

Muistio päätelmien soveltamisesta ja päätelmien julkaisun jälkeisestä ympäristölupien tarkistamisesta

Tämä muistiot ei ole viranomaisia tai toiminnanharjoittajia sitova ja sitä päivitetään tarvittaessa. Ympäristönsuojelulain 78 §:n soveltamisesta on laadittu erillinen muistio¹.

Soveltamisen kannalta keskeiset kohdat ympäristönsuojelulaissa (527/2014) :

YSL 80.1 §:

”Kun komissio on julkaissut päätöksen direktiivilaitoksen pääasiallista toimintaa koskevasta päätelmästä, laitoksen ympäristölupa on tarkistettava, jos se ei vastaa voimassa olevia päätelmiä ja tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka jos luvassa on määräys 78 §:n mukaisista lievemmistä päästöraja-arvoista. Tarkistamisessa on otettava huomioon kaikki uudet ja ajan tasalle saatetut päätelmät, joita sovelletaan laitokseen ja jotka komissio on hyväksynyt sen jälkeen, kun lupa myönnettiin tai sitä viimeksi tarkistettiin tai sen tarkistamisen tarve arvioitiin.

80 §:

”**Toiminnanharjoittajan** on toimitettava valvontaviranomaiselle **selvitys luvan tarkistamisen tarpeesta** perusteluineen.---”

” ---**Valvontaviranomainen arvioi, onko lupaa tarkistettava** ...[80 §:n...] 1 momentin perusteella.---Jos lupaa on tarpeen tarkistaa, valvontaviranomaisen on **määrättävä** toiminnanharjoittaja jättämään tarkistamista koskeva hakemus lupaviranomaiselle.---”

81 § ” **Lupaviranomainen tarkistaa** toiminnanharjoittajan hakemuksesta **luvan** 80 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaisesti---”

KYSYMYKSIÄ

Toiminnanharjoittajan on esitettävä selvityksessään vertailua luvan ja päätelmien eroista ja yhtäläisyyksistä. Onko lupaa verrattava myös muihin kuin laitoksen pääasiallista toimintaa koskeviin päätelmiin?

Vastaus: Kyllä. Selvityksen tekemisen ajankohta on sidottu pääasiallista toimintaa koskevien päätelmien julkaisemiseen. Sen sijaan selvityksen sisältöä ei ole sidottu vain pääasiallista toimintaa koskeviin päätelmiin. Kaikki toimintaa koskevat, luvan myöntämisen tai edellisen tarkistamisen jälkeen uusitut päätelmät on otettava vertailuun mukaan.

80 §:n 1 momentin perusteluissa todetaan luvan tarkistamisesta seuraavaa: ”Pykälän 1 momentissa säädetäisiin, että ympäristölupa on tarkistettava, jos toiminta ei täyttäisi BAT- päätelmien tai ympäristönsuojelulain vaatimuksia. Harkinnassa otettaisiin huomioon tarkasteluhetkellä voimassa olevat päätelmät ja säädökset. Huomioon olisi siten otettava laitoksen pääasiallista toimintaa koskevien päätelmien lisäksi kaikki uudet tai ajan tasalle saatetut BAT-päätelmät, joita sovelletaan laitokseen ja jotka komissio on hyväksynyt sen jälkeen, kun lupa myönnettiin tai sitä viimeksi tarkistettiin.”

Perusteluteksti perustuu IE-direktiivin tekstiin: ”Tarkistamisessa on otettava huomioon kaikki uudet tai ajan tasalle saatetut BAT-päätelmät, joita sovelletaan laitokseen ja jotka on hyväksytty 13 artiklan 5 kohdan mukaisesti sen jälkeen kun lupa myönnettiin tai sitä viimeksi tarkistettiin”. (IED 15 art 3. kohdan toinen alakohta).

Millä tarkkuudella päätelmät ja ympäristölainsäädäntö on käytävä selvityksessä läpi?

¹ Muistio ympäristönsuojelulain 78 §:n mukaisen poikkeaman soveltamisesta

Vastaus: Selvityksessä on käytävä sovellettavien päätelmien uudistuneet kohdat läpi. Käytännössä on ensin selvitettävä, mitä uusi vaatimuksia päätelmät sisältävät verrattuna vastaaviin aiempiin päätelmiin. Näiden uusien vaatimusten vertailu lupapäätökseen on selvityksen ydin. Mikäli toiminnanharjoittaja katsoo, että lupa on tarpeen tarkistaa päätelmien johdosta, selvityksen sisältö voi olla suppea.

Lisäksi on selvitettävä ympäristönsuojelulakiin perustuvat lainsäädäntöuudistukset eli lähinnä lain nojalla annettujen asetusten päivitykset. Asetusten uusia vaatimuksia, joista on tarpeen antaa lupamääräyksiä, on verrattava lupamääräyksiin. Koska lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemuksen käsittelyyn käytettävä aika on rajattu, tulisi 80 §:n menettelyn koskea nimenomaan BAT-päätelmien perusteella määrättävää lupamääräysten tarkistamista. Mikäli lupamääräyksiä on tarpeen tarkistaa muilla perusteilla, tulisi ELY-keskuksen saattaa asia vireille muun pykälän nojalla.

Menettelyn konkreettisenä tavoitteena on huolehtia uusimman teknologian käyttöönotosta BAT-päätelmien avulla. Ensivaiheessa toiminnanharjoittaja, toisessa vaiheessa ELY ottaa kantaa siihen, onko laitoksen ympäristölupaa päivitettävä vai ei. Tarkistamismenettelyn osat, eli

- 1) toiminnanharjoittajan selvitys ELY-keskukselle,
- 2) ELY-keskuksen sen perusteella antama arvio ja mahdollinen määräys luvan tarkistamisesta sekä
- 3) mahdollinen hakemus AVille ja
- 4) luvan tarkistamispäätös AVissa

koskevat saman lainkohdan tulkintaa ja vastaavat samaan kysymykseen: aiheuttavatko uudet BAT-päätelmät tai uusi lainsäädäntö tarpeen luvan muuttamiselle. Painopiste on laitoksen toimintaa koskevien BAT-päätelmien vertaamisessa nykyisiin lupamääräyksiin. Menettelyssä on käytävä läpi laitosta koskevat uudet päätoimintaa ja muuta kuin päätoimintaa koskevat BAT-päätelmät, joita ei ole aikaisemmin sovellettu laitoksen lupamääräyksiä annettaessa.

Mitä tarkoittaa tarkistamismenettelyn 80 §:n sanamuoto: lupa ”ei vastaa päätelmiä”?

Vastaus: Vastaavuus ei tarkoita identtistä vastaavuutta, vaan se tarkoittaa samanlaista vastaavuutta kuin uuden direktiivilaitoksen lupaharkinnassa.

Tarkistamista koskevassa 80.1 §:ssä edellytetään luvan tarkistamista, jos lupa *ei vastaa* päätelmiä. Normaalisissa lupaharkinnassa lain (76.1 §) sanamuoto on, että lupamääräysten on *perustuttava päätelmiin*. Vastaavuutta arvioidaan näissä samalla tavalla. Sitovuus luvan tarkistamisessa ei ole sen löysemppää tai tiukempää kuin uuden toiminnan lupaharkinnassa, vaan samanlaista ja -tasoista.

Keskeiset päätelmien sitovuuden astetta koskevat säännökset ovat lain 75–78 §. Lain 75 §:ssä säädetään mm., että ”*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.*” Lisäksi 75 §:ssä on kuvattu, miten toimitaan, jos päätelmät eivät sisällä laitoksella käytössä olevaa tekniikkaa tai tuotantomenetelmää. 76 §:ssä on mm. säännökset asian vireille tulon jälkeen julkaistujen päätelmien asemasta: ”*Ympäristölupa-asian vireilletulon jälkeen voimaan tulleita päätelmiä sovelletaan vain, jos se on hakijan kannalta kohtuullista ottaen huomioon lupahakemuksen ja päätelmien sisältö ja päätelmien voimaantulon ajankohta.*” Lain 77 §:ssä on tarkemmat säännökset päästöraja-arvojen määrittämisestä luvassa vastaaviin ajanjaksoihin ja vertailuolosuhteisiin kuin päätelmissä. Lain 78 §:ssä säädetään siitä, millä perusteella luvassa voidaan määrätä päästötaasoja lievempiä raja-arvoja, eli ns. BAT-poikkeuksia.

Luvan tarkistaminen on kytketty laitoksen pääasiallista toimintaa koskevien päätelmien julkaisemiseen. Miten laitoksen pääasiallinen toiminta on määritelty?

Vastaus: Laitoksen pääasiallista toimintaa ei ole laissa määritelty. Suurimmassa osassa laitoksia pääasiallinen toiminta tarkoittaa sitä toimintaa, jonka mukaan laitos katsotaan direktiivilaitokseksi. Tietyissä tilanteissa, erityisesti silloin kun toiminnan ympäristölupa koskee useita direktiivilaitokseksi luokiteltavia toimintoja, asian tulkintaan voi liittyä epäselvyyttä. Tällöin ensivaiheessa ELY-keskus päättää asian 80 §:n mukaisessa menettelyssä toiminnanharjoittajan selvityksen perusteella. Mikäli toiminnanharjoittaja olisi asiasta eri mieltä, tekisi AVI asiasta päätöksen oikaisuvaatimuksen perusteella.

Laitoksen päätoiminnan ratkaiseminen olisi harkinnanvaraista. Harkintaa ei ole mahdollista ohjeistaa tyhjentävästi, koska BREF:ien soveltamisalat poikkeavat toisistaan ja koska yksittäisen ympäristölupapäätöksen kattavuus voi vaihdella. Osa BREF:stä kattaa tietyn laitoksen päätoiminnan kokonaisuudessa, kun taas osa BREF:stä koskee selvästi päätoiminnan osatoimintoja tai toimintaan liittyviä toimintoja. Lisäksi eri laitosten ympäristöluvut kattavat erilaisia toimintojen hyvinkin vaihtelevasti, riippuen muun muassa laitoksen toimintojen omistussuhteista ja samalla teollisuusalueella voi olla useita laitoksia, joilla on erillisiä ympäristöluvia. Seuraavassa toiminnoilla tarkoitetaan nimenomaan sellaisia toimintoja, jotka ovat direktiivilaitokseksi katsottavia toimintoja.

1. Laitoksen päätoiminnan määrittely tapahtuisi pääosin samojen vakiintuneiden periaatteiden mukaisesti kuin ympäristöluvanvaraisuuden harkinta. Näin ollen laitoksen tosiasiallinen tuotantotoiminta ei olisi ratkaiseva harkinnassa, vaan päätoiminta määräytyisi sen toiminnan mukaan, joka tekee toiminnasta direktiivilaitoksen. Esimerkiksi metallituotteita valmistavan yrityksen päätoiminta olisi metallin pintakäsittely, jos laitos olisi pelkästään tämän toiminnan osalta katsottu direktiivilaitokseksi. Toisena esimerkkinä kaatopaikan ympäristöluvassa voi olla myös toimintaan liittyvää jätteenkäsittelyä. Kaatopaikkatoiminta ei ole teollisuuspäästödirektiivin perusteella luvanvaraista, mutta jätteenkäsittelytoiminta voisi tietyissä tilanteissa olla, jolloin koko luvan tarkistaminen tulisi ajankohtaiseksi jätteenkäsittelyn päätelmien julkaisemisen jälkeen.

2. Silloin kun laitokseen (*ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta*) kuuluu useita toimintoja, tulisi päätoiminnan osalta ensisijaisesti tarkastella laitoksen ja siihen liittyvien toimintojen keskinäisiä suhteita. Jos direktiivilaitoksen tuotantotoimintaan liittyy teknisesti tai toiminnallisesti muuta direktiivilaitokseksi katsottavaa toimintaa, jolla ei olisi edellytyksiä toimia itsenäisesti, ei tällaista toimintaa katsottaisi päätoiminnaksi. Tällöin esimerkiksi laitoksessa, jossa olisi päätoiminnan lisäksi siihen liittyvää kemikaalien valmistusta, energiantuotantoa ja jätevesien käsittelyä, selvitys tulisi jättää päätoiminnan BAT-päätelmien julkaisun jälkeen. Edellä esitetystä esimerkistä laitoksen eri osien omistussuhteilla ei olisi käytännössä merkitystä sille, mikä toiminta olisi laitoksen päätoimintaa. Tyypillisesti tällaiset yhteydet on esitetty laitosten ympäristöluvuissa joko perusteluissa tai lupamääräyksissä. Tältä osin tulee kuitenkin ottaa huomioon, että samalla laitosalueella voi sijaita useita laitoksia, jos edellä esitetyt toimintojen välisiä yhteyksiä ei ole tai yhteydet ovat päästöjen kannalta merkityksettömiä.

3. Käytännössä eri toimintojen väliset yhteydet eivät aina ole kovinkaan selviä, erityisesti silloin kuin toiminnoilla on yhteyksiä toisiinsa, mutta samalla myös itsenäistä toimintaa. Tällaisten tilanteiden osalta päätoimintaa tulisi asiaa harkita tapauskohtaisesti. Harkinnassa² tulisi ottaa huomioon seuraavat asiat:

- Kunkin toiminnan pääasiallinen tarkoitus ja tuotteet
- Eri toimintojen ympäristövaikutukset

² Perustuu soveltuvin osin komission ohjeistukseen:
<http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm#ch2>

- o Eri toimintojen BAT-päätelmien soveltamisala

Jos esimerkiksi energiantuotantolaitos liittyy kiinteästi samalla alueella sijaitsevan teollisuuslaitoksen toimintaan, mutta energiantuotantolaitoksen tuottamasta energiaa pääosa käytetään muuhun tarkoitukseen kuin teollisuuslaitoksen tarpeiksi, esimerkiksi kaukolämmöksi tai sähköksi valtakunnan verkkoon, olisi perusteltua katsoa että kyseessä olisi kaksi eri laitosta, jotka siis kummatkin olisivat tällöin päätoimintaa. Tämän esimerkin osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että jossain tapauksissa 2 kohdan mukainen yhteys voisi muodostua myös voimalaitoksessa käytettävän polttoaineen perusteella (esimerkiksi rauta- ja terästeollisuuden kaasujen poltto). Jos toiminnan tarkoituksen tai tuotteiden perusteella ei ole mahdollista määrätä päätoimintaa, tulisi tällaisessa tilanteessa arvioida onko toisen toiminnan päästöt tai niiden vaikutukset olisivat selvästi suuremmat. Tällöin olisi ympäristövaikutusten perusteella perusteltua pitää päätoimintana sitä, jolla on suuremmat ympäristövaikutukset. Sellaisissa laitoksissa, joissa olisi useita direktiivilaitoksiksi katsottavia toimintoja, mutta yhtä näistä ei koskisi BAT-päätelmät, ei tämä toiminta olisi päätoimintaa. Päätoiminnaksi ei myöskään tulisi katsoa sellaista toimintaa, jota koskee yksinomaan horisontaalisen BREF:n päätelmät.

4. Suurilla teollisuusalueilla voi olla useita rinnakkaisia tuotantoprosesseja, jotka eivät liity toisiinsa, mutta joilla on yhteisiä liittyviä toimintoja, esimerkiksi energiahuollon, kemikaalien käsittelyn, jätehuollon ja jätevesien käsittelyn osalta. Jos tällaisia rinnakkaisia tuotantoprosesseja koskevat eri BAT-päätelmät, voisi ELY-keskus myös katsoa kummankin rinnakkaisen tuotantoprosessin olevan laitoksen päätoimintaa, jolloin selvitys olisi tehtävä kummankin rinnakkaisen toiminnan BAT-päätelmien julkaisemisen jälkeen, mikäli 2 kohdan harkinnan perusteella kummankin prosessin ympäristövaikutukset olisivat merkittävät. Tämä ei välttämättä johtaisi siihen, että lupa olisi välttämättä tarkistettava kummallakin kerralla, ainakaan niiltä osin joilta lupa jo vastaa voimassa olevia BAT-päätelmiä, esimerkiksi silloin kun koko toimintaa koskevan luvan lupamääräykset on juuri tarkistettu.

5. Mikäli edellä kohdissa 3 ja 4 esitetyissä tapauksissa eri toiminnoilla olisi erilliset ympäristöluvat ja eri toiminnanharjoittajat pidettäisiin pääsääntöisesti kutakin direktiivilaitoksen toimintaa päätoimintana. Tältä osin harkinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon ne syyt, joiden perusteella lupapäätöksiä on alun perin kirjoitettu enemmän kuin yksi.

6. Edellä esitetyn harkinnan jälkeenkin voi laitoksen päätoiminta jäädä osin avoimeksi. Esimerkiksi sellaisen metallituotteita valmistavan yrityksen päätoiminta määrittäminen voisi olla vaikeaa, joka olisi direktiivilaitos sekä metallin pintakäsittelyn, että liuottimien käytön osalta. Päästöjen vertailu osatoimintojen välillä olisi vaikeaa, toisen aiheuttaessa pääosin päästöjä ilmaan ja toisen pääosin vesistöön tai viemäriin. Mikäli toiminnanharjoittajalla ei olisi asiasta perusteltua esitystä, tulisi ELY-keskuksen määrätä jompikumpi osatoiminto laitoksen päätoiminnaksi.

Edellä esitetyn kaltaisissa epäselvissä tulkintatilanteissa on ELY-keskuksen tulee esittää päätöksen perustelut. Mikäli päätoiminnan määrittämisen osalta toiminnanharjoittaja ei ole samaa mieltä asiasta ELY-keskuksen kanssa, voi toiminnanharjoittaja tehdä päätöksestä oikaisuvaatimuksen AVI:iin.

Ympäristöluvan päästöarajat ovat uusien päätelmien mukaiset, mutta muissa yksityiskohdissa on eroja. Pitääkö lupa määrätä tarkistettavaksi?

Vastaus: Ei välttämättä. Luvan ja päätelmien vastaavuus on kokonaisharkintaa muiden kuin päästötasojen osalta. Jos lupa kokonaisuutensa arvioiden vastaa päätelmiä ja niiden tavoitteita, ei luvan tarkistaminen ole tarpeen.

Päätelmät on otettava luvan BAT-arvioinnin perustaksi, mutta täyttä identtisyyttä päätelmien ja luvan välillä ei vaadita. Ainoastaan päätelmien päästötasot ovat yksityiskohtaisen sitovia siten, että niistä

poikkeaminen edellyttää 78 §:n mukaista poikkeusharkintaa. Tämä päätelmien eri kohtien erilainen ”sitovuus” perustuu teollisuuspäästödirektiivin säännöksiin: direktiivin poikkeusmenettely (15 art 4 kohta) on varattu ainoastaan päästötasoista poikkeamiselle. Muita päätelmien vaatimuksia voidaan soveltaa samalla tavalla kuten tähänkin asti, osana parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksen kokonaisharkintaa.

ELY-keskus arvioi, että lupa vastaa uusia päätelmiä. ELY-keskus kuitenkin katsoo, että lupa tulisi tarkistaa, koska toiminnan jätevesissä on havaittu suuri määrä sellaista vesiympäristölle vaarallista ainetta, joita ei aikaisemmin havaittu ja päästömääräykset aineille puuttuvat. Lupa on olisi tarpeen asettaa kyseistä ainetta koskevat päästöraja-arvot. Voiko ELY-keskus antaa tarkistamismääräyksen?

Vastaus: Tarkistamismääräystä ei tulisi antaa 80 § perusteella. Kyseessä on YSL 89 § mukainen tilanne, jossa lupaa on tarkistettava, koska toiminnasta aiheutuva pilaantuminen poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta. Sen sijaan valvontaviranomaisen tulisi laittaa asia erikseen vireille 89 §:n nojalla luvan muuttamisasiana.

Toiminnanharjoittaja tarvitsee BAT-poikkeuksen ja jättää hakemuksen AVIin neljän kuukauden kuluttua BAT-päätelmien julkaisemisesta. Pitääkö toiminnanharjoittajan vielä tehdä selvitys luvan tarkistamistarpeesta ELYlle 6 kk:n (80.2 §) määräajassa?

Vastaus: Ei tarvitse. ELYlle on kuitenkin toimitettava tieto siitä, että luvan tarkistamisasia on jo pantu vireille, muuten ELY voi ryhtyä toimenpiteisiin selvityksen tekemisen laiminlyömisestä vuoksi.

ELYn ei myöskään tarvitse antaa tällaisessa tapauksessa asiasta hallintopäätöstä. ”Määräystä ei ole tarpeen antaa, jos vireillä on jo toiminnan lupa-asia, jossa 1 momentin mukaiset vaatimukset otetaan huomioon.” (YSL 80.3 §)

Säännökset BAT-tarkistamisesta on rakennettu niin, että toiminnanharjoittaja tekee selvityksen ELYlle, joka määrää luvan tarkistamisesta tarvittaessa. Lain tulkinta niin, että toiminnanharjoittaja jättää selvitysvaiheen (80.2 §) väliin ja siirtyy suoraan lupavaiheeseen (81 §), lisää menettelyn joustavuutta. Edellytyksenä on kuitenkin, että lupahakemus on vireillä: ELY voi jättää tarkistamismääräyksen antamatta vain, jos arvion tekohetkellä on vireillä ympäristölupa-asia, jossa tarkistamisvaatimukset (80.1 §) otetaan huomioon.

Käynnistääkö muiden kuin pääasiallista toimintaa koskevien päätelmien julkaiseminen luvan tarkistamisprosessin?

Vastaus: Ei käynnistä. Direktiivilaitoksen luvan tarkistamisprosessi käynnistyy vain laitoksen pääasiallista toimintaa koskevien päätelmien julkaisemisesta.

Lupa-asian vireilletulon jälkeen julkaistut päätelmät otetaan huomioon vain, jos se on hakijan kannalta kohtuullista. Miten kohtuullisuutta arvioidaan?

Vastaus: YSL 76 §:n mukaan *Ympäristölupa-asian vireilletulon jälkeen voimaan tulleita päätelmiä sovelletaan vain, jos se on hakijan kannalta kohtuullista ottaen huomioon lupahakemuksen ja päätelmien sisältö ja päätelmien voimaantulon ajankohta.*

Kohtuullisuutta arvioidaan hakijan näkökulmasta tapauskohtaisesti. Huomioon otettavia asioita ovat esimerkiksi:

- asian käsittelyn pitkittyminen
- vireillä olevan lupa-asian luonne ja laajuus
- hakemuksen ja siihen liittyvien selvitysten täydentämisen työläys
- mahdollisten lisäkustannusten suuruus
- mahdollisten lisäympäristöhyötyjen suuruus
- uuden tekniikan rakentamisen tapa ja ajoitus
- laitoksen investointisyklit ja lisävaatimuksen toteuttamisen ajoitustarve muun investoinnin yhteyteen.

Kohtuuttomuutta arvioidaan siten osittain samoin perustein kuin esimerkiksi BAT-poikkeuksen yhteydessä. Vireille tulon jälkeen hyväksytyjen BAT-päätelmien kohdalla kohtuuttomuus johtaa kuitenkin päätelmien soveltamatta jättämiseen, ei poikkeuksen soveltamiseen.

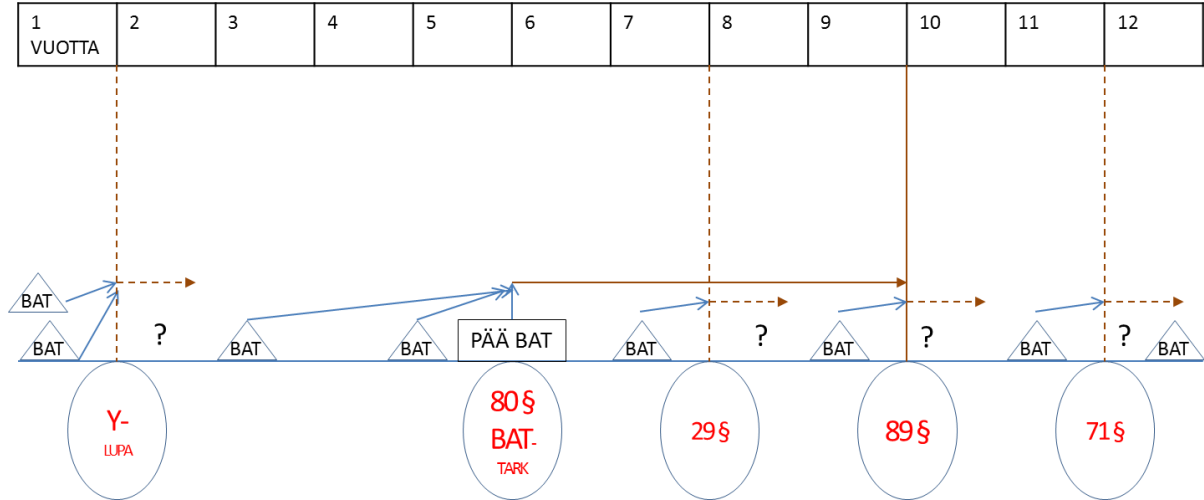
YSL 76 §:n perustelutekstissä kohtuuttomuuden arvioimista ohjataan seuraavasti: ”Vireilletulon jälkeen voimaan tulleiden päätelmien soveltaminen voisi olla kohtuutonta esimerkiksi silloin, jos lupahakemusta olisi sen vuoksi täydennettävä, hakemus olisi kuulutettava uudestaan ja asian käsittely pitkittyisi huomattavasti. Toisaalta, päätelmät voitaisiin ottaa harkinnassa huomioon, jos se ei johtaisi menettelyn pitkittymiseen ja soveltaminen olisi hakijalle muutoinkin kohtuullista. Hakija voisi hakemuksessaan ilmoittaa noudattavansa uusia päätelmiä, jolloin niitä sovellettaisiin lupaharkinnassa. Usein tilanne on sellainen, että BAT-päätelmien sisältö on tiedossa jo hyvän aikaa ennen kuin komissio hyväksyy ne virallisesti ja tällöin niiden huomioon ottaminen lupahakemuksessa ja -harkinnassa voi olla käytännöllistä myös toiminnanharjoittajan kannalta. Päästötasojen noudattamiselle voitaisiin kohtuullisuuden varmistamiseksi asettaa myös siirtymäaikoja, jotka olisivat tarvittaessa pidempiä kuin neljä vuotta päätelmien julkaisemisesta. Hakijan kannalta tämä voisi olla parempi vaihtoehto kuin lupamääräysten tarkistaminen uusien päätelmien mukaisiksi uudessa menettelyssä, neljän vuoden kuluessa päätelmien voimaantulosta.”

YSL:n 76 §:ää sovelletaan lupa-asian luonteesta riippumatta, sillä sen soveltamisala on yleinen. Näin ollen säännös voi tulla harkittavaksi uuden toiminnan (27 §) tai toiminnan muuttamisen lupa-asiassa (29 §) samoin kuin luvan tarkistamista (71 ja 81 §) tai luvan muuttamista (89 §) koskevassa asiassa.

YSL 76 § sovellettaessa jouduttaisiin käytännössä selvittämään hakijan näkemys päätelmien soveltamisen kohtuullisuudesta, erityisesti silloin jos päätelmiä päädytään soveltamaan. Jos arvioinnissa päädytään siihen, että vireilletulon jälkeen julkaistuja BAT-päätelmiä ei sovelleta lupaharkinnassa, ne ”toimeenpannaan” viimeistään silloin, kun lupaa seuraavan kerran tarkistetaan.

KAAVIOITA

Laitoksen ympäristölupa-asiat ja laitosta koskevat BAT-päätelmät

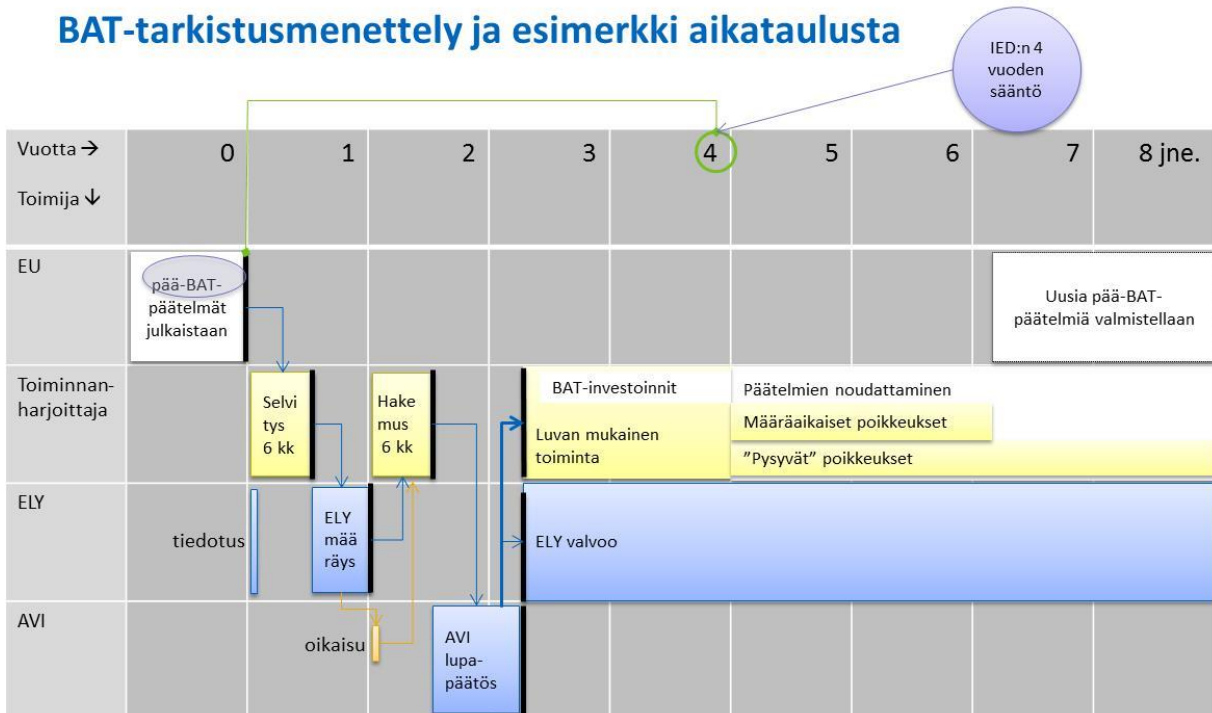


Kuvateksti: Kuvaan on aseteltu aikajanelle erilaisia luvan tarkistamis- ja muutostilanteita (**soikiot** sisältävät punaisella tekstillä YSL:n (527/2014) muutostilanteita). **Kolmioissa** on sijoitettu aikajanelle uusien, IED:n nojalla annettujen BAT-päätelmien julkaisuajankohtia. **Ruskea yhtenäinen nuoli** kuvaa 4 vuoden aikaa laitoksen pääasiallisen toiminnan päätelmien julkaisemisesta. Sen aikana laitoksen ympäristölupa on tarvittaessa tarkistettava. **Siniset nuolet** kuvaavat sitä aikaa, joka muiden laitosta koskevien päätelmien ("sivupäätelmät") julkaisemisesta on kulunut, kun lupa-asia on jostain syystä vireillä. **Ruskea katkonuoli** sinisen perässä kuvaa, että sininen nuoli ei ole neljän vuoden mittainen. **Kysymysmerkit** kuvaavat sitä, että BAT-päätelmien julkaisuhetket suhteessa lupa-asioiden vireillöoloon tai ratkaisuaikajankohtaan ovat sattumanvaraisia. Ne kuvaavat myös sivupäätelmien asemaa laitoksen lupaharkinnassa: koskevatko tietyt päätelmät ylipäätään laitosta vai eivät.

Tulkintaohje BAT-päätelmien siirtymäajoista.

Toiminnanharjoittajalle on annettava kohtuullinen määräaika BAT-päätelmien velvoitteiden toteuttamiseksi olemassa olevalla laitoksella. Näin on myös silloin, kun laissa ei ole säädetty nimenomaisesta siirtymäajasta. Ainoa laissa (ja direktiivissä) säädetty siirtymäaika koskee päätoiminnan BAT-päätelmien julkaisemisesta laskettavaa neljän vuoden siirtymäaika. Päätoiminnan BAT-päätelmiä ei saa vaatia toimeenpantavaksi ennen kuin neljä vuotta on kulunut niiden julkaisemisesta. Lähtökohtana voitaneen muissakin tilanteissa pitää sitä, että noin neljän vuoden siirtymäaika päätelmien noudattamisessa ja muiden uusien vaatimusten toimeenpanossa on kohtuullinen ja sopiva aika, kun kyseessä on tekniikan istuttaminen olemassa olevaan laitokseen. Tällainen neljän vuoden siirtymäkausi voitaneen kirjata lupaan ilman erityisiä perusteluja ja ilman, että menettelyyn olisi tarpeen soveltaa 78 §:n poikkeusperustetta.

BAT-tarkistusmenettely ja esimerkki aikataulusta



Kuvateksti (sisältää myös kuvassa näkymättömiä prosessin osia ja vaihtoehtoja)

- 1) EU:n komissio julkaisee BAT-päätelmät**, ne tulevat voimaan (uudet toiminnot) heti julkaisusta. Kohtuusharkinta: lupa-asian vireilletulon jälkeen julkaistuja BAT-päätelmiä sovelletaan vain, jos se on kohtuullista (YSL 76.1 §)
- Jos päätelmät koskevat olemassa olevan laitoksen pääasiallista toimintaa, **toiminnanharjoittajalla on 6 kk aikaa tehdä selvitys luvan ajantasaisuudesta (suhteesta uusiin päätelmiin ja normeihin) ELYlle**. ELY voi tarvittaessa myöntää lisäaikaa selvityksen tekemiselle. (YSL 80.2 §). Toiminnanharjoittaja on itsenäisesti vastuussa 6 kk:n määräajan noudattamisesta, velvollisuus syntyy suoraan lain nojalla. Lisäksi ELYllä on velvollisuus tiedottaa uusista päätelmistä ja selvitysvelvollisuudesta toiminnanharjoittajille, kun ne ovat saaneet SYKeltä niistä tiedon (YSA 33 §)
- Jos ELY arvioi, että **lupa on ajan tasalla**, se ei anna määräystä luvan tarkistamisesta vaan lähettää menettelyn päättymisestä kirjeen (arvionsa) toiminnanharjoittajalle. Menettely päättyy. (YSL 80.3 §).

Jos ELY arvioi, että **lupa ei ole ajan tasalla**, se määrää toiminnanharjoittajan hakemaan luvan tarkistamista. Samoin aina, **jos luvassa on voimassa oleva BAT-poikkeus**. (YSL 80.3 §) Samalla ELY asettaa määräajan, johon mennessä tarkistamisasia on pantava virelle. Määräajan on oltava vähintään 6 kk määräyspäätöksen antamisesta. Jos lupamääräys on rakennettu siten, että **BAT-poikkeus päättyy määräaikaisuuden vuoksi ennen 4 vuoden määräaikaa**, ei lupaa tarvitse määrätä tarkistettavaksi yksinomaan sen vuoksi, että poikkeus saataisiin karsittua pois luvasta. **Jos sen sijaan BAT-poikkeus on voimassa toistaiseksi**, on lupa määrättävä tarkistettavaksi, jotta poikkeus saadaan pois luvasta.

ELYn on käsiteltävä luvan tarkistamista koskevat asiat mahdollisimman pian ja viimeistään 3 kuukauden kuluessa asian vireilletulosta, ellei ole erityisiä asetuksessa mainittuja syitä, joiden vuoksi määräaikaa ei voida noudattaa (YSA 34 §)

Määräys luvan tarkistamiseksi on oikaisuvaatimuskelpoinen hallintopäätös. Vain **toiminnanharjoittaja voi hakea oikaisua määräyspäätökseen**. (YSL 194 §) Oikaisua haetaan AVI:ltä 30 päivässä päätöksen tiedoksisaannista (HalL 49c §). Määräyksen antamisessa ja oikaisun tekemisessä noudatetaan muutoinkin hallintolakia (YSL 194 §). Jos **AVI hylkää oikaisuvaatimuksen**, eli pitää luvan tarkistamismääräyksen voimassa, muutoksenhakutie päättyy tässä vaiheessa (YSL 194 §). Toiminnanharjoittajan on pantava lupa-asia vireille. AVIn oikaisuvaatimusasiassa tekemästä

ratkaisusta voi valittaa aikanaan, itse lupa-asian ratkaisun yhteydessä. **Jos AVI hyväksyy oikaisuvaatimuksen**, eli toteaa, että lupaa ei ole tarpeen tarkistaa, tarkistamismenettely päättyy.

- 4) **Toiminnanharjoittaja panee luvan tarkistamista koskevan hakemuksensa vireille AVI:ssa.** Hakemuksessa on mm. verrattava päätelmien uusia vaatimuksia olemassa olevaan lupaan ja tuotava esille, miten uusiin vaatimuksiin päästään ja mitä mahdollisia poikkeuksia haetaan (YSA 10 §). Menettely on käytännössä normaali ympäristölupamenettely (YSL 81.3 §). AVIn on ratkaistava tarkistamisasia mahdollisimman pian ja viimeistään 10 kuukauden kuluessa asian vireilletulosta, ellei ole erityisiä asetuksessa mainittuja syitä, joiden vuoksi määräaika ei voida noudattaa (YSA 22 §)

Toiminnanharjoittajan on vaadittava ja esitettävä hakemuksessaan myös mahdollinen BAT-poikkeusvaatimus perusteluineen, jos haluaa poiketa BAT-päätelmistä tai jatkaa voimassa olevan luvan mukaista poikkeusta. Toiminnanharjoittaja voi hakea poikkeusta paitsi pääasiallisen toiminnan päätelmien päästötasoista, myös kaikkien muiden laitosta koskevien päätelmien päästötasoista, jos se on tarpeen. Hakemuksessa on esitettävä riittävä selvitys asian ratkaisemiseksi. ELYn tarkistamisasiassa aiemmin antama määräys ei sido muodollisesti AVIa, kun se harkitsee lupa-asiaa.

- 5) **AVI antaa uuden lupapäätöksen**, joka voi olla olemassa olevan luvan korvaava koonnospäätös tai erillinen päätös, joka sisältää vain luvan muuttuneet kohdat. Päätös sisältää myönnetyt määräaikaiset ja toistaiseksi voimassa olevat poikkeukset ja niiden perustelut.
- 6) **Toiminnanharjoittaja noudattaa uutta lupaa** heti (tai jos valitetaan, yleensä lainvoimaisuuden jälkeen). Luvassa on toimeenpantu toiminnan edellisen lupakierroksen jälkeen päivitetty BAT-päätelmät. Päätelmiä toimeenpanevat lupamääräykset ajoitetaan niin, että niissä on tarvittaessa neljän vuoden siirtymäaika (81.2 §). Luvassa voi olla määräaikaisia tai pysyviä poikkeuksia päätelmien päästötasoista.

KUVA. LUVAN TARKISTAMISTARPEEN ARVIOINTI – ONKO LUPAA TARKISTETTAVA VAI EI

