

YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN 78 §:N MUKAISEN POIKKEAMAN SOVELTAMISESTA

1 Johdanto

Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU teollisuuden päästöistä (*teollisuuspäästädirektiivi*) julkaistiin 17.12.2010. Teollisuuspäästädirektiivillä kumottiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (*IPPC-direktiivi*). Teollisuuspäästädirektiivin keskeiset muutokset on saatettu Suomessa voimaan osana uutta ympäristönsuojelulakia (527/2014), joka on tullut voimaan 1.9.2014.

Eduskunnan ympäristövaliokunta totesi uutta ympäristönsuojelulakia koskevassa mietinnössään (4.6.2014) parhaan käyttökelpoisen tekniikan osalta, että lähtökohtana on, että poikkeusten myöntämisedellytysten täyttyessä poikkeusten myöntämiseen ei tule suhtautua pidättyvästi, vaan poikkeamismahdollisuus on nähtävä tarpeellisenä osana muutoin sitovaa ja jäykähköä BAT-päätelmäjärjestelmää. Näistä syistä valiokunta korostaa, että ministeriön tulee laatia riittävä ohjeistus yhdessä keskeisten sidosryhmien kanssa BAT-poikkeusten soveltamisesta. Tätä muistiota tullaan hyödyntämään keskeisenä taustamateriaalina ohjeistusta laadittaessa.

Uudessa ympäristönsuojelulaissa parhaan käyttökelpoisen tekniikan rooli ympäristölupapäätöksen lupamääräyksiä asetettaessa korostuu, koska lupamääräysten on perustuttava päätelmien päästötasoihin. Samalla tulee käyttöön aiempaa tarkemmin säädelty menettely niitä tilanteita varten, jolloin päästötasoista on tarpeen poiketa perustellusti. Muistion tarkoituksena on antaa lupaviranomaiselle ja toiminnanharjoittajalle taustatietoja poikkeaman (*päästötasoja lievemmät raja-arvot, YSL 78 §*) soveltamisesta ympäristölupapäätöksissä. Parhaan käyttökelpoisten tekniikan soveltamiseen liittyvien muiden tulkintojen osalta on laadittu erillinen muistio¹. Nämä muistiot eivät ole viranomaisia tai toiminnanharjoittajia sitova.

Muistio on laadittu osana ympäristönsuojelun täytäntöönpanohankkeen (Projekti 5) parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmiä ohjeistavan alaryhmän työtä.

2 Keskeisen määritelmät ja lyhenteet

Paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT)

YSL 5 § 7) mukaan Parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla tarkoitetaan mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito-, käyttö- sekä lopettamistapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä ja jotka soveltuvat ympäristölupamääräysten perustaksi. Tekniikka on teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskel-

¹ Muistio koskien päätelmien soveltamista ja päätelmien julkaisun jälkeistä ympäristölupien tarkistamista

poista silloin, kun se on saatavissa käyttöön yleisesti ja sitä voidaan soveltaa asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin.

YSL 5 § 7) määritelmän sanamuoto ei ole identtinen teollisuuspäästädirektiivin parhaan käytettävissä olevan tekniikan määritelmän kanssa, mutta määritelmiä on kuitenkin vakiintuneesti pidetty yhtenevinä.

BAT-vertailuasiakirja (BREF)

YSL 72 § 1) mukaan vertailuasiakirjalla tarkoitetaan teollisuuspäästädirektiivin 13 artiklan mukaisesti laadittua asiakirjaa, jossa esitetään asiakirjan kohteena olevassa toiminnassa sovelletut tekniikat, päästöt ja kulutustasot, parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittelyssä ja sitä koskevien päätelmien laatimisessa huomioon otettavat tekniikat sekä uudet tekniikat.

Komission ohjeistuksen² (*BREF-ohje*) mukaan BREF (Best Available Techniques Reference Document) on asiakirja, jossa kuvataan erityisesti sovelletut tekniikat, tämänhetkiset päästöt ja kulutustasot, parhaan käytettävissä olevan tekniikan ja parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskevien päätelmien määrittelyssä huomioon otettavat tekniikat sekä uudet tekniikat ottaen erityisesti huomioon teollisuuspäästädirektiivin liitteessä III luetellut määrittelyperusteet. BREF määritellään siten kuvauksiksi asiakirjaksi, jossa ei määrätä tietyn tekniikan tai teknologian käyttämisestä eikä tulkita teollisuuspäästädirektiiviä.

BREF on toimialakohtainen, niin että jaottelu noudattaa pääosin teollisuuspäästädirektiivin liitteen I luvanvaraisten toimintojen luetteloa. Toimialakohtaisten BREF:ien lisäksi on olemassa muutamia kaikkia toimialoja koskevia BREF-asiakirjoja, joista käytetään tästä syystä nimitystä horisontaali-BREF

BREF-ohjeen mukaan BREF sisältää yleistä tietoa käsiteltävästä toimialasta, tiedot toimialalla sovellettavista prosesseista ja tekniikoista, tiedot nykyisistä päästö- ja kulutustasoista, parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittämisessä huomioon otettavat tekniikat, sisältäen yksityiskohtaisemmat tekniikkakuvaukset, päätelmät, uudet tekniikat (*emerging techniques*) ja loppuhuomautukset ja suositukset jatkotoimia varten.

Päätelmät

YSL 72 § 2) mukaan päätelmillä tarkoitetaan teollisuuspäästädirektiivin 13 artiklan 5 kohdan nojalla hyväksyttyä Euroopan komission päätöstä, joka sisältää vertailuasiakirjan ne osat, joissa esitetään päätelmät parhaista käyttökelpoisista tekniikoista, näiden tekniikoiden kuvaus ja tiedot niiden sovellettavuuden arvioimiseksi, tekniikkaan liittyvät päästötasot, tarkkailu ja kulutustasot sekä tarvittaessa laitoksen kunnostustoimet.

² 2012/119/EU, Komission täytäntöönpanopäätös, annettu 10 päivänä helmikuuta 2012, teollisuuden päästöistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2010/75/EU tarkoitetuista tiedonkeruusta ja BAT-vertailuasiakirjojen laatimista ja niiden laadun varmistamista koskevista ohjeista, linkki: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:063:FULL:FI:PDF>

Edelleen YSL 75 § 1 ja 2 momentin mukaan direktiivilaitoksen päästöraja-arvojen, tarkkailun ja muiden lupamääräysten on parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksen toteuttamiseksi perustuttava päätelmiin. Päästöille on ympäristöluvassa määrättävä päästöraja-arvot siten, että päätelmien päästötaasoja ei ylitetä laitoksen normaaleissa toimintaolosuhteissa. Jos päätelmissä ei ole ilmoitettu päästötaasoja, luvassa on annettava tarpeelliset määräykset päätelmissä kuvattua parasta käyttökelpoista tekniikkaa vastaavan ympäristönsuojelun tason saavuttamiseksi.

Päätelmät julkaistaan Euroopan virallisessa lehdessä ja käännetään kaikille virallisille kielille.

Yksittäinen päätelmä

Päätelmät koostuvat useista yksittäisistä päätelmistä, joissa esitetään, mikä tekniikka tai mitkä tekniikat tai niiden yhdistelmät ovat parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa tietyn ympäristötavoitteen saavuttamiseksi. BREF-ohjeen mukaan yksittäinen päätelmä on vakiomuotoinen, sisältäen järjestysnumeron (BAT1, BAT2, jne.) ja tavoitellun ympäristötavoitteen/-hyödyn. Päätelmä sisältää tekniikkakuvauksen tavoitteen saavuttamiseksi sekä tiedot tekniikoiden soveltuvuuden arvioimiseksi. Ellei toisin mainita, tekniikoita voidaan soveltaa yleisesti kyseiseen toimintaan. Parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvä ympäristötehokkuuden taso sisällytetään yksittäiseen päätelmään, jos se on perusteltua. Parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvät ympäristötehokkuuden tasot ilmaistaan vaihteluväleinä.

Näin ollen yksittäisiä päätelmiä voi olla:

1. Päätelmät, jotka sisältävät ympäristötehokkuuden tason (Associated Environmental Performance Level, AEPL)

Ympäristötehokkuuden eri tasot (AEPLs) kuvataan komission ohjeen 3.3 luvussa, jonka mukaan parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä ympäristötehokkuuden tasoja voivat olla muun muassa:

- päästötaasot (Associated Emission Level, AEL)
- kulutustasot
- muut tasot (esim. päästöjen vähennystehokkuus).

2. Päätelmät, jotka eivät sisällä ympäristötehokkuuden tasoja.

Yksittäiset päätelmät, joihin ei sisälly parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä ympäristötehokkuuden tasoja, koskevat tyypillisesti esimerkiksi tarkkailua, laitosten kunnostusta tai ympäristöjärjestelmiä.

Päästötaasot

YSL 72 § 2) mukaan päästötaasoilla tarkoitetaan päästöjen vaihteluväliä laitoksen normaaleissa toimintaolosuhteissa käytettäessä parasta käyttökelpoista tekniikkaa tai tällaisten tekniikoiden yhdistelmää, sellaisena kuin se on kuvattu päätelmissä, ilmaistuna tietyn ajanjakson keskiarvona tietyissä vertailuolosuhteissa.

Päästötasoilla tarkoitetaan päätelmien osana esitettyjä päästötasoja (AEL). YSL 75 § 1 momentin toisen lauseen mukaan päästöille on ympäristöluvassa määrättävä päästöraja-arvot siten, että päätelmien päästötasoja ei ylitetä laitoksen normaaleissa toimintaolosuhteissa.

Päätelmien sisältämien muiden vaatimusten osalta (päätelmät, jotka eivät sisällä ympäristötehokkuuden tasoja ja muut päätelmät kuin päästötasot, jotka sisältävät ympäristötehokkuuden tason) sovelletaan myös YSL 75 § 1 momenttia, ei kuitenkaan sen toista lausetta. Näiltä osin päätelmien soveltaminen ei poikkea parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta aikaisemmin voimassa olleen ympäristönsuojelulain (86/2000), jolloin lupaviranomaiselle jää päästötasoja enemmän harkintavaltaa siitä miten päätelmiä sovelletaan lupamääräyksien perusteena.

Poikkeama

YSL 78 § (päästötasoja lievemmat raja-arvot) 1 momentin mukaan, jos 75 §:n 1 momentin nojalla määrättävät päästöraja-arvot johtaisivat kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin laitoksen maantieteellisen sijainnin tai teknisten ominaisuuksien taikka paikallisten ympäristöolojen vuoksi, ympäristöluvassa voidaan määrätä mainitussa momentissa säädettyä lievemmat päästöraja-arvot.

Perustelumuistiossa todetaan lisäksi 78 §:n osalta, että:

”Pykälän 1 momentissa säädetäisiin mahdollisuudesta poiketa BAT-päästötasoista ja määrätä lievemmistä päästöraja-arvoista, jos päästötasojen noudattamista koskeva vaatimus olisi yksittäistapauksessa kohtuuton. Säännöksen mukaan harkinta koskisi vain 75 §:n 1 momentin nojalla määrättäviä päästöraja-arvoja. Tästä seuraisi, että menettely koskisi vain BAT-päästötasoista poikkeamista eikä liittyisi muihin ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiin.

Päästötasoja lievempien raja-arvojen määrittämisen edellytyksenä on, että päästötasojen noudattaminen johtaisi kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin. Kyse on kokonaisharkinnasta, jossa eri tekijöitä verrataan keskenään lopputulokseen pääsemiseksi.

Lähtökohtaisesti paras käyttökelpoinen tekniikka on, määritelmänsä mukaisesti, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoista, joten päätelmissä kuvatun tekniikan aiheuttamia kustannuksia ei sinänsä voitaisi pitää toimialalla yleisesti kohtuuttomina. Olemassa olevilla laitoksilla uuden tekniikan käyttöönoton aiheuttamat kustannukset saattaisivat kuitenkin olla kohtuuttomat sen vuoksi, että tekniikan asentaminen vanhoihin rakenteisiin ja prosesseihin on yleensä vaikeampaa ja kalliimpaa kuin käyttöönotto uudella laitoksella. Toisaalta, olemassa olevalla laitoksella kustannuksia voitaisiin joissakin tapauksissa kohtuullistaa ajoittamalla uuden tekniikan käyttöönotto laitoksen uudistamisen tai peruskorjauksen yhteyteen.

Saavutettavissa olevat ympäristöhyödyt tarkoittavat niitä hyötyjä, jotka saavutettaisiin ympäristön pilaantumisen estymisenä, jos laitoksella noudatettaisiin päätelmien päästötasoja poikkeuksen sallimien lievempien päästöraja-arvojen sijaan.

Kustannuksia ja ympäristöhyötyjä olisi verrattava keskenään. Ympäristöhyödyn tai kustannuksen pienuus tai suuruus sinänsä ei ratkaisisi sitä, voidaanko poikkeus myöntää vai ei. Kysymys olisi aina vertailusta.

Harkinnassa otettaisiin säännöksen mukaan huomioon laitoksen maantieteellinen sijainti ja sen tekniset ominaisuudet sekä paikalliset ympäristöolot. Maantieteellisellä sijainnilla on merkitystä, kun arvioidaan laitoksen päästöjen vaikutusta paikallisiin ympäristöoloihin. Laitoksen päästöillä voi olla isompi tai pienempi paikallinen merkitys, päästöjen määrän, päästöpaikan, päästöjen luonteen ja paikallisen ympäristön sietokyvyn mukaan. Laitoksen tekniset ominaisuudet vaikuttavat siihen, millaisin kustannuksin paras käyttökelpoinen tekniikka voidaan ottaa käyttöön laitoksella. Paikallisten ympäristöolojen arviointi edellyttää tietoa ympäristön laadusta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Jos suuri osa alueen ympäristökuormituksesta tulisi kyseiseltä laitokselta, poikkeuksen vaikutus päästöihin voisi olla merkittävä. Jos paikallinen ympäristökuormitus syntyy suurimmaksi osaksi muusta syystä, esimerkiksi kaukokulkeumasta tai liikenteestä, ei kyseisen laitoksen päästöillä olisi niin suurta merkitystä. Euroopan komissio voi selkeyttää ohjeiden avulla perusteita, jotka on otettava huomioon poikkeuksen soveltamisessa (15 artiklan 4 kohdan viides alakohta).

Pykälässä ei säädettäisi poikkeusta koskevan määräajan asettamisesta, mutta määräjän käyttäminen voisi olla perusteltua niissä ehdotetun 81 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa päästötasojen soveltaminen neljän vuoden ajassa BAT-päätelmien julkaisemisesta olisi kohtuutonta tai käytännössä mahdotonta esimerkiksi lupamenettelyn keston tai ajankohdan vuoksi. Päästötasojen noudattamiseen voisi olla tarpeen myöntää lisäaikaa myös, jos se olisi tarpeen laitoksen investointien tai huoltoseisokin suunnitellun ajankohdan, parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöönottoon liittyvän käytännön vaikeuden tai muun vastaavan syyn vuoksi. Mahdollisen määräaikaisen poikkeuksen pituus olisi ratkaistava pykälän yleisten poikkeusperusteiden mukaisesti. Poikkeuksen mahdollistamaa kustannussäästöä verrattaisiin niihin ympäristöhyötyihin, jotka viivästyksen vuoksi menetettäisiin.

Poikkeusperusteet täyttyisivät lyhytaikaisessa poikkeuksessa helpommin kuin pitkäaikaisessa. Poikkeuksen käyttäminen lyhytaikaisesti olisi perusteltua, jos sen mukaan tuomat kustannussäästöt olisivat merkittävät suhteessa menetettyyn ympäristöhyötyyn. Tällainen tilanne olisi käsillä muun muassa, jos toiminnanharjoittaja saisi saadun lisäajan turvin riittävästi aikaa tekniikan hankkimiseen ja rakentamiseen. Viranomaisen voisi hakijan aloitteesta tai oma-aloitteisestikin hyödyntää poikkeusperustetta, jos direktiivin vuoksi noudatettavaa neljän vuoden määräaikaa olisi jatkettava esimerkiksi juuri tekniikan käyttöönoton vaatiman ajan vuoksi.

Toiminnanharjoittajan olisi esitettävä hakemalleen poikkeukselle perusteet lupamenettelyssä. Lupaviranomaisen olisi päätöksen perusteluissa ilmoitettava syy lievempien raja-arvojen käyttämiseksi. Pykälässä säädetyin lisäksi valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin tarkemmin poikkeusta koskevista hakemuksen tiedoista ja lupaviranomaisen velvollisuudesta arvioida ja perustella erikseen poikkeaminen ja lievempien raja-arvojen antaminen.

Pykälän 1 momentin lopussa olisi todettu, että poikkeus ei kuitenkaan saa johtaa sitovien päästöraja-arvojen ylittymiseen, aiheuttaa ympäristöluvan myöntämisen edellytysten vastaista seurausta tai vaarantaa ympäristölaatuvaatimuksen toteutumista.

Laatuvaatimuksen toteutumista koskevassa harkinnassa arvioitaisiin laitoksen päästöjen osuutta ja vaikutusta paikallisiin ympäristöoloihin, vastaavasti kuin poikkeusta koskevassa suhteellisuusharkinnassa.

Poikkeusperusteiden tulkinnassa otettaisiin huomioon teollisuuspäästädirektiivin johdanto-osan perustelukappaleet 16 ja 22. Johdannon 16 perustelukappaleen mukaan jos parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvien päästötasojen soveltaminen johtaisi suhteettoman suuriin kustannuksiin ympäristöhyötyihin verrattuna, toimivaltaisten viranomaisten olisi tiettyjen erityisolosuhteiden huomioon ottamiseksi voitava vahvistaa kyseisistä tasoista poikkeavia päästöjen raja-arvoja. Poikkeamien olisi perustuttava arviointiin, jossa otetaan huomioon tarkkaan määritellyt perusteet. Tässä direktiivissä vahvistettuja päästöjen raja-arvoja ei saisi ylittää. Merkittävää pilaantumista ei saisi kuitenkaan missään tapauksessa aiheuttaa ja korkea ympäristön suojelun taso olisi kaiken kaikkiaan saavutettava. Johdannon 22 perustelukappaleen mukaan tietyissä tapauksissa, joissa lupaehdojen tarkistamisen ja ajan tasalle saattamisen yhteydessä käy ilmi, että uuden parhaan käytettävissä olevan tekniikan käyttöönotto saattaa edellyttää pidempää ajanjaksoa kuin neljää vuotta BAT-päätelmiä koskevan päätöksen julkaisemisen jälkeen, toimivaltaiset viranomaiset voivat asettaa lupaehdoissa pidemmän ajanjakson, jos se on perusteltua tässä direktiivissä vahvistettujen kriteereiden perusteella.”

Säännöksen mukaan poikkeamaharkinta koskisi vain päästötasojen perusteella määrittäviä päästöraja-arvoja. Poikkeamapykälää ei sovellettaisi poikettaessa päätelmien muista vaatimuksista. Käytännössä toiminnanharjoittajan olisi esitettävä poikkeukselle perusteet lupamenettelyssä. Päästötasoista poikkeaminen on perusteltava lupapäätöksessä ja jäsenmaan on raportoitava komissiolle poikkeamista.

Teollisuuspäästädirektiivin 72 artiklan jäsenmaita koskevassa raportointivelvoitteessa poikkeamien raportointi on keskeisessä osassa. Artiklassa todetaan tältä osin, että jäsenvaltioiden on raportoitava muun muassa päästöjen raja-arvoista, parhaan käytettävissä olevan tekniikan soveltamisesta 14 ja 15 artiklan mukaisesti, erityisesti 15 artiklan 4 kohdan mukaisten poikkeusten myöntämisestä sekä uuden tekniikan kehittämisessä ja soveltamisessa tapahtuneesta edistymisestä 27 artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden on saatettava nämä tiedot saataville sähköisessä muodossa.

Komissio on lisäksi julkaissut päätelmistä joitakin tulkintaohjeita³. Komissio muun muassa katsoo, että lisäajan myöntäminen neljän vuoden määräaikaa koskien on mahdollista ainoastaan poikkeamaa käyttämällä.

3 Päästötasoja lievempien raja-arvojen soveltaminen ympäristölupaharkinnassa

Tämä muistio ja esimerkit täydentävät edellä esitettyä poikkeamaa koskevaa ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen 78 § perusteluita.

Päästötasoista poikkeamista koskevat perusteet

³ <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm#ch2>

Päästötasoista on yksittäistapauksissa mahdollista poiketa laitoksen maantieteellisen sijainnin tai teknisten ominaisuuksien taikka paikallisten ympäristöolojen vuoksi. Käytännössä jonkin edellä esitetyn perusteen johdosta tulisi syntyä tilanne, jossa saavutettavien ympäristöhyötyjen suhde päästöjen vähentämiskustannuksiin olisi kohtuuton yhden tai useamman edellä esitetyn perustelun johdosta. Harkinnassa on kuitenkin tarpeen ottaa huomioon, että BREF:t on laadittu toimialakohtaisesti, jolloin muun muassa toimialan taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa muutosinvestointeja, on pyritty ottamaan huomioon BREF:n valmistelussa. *Laitoksen tekniset ominaisuudet*

Laitoksen teknisiä ominaisuuksia on tarpeen tässä yhteydessä tulkita melko laajasti. Näin olleen se käsittäisi tavanomaisten teknisten ominaisuuksien lisäksi myös muun muassa investointien suunnitteluun ja toteuttamiseen tarvittavan ajan. Koska teollisuuspäästödirektiivi kattaa laajasti erilaisia toimintoja, ei teknisiä ominaisuuksia ole mahdollista määrittellä tyhjentävästi. Teknisiä ominaisuuksia on lisäksi tarpeen tarkastella suhteessa toimialan BREF:ssä esitettyyn. Yksittäisissä päätelmissä on esitetty tietyissä tapauksissa tekniikan soveltuvuuteen liittyviä rajoitteita (esimerkiksi tilanpuute), joita tulisi arvioida tarvittaessa tapauskohtaisesti poikkeaman perusteena.

Yleisesti poikkeaman perusteena käytettäviä teknisiä ominaisuuksia voisivat olla esimerkiksi seuraavat ominaisuudet:

- Tekniset ongelmat, jotka liittyvät olemassa olevien laitosten modernisointeihin. Vaikka yleisellä tasolla tekniikoiden soveltuvuus olemassa oleviin laitoksiin esitetään päätelmissä, ei näissä ole aina mahdollista arvioida kaikkia modernisointeihin liittyviä vaikutuksia. Jos esimerkiksi laitoksella on käytössä toimialasta merkittävästi poikkeavaa tekniikkaa (esimerkiksi demonstraatiolaitos) voivat modernisointikustannukset poiketa siitä mitä BREF:ssä on esitetty.
- Laitoksen lyhyt jäljellä oleva käyttöikä voi tehdä muutosinvestoinnista suhteetoman kalliin verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin, niiden jäädessä lyhytaikaisiksi.
- Teknisistä ominaisuuksista johtuvat päästöjen ristikkäisvaikutukset. Kahden päästöparametrin yhtäaikainen vähentäminen ei aina ole teknisesti toteutettavissa kaikilla tekniikoilla. Yleisesti ottaen tällaiset tilanteet on kuitenkin otettu huomioon toimialan BREF:ssä, mikäli ristikkäisvaikutus on valmistelun aikana katsottu merkittäväksi.
- Toimintaan liittyvät tuotannon vaihtelut voivat olla päästöjä vähennyskustannuksia lisääviä tai ympäristöhyötyjä pienentäviä, jos vaihtelut poikkeavat BREF:ssä kuvatuista tilanteista.

Jos BREF:ssä ei ole huomioitu laitoksen käyntiajan vaihteluja (vuodessa, kuukaudessa, viikossa ja päivässä), niin se voi johtaa siihen, että vertailuasiakirjassa kuvatulla tekniikalla saavutettavat ympäristöhyödyt ovat pienempiä kuin mitä asiakirjassa oletetaan.

Muutosten toteuttamiseen voidaan tarvita lisää aikaa erityisesti niissä tilanteissa, joissa jatkuvasti käytössä olevien prosessien alas- ja ylösajo johtaisi kohtuuttomiin kustannuksiin. Tällaisissa tilanteissa olisi perusteltua ajoittaa muutokset muista syistä tehtävien huoltoseisokkien yhteyteen.

Tulisi kuitenkin ottaa huomioon, ettei mikään edellä esitetty esimerkki ole itsenäisesti riittävä perustelu poikkeamalle, vaan teknisestä ominaisuudesta johtuvia kustannuksia on kaikissa tilanteissa vertailtava saavuttamatta jääviin ympäristöhyötyihin.

Maantieteellinen sijainti

Maantieteellisellä sijainnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä luonnonmaantieteellistä sijaintia. Esimerkiksi tiettyjen jätevesipäästöjen osalta ympäristövaikutukset vaihtelevat suuresti riippuen siitä, sijaitseeko purkupaikka meren tai järven rannalla tai joen varrella.

Maantieteellinen sijainti voisi olla poikkeuksen perusteena myös esimerkiksi silloin, jos päästöjen vaikutusalue on maantieteellisesti poikkeuksellinen, esimerkiksi avomerellä sijaitseva saari.

Melun osalta leviämiseen vaikuttaa laitoksen maantieteellinen sijoituspaikka, esimerkiksi se, sijaitseeko laitos alhaalla laaksossa vai selvästi korkeammalla ympäröivään alueeseen verrattuna.

Käytännössä maantieteellistä sijaintia joutuisi lähes kaikissa tilanteissa tarkastelemaan yhdessä paikallisten ympäristöolojen kanssa, esimerkiksi niin että jätevesien purkupaikan sijainnin lisäksi arvioinnissa otettaisiin huomioon vastaanottavan vesistön vedenlaatu, jotta voidaan arvioida saavutettavia ympäristöhyötyjä.

Paikalliset ympäristöolot

Poikkeaman perusteena voisivat paikallisten ympäristöolojen osalta olla melko laajasti luonnonympäristön ja rakennetun ympäristön ominaisuudet sekä alueen käyttö. Paikallisista ympäristöoloista tulisi käytännössä johtua tilanne, jossa päästöjen vähentämisen ympäristöhyödyt niiden vaikutusalueella jäävät vähäisiksi.

Paikallisia ympäristöoloja arvioitaessa voidaan hyödyntää muun muassa ympäristön tilan tarkkailutuloksia ja alueen kokonaiskuormitusta sekä alueen käytöstä tehtyjä selvityksiä. Rakennetun ympäristön osalta arvioinnissa tulisi lähteä alueen kaavoituksesta ja etäisyyksistä lähimpään asutukseen, muihin häiriintyviin kohteisiin ja asutuksen tyyppiin (vakinaisen/vapaa-ajan asutus). Melun leviämisen ja väestön altistumisen osalta asutuksen läheisyys liittyisi paikallisiin ympäristöoloihin.

Kustannusten ja ympäristöhyötyjen vertailu - kustannusten arviointi

Uuden tekniikan käyttöönotto aiheuttaa välittömiä investointi- ja käyttökustannuksia.

Välittömät kustannukset voidaan edelleen jakaa:

- tutkimus- ja kehitys- sekä suunnittelukustannuksiin
- investointikustannuksiin
- käyttö- ja kunnossapitokustannuksiin
- alueiden ja rakennusten muutos-, lunastus- ja korvauskustannuksiin, sikäli kun nämä voidaan suoraan liittää uuden tekniikan käyttöönottoon

- laitteiden muutuskustannuksiin

Kustannusarviot on käytännössä tarpeen esittää niin, että erityyppiset kustannukset ja niiden laskennassa käytetyt yksikköhinnat eritellään ympäristölupahakemuksessa. Tiedot tulisi esittää niin, että lupaviranomaisen pystyisi tarkistamaan laskelmat ja tulisi olla mahdollista verrata kustannuksia yleisesti saavilla olevaan kustannustietoon. Lisäksi keskeiset tuloksiin vaikuttavat oletukset (muun muassa laskennassa käytetty investoinnin pitoaika ja korkotas) tulisi esittää osana laskelmia.

Teollisuus on toteuttanut vastaavia kustannuslaskelmia laajemmassa mittakaavassa viime vuosina esimerkiksi teollisuuspäästödirektiivin neuvotteluiden aikana⁴. Mikäli toiminnanharjoittaja katsoo, että kustannuslaskelmat olisivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 § 20)-kohdan mukaan salassa pidettäviä, tulisi tämä hakemuksessa ja perustella salassa pidon syy, sekä yksilöidä salassa pidettävät tiedot.

Kustannusten ja ympäristöhyötyjen vertailu - ympäristöhyötyjen arviointi

Tyypillisissä tilanteissa saavutettavat ympäristöhyödyt toteutuvat käytännössä päästön pienenemisenä, josta seuraisi ympäristövaikutusten muuttuminen. Päästövähennys voidaan laskea käytännössä niin, että toiminnanharjoittaja ehdottaa hakemuksessa päästötasosta poikkeavaa päästöjen raja-arvoa, jolloin päästövähennys olisi päästöraja-arvon ja päästötason erotus. Koska poikkeamaa on tarpeen ainoastaan silloin kun päästöraja-arvo poikkeaa päästötason vaihteluväliltä, on laskenta perusteltua toteuttaa päästötason vaihteluvälin ylärajan mukaisesta. Ympäristöhyötyjen arviointi olisi näin ollen hyvin tapauskohtaista.

Ympäristöhyötyjä tarkastellaan päästöjen vaikutusalueella. Meluvaikutukset tyypillisesti rajoittuvat laitoksen lähialueelle, jolloin ympäristöhyötyjen arviointi tapahtuisi käytännössä hyvin rajatulla alueella. Päästöt ilmaan taasen leviävät laajalle, joten niiden osalta ympäristöhyötyjä tulisi arvioida laajemmin kuin laitosalueen läheisyydessä.

Määräaikaisen poikkeaman osalta ympäristöhyötyjä tarkastellaan poikkeaman voimassaolon ajalta.

Vertailun toteuttamiseksi ympäristöhyödyt on tarpeen arvottaa. Ilmaan johdettavien kaukokulkeutuvien päästöjen osalta haittakustannuksia on arvioitu Euroopan tasolla jäsenmaakohtaisesti ja tietoa on käytetty laajasti nykyisen lainsäädännön valmistelussa⁵. Vastaavia haittakustannuksia olisi täten perusteltua käyttää myös poikkeamien perusteiden arvioinnissa, jos ei ole perusteita käyttää muita haittakustannuksia.

Vesistövaikutusten osalta ei ole käytössä vastaavia haittakustannustietoja koko maan tasolla. Vesistövaikutuksien arvioinnin lähtökohtana tulisi olla alueen vesienhoitosuunnitelman tavoitteet ja vesistön nykytila sekä toimenpideohjelmat. Toimenpideohjelmissa on teollisuuden osalta tyypillisesti katsottu riittäväksi parhaan käyttökel-

⁴ <http://energia.fi/julkaisut/ie-direktiivin-paastoraja-arvojen-kustannusvaikutukset-suurille-polttolaitoksille-poyry-en>

⁵ <http://www.eea.europa.eu/publications/cost-of-air-pollution>, maakohtaiset haittakustannukset päästöittäin on esitetty raportin liitteessä.

poisen tekniikan käyttö. Poikkeaman vaikutusten arviointi lähtisi siitä, ettei poikkeaman mukaisten raja-arvojen tulisi merkittävästi hidastaa hyvän tilan saavuttamista vastaanottavassa vesistöissä, eikä vaarantaa hyvää tilaa niissä vesistöissä, joissa se on jo saavutettu. Ympäristövaikutusten muutoksien arvioinnin perusteena voitaisiin käyttää mallinnuslaskelmia tai asiantuntija-arvioita. Ely-keskus pystyisi paikallisena asiantuntijaviranomaisena lupamenettelyn lausuntovaiheessa ottamaan kantaa vesistövaikutuksien ja ympäristöhyötyjen arviointiin.

Päästöjen vähentämisellä saavutettavien ympäristöhyötyjen rahallinen arvo on käytännössä useiden kuormitustekijöiden osalta vaikea määrittää. Tällöin olisi tarpeen vähintään arvioida poikkeamaan liittyvän ympäristökuormituksen vaikutus vallitseviin ympäristöolosuhteisiin ja pyrkiä arvottamaan tai muuten kuvaamaan toteutumatta jäävät hyödyt tapauskohtaisesti.

Kustannusten ja ympäristöhyötyjen vertailu

Ympäristöhyötyjä tulisi vertailla tekniikan käyttöönottoon liittyviin kokonaiskustannuksiin. Ympäristöhyötyjen ja kustannusten vertailun menetelmät ovat vakiintuneita muun muassa direktiiviehdotusten vaikutusarvioinneissa ja samankaltaisia vertailuja tehtäisiin poikkeaman osalta laitostasolla. Ympäristövaikutusten ja kustannuslaskennan menetelmiä on esitelty muun muassa vuonna 2005 julkaistussa taloudellisia vaikutuksia ja kokonaisympäristövaikutuksia (ECM) käsittelevässä BREF:ssä⁶. Laitostason tarkastelussa ei ole kuitenkaan tarpeen arvioida ECM BREF:ssä esitettyä toimialakohtaista arviointia, mutta samankaltaiset menetelmät soveltuvat myös laitostason vertailuun. Suomessa ympäristövaikutusten taloudellista arvottamisen laitostasolla ympäristölupaprosessin yhteydessä on käsitelty Silvon ym. (2000) julkaisemassa raportissa⁷.

Poikkeaman osalta arvioidaan nimenomaan, ovatko kustannukset kohtuuttomia suhteessa saavutettuihin hyötyihin. Tästä syystä arvioinnin ei myöskään ole tarpeen olla erityisen yksityiskohtainen. Normaalisti ympäristöhyötyjä on mahdollista arvioida suuruusluokatasolla ja ympäristöhyötyjen arvottamiseen liittyy suurempia epävarmuuksia kuin kustannusten arviointiin. Lisäksi, mikäli saavutettavat hyödyt ovat jonkin verran pienemmät kuin kustannukset, eivät kustannukset olisi tällöin välttämättä kohtuuttomia.

Yleisesti ottaen tilanteissa, jossa laitoksen nykyiset päästöt olisivat lähellä päästötasoja, mutta eivät aivan niiden alapuolella ja päästötason alittamiseksi tulisi puhdistustekniikka kokonaisuudessaan uusia, voisi ympäristöhyöty kustannuksiin verrattuna jäädä pieneksi.

Mikäli poikkeama koskee lyhyen lisääjän myöntämistä investoinnin toteuttamiseksi voisi vertailun toteuttaa yksinkertaisemmin, koska lisääjän aikaiset ympäristöhyödyt olisivat todennäköisesti vähäiset ja toisaalta normaalia investoinnin suunnittelu- ja toteutusaikataulua nopeammin toteutettavat muutokset voisivat nostaa kustannuksia selvästi.

⁶ <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/ecm.html>

⁷ <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7BC5B52653-424E-4FFC-8A55-44C8A537CA32%7D/57238>

4 Toimintatapa poikkeamien hakemisessa ja myöntämisessä

Hakemus ja hakemuksen käsittely

Hakemuksessa toiminnanharjoittaja esittää arvion parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta toiminnassa. Mikäli toiminnanharjoittaja hakee poikkeamia, tulisi hakemuksessa esittää perusteet poikkeamiselle. Käytännössä toiminnanharjoittajan tehtävänä on osoittaa, millä perusteilla nämä ylimääräiset kustannukset ovat kohtuuttomia verrattuna niiden avulla saavutettaviin ympäristöhyötyihin.

Poikkeaman sisältävän hakemuksen käsittely ei poikkea muun hakemusasian käsittelystä. Lausuntovaiheessa paikallisilla viranomaisilla ja asiantuntijaviranomaisilla on merkittävä rooli poikkeamaperusteiden arvioinnissa. Mikäli poikkeamaa perustellaan paikallisilla ympäristöoloilla tai kyse on vesistövaikutusten arvioinnista, tulisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja alueellisen Ely-keskuksen ottaa kantaa myös poikkeamaan omalta osaltaan. Sama koskisi tapauskohtaisesti myös muita ympäristövaikutuksia. Lupaviranomaisen tulisi esittää lausuntopyynnössä ne asiat, joista erityisesti pyydetään lausuntoa.

Poikkeaman osalta lupaviranomainen harkitsee, onko poikkeamalle olemassa perusteet sekä ovatko hakemuksessa esitetyt tiedot hyötyjen ja kustannusten arvioinnista asianmukaisia. Lupaviranomainen päättää, voidaanko poikkeama myöntää ja asettaa poikkeaman mukaisen raja-arvon. Erityisissä tapauksissa lupaviranomainen voisi pyytää lausuntoa asiasta ympäristönsuojelulain asiantuntijaviranomaisilta, esimerkiksi silloin, jos poikkeaman myöntämiseen liittyisi erityisiä teknisiä kysymyksiä tai ympäristöhyötyjen arvottaminen olisi vaikeaa. Poikkeaman perusteet tulee esittää päätöksessä.

Mikäli poikkeama on määräaikainen, luvassa tulee asettaa päästötason mukainen päästöraja-arvo, jota noudetaan poikkeaman jälkeen. Mikäli poikkeama on toistaiseksi voimassa oleva, poikkeaman perusteet arvioidaan vastaavalla menettelyllä uudelleen luvan tarkistamisen yhteydessä.

Mikäli lupa-asian käsittely on pitkittynyt toiminnanharjoittajasta riippumattomista syistä ja lupaviranomainen joutuu myöntämään määräaikaisen poikkeaman raja-arvojen noudattamiseksi, jotta tarvittavat toimenpiteet raja-arvon noudattamiseksi ehditään kohtuudella toteuttaa, noudatetaan tätä ohjetta soveltuvin osin. Tältä osin tulee harkinnassa ottaa huomioon, että lyhyiden määräaikaisten poikkeamien osalta saavutettavat ympäristöhyödyt jäävät todennäköisesti vähäisiksi, kun taas investointien toteuttaminen normaalia nopeammin saattaa lisätä kustannuksien selvästi.

Kustannusten, ympäristöhyötyjen ja vertailun esittäminen päätöksessä

Lähtökohtaisesti kappaleessa 2.2 esitetyt tiedot keskeisiltä osin tulisi esittää päätöksen perusteluissa, riippumatta siitä myöntääkö lupaviranomainen BAT-poikkeaman vai ei. Koska perustelut voisivat tällaisessa tilanteessa sisältää yrityskohtaisia taloudellisia tietoja, voisivat ne tietyissä tilanteissa olla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 § 20)-kohdan mukaan salassa pidettäviä. Tällaisissa tilanteissa tulisi päätöksen perusteluissa esittää harkinnan lopputulos ja salassa pidettävät tiedot tulisi esittää päätöksen liitteessä, joka ei olisi julkinen. Yleisesti saatavilla

olevista lähteistä (muun muassa BREF:t, lainsäädännön valmisteluun liittyvät vaikutusarvioinnit ja toimialakohtaiset kustannusselvitykset) peräisin olevaa kustannustietoa ei olisi kuitenkaan perusteltua pitää salassa pidettävänä.

5 Johtopäätökset

Uusi ympäristönsuojelulaki muuttaa jonkin verran parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvää käytäntöä ympäristölupaprosessissa. Päästöille on ympäristöluvassa määrättävä päästöraja-arvot siten, että päätelmien päästötasoja ei ylitetä laitoksen normaaleissa toimintaolosuhteissa. Samalla otetaan kuitenkin käyttöön menettely, jossa poikkeamat päästötasoista ovat mahdollisia ehtojen täytyessä. Menettely ei näin ollen poikkea merkittävästi aikaisemmasta käytännöstä, jossa parhaan käyttökelpoisen tekniikan perusteella on voitu antaa sitovia lupamääräyksiä tai vastaavasti näistä on voitu erinäisillä perusteilla myös poiketa. Ympäristölupien lupamääräyksissä parhaan käyttökelpoisen tekniikan noudattaminen on ollut kuitenkin vaihtelevaa ja lupamääräyksiä ei ole välttämättä perusteltu kovinkaan yksityiskohtaisesti. Tältä osin aikaisempi käytäntö muuttuu, koska jatkossa päästötasoista poikkeamiset tulisi perustella yksityiskohtaisesti.

BREF:jä laaditaan toimialakohtaisesti Euroopan tasolla, jolloin tietyn toimialan erityispiirteet muun muassa tekniikan ja muiden toimintaolosuhteiden osalta tulevat tyypillisesti otettua huomioon vertailuasiakirjassa. Yksittäisen laitoksen tekniikkaan liittyviä erityispiirteitä ei ole kuitenkaan aina käytännössä mahdollista ottaa vertailuasiakirjassa huomioon, jolloin tapauskohtainen tarkastelu poikkeaman osalta voi olla perusteltu. Muistiossa on esitetty useita esimerkkejä tällaisista tilanteista.

Jatkotyö

Muistion perusteella laadittavaa ohjeistusta on perusteltua päivittää siinä vaiheessa, kun poikkeamien soveltamisesta on kokemuksia usealta toimialalta. Merkittävien toimialojen päätelmien julkaisun jälkeen voisi olla lisäksi perusteltua laatia toimialakohtaisia ohjeistuksia. Teollisuuspäästödirektiivin perusteella komissiolla on lisäksi myöhemmässä vaiheessa mahdollisuus antaa poikkeaman soveltamista koskeva ohjeistus, jonka perusteella ohjetta voi olla tarpeen päivittää. Lisäksi ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa käsittelevä asiantuntijaverkosta (IMPEL) on toteuttamassa hanketta poikkeaman perusteita. Vesistövaikutusten arviointia ja arvottamista ja salssapidon perusteita koskien voidaan tarpeen vaatiessa laatia yksityiskohtaisempi ohje. Laitoskohtaisten kustannusten esittämiseksi voidaan tarpeen vaatiessa laatia yksityiskohtaisempi lomake ja voidaan laatia suosituksia laskennan toteuttamiseksi.