BAT-päätelmien sitovuuden lisääminen voi lisätä kustannuksia vanhoille laitoksille.

Direktiivin täytäntöönpano merkitsee investointeja, mutta niiden arviointi on hankalaa, koska eri toimialoja koskevat uudet vaatimukset realisoituvat sitä mukaa, kun toimi-

alalle julkaistaan BAT-päätelmät eli vaatimukset eivät ole vielä tiedossa. Muutamille toimialoille tulevia investointitarpeita on kuitenkin jo pystytty arvioimaan. Suurimmat investointitarpeet koskevat suuria polttolaitoksia, koska niitä koskevat BAT-päätelmien lisäksi toimialakohtaiset teollisuuspäästödirektiivin liitteen päästöraja-arvovaatimukset. Energiateollisuuden ja metsäteollisuuden laskelmien mukaan energiantuotantolaitoksille on tulossa direktiivin mahdollistamat joustot huomioon ottaen noin 765 miljoonaa euron investointikustannukset. Merkittäviä investointitarpeita voi tiukentuvien päästövaatimusten vuoksi aiheutua pidemmällä aikavälillä (yli 10 vuotta) myös muille toimialoille kuten massa- ja paperiteollisuudelle sekä metallinvalmistukselle ja kemian teollisuudelle. Massa- ja paperiteollisuudelle koituvia täsmällisiä kustannuksia on vaikea arvioida, mutta metsäteollisuuden arvion mukaan esimerkiksi selluntuotannon typen oksidien päästöjen vähentäminen aiheuttaisi noin 45 miljoonan investointikustannukset ja lähes 6 miljoonan euron vuotuiset käyttökustannukset.

Myönteisiä taloudellisia vaikutuksia kansantalouteen voi syntyä uusien innovaatioiden kehittämisen ja suomalaisen puhtaan teknologian viennin lisääntymisen kautta, mutta vaikutuksen suuruutta on vaikea arvioida. Ympäristön tilan parantumisesta aiheutuvia kustannussäästöjä tai tuottoja erityisesti väestön sairastuvuuden vähenemisenä ja virkistyskäyttömahdollisuuksien parantumisena voi myös jossain määrin syntyä. Hyödyt muodostuvat merkittävältä osin Suomen ulkopuolella tapahtuvasta teollisuuspäästödirektiivin toimeenpanoon sisältyvästä ilman epäpuhtauksien päästöjen vähentymisestä.

#### 4.1.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Teollisuuspäästödirektiivin toimeenpanon vaikutuksia valtion viranomaistoimintaan arvioitiin haastattelujen (kolme aluehallintovirastoa ja kolme elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta) ja Suomen ympäristökeskuksessa tehdyn asiantuntija-arvion perusteella. Lupaviranomaiset ja muutoksenhakutuomioistuimet (AVI, VHaO, KHO) sekä valvon-

nasta vastaavat ELY-keskukset joutuvat kouluttautumaan ympäristönsuojelulain uudistuksiin myös direktiivin täytäntöönpanon osalta. Erityisesti tämä koskee BAT-päätelmien käyttöä, niiden sisältöä ja sisältöön vaikuttamista EU:n BAT-prosessissa, jossa nämä asiakirjat valmistellaan. Luvituksesta ja valvonnasta vastaavien viranomaisten on osallistuttava nykyistä tehokkaammin BAT-vertailuasiakirjojen valmistelutyöhön. BAT-valmisteluprosessin avulla voidaan paitsi edesauttaa käyttökelpoisten BAT-päätelmien syntyä myös edistää yleisesti uusien tekniikoiden käyttöönottoa ja erityisesti kansallisia intressejä aihealueella. Tämän arvioidaan vaativan jonkin verran nykyistä enemmän voimavaroja. Samoin BAT-päätelmiin liittyvien poikkeusten soveltaminen ja linjaaminen vaatii viranomaisten ohjeistamista ja kouluttamista. Tämä työ tehdään ympäristöministeriön johdolla, mutta tiiviissä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa.

Lupahakemusaineistojen vieminen tietoverkkoon edellyttää sähköisten asianhallintajärjestelmien kehittämistä ja ylläpitoa. Sähköisen asioinnin mahdollisuuksien parantessa arvioidaan asianosaisten ja kansalaisten muistutusten ja mielipiteiden hieman lisääntyvän, mikä vastaavasti lisää viranomaistyötä.

Lupapäätösten kirjoittaminen siten, että niissä on otettu huomioon BAT-päätelmien vaatimukset ja kuvattu poikkeusten perustelut, edellyttää alkuvaiheessa lupaviranomaisten kouluttautumista. Lupapäätökseen tulee monissa tapauksissa uutena kohtana myös maaperän ja pohjavesien tilaa koskevan perustilaselvityksen tekeminen. Lupapäätösten määräyksiin sisältyvien muuttujien ja muiden vaatimusten määrä kasvanee nykyisestä. Lupakäsittelyn tueksi tarvitaan laatia mallilupapäätöksiä ja muuta ohjeistusta.

Vaikka teollisuuspäästödirektiivin täytäntöön saattamisen ei odoteta aiheuttavan merkittävää pysyvää lisävoimavaratarvetta, on todennäköistä, että uusista luvantarkastamiskierroksista aiheutuu käsittelyruuhkia. Käsittelyruuhkia voi syntyä etenkin silloin, jos uusia BAT-päätelmiä julkaistaan lyhyellä aikavälillä usealle toimialalle. Lupamääräykset

on tarkastettava neljän vuoden kuluessa BAT-päätelmien julkaisemisesta. Käsittelyruuhkien voidaan odottaa koskevan ainakin suuria polttolaitoksia ja jätehuollon uusia toimintoja väestökeskittymissä ja teollisuuspaikkakunnilla. Suurten polttolaitosten päästöarajat kiristyvät teollisuuspäästödirektiivin myötä 1 päivä tammikuuta 2016 lukien, mikä vaatii olemassa olevien laitosten lupamääräysten tarkistamisen lähivuosina. Suuria polttolaitoksia koskevat BAT-päätelmät valmistunevat ja julkaistaneen vuonna 2014, mikä myös johtaa lupamääräysten tarkistamiseen viimeistään vuonna 2018. Lupamääräysten tarkistamista direktiivin päästöarajien noudattamiseksi ja tulevien BAT-päätelmien soveltamiseksi saattaa olla vaikea yhdistää kaikissa polttolaitoksissa.

Kaiken kaikkiaan teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpano lisää alkuvaiheessa työ määrää johtuen entistä työlämmästä lupakäsittelystä ja lupakäsittelyn mahdollisesta ruuhkautumisesta sekä aiempaa tiiviimmistä BAT-vertailuasiakirjojen valmisteluun osallistumisesta.

Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalan toimintojen valvontaan joudutaan osoittamaan lisävoimavaroja. Teollisuuspäästödirektiivin mukaiset valvontaa ja ympäristötarkastuksia koskevat velvoitteet edellyttävät laitosten valvontaluokitusten tarkistamista ja tarkastuskertomusten saattamista yleisön saataville. Vaatimus, jonka mukaan tarkastuskertomus on saatettava yleisön saataville neljän kuukauden kuluessa tarkastuskäynnistä, saattaa myös lisätä valvojen työ määrää, sillä julkisesti nähtävillä olevien asiakirjojen selkeysvaatimukset voivat vaatia nykyistä, pääasiassa toiminnanharjoittajaa varten tehtävää kertomusta enemmän työaikaa. Tarkastuskertomusten julkisuus saattaa aiheuttaa muutoksia niiden sisältöön ja heijastusvaikutuksia joissakin tapauksissa myös viranomaisen ja toiminnanharjoittajan väliseen yhteydenpitoon.

Lisääntyvä julkisuus, tiedottaminen ja uudistusten täytäntöönpano kasvattavat todennäköisesti yhteydenottoja valvojiin ELY-keskuksissa ja kunnissa, mikä lisää voimavarojen tarvetta. Ympäristövalvontaa joudutaan jo nykyisin priorisoimaan ELY-keskusten ra-



jallisten voimavarojen vuoksi ja joidenkin laitosten tarkastuskäynneistä joudutaan tinkimään. Viranomaisarvion mukaan ilman lisävoimavaroja riskiluokaltaan pienimpiin teollisuuspäästödirektiivilaitoksiin (muun muassa eläinsuojat, jätetoiminnot) ei todennäköisesti pystytä tekemään tarkastuskäyntejä direktiivin edellyttämällä tavalla kolmen vuoden välein.

Lisäksi direktiivin soveltamisalaan kuuluvien toimintojen valvonta saattaa jatkossa heikentyä, jos valvonnan voimavarat säilyvät nykyisellään, sillä entistä suurempi osuus valvonnan voimavaroista on jatkossa kohdennettava teollisuuspäästödirektiivin mukaisten laitosten määräaikaistarkastuksiin. Lisäksi tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja on hakenut BAT-päätelmistä poikkeamista, valvoja saattaa joutua käyttämään enemmän työaikaan lupaviranomaiselle laitoksen toiminnasta annettaviin selontekoihin.

#### 4.1.4 Vaikutukset toiminnanharjoittajiin

Toiminnanharjoittajan on tehtävä lupahakemukset ja tarkkailuohjelmat teollisuuspäästödirektiivin ja BAT-päätelmien vaatimusten mukaisesti, mikä edellyttää toiminnanharjoittajien ja konsulttien perehtymistä uusiin vaatimuksiin ja kouluttautumista.

BAT-päätelmät aiheuttavat tiukennuksia sallittuihin päästötasoihin, mikä lisää kustannuksia toiminnanharjoittajille. Lisäkustannuksia voi aiheutua myös maaperän ja pohjaveden tilaa koskevan perustilaselvityksen tekemisestä ja luvan tarkistuksen nopeutumisesta uusien BAT-päätelmien aiheuttaessa lupatarkistuksen. Toiminnanharjoittajan tulee myös kehittää tarkkailua ja sen raportointia siten, että se vastaa BAT-päätelmissä asetettuja vaatimuksia. Lisäksi tarkkailtavien muuttujien määrä todennäköisesti lisääntyy, mistä voi aiheutua lisäkustannuksia.

Toiminnanharjoittajien edustajien on myös tarpeen ja hyödyllistä osallistua BAT-vertailuasiakirjojen ja BAT-päätelmien valmistelutyöhön. BAT-päätelmät vaikuttavat yritysten kilpailukykyyn, joten vaikuttaminen niiden sisältöön ja niiden tunteminen jo varhaisesta valmisteluvaiheesta alkaen on tärkeää. BAT-valmisteluprosessissa mukana ole-

minen auttaa myös investointisykliä suunnittelussa.

#### 4.1.5 Toimialakohtaisia vaikutuksia

##### Polttolaitokset

Teollisuuspäästödirektiivin suuria polttolaitoksia koskeva toimeenpano vähentää rikki-dioksidin päästöjä yhteensä 8200 tonnia verrattuna vuoden 2010 päästöihin. Vastaavat vuotuiset päästövähennykset typen oksideille ja hiukkasille ovat 9 500 tonnia ja 360 tonnia. Direktiivin mukaisten päästöraja-arvojen noudattaminen vaatii polttolaitoksilla merkittäviä toimia. Näitä voisivat olla siirtyminen vaihtoehtoisiin puhtaampiin polttoaineisiin, investoinnit puhdistustekniikoihin tai nykyisten puhdistustekniikoiden toiminnan tehostaminen. Direktiivi sisältää lisäksi useita joustoja, joita käyttämällä osa laitoksista (käyttöaika vähemmän kuin 17 500 tuntia vuoteen 2023 mennessä, käyttöaika vähemmän kuin 1500 h/vuosi viiden vuoden liukuvana keskiarvona tai siirtymäaika alle 200 MW:n kaukolämpölaitoksille) jää osittain veloitteiden ulkopuolelle tai ne tulevat voimaan vasta siirtymäajan jälkeen.

##### Massa- ja paperiteollisuus

Massa- ja paperiteollisuuden BAT-päätelmien päästötasot tullevat jossain määrin muuttumaan nykyisistä BAT-vaatimuksista tiukempaan suuntaan. BAT-periaatteen mukaisesti on saavutettava hyvä ympäristönsuojelun taso kokonaisuutena. Tällöin arvioidaan myös kyseisten päästövähennystoimenpiteiden aiheuttamat kokonaisympäristövaikutukset. Massa- ja paperiteollisuuden BAT-päätelmät sisältävät sekä BAT-päästötasoja että hyvien tekniikoiden ja menetelmien kuvauksia.

Teollisuuspäästödirektiivin toimeenpanon vaikutus Suomen metsäteollisuuden ympäristönsuojelun tasoon kokonaisuutena seuraavan kymmenen vuoden aikana jäänee melko vähäiseksi, sillä BAT-vertailuasiakirjassa kuvatut tekniikat ovat Suomessa jo pitkälti käytössä eikä merkittävää päästötasojen pie-

mentämistä kokonaisuutena ole näköpiirissä. Esimerkiksi vuonna 2006 Suomen metsäteollisuudessa BAT-päästötaso toteutui typen oksidien ilmaan menevien päästöjen osalta 33 prosentissa laitoksista ja muilla ilman menevissä päästöissä 67 – 100 prosentissa laitoksista. Selluntuotannon ilmaan menevien typenoksidien päästöjen vähentämisen metsäteollisuus arvioi maksavan 45 miljoonaa euroa ja käyttökustannusten olevan noin 6 miljoonaa euroa vuodessa.

Teollisuuspäästödirektiivin rinnalla metsäteollisuuden vesistökuormituksen hallintaan vaikuttavat vesipuitedirektiivin ja ympäristölaatuvaatimusedirektiivin vaatimukset. Teollisuuspäästödirektiivin mukainen tarkkailu ja ohjausjärjestelmien tehostuminen voi kuitenkin osaltaan tuottaa päästövähennyksiä muun muassa häiriötilanteiden entistä paremman hallinnan kautta.

#### Rautametallien tuotanto

Rauta- ja terästeollisuuden BAT-päätelmien ei arvioida aiheuttavan merkittäviä muutoksia toimialan laitosten toimintaan Suomessa seuraavan kymmenen vuoden aikana. Toimialan lähivuosien päästötasojen sekä muiden ympäristönäkökohtien odotetaan olevan pääosin toimialan BAT-päätelmien mukaisia, kun otetaan huomioon tehtaille joka tapauksessa suunnitellut uudistamistoimenpiteet. BAT-päätelmien aiheuttamia yksittäisiä pienempiä muutostarpeita voivat olla jatkuvatoimisten mittausten lisääntyminen ja vuorokausittaisten raja-arvojen lisääntynyt käyttö lupamääräyksissä. Pitkän aikavälin BAT-päätelmien vaikutukset laitosten päästöihin ovat kuitenkin vielä epävarmoja.

#### Sikojen ja siipikarjan suuret tuotantoyksiköt

Sikojen ja siipikarjan suuria tuotantoyksiköitä käsittelevät BAT-päätelmät painottuvat ammoniakki- ja hajupäästöjä vähentäviin tekniikoihin ja käytäntöihin. Jos tuotantomäärät Suomessa pysyvät suunnilleen ennallaan, ja ammoniakkipäästöjä vähentävä tekniikka tulee kaikille kotieläintiloille, myös nautakarjatiloiille, jotka tällä hetkellä eivät

kuulu teollisuuspäästödirektiivin ja eivätkä BAT-vertailuasiakirjan kattamiin tuotantomuotoihin, vakiokäytännöksi, voidaan maatalouden ammoniakkipäästöjä vähentää suhteellisen edullisesti jopa muutamia kymmeniä prosentteja. Tästä teollisuuspäästödirektiivin vaikutuksen voidaan arvioida olevan karkeasti noin puolet. Samalla tiukentuvat tilakohtaiset päästövähennysvelvoitteet jouduttavat entisestään kotieläinyksikkökoon kasvua, koska suuremmissa yksiköissä ympäristötekniikan käyttöönotto on yleensä suhteellisesti edullisempaa pieniin yksiköihin verrattuna.

#### 4.1.6 Ympäristövaikutukset

BAT-päätelmien toimeenpano vaikuttaa myönteisesti ympäristöön, ihmisten terveyteen ja viihtyisyyteen lähinnä ilmaan ja vesiin menevien päästöjen vähentyessä sekä energia- ja materiaalitehokkuuden kasvaessa. Ympäristövaikutukset riippuvat kuitenkin merkittävästi BAT-päätelmissä hyväksytyistä päästö- ja kulutustasoista sekä kansallisesti käytöön otetuista poikkeuksista. Ympäristöhyötyjä saadaan tulevana vuosikymmeninä asteittain BAT-päätelmiä uusittaessa. Osa ympäristövaikutuksista on paikallisia (esimerkiksi vesien tilan parantuminen, ilmanlaadun parantuminen) ja osa alueellisia (esimerkiksi pienhiukkasten ja alailmakehän otsonin muodostuminen, happamoituminen). Lisäksi hyötyjä voidaan saada jätteiden entistä paremmasta hallinnasta. Kasvihuonekaasupäästöihin teollisuuspäästödirektiivin toimeenpanolla saattaa olla sivuvaikutuksia esimerkiksi prosessi- ja puhdistustekniikoiden valintojen kautta.

Muiden kuin teollisuuspäästödirektiivin piiriin kuuluvien laitosten valvonnan mahdollinen heikentyminen, kun käytössä olevat voimavarat ohjataan suurien laitosten valvontaan, saattaa kasvattaa pilaantumisen riskiä pienten laitosten ympäristössä.

Suomen ympäristökeskuksen laskelmien mukaan direktiivin vaikutukset polttolaitosten päästöihin olisivat typen oksideille 9 500 tonnia, rikkidioksidille 8 200 tonnia ja hiukkasille 360 tonnia vuodessa, vastaten 5,7 prosenttia, 12,3 prosenttia ja 0,8 prosenttia vuoden 2010 kokonaispäästöistä Suomessa. Ym-

päristöhyödyt näistä jäävät melko vähäisiksi kaukokulkeuman suuren merkityksen takia. Aiempien suomalaisten happamoittavien laskeumien mallilaskelmien perusteella kriittisen kuorman ylittävien ekosysteemien pinta-alla (noin 3 prosenttia kokonaispinta-ala) vähenemä voisi olla joitakin prosentteja, jos Suomen omat päästöt vähenevät yllä esitettyjen mukaisesti. Hiukkasten osalta vaikutukset väestön altistumiseen ovat hyvin vähäisiä, koska päästövaikutukset ovat suhteellisen pieniä ja voimalaitospäästöt vapautuvat korkeista piipuista. Aiempien mallilaskelmien perusteella arvioiden voimalaitosten 360 tonnin päästöjen vähenemä tarkoittaisi n. 3 ng/m<sup>3</sup> alenemaa väestöaltistuksessa koko Suomen väestölle laskettuna, vastaten noin 0,003 prosentin alenemaa ei-tapaturmaisessa taustakuolleisuudessa.

Ehdotetut päästöraja-arvot eivät vaikuta merkittävästi ilman laatuun Suomessa, sillä useimmissa Suomen suurimmissa polttolaitoksissa on jo käytössä tehokkaat puhdistuslaitteistot. Lisäksi ilman laatu on meillä jo lähtötilanteessa parempi ja epäpuhtauksien aiheuttama sairastavuus on vähäisempää kuin useimmissa muissa Euroopan maissa. Teollisuuspäästödirektiivin toimeenpano koko EU:n alueella pienentää kaukokulkeumaa ja ilmansaasteiden laskeumaa Suomessa. Näistä ei ole kuitenkaan määrällisiä arvioita.

Vesien tilaa teollisuuspäästödirektiivin mukaisilla toimenpiteillä voidaan hieman parantaa massa- ja paperiteollisuuden sekä metalliteollisuuden kuormittamalla vesialueilla seuraavan kymmenvuotisjakson aikana. Vesien tilan parantaminen teollisuuspäästödirektiivin mukaisilla toimilla on osa vesien hoidon suunnittelussa määritettyjen tilavoittojen saavuttamista. Kokonaisuutena teollisuuspäästödirektiivin toimeenpanon vaikutukset Suomen pintavesien tilaan jäävät kuitenkin melko vähäisiksi, sillä valtaosa vesien kuormituksesta tapahtuu teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalan ulkopuolisista toiminnoista.

Perustilaselvitystä ja toiminnan lopettamista koskevat vaatimukset voivat parantaa maaperän ja pohjavesien tilaa erityisesti joidenkin vanhojen teollisuusalueiden kohdalla.

#### 4.1.7 Vaikutukset innovaatiotoimintaan

Sääntely-ympäristö on yksi innovaatioiden syntyyn vaikuttava osatekijä ja teollisuuspäästödirektiivin kansallinen toimeenpano yksi sääntely-ympäristön osatekijä. Sääntely-ympäristö voi vaikuttaa seuraavilla tavoilla:

a) vaikutukset innovaatioiden syntyyn eli kannusteeseen kehittää uusia hyödynnettyjä osaamislähtöisiä kilpailuetuja (Suomessa) ja

b) lisäkannuste jo olemassa olevien innovaatioiden levittämiseen eli esimerkiksi suomalaisten teknologiayritysten tuotteiden kasvava kysyntä teollisuuspäästödirektiivin toimeenpanon seurauksena.

Näistä Suomessa tapahtuva toimeenpano vaikuttaa ensisijaisesti tavalla a, mutta teollisuuspäästödirektiivin Suomeen kohdistuvien innovaatiovaikutusten kannalta tapa b saattaa silti olla merkittävämpi. Voidaan arvioida, että BAT-päätelmien sitovuuden lisääminen kaventaa lupaviranomaisen harkintavaltaa lupapäätöksissä. Sääntely toisin sanoen muuttuu vaativampaan ja erityisesti ennakoitavampaan suuntaan. Tämä merkitsisi kannustetta kehittää innovaatioita, joilla jonkin säänneltävän osa-alueen päästöjä pystytään vähentämään. Ennakoitavuutta heikentää kuitenkin epäselvyys siitä, minkä verran poikkeuksia tullaan jatkossa luvissa myöntämään. On huomattava, että BAT-päätelmien perusteella tiukkenevat päästövaatimukset luovat kysyntää EU:n aluetta laajemmin kehittyneille tekniikoille, koska mm. rahoittajat usein edellyttävät kyseisen ympäristösuorituskyvyn saavuttamista. BAT-vertailuasiakirjat ovat myös globaalisti perusteellisimmin valmistettu vertailuaineisto puhtaille, käytännössä toimintakykyisiksi osoittautuneille tekniikoille. Tällä perusteella teollisuuspäästödirektiivi voi luoda uutta kysyntää suomalaiselle kehittyneelle ja innovatiiviselle tekniikalle.

#### 4.1.8 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uusien tekniikoiden käyttöönotto saattaa synnyttää uusia työpaikkoja, mutta toisaalta BAT-päätelmien kiristyneet päästömääräykset voivat aiheuttaa työpaikkojen menetyksiä vanhojen laitosten ennakoitua aikaisemman lopettamisen myötä. Teollisuuspäästödirek-

tiivin aiheuttamat sosiaaliset ja terveydelliset vaikutukset liittyvät pääasiassa ilman laadun ja ympäristön tilan lievään parantumiseen. Vesien virkistyskäyttömahdollisuudet voivat joillakin alueilla parantua vesipäästöjen pienentyessä.

Teollisuuspäästädirektiivin toimeenpano parantaa kansalaisten mahdollisuutta saada tietoa muun muassa sähköisten tietojärjestelmien välityksellä tehdyistä lupapäätöksistä, päätöksen perusteluista, mahdollisista parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamiseen liittyvistä poikkeuksista ja valvontakäytien tuloksista sekä toiminnan loputtua tietoa toimenpiteistä, jotka toiminnanharjoittaja on toteuttanut toiminnan lopullisesti päättyessä.

## 4.2 Valvonnan kehittämisen ja maksullisuuden vaikutukset

### 4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valvonnan kehittämisellä nykyistä suunnitelmallisemmaksi pyritään tehostamaan valvontavoimavarojen käyttöä ja kohdistamaan niitä ympäristönsuojelun kannalta oikeisiin kohteisiin. Viranomaisten olisi laadittava valvontasuunnitelmia ja -ohjelmia ja pidettävä ne ajan tasalla. Valvontasuunnitelmat ja -ohjelmat tehtäisiin virkatyönä. Tehtävän ei arvioida lisäävän ELY-keskusten työmäärää, koska ympäristönsuojelulain 95 §:n ja ympäristöministeriön valvontaohjeen (YM12/401/2012) mukaan valtion ympäristönsuojeluviranomaiset tekevät valvontasuunnitelmat ja -ohjelmat jo nyt. Tosin ELY-keskuksissa suunnitelmien ja ohjelmien laatimisperusteet ja sisältövaatimukset muuttuisivat jonkin verran nykyisestä. Suunnitelman ja ohjelman laatimisen arvioidaan vievän ensimmäisenä vuonna yhteensä 3 – 20 henkilötyöpäivää kussakin viranomaisessa. Valvonnan perusteena oleva laitoskohtainen riskianalyysi, tarkastusotannan suunnittelu ja toteuttaminen sekä laitosluetteloiden ja otannan vaatimat mahdolliset tietojärjestelmämuutokset veisivät myös työaikaa ja rahaa, varsinkin käyttöönoton ensimmäisenä vuonna. Kunnille valvontasuunnitelman ja –

ohjelman tekeminen olisi uusi lakisääteinen tehtävä. Osa kunnista tekee valvontasuunnitelman ja ohjelman jo nykyään. Kunnissa, joissa on vähän valvottavia laitoksia, valvontasuunnitelma ja -ohjelma olisivat yksinkertaisia asiakirjoja. Suunnitelmallisuus tehostaisi valvontatoimintaa siinä määrin, että työmäärän ei arvioida kunnissa kasvavan.

Riskinarviointia korostamalla valvontaa voidaan kohdentaa sinne, missä sitä eniten tarvitaan ja missä vaikutuksen ympäristön suojelemiseksi ovat tehokkaimpia. Riskinarviointilla ja otannalla tarkastuskäytien lukumäärää voidaan määrittää hallitusti, ilman että ympäristönsuojelun taso kärsii. Ottamalla nykyistä paremmin huomioon myös muiden viranomaisvalvojien rinnakkainen työ voitaisiin omaa valvontapanosta jopa vähentää. Nämä keinot lisääisivät toiminnan kustannustehokkuutta, kun tehokkuutta ajatellaan ympäristön pilaantumisen riskin vähentämisen kautta.

Valvonnan tuloksellisuutta voitaisiin lisätä valvontamaksujen käyttöönotolla, mikä mahdollistaisi lisähenkilöiden palkkaamisen olettaen, että valvontamaksuilla kerätyt rahat voitaisiin käyttää valvonnan hyväksi. Toisaalta, jos viranomaiset eivät saa valvontamaksujen laskutusta varten uusia voimavaroja, on mahdollista, että varsinaiseen valvontatehtävään on käytettävissä aiempaa vähemmän työaikaa, koska laskutuksen hoitaminen vie osan ajasta. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tekemän selvityksen mukaan noin 30 prosenttia terveyskeskusmaksuista saaduista tuloista kului hallinnollisiin kuluihin.

Laskutusta varten olisi luotava menettelyt ja seurantajärjestelmät, laadittava asiakirjapohjat ja ohjeet, teetetävä tarvittavat muutokset tietojärjestelmiin, muutettava henkilöstön työnkuvia tai palkattava uutta henkilöstöä sekä perehdytettävä henkilöstö uuteen tehtävään. Maksuista olisi tehtävä etukäteen myös asiaankuuluvat hallinnolliset päätökset. Laskujen maksamista olisi seurattava ja maksamattomien laskujen perinnästä huolehdittava. Maksujen oikeellisuutta ja kohtuullistamista koskevat vaatimukset olisi käsiteltävä ja ratkaistava. Näihin muutoksiin olisi varattava budjetissa tarvittavat rahat. Valvontamaksujen kerääminen olisi uusi tehtävä sekä ELY-keskuksissa että kunnissa.

#### 4.2.2 Vaikutukset toiminnanharjoittajiin

Valvonnan suunnitelmallisuus tukisi toiminnanharjoittajan tavoitteita hoitaa ympäristöasiat hallitusti ja kustannustehokkaasti. Valvonta on tähän mennessä ollut toiminnanharjoittajalle maksutonta. Ehdotuksen mukaan valvontamaksuja alettaisiin periä säännöllisestä valvonnasta, eli lähinnä määräaikaistarkastuksista ja toiminnanharjoittajan määrääjain viranomaiselle lähettämien selvitysten läpikäynnistä sekä hallintopakoon liittyvistä tarkastuksista.

Toiminnanharjoittaja pystyisi vaikuttamaan valvontamaksuihin jonkin verran. Määräaikaistarkastusten tiheys perustuisi viranomaisen suunnitelmaan ja suunnitelman laatimisen perusteena olisivat toiminnan ympäristöriskit. Se kuinka toiminnanharjoittaja täyttää ympäristöluvan vaatimukset, olisi yksi tekijä riskinarvioinnissa. Tarkkailukertomusten ja muiden määrävälein viranomaisille toimitettavien selvitysten määrä perustuisi puolestaan lainsäädäntöön tai ympäristöluvan päästöjen ja ympäristön tilan seurantaan ja tietojen toimittamista koskeviin lupamääräyksiin. Se, kuinka toiminnanharjoittaja täyttää luvan vaatimukset, ei juuri vaikuta viranomaisille toimitettavien tietojen määrään.

Ympäristönsuojelulain rikkomiseen liittyvistä tarkastuksista voitaisiin myös periä maksu. Tämä maksu voisi kohdistua muihin kuin lupavelvollisiin ja rekisteröitäviin toimintoihin. Maksun periminen edellyttäisi hallintopakkoasian vireilläoloa. Maksu olisi useimmiten vältettävissä niin, että toiminnanharjoittaja korjaa toimintansa lain mukaiseksi saatuaan viranomaiselta huomautuksen, jolloin asia ei etene hallintopakkomentelelyyn asti.

Säännöllinen maksullinen valvonta lisäisi toiminnanharjoittajan taloudellista taakkaa ja mahdollisesti myös hallinnollista taakkaa. Toiminnanharjoittajan kuluja lisäisivät välillisesti tarkastuskäynneille osallistuminen ja välittömästi valvontamaksut. Jos tarkastusten määrä laitoksella ei lisääntyisi nykyiseen nähden, eivät välilliset kustannukset tarkastukseen osallistumisesta myöskään kasvaisi nykyisestä.

#### 4.2.3 Valvontamaksujen määräytyminen

Valvontamaksujen suuruutta ei päätettäisi laissa vaan alemmanasteisissa säännöksissä ja taksapäätöksissä, joten maksujen suuruutta on vaikea arvioida täsmällisesti etukäteen. Maksuluokkien ja maksuperusteiden tarkempi määrittely jäisi maksuasetuksen ja kunnissa taksapäätösten varaan. Niiden valmistelun yhteydessä tulevat arvioitaviksi mahdolliset maksujen alennusperusteet ja eri vaihtoehtojen merkitys yhdenvertaisuuden kannalta. Kuntien maksut poikkeaisivat todennäköisesti samallakin toimialalla jonkin verran toisistaan, sillä kukin kunta päättää maksuista itsenäisesti. ELY-keskusten maksut olisivat koko maassa yhteneväiset, mutta valitut maksuperusteet voisivat niissäkin johtaa erisuuruisiin maksuihin: tuntilaskutus ja tarkastukseen käytettävän matka-ajan laskeminen osaksi tarkastuksen kestoa nostaisi paikallisten sijaitsevien toimintojen valvontamaksuja suhteessa viranomaisen lähellä oleviin. Etukäteen kiinteästi määritellyssä tarkastusmaksussa vastaavaa ongelmaa ei olisi, mutta sen haasteena olisi puolestaan toimialojen ja toimintojen ryhmittely omiin maksuluokkiinsa. Mitä useampia ryhmiä olisi ja mitä yksityiskohtaisemmin ne olisi luokiteltu esimerkiksi toimialan ja kokoluokan mukaan, sitä todennäköisemmin maksu vastaisi suoritetun tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia. Toisaalta oikeanlainen ryhmittely onnistuu vain, jos sen tekijöillä on käytettävissä riittävästi tietoa eri laitosten tyyppillisestä tarkastuksesta ja siihen käytettävästä ajasta.

Valvontamaksu riippuisi laitoksen koosta ja se voitaisiin periä valvontaohjelman mukaisesti määräaikaistarkastuksesta sekä kuukausi- ja vuosiraporttien tarkastuksesta ja niihin liittyvistä lisätietojen pyytämisestä ja neuvotteluista. Iso laitos (esimerkiksi sellutehdas) on tarkastettava kerran vuodessa. Tähän vuositarkastukseen kuluu aikaa 3-5 henkilötyöpäivää. Tämän lisäksi laitoksen kuukausi- ja vuosiraporttien tarkastukseen kuluu 5 henkilötyöpäivää ja neuvotteluihin kaksi henkilötyöpäivää. Yhteensä ison laitoksen valvontasuunnitelman mukaisiin tarkastustoimiin kuluu 10 - 12 henkilötyöpäivää vuodessa. Vastaavasti pienen laitoksen (esimerkiksi pienehkö karjasuoja) määräaikaistar-

kastukseen kuluu 0,5 henkilötyöpäivää ja tarkastuskertomuksen kirjoittamiseen 0,5 henkilötyöpäivää. Tässä laskelmassa maksun perusteena on käytetty 100 euron tuntihintaa, jota on maksuperustelain 6 §:n mukaisesti pienennetty 50 prosenttia ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä. Näillä laskentaperusteilla ison laitoksen määräaikaistarkastuksen kustannukseksi saadaan 1800 euroa, raporttien samoin 1800 euroa ja neuvottelujen kustannukseksi 700 euroa eli yhteensä 4 300 euroa, kun määräaikaistarkastus tehdään kerran vuodessa. Pienen laitoksen kustannuksiksi saadaan vastaavasti 350 euroa. Pienet laitokset tarkastetaan kerran lupakaudessa eli kerran 5-10 vuodessa, jolloin vuosikustannukseksi tulee keskimäärin 70 - 40 euroa. Jos pieniä laitoksia velvoitetaan toimittamaan vuosiraportit, niiden tarkastus lisää kustannuksia 180 euroa/vuosi.

Ympäristövalvonnan maksullisuutta koskevassa selvityksessä (Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarviointi, YMra 20/2012) arvioidaan, että valvontamaksujen kustannusvaikutus tulisi suurempien yritysten kannalta olemaan vähäinen ja kyse olisi niiden osalta lähinnä periaatteellisesta seikasta. Sen sijaan pienempien yritysten kannalta kyse saattaisi olla jossain määrin merkittävämmästä kustannuksesta. Jos maksullisuus toteutetaan, pitävät toiminnanharjoittajien edustajat maksutulojen kohdentamista valvontaan ensiarvoisen tärkeänä maksullisuuden hyväksyttävyyden kannalta.

#### 4.2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen

Julkisessa taloudessa valvonnan maksullisuus merkitsisi toisaalta uutta rahoituslähdetä, toisaalta uutta kustannuserää. Järjestelmän hallinnolliset kustannukset vievät osan niistä hyödyistä, joita maksuja keräämällä taloudellisesti saavutetaan. Tällaiset hallinnointikustannukset voivat olla korkeat, esimerkiksi Helsingin kaupungin selvitys terveyskeskusmaksujen keräämisestä vuodelta 2012 osoitti, että noin 30 prosenttia maksutuotoista käytettiin keräämisestä syntyviin hallinnollisiin kuluihin. Toisaalta, maksujen käyttöönotto lisäisi kuitenkin valtion ja kuntien rahoituspohjaa ja toisi näille sitä kautta lisätuloja,

jos vastaavaa vähennystä ei tehtäisi verotuksessa.

Maksullisuuden käyttöönoton vaikutuksia julkiseen talouteen on vaikea arvioida, koska täsmällisiä tietoja valvontatoimien määrästä tai maksujärjestelmän kustannuksista ja sillä saatavista tuloista ei vielä ole. Jos kussakin ELY-keskuksessa (13 kpl) tehtäisiin vuosittain 100 määräaikaistarkastusta ja tarkastuksen hinta olisi 700 euroa, syntyisi tarkastuksista valtiolle noin miljoonan euron tulo. Jos tästä vähennettäisiin tarkastusten laskutuksen ja muiden järjestelmästä johtuvien kustannusten osuus 30 prosentin mukaan, olisi nettotulo 700 000 euroa edellyttäen, että muuta rahoitusta ei samalla vähennettäisi. Tällä summalla voitaisiin palkata 10 uutta tarkastajaa, eli hieman alle yksi henkilö ELY-keskusta kohden.

Toiminnanharjoittajien määräaikaisraporttien läpikäymisen tulot voidaan arvioida vastaavalla tavalla. Jos kunkin ELY-keskuksen valvoman lupavelvollisen laitoksen (yhteensä 3000 kpl) olisi toimitettava yksi raportti vuodessa ja raportin läpikäymisen hinta olisi 350 euroa, syntyisi valvonnasta samansuuruinen, noin 700 000 euron nettotulo. Summalla voitaisiin palkata ELY-keskuksiin toiset 10 tarkastajaa.

Jotta edellä esitetyillä henkilöstölaskelmilla olisi merkitystä, tulisi maksutuloista syntyvä rahoitus ohjata ELY-keskusten ympäristövastuualueiden käyttöön täysimääräisesti. Jos rahat ohjataan tosiasiallisesti toisaalle tai jos lisähenkilöstön palkkaaminen ei ole mahdollista henkilöstöpolitiikan vähennystavoitteiden vuoksi, on maksullisuuden käyttöönoton vaikutus ympäristövalvonnalle negatiivinen: maksuista jää vastuualueelle vain laskutuksen hallinnollinen kustannus.

Vastaavia arvioita on kuntien osalta vielä vaikeampi tehdä, sillä tarkastettavien toimintojen lukumäärä ja tarkastusmäärät vaihtelevat kunnittain suuresti kunnan erilaisen koon ja elinkeinorakenteen vuoksi. Kunnat valvovat arviolta 20 000 lupavelvollista ja rekisteröitävää toimintaa. Jos kunnassa tehtäisiin 10 tarkastusta vuodessa ja valvontaraportteja tarkastettaisiin 10 päivää vuodessa, olisi tulo 350 euron päivähinnalla vuodessa 7 000 euroa. Jos tarkastuksia tehtäisiin ja raportteja käytäisiin läpi yhteensä 100 päivänä vuodes-

sa, olisi tulo 35 000 euroa. Maksutulujen ohjaaminen kuntien ympäristövalvonnan käyttöön on vastaavasti kuin valtiollakin edellytys sille, että maksutulot vaikuttavat valvonnan määrään.

Hallintopakkomennettelyihin liittyviä tarkastuksia lienee joitakin kymmeniä vuosittain, niiden perusteella kertyvät maksutulot eivät olisi kovinkaan merkittävä tulolähde. Toisaalta, toiminnanharjoittajakohtaisesti maksut voisivat olla merkittäviä, jos samassa hallintopakkoasiassa olisi tehtävä useampia tarkastuksia ja muutoinkin selvitettävä asiaa perusteellisesti.

Maksutulujen käyttöönoton jälkeenkin suurin osa sekä kuntien että ELY-keskusten ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan menoista olisi edelleen katettava verotuloilla, sillä lupavelvollisten ja rekisteröitävien toimintojen määräaikaistarkastukset ja raporttien läpikäyminen muodostavat vain osan valvontaviranomaisen koko työmäärästä.

#### 4.2.5 Ympäristövaikutukset

Ympäristövalvonnan suunnitelmallisuuden lisääminen voisi välillisesti parantaa ympäristönsuojelun tasoa niissä kunnissa, joissa suunnittelujärjestelmää ei vielä ole käytössä, koska valvonta perustuisi riskinarviointiin ja olisi suunniteltava tiettyjen minimiehtojen mukaisesti.

Maksullisuuden käyttöönoton ei oleteta vaikuttavan merkittävästi ympäristönsuojelun tasoon. Jos valvontamaksut kohdennetaan valvonnan voimavaroihin, voidaan valvonnan määrää ja laatua kuitenkin parantaa ja tämä voi välillisesti lisätä osaltaan ympäristölupien noudattamista ja sitä kautta ympäristönsuojelun tasoa. Jos maksut eivät johda lisäpanostuksiin valvontayksikössä, lisää maksullisuus hallinnollisia tehtäviä varsinaisten valvontatehtävien kustannuksella. Tällä voisi olla kielteisiä ympäristövaikutuksia. Kielteisiä vaikutuksia voi olla myös sillä, että monet toiminnanharjoittajat eivät pidä valvontamaksuja hyväksyttävänä. Tämä saattaa vaikuttaa kielteisesti toiminnanharjoittajien yhteydenottoihin ja vuoropuheluun valvontaviranomaisten kanssa. Toisaalta, se voi lisätä

myös toiminnanharjoittajien odotuksia valvonnan laadun suhteen.

#### 4.2.6 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Viranomaisten laatimat valvontasuunnitelmat ja -ohjelmat olisivat julkisia asiakirjoja, ellei tiedon antaminen vaarantaisi tarkastuksen tai valvonnan tarkoituksen toteutumista julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa kuvatulla tavalla. Yleisöllä ja haitankärsijöillä olisi aiempaa paremmat mahdollisuudet tutustua valvonnan lähtökohtiin ja painopisteisiin. Valvontamaksujen käyttöönoton myötä valvonta lisääntyisi, jos tulot kohdennettaisiin valvonnan voimavaroihin niitä lisäten. Nämä tekijät voisivat yhdessä lisätä luottamusta valvontaan samoin kuin valvottavan toiminnan ympäristöasioiden hallintaan sekä vähentää ihmisten huolia toimintojen vaikutuksista itseensä ja elinympäristöönsä. Suunnitelmallisen valvonnan lakisääteisyys lisäisi jossain määrin valvonnan tasapuolisuutta, jos oletetaan, että suunnitelmallisuus johtaisi nykyisten valvontakäytäntöjen erojen tasoittumiseen mm. yhtenäisen ohjeistuksen ja malliasiakirjojen vuoksi. Suunnitelmat lisääisivät myös valvonnan ennakoitavuutta.

### 4.3 Luonnonarvoja koskevan säännöksen vaikutukset

#### 4.3.1 Taloudelliset vaikutukset

Luonnonarvojen huomioon ottamista koskeva säännös vaikuttaisi erityisesti niihin aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluviin, ympäristöluvanvaraisiin toimintoihin, joiden sijoittamista ei ole vahvistettu asemakaavassa tai luonnonarvoja ei ole tutkittu maakunta-kaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Näin ollen on arvioitavissa, että säännös koskisi erityisesti turvetuotantoa. Lainmuutos vaikuttaisi turvetuotannon alueelliseen kohdentumiseen, sillä turvetuotantoa ohjattaisiin pois luonnonarvoiltaan merkittäville ojittamattomilta soilta.

VTT:n selvityksen mukaan vuonna 2020 energiaturpeen tuotantopinta-alaa tarvitaan runsaat 70 000 hehtaaria. Kun otetaan huomioon tuotannosta poistuva pinta-ala, uutta energiaturpeen tuotantoalaa tarvitaan kaikkiaan noin 50 000 hehtaaria. Uuden tuotantotalan vuosittainen tarve on VTT:n selvityksen mukaan näin ollen 4 500 hehtaaria. Arvio perustuu maakuntien turpeen käyttöarvioon, jossa on lisäksi otettu huomioon turpeen kuljetus maakuntien välillä. Kaikkiaan uutta turvetuotantoalaa tarvitaan VTT:n arvion mukaan yhteensä 58 000 hehtaaria vuoteen 2020 mennessä.

Geologian tutkimuskeskus on tehnyt alustavia arvioita, joiden mukaan Etelä-, Itä- ja Länsi-Suomessa noin 15 000–20 000 hehtaaria metsätaloudellisesti kannattamattomista, ojitetuista soista voisi soveltua turvetuotantoon. Pohjoisessa Suomessa metsätaloudellisesti kannattamattomia, turvetuotantoon soveltuvia alueita on alustavan arvion mukaan noin 50 000–70 000 hehtaaria, mutta suurimman osan niistä arvioidaan olevan kaukana käyttöpaikoista ja vaikeasti hyödynnettävissä.

Suoluonnon virkistyskäytöllä on matkailuelinkeinon alalla taloudellisia ja työllistäviä vaikutuksia.

#### 4.3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotus ei muuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteita tai valtion ja kuntien työnjakoa. Ehdotettava 11 § koskisi vain aluehallintoviraston luvittamia toimintoja, joten uudistus ei toisi lisää tehtäviä kunnille. Lupa- ja valitusprosessit säilyisivät entisellään, vaikkakin luonnonarvot saisivat suuremman painoarvon lupaharkinnassa.

ELY-keskuksille ei ehdotuksen myötä tulisi lisää tehtäviä, sillä ympäristölupahakemuksista annettavissa lausunnoissa otetaan jo tällä hetkellä kantaa asioihin, joista myös uudistuksen myötä olisi lausuttava. Lausuntojen antaminen saattaisi jatkossa vaatia hieman enemmän työtä, mikäli luonnonarvojen osalta lausuntojen olisi oltava nykyistä tarkempia.

Siltä osin kuin ehdotettu pykälä vaikuttaisi turvetuotannon ympäristölupiin, valitukset Vaasan hallinto-oikeuteen saattaisivat vähen-

tyä, koska luonnonarvot huomioitaisiin jo aluehallintoviraston lupaharkinnassa.

#### 4.3.3 Ympäristövaikutukset

Säännös vaikuttaisi myönteisesti luonnon monimuotoisuuteen erityisesti luonnonlajien arvokkaisiin alueisiin ja kohteisiin sekä eläin- ja kasvilajeihin ja niiden elinympäristöihin. Säännöksellä olisi myönteisiä vaikutuksia erityisesti valtakunnallisesti ja seudullisesti uhanalaisille lajeille ja luontotyypeille. Säännös ottaisi huomioon myös monimuotoisuuskeskittymät ja ekologisen kytkeytyneisyyden joissakin tapauksissa. Lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon myös valtakunnalliset tai seudulliset maisema-arvot, mikä edistäisi näiden säilymistä.

#### 4.3.4. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotuksen arvioidaan vaikuttavan lähinnä turvetuotantoa harjoittaviin yrityksiin ja josain määrin myös muihin ympäristöluvanvaraisiin toimintoihin, joiden sijoittumista ei ole vahvistettu asemakaavassa tai luonnonarvoja ei ole tutkittu maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Näistä voidaan mainita esimerkkinä kalankasvatus alueilla, joilla se voi vaikuttaa uhanalaiseen vedenalaiseen luontoon.

Ehdotus ei mainittavasti lisää yritysten hallinnollista taakkaa, koska ympäristölupamenettely ja vaatimukset lupamenettelyssä vaadittavista selvityksistä eivät merkittävästi muuttuisi. Lupahakemuksen yhteydessä jo nykyisinkin tehtävästä luontoselvityksestä saataisiin usein riittävät tiedot 11 §:n mukaisen lupaharkinnan pohjaksi.

Suunnitteilla oleva soiden luonnontilaisuusluokitus ja maakuntakaavoituksen yhteydessä tapahtuvat luontoinventoinnit voivat auttaa yrityksiä sijoituspaikkaharkinnassa, ja maakunnalliset selvitykset saattavat myös vähentää yritysten selvitystaakkaa.

Säännöksen täytäntöönpanon tueksi tulisi viranomaisten laatia ohjeistusta luvanhakijoiden ja täytäntöönpanoviranomaisten käyttöön yhdenmukaisen soveltamiskäytännön turvaamiseksi.



## **5 Asian valmistelu**

### **5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto**

**[täydennetään myöhemmin]**

### **5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen**

**[täydennetään myöhemmin]**

## **6 Riippuvuus muista esityksistä**

Ympäristöministeriössä valmistellaan hallituksen esitystä laiksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä. Laissa säädettäisiin tietojärjestelmän käyttötarkoituksesta, rakenteesta ja tietosisällöstä sekä tietojen käytöstä ja tietojärjestelmästä luovuttamisesta. Tietojärjestelmä koostuisi niistä valtionhallinnon tietojärjestelmistä, joissa käsitellään ympäristönsuojelulain, jätelain ja vesilain tietoja. Voimassa olevan ympäristönsuojelulain 27 §:ssä säädetään ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä. Luonteeltaan varsin suppeana säännös ei vastaa enää niitä vaatimuksia, joita tietojärjestelmästä säätämiseksi asetetaan. Siksi uudet säännökset ovat tarpeen. Asiasta on tarkoituksenmukaista säätää erillisellä lailla, koska ympäristönsuojelun tietojärjestelmällä on yhteys paitsi ympäristönsuojelulakiin myös jätelakiin ja vesilakiin.

Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä on tarkoitettu antaa eduskunnalle heti eduskunnan syysistunto-kauden 2013 alussa.