

8.12.2008

Dnro 4288/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola**

## **MEKAANISEN METSÄTEOLLISUUDEN YMPÄRISTÖLUPAKÄYTÄNTÖ**

1  
KANTELU

### *Kantelukirjoitus*

A y arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 15.12.2006 osoittamassaan kantelukirjelmässä ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten menettelyä teollisuuden, erityisesti mekaanisen metsäteollisuuden ympäristölupakäytäntöä koskevassa asiassa. Kantelun mukaan alueelliset ympäristökeskukset soveltavat toimialueillaan mekaanisen metsäteollisuuden ympäristölupa-asioissa asianomaisia säännöksiä huomattavasti toisistaan poikkeavalla tavalla eri osissa maata. Ympäristölupaa koskevien säännösten osalta kantelussa viitataan ympäristönsuojelulain asianomaisiin säännöksiin (mm. 41, 42 ja 43 §), jotka koskevat mm. lupaharkinnan perusteita, luvan myöntämisen edellytyksiä ja lupamääräyksiä. Ympäristölupakäytännössään ympäristökeskukset antavat kantelun mukaan eri osissa maata hyvin erilaisia lupamääräyksiä samanlaisissa päästöjä koskevissa tapauksissa. Ympäristöhallinnon tulee jo hallinnon yleisten periaatteiden mukaisesti kohdella kansalaisia ja oikeushenkilöitä tasavertaisesti eri alueilla soveltamalla säännöksiä samalla tavoin. Kantelussa katsotaan, että ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset eivät ole suunnitelleet ja koordinoineet ympäristölupien käsittelyä siten, että maan eri osissa noudatettaisiin yhtenäistä ja tasapuolista ympäristölupakäytäntöä.

Kantelun mukaan maan eri osissa, erityisesti Etelä- ja Keski-Suomen alueella, ympäristöolosuhteet eivät poikkea toisistaan siten, että lupapäätöksissä annettujen lupamääräysten toisistaan poikkeavia enimmäispäästömääriä ja päästöraja-arvoja voitaisiin perustella tai olisi käytännössä perusteltu nimenomaan asianomaisten alueiden muihin alueisiin verrattuna erilaisilla ominaisuuksilla. Alueellisten ympäristökeskusten toimialuejako ei perustu siihen, että viereisten alueiden ympäristöolosuhteet poikkeaisivat olennaisesti toisistaan. Siitä huolimatta vierekkäisten ympäristökeskusten saman toimialan laitoksille antamat lupaehdot poikkeavat kantelun mukaan huomattavasti toisistaan erityisesti päästöjen, päästöraja-arvojen ja päästöjen ehkäisemis- ja rajoittamistoimien osalta.

Kantelussa katsotaan, että tämä saattaa saman toimialan tuotantolaitokset eri alueilla kilpailullisesti ja toiminnallisesti täysin eriarvoiseen asemaan. Joidenkin ympäristökeskusten alueilla lupamääräyksistä aiheutuu hyvin suuria taloudellisia investointeja tai ne vaikeuttavat toiminnan harjoittamista ja järjestämistä verrattuna eräiden toisten ympäristökeskusten alueilla harjoitettavaan samaan toimintaan. Kantelun mukaan esimerkiksi Hämeen ympäristökeskuksen antamat lupamääräykset ovat ilman mitään perusteltua syytä huomattavasti tiukemmat kuin muiden läheisten alueiden ympäristökeskusten lupamääräykset samankaltaisissa asioissa. Eri ympäristökeskusten toisistaan poikkeavia ympäristölupia ei ole edes yritetty perustella alueiden erilaisilla ominaisuuksilla.

Kantelunsa tueksi kantelija viittaa kanteluun oheistettuun tekniikan lisensiaatti B:n tekemään selvitykseen (12.9.2006), jossa vertaillaan keskenään Suomen puulevytehtaille (vaneritehtaille ja niiden voimaloille sekä lastulevytehtaille) vuosina 2000–2006 annettuja ympäristölupia ja niiden lupamääräyksiä. Selvityksen mukaan erot lupakäytännössä ovat huomattavia.

Kantelijan mielestä ympäristöministeriö ja sen alaiset alueelliset ympäristökeskukset eivät ole toiminnassaan ottaneet huomioon edellä tarkoitettua merkittävää epäkohtaa. Kantelun mukaan mainitut viranomaiset eivät siten ole noudattaneet hallinnollisen yhdenvertaisuuden periaatetta vaan ovat toimineet hallintolain 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden ja myös perustuslain hengen vastaisesti. Kantelussa pyydetään oikeusasiamiehen toimenpiteitä asiassa ja pyydetään oikeusasiamiestä myös tekemään ympäristöministeriölle ja ympäristökeskuksille esitys epäkohtien korjaamiseksi ja esittämään ympäristöhallinnolle ryhtymistä asianomaisten säännösten kehittämistä koskeviin tarpeellisiin lainsäädäntöhankkeisiin.

### *B:n vertaileva selvitys*

Kantelun liitteenä olevasta B:n selvityksestä ilmenee, mihin ympäristökeskuksiin ja ympäristöluparatkaisuihin kantelun on katsottava erityisesti kohdistuvan. Selvityksessä on vertailtu ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla annettuja vaneritehtaiden, niiden voimalaitosten ja lastulevytehtaiden ympäristölupia ja niiden sisältämiä lupamääräyksiä. Selvityksen tavoitteena on ollut selvittää, missä määrin alueellisten ympäristökeskusten puulevytehtaille antamat ympäristöluvat ovat keskenään tasapuolisia. Vertailu koskee kymmentä vaneritehdasta, kahdeksaa voimalaitosta ja kahta lastulevytehdasta.

*Hämeen ympäristökeskus* on myöntänyt mainituista vaneritehtaiden luvista kaksi eli A Oy:n Järvelän tehtaan luvan 9.7.2001 ja C Oy:n Heinolan tehtaan luvan 3.9.2004. *Etelä-Savon ympäristökeskus* on myöntänyt kolmen vaneritehtaan luvat eli D Oy:n Punkaharjun tehtaalte 3.10.2000, C Oy:n (E Oy:n) Pelloksen tehtaalte 17.4.2001 ja C Oy:n Savonlinnan tehtaalte 10.2.2006. *Pirkanmaan ympäristökeskus* on myöntänyt kahden vaneritehtaan luvat: F Oy:n Vammalan tehtaalte 11.6.2001 ja G Oy:n Visuveden tehtaalte 17.12.2002. *Keski-Suomen ympäristökeskus* on myöntänyt luvan D Oy:n Suolahden vaneritehtaalte 1.3.2006. *Pohjois-Savon ympäristökeskus* on myöntänyt luvan C Oy:n Kuopion tehtaalte 28.5.2004, ja *Pohjois-Karjalan ympäristökeskus* on myöntänyt luvan C Oy:n Joensuun tehtaalte 30.12.2005.

Vertailtavana on ollut myös kahdeksan edellä mainitun vaneritehtaan voimalaitoksen eli Järvelän, Heinolan, Punkaharjun, Savonlinnan, Visuveden, Suolahden, Kuopion ja Joensuun voimaloiden ympäristölupamääräykset.

Lisäksi on vertailtu kahden lastulevytehtaan ympäristölupia. A Oy:n Järvelän tehtaan luvan on myöntänyt Hämeen ympäristökeskus 9.7.2001 ja H Oy:n Keuruun tehtaan luvan Keski-Suomen ympäristökeskus 27.7.2006.

Selvityksessä on vertailtu lupamääräyksiä ympäristönsuojelun osa-alueittain jaoteltuna (mm. vesien suojele; ilmansuojele; meluntorjunta; maaperän suojele sekä materiaalien varastointi ja kemikaalien käsittely; jätehuolto; ongelmajätehuolto; paras käyttökelpoinen tekniikka; lupamääräysten tarkistaminen).

Selvityksessä on siitä lähemmin ilmenevillä perusteilla päädytty johtopäätöksiin, joiden mukaan vaneritehtaiden ympäristölupien vaativuustasoissa (tiukkuudessa) oli erittäin suuria eroja, ja selvästi tiukimmat lupamääräykset oli annettu A Oy:n Järvelän tehtaalte ja C Oy:n Heinolan tehtaalte. Selvityksen

mukaan lievin lupa on annettu D Oy:n Punkaharjun tehtaalle. Myös vertailussa olleiden kahden lastulevytehtaan lupamääräysten vaativuustasoissa oli selvityksen mukaan varsin suuria eroja. Selvityksessä katsotaan, että sekä vaneritehtaiden että lastulevytehtaiden osalta tiukimman ympäristöluvan antoi Hämeen ympäristökeskus. Selvityksen mukaan vaneritehtaiden voimaloiden lupamääräyksissä ei puolestaan ollut olennaisia eroja.

## 2

### SELVITYS

#### 2.1

##### Selvitykset

Ympäristöministeriö on antanut kantelun johdosta selvityksen 27.4.2007. Selvitykseen on liitetty Hämeen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Pirkanmaan ympäristökusten selvitykset.

##### *Ympäristöministeriö*

Ympäristöministeriö toteaa selvityksessään, että alueelliset ympäristökeskukset ovat toiminnassaan ja luparatkaisujen osalta itsenäisiä ja että ympäristöministeriö ei puutu yksittäisiin luparatkaisuihin. Toisaalta ympäristöministeriö antaa ohjeistusta lainsäädännön tulkinnasta ja hyvistä käytännöistä. Ministeriö on teettänyt sekä yleistä että sektorikohtaista ohjeistusta mm. lupapäätöksen valmistelusta. Ministeriö järjestää yhdessä muun ympäristöhallinnon kanssa koulutus- ja neuvottelutilaisuuksia mm. lupa-asioista. Koulutuksen yhtenä tavoitteena on lupapäätösten yhdenmukaisuuden edistäminen. Lisäksi lupavalmistelijoiden kesken tapahtuu yleisesti vapaamuotoista tiedonvaihtoa. Kaikki vuoden 2003 jälkeen tehdyt ympäristölupapäätökset julkaistaan ympäristöhallinnon verkkosivuilla.

Ympäristöministeriö on selvityksessään todennut, että ympäristölupien myöntäminen perustuu tapauskohtaiseen harkintaan, mistä seuraa, että lupamääräykset voivat olla erilaisia. Lupamääräykset voivat ministeriön käsityksen mukaan poiketa jossain määrin toisistaan samankin toimialan laitoksissa ilman että kyseessä olisi toiminnanharjoittajan epätasapuolinen kohtelu. Syinä erilaisiin lupamääräyksiin ovat esimerkiksi seikat, jotka liittyvät laitoksen sijaintiin (mm. pohjavesialue, haitoille altistuva asutus, kuormitettavan vesistön luonne), laitoksen ikään (esim. toiminta loppumassa lähitulevaisuudessa), laitoksen tekniikkaan (mahdollisten muutosten kustannustehokkuus), lupapäätöksen antamisajankohtaan (juuri ympäristönsuojelulain tultua voimaan vai myöhemmin käytännön jo muutouduttua), muuttuvaan lainsäädäntöön ja yleisesti sitovien normien puuttumiseen toimialalta. Toisaalta myös ympäristölupapäätösten erilainen rakenne ja perustelujen puutteellisuus voivat ministeriön mukaan antaa vaikutelman päätösten epäyhtenäisyydestä, vaikka tältä osin kysymys on lähinnä vain päätöksen rakenteeseen liittyvistä seikoista.

Ympäristöministeriön käsityksen mukaan B:n vertailu on tehty lupamääräysten perusteella tarkastelematta kuitenkaan samalla niiden yhteydessä toiminnanharjoittajan jo lupahakemuksessa mahdollisesti esittämiä toimia, joilla on tärkeä merkitys lupapäätöstä tehtäessä. Useinkaan toiminnanharjoittajan jo hakemuksessa esittämiä ympäristötoimia ei enää uudelleen kirjata ympäristöluvan päätösosaan, joka sisältää lupaviranomaisen antamat lupamääräykset. Hakemuksen tiedot tehdyistä tai suunnitelluista toimista vaikuttavat olennaisesti siihen, mitä täydentäviä lupamääräyksiä päätöksessä annetaan. Lainsäädännön kehittyessä toiminnanharjoittajat ovat myös alkaneet yhä useammin jo hakemuksissa esittää sellaisten selvitysten tulokset, joita aiemmissa luvissa vasta määrättiin tehtäväksi. Ministeriön mukaan päätöksiä tulisi verrata kokonaisuutena ja myös suhteessa lupahakemuksiin eikä vain ratkaisuosien perusteella.

Ympäristöministeriö on myös esittänyt näkemyksiään erityyppisten lupamääräysten erojen syistä kantelun liiteselvityksen mukaisesti jaoteltuna. Esimerkiksi vaneritehtaiden vesiensuojelun (jätevesikuorituksen) osalta ministeriö toteaa, että tapauskohtaisessa lupaharkinnassa keskeistä on laskuvesistön tila ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate. Ministeriön mukaan vaneritehtaiden sijainti ja laskuvesistön tila ovat erilaisia, jolloin erilaisille määräyksille on perusteet. Ilmansuojelun osalta ministeriö mainitsee, että jos hakemuksessa on jo selvitetty päästökohteet ja päästömäärät, ei yleensä ole tarvetta määräyksiin, jos haitat ovat vähäiset. Ministeriön mukaan vertailussa mukana olleiden laitosten hakemuksissaan esittämät tiedot päästöistä ja niiden vaikutuksista vaihtelivat. Maaperän suojelun ym. osalta ministeriö mainitsee A Oy:n laitoksen sijaitsevan, toisin kuin muut vertailut laitokset, I luokan pohjavesialueella, mikä tulee ottaa lupamääräyksissä huomioon.

Parasta käyttökelpoista tekniikkaa (BAT) koskevan periaatteen osalta ympäristöministeriö toisaalta toteaa, että kyseisen periaatteen soveltaminen on osa lupaharkintaa ja että sen tulisi näkyä myös lupapäätöksissä. Ministeriön mukaan BAT-arviointi, BAT-määräykset ja niiden perustelut eivät selkeästi näy kaikissa päätöksissä.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan ministeriön tiedossa on, että osa toiminnanharjoittajista ja lupaviranomaisista kokee edelleen lupaviranomaisten erilaiset lupapäätökset samantyyppisissä asioissa ongelmaksi. Ministeriön mukaan lupien täydellistä yhdenmukaisuutta on kuitenkin tapauskohtaiseen tarkasteluun ja paikallisiin olosuhteisiin liittyvistä syistä vaikea saavuttaa.

Ympäristöministeriö on myös todennut, että päätösten lainmukaisuus ja hakijoiden oikeusturva on varmistettu mahdollisuudella hakea päätökseen muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Yhdenmukaisuuden parantamiseen on ministeriön mukaan jatkossa tarkoitus kiinnittää erityistä huomiota. Ympäristöministeriö aloitti vuoden 2005 lopussa kehittämishankkeen, jonka tavoitteena on ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostaminen sekä lupakäytännön yhdenmukaistaminen.

Tätä ministeriön kehittämishanketta ja sittemmin vuonna 2007 aloitettua valtion aluehallinnon uudistamishanketta (ALKU) on käsitelty jäljempänä kohdassa 2.3.

### *Alueelliset ympäristökeskukset*

Asiassa selvityksensä antaneet ympäristökeskukset ovat selvityksissään esittäneet eräitä yksityiskohtaisia perusteluja vertailuselvityksessä kriittisesti arvioitujen ympäristölupapäätösten osalta. Valtaosa ympäristökeskuksista on myös kommentoinut yleisellä tasolla kantelussa tarkoitettua vertailuselvitystä, esittäen vastaavia yleisiä perusteita lupamääräysten eroavuuksille kuin edellä mainitussa ympäristöministeriön selvityksessä.

Esimerkkeinä yksityiskohtaisista perusteluista mainittakoon esimerkiksi vaneritehtaiden vesiensuojelukysymysten osalta Hämeen, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon ympäristökeskusten selvityksissä esitetyt seikat. Vertailuselvityksessä arvosteltiin sitä, että Järvelän tehtaan (Häme) lupamääräyksissä on määrätty, minkälaista ja kuinka paljon jätevettä saa laskea esikäsiteltynä kunnan viemäriin, verrattuna siihen, että Joensuun tehdas (Pohjois-Karjala) saa laskea hautomoaltaan vedet käsittelemättömänä ja mm. Punkaharjun tehdas (Etelä-Savo) esikäsitellyn jälkeen vesistöön.

Hämeen ympäristökeskus on selvityksessään perustellut ratkaisuaan sillä, että Järvelän tehtaan läheisyydessä oleva Hähkälänjärvi ei siedä lisäkuormitusta. Tehtaan jätevedet on jo vuosia johdettu

Kärkölen kunnan jätevedenpuhdistamoon, jonka kapasiteetin rajallisuus puolestaan on antanut aiheen rajoittaa tehtaan lupamääräyksessä jätevesiverkoston johdettavan virtaaman määrää.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus on puolestaan todennut Joensuun tehtaan ratkaisusta, että päätöksessä (30.12.2005) sallittiin edelleen hautomoaltaan vesien laskeminen käsittelemättömänä Pielisjokeen. Toiminnanharjoittaja veloitettiin kuitenkin selvittämään tarkemmin mm. hautomoaltaasta tulevaa vesistökuormitusta ja sen vähentämismahdollisuuksia sekä laatimaan siitä raportti, joka tuli liittää ympäristökeskukselle vuoden 2007 lopussa jätettävään lupamääräysten tarkistamista koskevaan ympäristölupahakemukseen. Ympäristökeskuksen selvityksen mukaan tämä katsottiin tarpeelliseksi, koska vuoden 2005 luvan käsittelyvaiheessa vesistökuormituksesta ei ollut saatavilla riittävästi tietoa päästöjen rajoittamista koskevien lupamääräysten antamista varten eikä sitä voitu kohtuullisessa ajassa hankkia.

Etelä-Savon ympäristökeskuksen selvityksen mukaan Punkaharjun tehdas laskee prosessijätevedet vesistöön vedenpuhdistuslaitoksen kautta, ja puhdistamon katsottiin vastaavan BAT-vaatimuksia. Laitokselle on annettu vuorokausipäästöraja. Vertailuselvityksessä ei ympäristökeskuksen mukaan ole vertailtu sallittuja tai toteutuneita päästömääriä. Punkaharjun tehtaalla pöllit lisäksi kuoritaan ennen hautomoallasta eikä kuori pääse liukenemaan jäteveeteen.

Lastulevytehtaiden ympäristölupamääräysten osalta vertailuselvityksessä arvioitiin mm. sitä, että Järvelän tehtaalle (Häme) on lastunkuivauksen ilmapäästöjen osalta annettu konkreettiset hiukkaspäästöjen maksimiarvot, jotka piti vielä määräjän kuluttua puolittaa, kun taas Keuruun tehtaalle (Keski-Suomi) ei ole asetettu minkäänlaista raja-arvoa lastunkuivauksen hiukkaspäästöille, vaikka ne ovat ennen lupapäätöstä olleet merkittävästi suuremmat kuin Järvelän tehtaalla.

Hämeen ympäristökeskus toteaa selvityksessään lastunkuivaajan hiukkaspäästöjen vähentämisen perustuneen kuivaajan päästömäärään ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen soveltamiseen.

Toisaalta Keski-Suomen ympäristökeskuksen selvityksen mukaan ympäristökeskus on Keuruuntehtaan ympäristölupa-asiaa ratkaistessaan (27.7.2006) katsonut, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyivät, vaikka ilmapäästöjen osalta ei voitu asettaa raja-arvoja. Kahdesta lastunkuivaimesta erityisesti vanhempi ei enää edustanut nykytekniikkaa eikä Järvelän tehtaalle asetetun kaltaisten raja-arvojen saavuttaminen ollut mahdollista. Toiminnan jatkamisen edellytys oli siis tekniikan uudistaminen. Myöskään uudemmalle kuivaimelle ei asetettu raja-arvoja, koska uudistukset tehtaalla näyttivät johtavan uuden suurempikapasiteettisen kuivaimen hankintaan.

Ympäristökeskus katsoi, että koska lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon tekniset mahdollisuudet toimien toteuttamiseen ja päästöraja-arvojen perustuminen parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan, ympäristökeskus päätyi antamaan lupamääräyksen, jossa toiminnanharjoittajalle asetettiin velvoite lastunkuivauksen päästöjen vähentämiseen tähtäävän suunnitelman toimeenpannasta vuoden 2007 loppuun mennessä. Ympäristökeskuksen mukaan tarkoituksena oli, että toiminnanharjoittaja esittää tuohon mennessä lastunkuivauksen uudet tekniset ratkaisut, joiden perusteella ympäristökeskus asettaisi raja-arvot. (Todettakoon, että toiminnanharjoittaja tiedotti lokakuussa 2006 lastulevytuotannon keskittämistä Kiteen tehtaalle.)

## 2.2

### Kantelijan vastine

Kantelija on antanut selvityksiin vastineensa 15.1.2008. Vastineessaan kantelija vertailuselvitykseen

viitaten katsoo edelleen, että toiminnanharjoittajia ei ole kohdeltu tasapuolisesti. Kantelijan mielestä ympäristöministeriön ja ympäristökeskusten selvitykset eivät anna aihetta muuttaa kantelussa esitetyjä vaatimuksia ja perusteluja.

Ympäristöministeriön selvityksen osalta kantelija katsoo ensinnäkin, että muutoksenhakuoikeus ei saa olla ympäristölupien tasapuolisuuden varmistuskeino vaan siihen on päästävä muilla menettelyillä. Nykyisen menettelyn merkittävä epäkohta on hajautettu päätöksentekomenettely, joka liian helposti mahdollistaa yritysten epätasapuolisen kohtelun. Vertailuselvityksen tarkasteluajanjakson aikana esimerkiksi vaneritehtaiden ympäristöluvat eivät ole vuosien mittaan johdonmukaisesti tiukentuneet tai lieventyneet, vaan vaativuus näyttäisi riippuvan siitä minkä alueen ympäristökeskus luvan on antanut. Ympäristöhallinnon koulutus- ja ohjeistustoimenpiteet ovat olleet oikeansuuntaisia mutta täysin riittämättömiä. Hallinnossa ei ole tiettävästi tehty vertailuselvityksiä lupapäätösten tasapuolisuudesta tietyn toimialan sisällä. Olisi tärkeää, että lupamenettelyä koskeva päätöksentekomenettely muutettaisiin keskitetyimmäksi tai että jokin lupaehtoja keskitetysti valvova taho tarkastelisi lupamenettelyn yhdenmukaisuutta ministeriön erikseen määrittelemällä tavalla. Vastineessa pidetään ympäristöministeriön aloittamaa lupahallinnon uudistamishanketta kannatettavana. Keskitettyä lupakäsittelyä ei ole kuitenkaan vielä toteutettu.

Vastineessa viitataan myös vastineeseen oheistettuun OTT, talousoikeuden professorin Ari E kroosin tekemään selvitykseen Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen (31.3.2005). Vastineen mukaan selvitys tukee kantelussa esitettyjä näkökohtia. Esimerkiksi selvitykseen sisältyneen kyselyn mukaan huomattavan suuri osa ympäristöhallinnon asiakkaista antoi ympäristöhallinnolle huonon arvosanan nimenomaan lupien yhtenäisyyttä ja tasapuolisuutta koskevilta osin. Myös selvityksessä esitetään ympäristölupahallinnon keskittämistä yhteen viranomaiseen, jolla olisi alueellisia toimipaikkoja.

Alueellisten ympäristökeskusten selvitysten osalta vastineessa katsotaan, että ympäristökeskukset ovat etupäässä puolustaneet omien yksittäisten luparatkaisujensa oikeellisuutta ja lainmukaisuutta, mutta selvityksissä ei kantelijan mielestä ole riittävästi ja perusteellisesti vertailtu asianomaisen ympäristökeskuksen lupia toisten ympäristökeskusten vastaaviin lupiin. Vastineessa on myös kommentoitu yksityiskohtaisesti ympäristökeskusten selvityksiä ja kiinnitetty vielä huomiota eräisiin lupamääräyksiin, joissa kantelijan mielestä on epäyhtenäisyyttä ilmentäviä eroavaisuuksia. Merkittävänä ratkaisulinjaerona kantelija pitää edelleenkin sitä, että Keski-Suomen ympäristökeskus on lupapäätöksen yhteydessä katsonut, että lastulevytehtaan lastunkuivauksen päästöraja-arvoihin pääseminen oli kyseisessä vanhassa laitoksessa mahdotonta, kun taas Hämeen ympäristökeskus vastaavassa tilanteessa edellytti, että vanhaan laitokseen asennetaan uusi puhdistuslaite. Lisäksi on esitetty kommentteja muun muassa siitä, onko päätöksissä esimerkiksi hyväksytty haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen selvittäminen laskennallisesti vai mittaamalla, tai tulkintaeroista siltä osin, saako vaneritehtaan voimalaitoksessa polttaa tiettyä torjunta-ainetta sisältävää vanerinsyrjähaketta vai ei.

### 2.3

Ympäristölupahallintoa koskevista hallinnonuudistushankkeista

Kanteluasian käsittelyn yhteydessä on myös hankittu tietoja ympäristöministeriön vuoden 2005 lopulla aloittamasta ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistushankkeesta sekä vuonna 2007 aloitettua valtion aluehallinnon uudistamishankkeesta (ALKU).

#### *Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamishanke*

Ympäristöministeriö aloitti 29.11.2005 hankkeen ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamiseksi ja lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Tavoitteena oli ympäristölupahallinnon ja ympäristö-

lupien käsittelyn tehostaminen ja yksinkertaistaminen sekä asiakaspalvelun parantaminen käsittelyaikoja lyhentämällä, lupamääräyksiä selkeyttämällä, lupien käsittelyä yhtenäistämällä sekä julkaisemalla luvat sähköisesti. Samalla huolehdittaisiin ympäristönsuojelun korkeasta tasosta. Hankkeen toimikausi oli 1.12.2005–31.12.2007. Hankkeeseen asetettiin kolme projektia: (I) ympäristölupamennettelyn keventäminen, (II) ympäristölupahallinnon uudistaminen ja (III) ympäristölupaprosessien sekä -päätösten tietosisällön ja rakenteen kehittäminen. Projektien loppuraportit valmistuivat vuoden 2007 lopussa.

Ympäristöluparatkaisujen yhdenmukaisuutta ja yhtenäistä ympäristölupakäytäntöä koskevien kysymysten kannalta huomionarvoisimpia näkökohtia sisältyy erityisesti projektien II ja III tuloksiin.

Projekti II:n (hallintoprojekti) tehtävänä oli ympäristölupahallinnon uudistaminen keskittämällä valtion ympäristölupien käsittely yhteen lupaviranomaiseen, jolla olisi tehtävien hoidon kannalta riittävä määrä alueellisia toimipaikkoja. Lupaviranomaisen eri toimipaikkojen välillä ei olisi tarkkaa toimivalta-ajaa, vaan lupa-asia voitaisiin panna vireille missä tahansa toimipaikassa, vaikka toimipaikat pääsääntöisesti käsittelevätkin sijaintipaikkaansa lähinnä olevia lupia. Projektin tulimm. laatia suunnitelmat tämän organisaatiomallin toteuttamiseksi sekä valmistella tarvittavat säädösmuutokset.

Ympäristönsuojelulain mukaisia lupaviranomaisia ovat nykyisin ympäristölupavirastot (3 kpl), alueelliset ympäristökeskukset (13 kpl) ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Projekti II:n loppuraportin (YM:n raportteja 7/2008) mukaan ympäristölupahallinto uudistettaisiin siten, että luvat keskitettäisiin yhteen valtion lupaviranomaiseen ja, kuten nykyisinkin, kunnille. Raportin mukaan yhden valtakunnallisen valtion ympäristölupaviranomaisen muodostaminen mahdollistaisi lupahallinnon asiantuntemuksen käytön ja voimavarojen suuntaamisen ratkaisutoimintaan nykyistä joustavammin ilman erillisten organisaatioiden rajoja. Raportin mukaan tavoitteena on tällöin lupien käsittelyn ja ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuudesta huolehtiminen sekä lupamääräysten selkeyttäminen. Valtakunnallisen viraston päällikön tehtäviin kuuluisi muun ohella myös seurata ja edistää viraston ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta.

Projektin työn aikana oli toisaalta kesällä 2007 asetettu jäljempänä mainittu valtion aluehallinnon uudistamishanke (ALKU). Projekti II:n loppuraporttiin sisältyvässä saatekirjeessä todettiin, että ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon kehittämishankkeen hallintoprojektin suunnitelma perustuu nykyiseen aluehallinnon organisaatioon ja tehtäväjakoon. Raportin mukaan uudistusten täsmentäminen olisi mahdollista vasta sen jälkeen, kun tiedettäisiin ALKU-hankkeen ehdotukset, jotka saattaisivat vaikuttaa koko ympäristölupahallintoon.

Projekti III:n (menettelyt-projekti) tehtävänä oli kehittää ympäristölupaprosessien sekä -päätösten tietosisältöä sekä määrittellä ne vaatimukset, joita tietojärjestelmille ja muille tietoteknisille ratkaisuille ja niiden käytölle voidaan asettaa. Projektin loppuraportin (YM:n raportteja 8/2008) mukaan projektin keskeisinä tavoitteina on nopeuttaa ympäristölupapäätöksen saantia, parantaa ympäristölupien laatutasoa ja vertailukelpoisuutta ja parantaa kansalaisten tiedonsaantia ympäristöluvista ja niiden valvonnasta. Raportissa on nykyisen ympäristölupaprosessin puutteena mainittu, että lupapäätösten ympäristönsuojelullinen taso, yhtenäisyys ja laatu sekä lupakäsittelyyn vaadittava aika vaihtelevat virastojen välillä ja jopa virastojen sisällä.

Projektin loppuraportin mukaan lupien laatutason ja vertailukelpoisuuden parantaminen saataisiin aikaan kehittämällä menettelyt, joilla määritetään ympäristölupalvalle asetettavat tavoitteet, sekä luomalla menettelyt, joilla vertaillaan annettujen lupien tasoa asetettuihin tavoitteisiin. Menettelyjen uudistamisen tukemiseksi rakennettaisiin tietojärjestelmä, joka sisältäisi mm. hakemuksen sisältövaatimukset sähköisessä muodossa, määrämuotoisena asiakirjana tehtävän ympäristölupahakemuksen sekä

menettelyt hyödyntää lupahakemusta ja toimialakohtaisia ympäristönsuojeluvaatimuksia päätöksen valmistelussa. Hakemuksen sisältövaatimukset ja toimialakohtaiset ympäristönsuojeluvaatimukset koottaisiin ratkaisupankkiin, jota luvan hakijat, viranomaiset ja kansalaiset voisivat käyttää. Loppuraporttiin sisältyy yksi vaihtoehto uutta lupamenettelyä koskevaksi sähköiseksi järjestelmäksi.

Loppuraportista ilmenee mm., että edellä mainittu ratkaisupankki olisi keskeisessä asemassa uudessa lupaprosessissa. Ratkaisupankkiin kerättäisiin toimialakohtaisesti sellaisia lupamääräyksiä, jotka perustuvat päästöjen rajoittamisen ja ehkäisemisen osalta parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan ja yleisesti hyvän ympäristönsuojelun mukaiseen tasoon. Siihen sisältyisi päätösarkisto, johon myös ympäristönsuojelulain voimaantulon jälkeen jo annetut lupapäätökset olisivat siirrettävissä. Ratkaisupankki sisältäisi mm. toimialakohtaisia lupamääräyksiä, niiden perusteluja, lainsäädäntöä sekä valitustuomioistuinten päätöksiä. Ratkaisupankki helpottaisi lupapäätösten yhdenmukaisuuden seurantaan hallinnossa. Toiminnanharjoittajalle uusi lupajärjestelmä antaisi nykyistä järjestelmää paremman mahdollisuuden arvioida etukäteen laitokselleen tulevia mahdollisia päästöraja-arvoja ja muita määräyksiä.

Loppuraportissa tähdennetään toisaalta sitä, että ratkaisupankin lupamääräykset eivät olisi nomeja tai muuten asian ratkaisijoita sitovia, vaan ne toimisivat eräänlaisena ympäristönsuojelun kannalta riittäväksi katsottavien toimien käsikirjana. Niitä ei siten saisi soveltaa ilman laitoksesta ja sen sijainnista sekä ympäristöolosuhteista riippuvia muuttuvia tekijöitä koskevaa harkintaa.

Projekti III:n loppuraportin mukaan uusi lupamenettelyä tukeva asiointiympäristö ja käsittelyjärjestelmä suunniteltaisiin ja toteutettaisiin siten, että se olisi riippumaton ympäristölupaviranomaisia koskevästä hallintoratkaisusta eli siitä, päädytäänkö hallinnon kehittämisessä yhteen vai useampaan valtion ympäristölupaviranomaiseen.

### *Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU-hanke)*

Valtion aluehallinnon uudistamishanke (ALKU) on asetettu 29.6.2007. Hankkeen tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Hankkeen taustalla liittyvät hallitusohjelman aluehallinnon uudistamisen linjauksiin. Hankkeen toimikausi on 29.6.2007–31.3.2009.

Hankkeessa selvitetään aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet. Työnjakoja selkiytetään. Lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä kootaan yhteen osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia. Alueellisia kehittämistehtäviä kootaan maakuntien liitoille. Muutkin aluehallinnon viranomaistehtävät määritellään, kuten lainsäädännön toimeenpano ja tulosohejaus. Tarpeettomia tehtäviä karsitaan. Aluejakojen ja viranomaisten määrän osalta hankkeen tavoitteena on muodostaa aluejaot toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi. Viranomaisten määrää vähennettäisiin merkittävästi, tavoitteena selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi. Lääninhallinnon tehtävät organisoitaisiin uudelleen. Hankkeen tehtävänä oli laatia väliraportti ja tuoda se hallinnon ja alueiden kehittämisen ministerityöryhmän käsiteltäväksi 31.3.2008 mennessä. Hallituksen esitykset uudistuksen edellyttämiksi säädosmuutoksiksi on tarkoitus valmistella vuoden 2008 loppuun mennessä.

Hankkeen väliraportissa ehdotettiin valtion aluehallinnon tehtävien järjestämistä kahden viranomaisen pohjalta, joihin kootaan ja uudelleen organisoidaan valtion nykyisten kuuden viranomaisen eli lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät. Jatkovalmistelussa näiden kahden aluehallintoviranomaisen työnimiksi tulivat elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus sekä aluehallintovirasto. Sittenmin edellä tarkoitettu ministerityöryhmä nimesi ensiksi mainitun viranomaisen elinkeino-, liikenne- ja ym-

päristökeskukseksi.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaisi valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä alueilla. Tähän viranomaiseen koottaisiin luonnonvaroihin ja ympäristöön, liikenteeseen ja infrastruktuuriin, työvoimaan, elinkeinoihin sekä osaamiseen ja kulttuuriin liittyviä tehtäviä. Väli raportin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lukumäärä olisi 15 (em. ministerityöryhmän mukaan niissä olisi 13 ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualuetta).

Aluehallintovirasto vastaisi lainsäädännön toimeenpanosta, toimeenpanon ohjauksesta ja lainsäädännön toteutumisen valvonnasta sekä vastaisi eräiltä osin oikeusturvasta alueilla. Aluehallintovirastoihin koottaisiin peruspalvelujen toteutumiseen, oikeusturvaan, lupiin ja valvontaan, turvallisuuteen ja maahanmuuttoon, *ympäristölupiin* sekä työsuojelun valvontaan liittyvät tehtävät (kursiv. tässä). Aluehallintovirastot toimisivat kuudella toiminta-alueella (lisäksi voisi olla sivutoimipaikkoja).

ALKU-hankkeen jatkovalmistelua varten on 22.5.2008 asetettu 12 alatyöryhmää. Näihin kuuluu muun muassa uuden aluehallinnon organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmä, jonka tehtävänä oli mm. täsmentää ja määritellä edellä mainittujen uusien aluehallintoviranomaisten tehtävät ja valmistellun organisaatorakenne sekä toimipisteverkoston muodostamisperiaatteet. Alatyöryhmän raportti valmistui 4.11.2008.

Alatyöryhmän ehdotuksen mukaan aluehallintovirastojen tehtävät jakaantuisivat viiteen vastuualueeseen, joista yksi olisi ympäristölupien vastuualue. Jokaisessa kuudessa aluehallintovirastossa ei olisi kaikkia vastuualueita. Esimerkiksi ympäristölupien vastuualue olisi neljässä aluehallintovirastossa, jolloin ympäristölupavastuualue kattaisi yhden tai useamman aluehallintoviraston varsinaisen toimialueen. Alatyöryhmän raportissa todetaan lisäksi, että ympäristölupien käsittelyssä tarvitaan joustavuutta asiantuntemuksen hyödyntämiseksi yli virastorajojen muun muassa sellaisissa asioissa, joissa osaamista ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista järjestää jokaiseen asianomaiseen aluehallintovirastoon. Ympäristölupien käsittelylle turvattaisiin myös riippumaton asema.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

#### Oikeusohjeista

A Oy:n kantelussa on kysymys eräille mekaanisen metsäteollisuuden laitoksille ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla myönnettyjä ympäristölupia koskevasta lupakäytännöstä ja erityisesti luparatkaisissa eri alueilla annettujen lupamääräysten tasapuolisuutta koskevasta näkökohdista.

Ympäristölupaharkintaa ja lupapäätöksen tekemistä ohjaavat ensinnäkin yleisellä tasolla yleishallinnolliset säännökset ja periaatteet. Tältä osin myös asianomaiset perustuslain säännökset on otettava huomioon.

Perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää 2 momentin syrjintäkielto. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen. Siihen sisältyy mielivallan kielto sekä vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa ja yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään perustuslain 21 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella

on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lisäksi hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa (434/2003). Jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, hallintolain 5 §:n mukaan niitä sovelletaan hallintolain asemesta.

Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain 6 §:ssä. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa perustelut poikkeuksellisesti voidaan jättää esittämättä.

Kantelun liiteselvityksessä tarkoitettujen, vuosien 2000 ja 2006 välisenä aikana myönnettyjen ympäristölupien osalta on huomattava, että merkittävään osaan mainituista lupa-asioista ei hallintolaki ole sinänsä voinut tulla sovellettavaksi, koska hallintolaki tuli voimaan 1.1.2004 ja lakia ei myöskään lain siirtymäsäännös huomioon ottaen sovellettu ennen hallintolain voimaantuloa vireille tulleisiin hallinto-asioihin. Toisaalta kuitenkin jo ennen hallintolakiakin hallinto-oikeudessamme noudatettiin lähinnä oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuuteen perustuvia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita eli yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaatetta, eli vastaavia oikeusperiaatteita, joita hallintolain 6 §:ssäkin tarkoitetaan. Lisäksi hallintolakia edeltäneessä hallintomenettelylaissa oli päätösten perustelemista koskeva säännös.

Suomessa on 13 alueellista ympäristökeskusta. Ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) 2 §:n mukaan alueelliset ympäristökeskukset ovat ympäristöministeriön alaisia. Ympäristöministeriö ohjaa alueellisia ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa. Ympäristönsuojelulain (YSL) 20 §:n mukaan YSL:n mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle. Alueellinen ympäristökeskus ohjaa ja edistää YSL:n mukaisten tehtävien hoitamista alueellaan sekä valvoo asianomaisten säädösten noudattamista.

YSL 23 §:n mukaan kyseisen lain mukaisia valtion lupaviranomaisia ovat ympäristölupavirastot ja alueelliset ympäristökeskukset, ja ympäristölupaviranomaisena kunnassa toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:n 5 momentin mukaan lakisääteisten lupa- ja valvonta-asioden sekä muiden näihin rinnastettavien viranomaistehtävien hoito on alueellisessa ympäristökeskuksessa järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Alueellisista ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (950/2004) 4 §:n mukaan ympäristölupa-asiat käsitellään ja ratkaistaan erillisessä toimintayksikössä, jolla ei saa olla ympäristölupa-asioden kanssa ristiriidassa olevia tehtäviä. Ympäristölupa-asioissa ratkaisuvalltaa ei saa siirtää yksikön virkamieheltä ympäristökeskuksen johtajalle tai muulle yksikön ulkopuoliselle virkamiehelle.

Ympäristöön vaikuttavien toimintojen ympäristöluvan tarpeesta (luvanvaraisuudesta) säädetäänym-

päristönsuojelulain (YSL) 28–30 §:ssä sekä ympäristönsuojeluasetuksen (YSA, 169/2000) 1–4 b §:ssä. Lupaviranomaisten toimivallan jaosta säädetään YSL 31 §:ssä ja YSA 5, 6 ja 7 §:ssä. Metsäteollisuuden osalta esimerkiksi lastulevyä tai vaneria valmistavan tehtaan ympäristölupa-asian ratkaisee YSA 6 §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus.

YSL 41 §:n mukaan ympäristölupa myönnetään, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset. Lupa-asiaa ratkaistaessa on lisäksi otettava huomioon mm. mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

YSL 42 §:n mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa (1) terveyshaittaa, (2) merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, (3) YSL 7–9 §:ssä kiellettyä seurausta (maaperän ja pohjaveden pilaamiskielto, meren pilaantumista koskevat erityiset kiellot), (4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella eikä (5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Pykälän 2 momentin mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti, ja sijoittamisessa on lisäksi noudatettava YSL 6 §:ssä säädettyjä sijoituspaikan valintaa ohjaavia periaatteita.

Ympäristöluvassa on YSL 43 §:n mukaan annettavat tarpeelliset määräykset (1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista, (2) jätteistä sekä niiden synnyn ja haitallisuuden vähentämisestä, (3) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa, (4) toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista, kuten alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä, sekä (5) muista toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista, sen vaaraa tai pilaantumisesta aiheutuvia haittoja.

Lupamääräyksiä annettaessa on YSL 43 §:n mukaan otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräyksissä ei kuitenkaan saa velvoittaa käyttämään vain tiettyä määrättyä tekniikkaa. Lisäksi on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus sekä varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seurausten rajoittamiseen. Todettakoon, että YSL 43 § on sanamuodoltaan täsmennetty edellä esitettyyn muotoon 1.7.2002 voimaan tulleella lainmuutoksella 506/2002.

Myös YSL 4 §:ssä säädettyillä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa noudatettavilla yleisillä periaatteilla (mm. ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate sekä varovaisuus- ja huolellisuusperiaate) sekä 5 §:ssä säädettyillä toiminnanharjoittajan yleisillä velvollisuuksilla (selvitysovelvollisuus) on osaltaan tiettyä ohjaavaa merkitystä ympäristölupaviranomaisen soveltaessa varsinaisia luvanmyöntämisedellytyksiä ja lupamääräyksiä koskevia säännöksiä lupaharkinnassa.

Ympäristölupapäätöksen sisällöstä säädetään YSL 52 §:ssä ja YSA 18–22 §:ssä. Säännöksistä ilmenee mm., että lupapäätöksestä on käytävä ilmi päätöksen perusteet ja että lupapäätös ja lupamääräykset on perusteltava. Päätöksessä on oltava myös sovelletut säännökset.

Muutoksenhausta ja valitusoikeudesta YSL:n nojalla annettuun viranomaisen päätökseen säädetään YSL 96–97 §:ssä.

## 3.2

### Menettelyn arviointi

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös sekä hallintotoiminnassa noudatettava yhdenvertaisuuden periaate ja tasapuolisen kohtelun vaatimus huomioon ottaen alueellisten ympäristökeskusten tulee ympäristönsuojelulain mukaisia ympäristölupa-asioita käsitellessään ja ratkaistessaan menetellä siten, että toiminnanharjoittajat ovat yhdenvertaisessa asemassa ja luparatkaisut lupamääräyksineen ovat toiminnanharjoittajien kannalta tasapuolisia. Tämän tulisi ilmetä muun muassa siten, että saman toimialan vastaavia laitoksia koskevat lupa-asiat eri ympäristökeskusten alueilla ratkaistaan samanlaisissa tapauksissa mahdollisimman yhdenmukaisen tulkintalinjan mukaisesti.

Ympäristöluparatkaisuille on luonteenomaista, että ne perustuvat tapauskohtaiseen harkintaan, jossa sovelletaan ja tulkitaan muun muassa ympäristönsuojelulain luvan myöntämisen edellytyksiä ja tarpeellisten lupamääräysten antamista koskevia YSL 41–43 §:n säännöksiä. Säännökset ovat joustavia normeja, ja niitä sovellettaessa otetaan samanaikaisesti huomioon monenlaisia luvanvaraista toimintaa ja sen ympäristöä koskevia seikkoja. Toiminnanharjoittajan lisäksi yksittäisessä lupa-asiassa ovat asianosaisia myös toiminnasta haittaa kärsivät lähialueen asukkaat.

Alueelliset ympäristökeskukset ovat valtion aluehallinnon viranomaisia. Suomessa hallintoorganisaatioiden toimivaltarajojen katsotaan olevan sillä tavoin jäykkiä, että viranomaiset ovat suhteellisen riippumattomia hoitaessaan lakisääteisiä tehtäviään. Alueen viranomaisista ylemmällä keskushallinnon viranomaisella kuten ministeriöllä ei siten ole mahdollisuutta ilman laissa annettua valtuutta ohjata suorastaan oikeudellisesti sitovalla tavalla alempien viranomaisten päätösvallan käyttöä. Toisaalta ministeriö voi kuitenkin ohjata lainsäädännön tulkintaa antamalla alemmille viranomaisille esimerkiksi tulkintakäytäntöä yhtenäistävä ohjeistusta. Erityisesti lainsäädännön yhdenvertaisen ja tasapuolisen soveltamisen edistämisen kannalta tällaista oikeudellisesti sitomatonta yleisohjausta voidaan pitää varsin perusteltuna.

Lupa-asioita itsenäisen harkintavallan nojalla ratkaisevia ympäristökeskuksia on 13, ja saman toimialan laitoksia yleisesti sijaitsee useiden eri ympäristökeskusten alueilla. Yhdenmukaisten ratkaisu- ja tulkintalinjojen määrittäminen ja toteuttaminen on käytännössä varsin vaativa tehtävä esimerkiksi suurehkoja teollisuuslaitoksia koskevissa, monipuoliseen tapauskohtaisten seikkojen kokonaisharkintaan perustuvissa ympäristölupa-asioissa eri lupaviranomaisten toimialueilla. Vaikka lupakäytäntöä sekä yleisellä tasolla että eri toimialojen osalta on mahdollista yhtenäistää muun muassa ympäristöministeriön ohjeistuksella ja koulutuksella, luparatkaisujen täydellistä yhdenmukaisuutta on käsitykseni mukaan vaikea saavuttaa.

Saadun selvityksen mukaan ympäristöministeriö on antanut ohjeistusta ja järjestänyt koulutusta ympäristölupa-asioista muun muassa lupapäätösten yhtenäisyyden edistämiseksi. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että ympäristöministeriö ei ole tässä suhteessa laiminlyönyt tehtäviään.

Todettakoon tässä yhteydessä, että myös hallintotuomioistuimilla on merkittävä asema ympäristölupapäätösten yhdenmukaisuuden edistämisen kannalta. Ympäristölupapäätöksen saaneella toiminnanharjoittajalla ja muilla asianosaisilla sekä muun muassa eräillä viranomaisilla ja ympäristöjärjestöillä on oikeus valitusajan kuluessa valittaa lupapäätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen ja tarvittaessa jatkovalituksella edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sikäli kuin toiminnanharjoittaja katsoo tietyn tai tiettyjen lupamääräysten olevan perusteettomasti tiukempia kuin muissa vastaavankaltaisissa tapauksissa, toiminnanharjoittajalla on mahdollisuus valituksessaan tuoda tämä esiin ja perustella valitustaan yhdenvertaiseen ja tasapuoliseen kohteluun liittyvillä näkökohdilla. Myös muilla asianosai-

silla ja valittajatahoilla on mahdollisuus ympäristöluvista valittaessaan tarvittaessa perustella vaatimuksiaan muun muassa päätösten yleisiin tulkintalinjoihin liittyvillä syillä. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ympäristölupa-asioissa antamiin ratkaisuihin perustuvalla oikeuskäytännöllä on muutoinkin merkitystä ympäristönsuojelulainsäädännön yhtenäistä tulkintaa ohjaavana tekijänä.

Kantelun mukaan alueelliset ympäristökeskukset antavat maan eri osissa hyvin erilaisia lupamääräyksiä samanlaisissa tapauksissa ja maan eri osissa ei siten noudateta yhtenäistä ja tasapuolista ympäristölupakäytäntöä. Tätä käsitystään kantelija on perustellut edellä mainitulla vertailuselvityksellä, joka koskee siinä mainittujen mekaanisen metsäteollisuuden laitosten ympäristölupia ja luvan myöntäneitä ympäristökeskuksia.

Kanteluasiakirjojen ja asiassa saatujen selvitysten perustella vertailuselvityksessä tarkoitettujen tehtaiden ympäristölupien määräyksissä esiintyy eroavuuksia. Käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella on kuitenkin vaikeaa tehdä yksiselitteisiä ja varmoja johtopäätöksiä siitä, onko kussakin vertailuselvityksessä esiin tuodussa yksittäisen tehtaan lupamääräyksessä, jota vertailuselvityksessä pidetään vertailtaviin tapauksiin nähden esimerkiksi huomattavan tiukkana tai lievänä, tosiasiallisesti kysymys kantelussa ja vertailuselvityksessä väitetystä huomattavan epäyhtenäisestä laintulkinnasta vai lupaharkinnan tapauskohtaisuudesta ja ratkaisuperusteiden tosiasiallisista eroista johtuvista hyväksyttävistä katsottavista lupamääräysten eroavuuksista.

Lupamääräysten erojen asianmukaisuuden tai hyväksyttävyyden arviointia vaikeuttaa esimerkiksi se seikka, että arvioinnissa tulee ottaa huomioon lupapäätökseen sisältyvien lupamääräysten, lupapäätöksen muussa osassa esitettyjen tietojen sekä osaltaan myös lupahakemuksessa esitettyjen tietojen muodostama kokonaisuus. Mikäli toiminnanharjoittaja on jo lupahakemuksessaan esittänyt laitoksessa olevan tai siihen tehtävän päästöjä tai haittoja estäviä tai rajoittavia järjestelyjä tai toimenpiteitä, näistä ei aina välttämättä ole tarpeen antaa lupapäätöksissä vastaavaa lupamääräystä. Lisäksi lupapäätösten rakenteen ja esitystavan yksityiskohtaisuuden eroavuudet vaikeuttavat luparatkaisujen vertailua.

Ympäristökeskukset ovat mielestäni esittäneet monille vertailuselvityksessä mainituille yksittäisille lupamääräysten eroille sellaisia varteenotettavia perusteluja, joiden perusteella kyseisiä lupamääräyksiä sisältävien päätösten ei käsitykseni mukaan voida käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella kiistattomasti katsoa osoittavan poikkeamista yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun periaatteesta. Perusteet ovat koskeneet muun muassa tehtaan sijaintia pohjavesialueella tai jätevesien purkuvesistön sietokykyä.

Todettakoon lisäksi vaneritehtaiden osalta, että vertailuselvityksessä lupamääräyksiltään tiukimmaksi määritelty Hämeen ympäristökeskuksen A Oy:n Järvelän tehtaalle myöntämä lupa ja toisaalta kaksi Etelä-Savon vaneritehtaiden lupaa, joiden vertailuselvityksessä katsottiin edustavan lupamääräyksiltään lievimpiä päätöksiä, on kaikki ratkaistu vuosina 2000 ja 2001, jolloin ympäristönsuojelulaki oli ollut voimassa vasta varsin vähän aikaa ja yhtenäisten tulkintalinjojen omaksuminen todennäköisesti ollut käytännössä hankalampaa kuin myöhemmin vuosina. Ympäristölupapäätöksissä on todennäköisesti ollut käytännössä suhteellisen vaikeaa ylipäätään päätyä vertailuajanjakson alkuvuosista lähtien maanlaajuisesti täysin yhtenäisiin ratkaisuihin kaikkien eri toimintojen monien yksityiskohtien osalta.

Toisaalta käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella ei ole myöskään kiistattomasti todettavissa, että kaikki vertailuselvityksessä kritisoidut erot voitaisiin selittää johtuviksi nimenomaan asianomaisten lupa-asioden tapauskohtaisesti vaihtelevista, itse toimintaan tai ympäristöön liittyvistä erilaisista seikoista ja olosuhteista.

Myös ympäristöministeriö on selvityksessään todennut, että osa toiminnanharjoittajista kokee erisältöiset ympäristölupapäätökset samantyyppisissä asioissa ongelmaksi.

Johtopäätöksenä totean, että lupapäätöksissä voi olla myös lupamääräyksiä, esimerkiksi päästöjen selvittämistä tai mittaamistavasta tai lupamääräysten tarkistamismääräjän pituudesta, joiden ei tarkemmin vertailtaessa katsottaisi vastaavan yhtenäistä ratkaisulinjaa.

Pidän hyvän hallinnon kannalta epätydyttävänä sitä ympäristöministeriönkin selvityksestä ilmenevää seikkaa, että lupapäätösten erilainen rakenne ja perustelujen puutteellisuus tai vaikeaselkoisuus voivat jo sinänsä antaa kuvan – vaikka vain näennäisenkin – päätösten epäyhtenäisyydestä taikka vähintäänkin vaikeuttavat päätösten lupamääräysten vertailtavuutta.

Edellä esitetyn perusteella katson, että ympäristöministeriön olisi ympäristökeskuksiin kohdistuvassa ohjauksessaan ja ympäristökeskusten ympäristölupa-asioita käsitellessään ja ratkaistessaan perusteltua kiinnittää erityistä huomiota lupapäätösten ja niiden lupamääräysten yhdenmukaisuuteen niin päätösten rakenteen kuin tulkintalinjojen yhdenmukaisuuden ja toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun osalta. Korostan myös ympäristölupapäätösten asianmukaista perustelemista päätösten vertailukelpoisuuden edistämiseksi.

Kun otetaan huomioon edellä kohdasta 2.3 ilmenevät, vireillä jo olevat ympäristölupahallinnon ja valtion aluehallinnon uudistamista sekä ympäristölupien laatutason, vertailukelpoisuuden ja yhdenmukaisuuden edistämistä koskevat kehittämishankkeet, katson, että minulla ei tämän kanteluasian johdosta ole aihetta tehdä esitystä ympäristölupahallintoa tai lupien käsittelymenettelyä koskevien säännösten kehittämiseksi. Totean myös selvyden vuoksi, että kysymys siitä, millaiseen tulokseen muunmuassa ympäristölupahallintoa koskevassa uudistus hankkeessa mahdollisesti päädytään, on luonteeltaan yhteiskunta- ja lainsäädäntöpoliittisen harkinnan piiriin kuuluva asia, jossa päätöksenteko viime kädessä kuuluu eduskunnalle. Sen vuoksi katson, että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole ottaa kantaa esitettyihin hallintomalleihin.

### 3.3

#### Lopputulos

Edellä esitetty huomioon ottaen kantelu ei anna minulle aihetta muuhun kuin että saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni ympäristöluparatkaisujen ja lupamääräysten yhdenmukaisuutta ja toiminnanharjoittajien tasapuolista kohtelua koskevan käsityksen ympäristöministeriön sekä Hämeen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Pirkanmaan ympäristökeskusten tietoon lähettämällä niille jäljennöksen tästä vastauksestani.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.