Ympäristöministeriön vastine valiokunnan saamiin lausuntoihin

1. Lumen merikaadon kieltäminen

1.1. Vastaus Uudenmaan ELY-keskuksen lausuntoon

Lausunnossaan Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että ehdotettu siirtymäaika saattaa olla liian lyhyt lumen merikaadon korvaavien lumenvastaanotto- ja käsittelyjärjestelmien suunnittelemiseen ja toteuttamiseen. Lisäksi ELY-keskus toteaa, että voimaantuloa koskevassa kohdassa olisi tullut selvyyden vuoksi säätää, mitä tapahtuu niille ympäristöluville tai ympäristöluvissa oleville määräyksille, jotka sallivat lumen mereen kaatamisen. Myös Suomen Luonnonsuojeluliitto huomauttaa lausunnossaan, että voimassa olevien ympäristölupien lakkaamisesta tulisi säätää.

Ympäristöministeriö toteaa, että kaikki sellaiset luvat tai lupamääräykset, joissa lumen mereen kaataminen on sallittu, automaattisesti raukeavat lakimuutoksen tullessa voimaan.

Asiasta kysyttiin myös oikeusministeriön julkisoikeusyksikön päälliköltä Timo Makkoselta. Hänen mukaansa yleiselle tasolla ympäristölupien ja niissä olevien määräysten voimassaolosta olisi hyvä selvyyden vuoksi säätää, jotta asiasta ei jäisi toiminnanharjoittajille epäselvyyttä. Ellei siirtymäsäännöksiä ole, uuden lain vastaisiksi muodostuvat voimassa olevat luvat (tai niiden lainvastaiset määräykset) kuitenkin raukeavat lain voimaantultua.

Ympäristöministeriö ei pidä voimaantulosäännöksessä asiasta säätämistä välttämättömänä. Lupien tai lupamääräysten raukeaminen koskee vain pientä määrää toimijoita, jotka todennäköisesti ovat tietoisia lakimuutoksesta. Ympäristöministeriö ei toisaalta näe myöskään estettä sille, että voimaantulosäännökseen tehtäisiin informatiivinen lisäys.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ympäristönsuojelulain 18 §:n mukaan myös lumesta sulatettu vesi katsotaan säännöksessä tarkoitetuksi aineeksi, ja upottamis- ja hylkäämiskielto koskee siten myös lumesta sulatetun veden kaatamista suoraan mereen. Lumensulatuskoneista suodatettu vesi tulee perustelujen mukaan johtaa hulevesiviemäreihin. ELY-keskus tuo lausunnossaan esille, että tämä saattaa aiheuttaa lainsoveltamisessa tulkintavaikeuksia. Lumensulatuslaitteistoja saatetaan sijoittaa myös paikkoihin, joissa ei ole hulevesiviemäröintiä. Sulatusvesien johtaminen mereen olisi tällöin tehtävä erillisen purkuputken kautta. ELY-keskus katsoo, ettei ympäristövaikutusten osalta ole suurta eroa siinä, johdetaanko vedet mereen hulevesiviemärin vai jonkin muun purkuputken kautta.

Ympäristöministeriö katsoo ELY-keskuksen olevan oikeassa. Hallituksen esityksen perusteluissa sivuilla 21 ja 34 oleva hulevesiviemäriin laskemista koskeva teksti perustuu liian optimisteen käsitykseen siitä, että hulevesiviemäreissä pidättyisi mikromuoveja. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen ympäristöministeriö on saanut tarkempaa tietoa Suomen ympäristökeskukselta ja ELY-keskukselta, minkä pohjalta ympäristöministeriö katsoo, että lumensulatuskoneissa suodatettu vesi voidaan käsittelyn jälkeen laskea mereen joko erillisen purkuputken tai hulevesiviemärin kautta. Purkuputken käyttäminen vastaisi käsiteltyjen sulamisvesien laskemista hulevesiviemäriin, jonka kautta ne myöskin päätyvät mereen.

ELY-keskus toteaa myös, että jää epäselväksi, onko sulatusveden käsittelyllä tai puhdistamisella vaikutusta siihen, voiko veden kaataa mereen. Ympäristöministeriö katsoo, että lumen sulatusvesi tulee käsitellä ennen sen laskemista mereen vähintään niin, ettei laskemisesta johtuvasta roskaantumisesta aiheudu ympäristön pilaantumista.

ELY-keskus nostaa myös esille, että aineen rannalta mereen kaatamista koskevan kiellon ei välttämättä ole osattu ajatella koskevan myös veden kaatamista mereen. Mereen saatetaan johtaa hulevesiviemärin kautta tai suoraan myös esimerkiksi erilaisia kuivatus- ja työmaavesiä. Myös erilaisia jätevesiä johdetaan mereen. ELY-keskus katsoo, että tulisi selventää, milloin kielto koskee myös muuta rannoilta mereen johdettavaa vettä.

Ympäristöministeriö katsoo, että ympäristönsuojelulain 18 §:n upottamis- ja hylkäämiskieltoa tulee tarkastella sen taustaa vasten. Kyseisen kiellon taustalla on jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn vuoden 1972 yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirja (SopS 87 ja 88/2017, Lontoon pöytäkirja), joka kieltää lähtökohtaisesti kaiken jätteen ja muun aineen mereen laskemisen (ns. dumppauskielto). Kiellon tarkoituksena on suojella ja säilyttää meriympäristöä kaikilta pilaantumisen lähteiltä sekä vähentää ja mahdollisuuksien mukaan lopettaa sellainen meren pilaantuminen, joka aiheutuu jätteen tai muun aineen mereen laskemisesta. Lontoon pöytäkirja ei kiellä jätteen tai aineen kaatamista rannalta mereen, vaan ympäristönsuojelulain 18 §:n 2 momentin viimeinen virke ”Sama koskee aineen kaatamista rannalta mereen upottamis- tai hylkäämistarkoituksessa.” on kansallista sääntelyä, jonka tavoitteena on suojata meriympäristöä pilaantumiselta Lontoon pöytäkirjaa kattavammin.

Ympäristöministeriö katsoo, että kansallinen lisäys koskee myös pistekuormituksena mereen laskettavia likaisia, käsittelemättömiä vesiä. Lainsäätäjän tarkoitus ei kuitenkaan ole ollut estää kaiken veden johtamista mereen, eikä kielto koske hajakuormitusta. Esimerkiksi hulevesien laskeminen mereen on sallittua.

Ympäristöministeriö huomauttaa, ettei lumen sulatusveden kaatamisesta rannalta mereen saisi aiheutua ympäristön pilaantumista. Kiellon tulkinnassa joudutaan kuitenkin käyttämään tapauskohtaista harkintaa. Säännöksessä on mahdotonta määritellä tarkasti, mitkä vedet ovat niin puhtaita, että ne saa laskea suoraan mereen. Ympäristöministeriö katsoo, että mahdolliset tulkintahaasteet eivät kuitenkaan aiheuta tarvetta muuttaa säännöksen muotoilua, vaan ne voidaan ratkoa ohjeistuksen ja tapauskohtaisen harkinnan kautta.

1.2. Vastaus muihin lausuntoihin

Helsingin kaupungin mukaan lumen merikaadon tulisi olla mahdollista Hernesaaren ympäristöluvan voimassaoloajan, sekä senkin jälkeen varavaihtoehtona. Lisäksi Helsingin mukaan jää epäselväksi, mahdollistaako lakimuutos meressä kelluvien lumensulatuslaitteistojen käyttämisen vai ei.

Ympäristöministeriö toteaa, että meressä kelluvien sulatuslaitteistojen käyttö ei ole ollut esillä hallituksen esityksen valmistelun aikana, eikä ympäristöministeriön tiedossa ole, että Helsinki, Hanko tai mikään satamatoimija olisi suunnitellut sellaisen käyttämistä. Lähtökohtaisesti lumensulatuslautan käyttäminen vaikuttaa Lontoon pöytäkirjan näkökulmasta kielletyltä aineen kaatamiselta mereen. Ympäristöministeriön tiedossa ei kuitenkaan ole, minkälaisia teknisiä ratkaisuja

sulatuslautat käyttäisivät. Jos lumi käsiteltäisiin vastaavasti kuin esimerkiksi Helsingin suunnittelemissa lumensulatuskoneissa (1 mm suuremmat roskat suodatetaan pois sulamisvedestä), olisi vaikutus meriympäristöön luultavasti sama kuin johdettaessa lumensulatusvettä suodattimella varustetusta lumensulatuskontista mereen purkuputken kautta.

Lisäksi Helsinki esittää, että säännöksen perusteluita olisi tarpeen tarkentaa niin, että sulatusvesien johtaminen suoraan mereen olisi sallittua, jos niille on toteutettu riittävät käsittelylaitteistot haittojen vähentämiseksi. Ympäristöministeriö toteaa, että sulatusveden johtamiselle mereen ei ole esteitä, jos se on käsitelty riittävällä tavalla niin, ettei roskaantumisesta aiheudu ympäristön pilaantumista.

Siirtymäajan osalta ympäristöministeriö toteaa, että Helsingin kanssa on käyty keskustelua lumen merikaadon lopettamisesta useiden vuosien ajan ilman, että merikaadon lopettamiseksi on tehty riittävästi toimenpiteitä. Ympäristöministeriö katsoo, että lumen merikaadon täysimääräinen kieltäminen on siksi ainoa vaihtoehto. Suomen ympäristökeskuksen mukaan jätehuollossa ympäristönsuojelulliset kehitysaskelet vaativat monesti tuekseen lainsäädännön kiellon, jotta päästään irti halvimmista ja kuormittavimmista ratkaisuista. Ympäristöministeriö yhtyy Suomen ympäristökeskuksen näkemykseen.

WWF puolestaan katsoo lausunnossaan, että lumenkaatoa koskevaan sääntelyyn tulisi sisällyttää rajattu poikkeus. Tilanteissa, joissa lumen käsittelyä ei voida toteuttaa yksinomaan maalle läjittämällä ja sen käsittely edellyttää sulatuslaitteiden käyttöä, lumenkaatoa koskevan kiellon soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät tilanteet, joissa vähän ulkopuolista energiaa käyttäviä lumen sulatuslaitteita ei painavasta syystä ole mahdollista käyttää.

Ympäristöministeriö pitää WWF:n näkökulmaa ymmärrettävänä. Ympäristöministeriö kuitenkin katsoo lausuntopalautteen pohjalta, että kieltoon mahdollisesti tehtävät poikkeukset olisivat hyvin tulkinnanvaraisia. Ympäristöministeriö katsoo, että ehdoton kielto todennäköisesti toteuttaa ympäristönsuojelun tavoitteita paremmin.

Lausunnossaan Kuntaliitto pitää kieltoa pääasiassa kannatettavana, mutta katsoo, että poikkeuksellisia lumitilanteita varten kiellosta tulisi voida poiketa. Vaihtoehtoisesti Kuntaliitto ehdottaa lausunnossaan kiellon siirtymäajaksi lumenkaadon mahdollistavien ympäristölupien voimassaoloaikaa, kuitenkin viimeistään vuotta 2033. Se katsoo, että merkittäviä haittoja ei aiheudu, koska Helsingin kaupungilla on lainvoimainen ympäristölupa lumen merikaatoon.

Hallituksen esityksen lausuntokierrosversiossa ehdotettiin Kuntaliiton mainitsemaa poikkeusta. Ympäristöministeriö huomauttaa, että lausuntopalautteessa ehdotusta pidettiin kuitenkin pääsääntöisesti liian tulkinnanvaraisena, minkä takia poikkeuksesta luovuttiin ja pidennettiin sen sijaan siirtymäaikaa kahdesta vuodesta kolmeen vuoteen, jotta kaupungeille ja kunnille jäisi aikaa toteuttaa tarvittavat lumenhallinnan ratkaisut.

1.3. Johtopäätökset lumen merikaadosta

Ympäristöministeriö katsoo, että lumen mereen kaataminen voidaan kieltää hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Helsinki on ehdottanut lähes seitsemän vuotta kestävää siirtymäaikaa, mutta ympäristöministeriö katsoo, että näin pitkä siirtymäaika olisi hyvin poikkeuksellinen. Tyypillisesti siirtymäajat ovat muutamia vuosia, mikä mahdollistaa budjettiteknisen valmistautumisen

uusiin vaatimuksiin. Ympäristöministeriö katsoo, että keskeisintä on se, että lumen mereen kaataminen kielletään täysimääräisesti tietystä päivämäärästä alkaen.

Toisin kuin hallituksen esityksen perusteluihin on kirjoitettu, puhdistettujen sulatusvesien johtaminen mereen ei edellytä juuri hulevesiviemäreiden kautta johtamista. Sulatusvesi tulee kuitenkin käsitellä vähintään niin, ettei sitä johtuvasta roskaantumisesta aiheudu ympäristön pilaantumista.

2. Eläinsuojien biokaasulaitosten menettelyiden sujuvoittaminen

2.1. Esityksen tausta

Ympäristönsuojelulain mukaan biokaasulaitoksen toiminta edellyttää ympäristölupaa (liite 1, taulukko 2, kohta 13). Kyseessä on ammattimainen tai laitosmainen jätteenkäsittely. Ympäristönsuojelulain soveltamisessa ja tulkinnassa on kuitenkin ollut epäyhtenäisyyttä: osa maatilojen biokaasulaitoksista on hyväksytty ilmoitusmenettelyssä, osa lupamenettelyssä ja osa ilman kumpaakaan. Tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää oikeustilaa sekä sujuvoittaa biokaasulaitosten perustamista säätämällä tietyt, ilmoituksenvaraisten eläinsuojien tai sitä pienempien eläinsuojien yhteyteen perustettavat biokaasulaitokset ilmoituksenvaraisiksi.

Valmistelun aikana harkittiin myös muita sääntelyvaihtoehtoja, esimerkiksi rekisteröintimenettelyä, sekä sitä, että ilmoituksenvaraiseen biokaasulaitokseen olisi saanut tuoda lantaa myös muualta. Ympäristöministeriö katsoo, että hallituksen esityksen ehdotus on paras tapa, jolla kyseisten biokaasulaitosten perustamista voidaan sujuvoittaa.

2.2. Biokaasulaitosten hyödyt ja ympäristövaikutukset

Ympäristöministeriö katsoo, että eläinsuojien biokaasulaitokset tuottavat hyötyjä muuhun lannankäsittelyyn nähden, mutta niillä voi olla myös haitallisia ympäristövaikutuksia. Ympäristölupaa edellytetään haitallisten vaikutusten, esimerkiksi haju-, ravinne- ja kasvihuonekaasupäästöjen ehkäisemiseksi. Ympäristöministeriö korostaa, ettei biokaasulaitos koostu ainoastaan biokaasulaitosreaktorista, vaan laitoskokonaisuuteen kuuluvat myös esimerkiksi syöte- ja mädätevarastot, joista myös voi aiheutua päästöjä.

Demeca Oy:n lausunnon mukaan hallituksen esityksessä mainitut negatiiviset ympäristövaikutukset eivät pidä paikkaansa. Demeca Oy esimerkiksi esittää, että mädätteen varastointi ei voi aiheuttaa hajuhaittoja.

Ympäristöministeriö toteaa, että eläinsuojan yhteyteen rakennettavalla biokaasulaitoksella voidaan vähentää maataloudesta tyypillisesti aiheutuvia hajuhaittoja, sillä biokaasulaitoksessa käsitelty liete on hajuttomampaa kuin käsittelemätön liete[1]. Hajupäästöjä voi kuitenkin aiheutua syötteen varastoinnista ja kuljetuksesta, häiriötilanteista sekä mädätteen varastoinnista ja levittämisestä.[2]

[1] Syke 33/2013, s. 18.
[2] Kts mm. Syke 33/2013, s. 18, ja VNTEAS 32/2023, s. 27-28 ja s. 144.

Häiriötilanteissa biokaasulaitoksessa voi syntyä esimerkiksi haitallisia hajukaasuja ja kasvihuonekaasupäästöjä. [3] Häiriötilanteita voidaan pyrkiä ehkäisemään hyvillä käytännöillä esimerkiksi laitoksen huollossa ja riittävän pitkän viipymäajan varmistamisella. Häiriötilanteiden esiintyminen ei sinänsä tarkoita, että toimialalla toimittaisiin lainvastaisesti.

Hajua voi syntyä biokaasutuotannossa syötteiden kuljetuksessa, vastaanotossa ja varastoinnissa, syötteen lisäyksessä prosessiin (riippuen käytetystä laitostekniikasta) sekä prosessilaitteistoin vuodoista ja kaasunkäsittelyn vajaatoiminnasta. Käsittelyjäännöksen käsittely, kuten mekaaninen tai terminen kuivaus, kompostointi, loppuvarastointi kattamattomassa säiliössä tai käsittelyjäännöksen levitys pelloille voi myös aiheuttaa ympäristöön hajupäästöjä. [4]

Luken johtava asiantuntija Sari Luostarinen katsoo, että mädätteen haju koetaan usein vähemmän epämiellyttäväksi kuin raakalannan, sillä hajuja aiheuttavia yhdisteitä hajoaa suljetun prosessin aikana. Täysin hajutonta mädätteestä ei kuitenkaan hänen mukaansa tule. Lisäksi mädätteessä on raakalantaa enemmän ammoniumtyppeä, joka herkästi haihtuvassa ammoniakkimuodossa on haiseva yhdiste ja jonka haihduntaa tulee käsittelyjäännöksen varastoinnin, mahdollisen jatkoprosessoinnin ja levityksen yhteydessä estää menetelmin, jotka samalla vähentävät myös hajupäästöjä. Jos syötteen viipymä laitoksen reaktorissa on liian lyhyt, mädätteeseen jää enemmän haisevia yhdisteitä. Myös mahdollisten toimintahäiriöiden aikana voi muodostua mädätettä, joka haisee tavanomaista epämiellyttävämmältä.

Eläinsuojien biokaasulaitosten keskeiset ympäristövaikutukset liittyvät muun muassa hajupäästöjen ehkäisyyn. Maatilalle rakennettavan biokaasulaitoksen sijaintia arvioitaessa on tärkeää ottaa huomioon laitoksen ympäristön asutus ja muu toiminta, jolle voi toiminnasta aiheutua esimerkiksi melu-, haju- tai roskaantumishaittaa. [5] Vuonna 2023 julkaistun raportin (Kestävät käytännöt biokaasutuotannossa) mukaan raporttia varten tehdyissä haastatteluissa ympäristöluvan katsottiin palvelevan nimenomaan naapurustolle aiheutuvien haittojen minimointia.[6]

2.3. Rekisteröintimenettely ei sujuvoittaisi kyseisten biokaasulaitosten perustamista

Lausunnoissaan Demeca Oy sekä Suomen Biokierto ja Biokaasu ry ehdottavat rekisteröintimenettelyä tietyille biokaasulaitoksille. Rekisteröintimenettelyssä ovat nykyisin esimerkiksi tietyt energiantuotantolaitokset (polttoaineteho alle 50 megawattia), asfalttiasemat ja nestemäisen polttoaineen jakeluasemat (polttoainesäiliöiden kokonaistilavuus vähintään 10 m^3). Rekisteröintimenettely edellyttää valtioneuvoston asetusta, jossa säädetään toiminnan ympäristövaatimuksista ja tarvittavista päästörajoituksista. Esimerkiksi energiantuotantolaitoksille on laadittu valtioneuvoston asetus 1065/2017 ja asfalttiasemille valtioneuvoston asetus 846/2012.

Demeca Oy ja Suomen Biokierto ja Biokaasu ry ovat katsoneet, että biokaasulaitokset tulisi siirtää rekisteröintimenettelyyn, koska energiantuotantolaitokset ovat siinä. Ympäristöministeriö huomauttaa, että ympäristönsuojelulaissa laitoksen koko ei kuitenkaan suoraan ole verrannainen sen kanssa, missä menettelyssä se on. Biokaasulaitosten ja energiantuotantolaitosten ympäristövaikutukset ovat hyvin erilaisia, eikä ole tarkoituksenmukaista vertailla vain niiden kapasiteetteja.

[3] Syke 33/2013, s. 18.
[4] Syke 33/2013, s. 18.
[5] Syke 33/2013, s. 54.
[6] VNTEAS 32/2023, s. 87.

Rekisteröintimenettelyn säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 100/2009 vp) katsottiin sen soveltuvan laitosmäärältään suurille ja tekniikaltaan suhteellisen standardinomaisille toimialoille, joilla lupapäätökset olivat jo entuudestaan melko samankaltaisia. Vaikutuksiltaan vähäisiä toimintoja katsottiin voitavan siirtää rekisteröintimenettelyn piiriin. Hallituksen esityksen mukaan naapuruussuhteiden kannalta merkityksellisiä toimialoja, kuten muun muassa kivenmurskausta ja -louhintaa, oli tarkoituksenmukaista käsitellä vastaisuudessakin ympäristölupamenettelyssä.

Ympäristöministeriö katsoo, että Demeca Oy:n asetusehdotuksessa ei esimerkiksi ole otettu huomioon sitä, että biokaasulaitoksille tulisi säätää vähimmäisetäisyys hajulle altistuviin kohteisiin. Tällainen etäisyys on säädetty asfalttiasema-asetuksessa, sillä asfalttiasematoiminta aiheuttaa muun muassa pölyämistä ja hajuhaittaa. Ilmoituksenvaraisia eläinsuojia koskee eläinsuoja-asetus, jossa on tarkkaa sääntelyä etäisyyksistä. Demeca Oy:n ehdotuksessa on käytetty esimerkkinä energiantuotantolaitoksia koskevaa asetusta, vaikka ne eivät vaikutusten osalta vastaa biokaasulaitoksia.

Energialaitoksen ympäristöhaitat liittyvät ensisijaisesti piipun päästä tuleviin savukaasupäästöihin, meluun ja mahdollisiin öljy- tai kemikaaliriskeihin. Pienet ja keskisuuret energiantuotantolaitokset varustetaan standardinomaisesti päästöjen rajoittamistekniikalla, eivätkä ne tyypillisesti aiheuta naapuruussuhdehaittaa. Biokaasulaitosten haitat liittyvät erityisesti hajuun sekä ammoniakki- ja metaanipäästöihin. Lisäksi eri laitosten syötteet poikkeavat toisistaan ja edellyttävät erilaista varastointia. Biokaasulaitoksen toiminta edellyttää paitsi syötteen, myös mädätteen ja mahdollisesti separoitujen kuivan ja nestejakeen varastointia. Myös Luken johtava asiantuntija Sari Luostarinen katsoo, että vertailu energiantuotantolaitoksiin ei ole perusteltua, koska biokaasulaitosten toteutustavat vaihtelevat laitoksittain. Hänen mukaansa biokaasulaitoksessa mädätteen asianmukaiseen käsittelyyn on kiinnitettävä erityistä huomiota, mikä ilmoitusmenettelyssä onnistuu tapauskohtaiset tekijät huomioiden paremmin.

Jos eläinsuoja olisi ilmoitusmenettelyssä ja biokaasulaitos rekisteröintimenettelyssä, malli todennäköisesti lisäisi tulkintaepäselvyyksiä ja monimutkaistaisi sääntelyä ja lisäisi säännösten määrää. Menettelyissä tulisi ratkaistavaksi esimerkiksi se, kuuluvatko eri varastot eläinsuojalle vai biokaasulaitokselle. Käytännössä on järkevää käsitellä varastoja yhtenä kokonaisuutena ja ratkaista eläinsuojan ja biokaasulaitoksen asia yhdessä ilmoitusmenettelyssä.

Jos samaan toimintakokonaisuuteen kohdistuu monia eri ympäristönsuojelulain mukaisia menettelyitä, se voi myös hankaloittaa kokonaisuuden hallintaa toiminnanharjoittajien näkökulmasta. Esimerkiksi jakeluasema-asetuksen säätämisen yhteydessä lentoasemien tietty jakelutoiminta tuli asetuksen piiriin. Lentoasemilla voi olla lentoasematoiminnan luvan lisäksi esimerkiksi kemikaalivarastoja ilmoitusmenettelyssä ja jakeluasema rekisteröintimenettelyssä.

Eläinsuojien ja biokaasulaitosten sääntely muodostaa jo nyt monimutkaisen kokonaisuuden, eikä tiettyjen biokaasulaitosten siirtäminen rekisteröintimenettelyyn sujuvoittaisi sääntelyä. Käytännössä silloin eri menettelyiden määrä lisääntyisi. Biokaasulaitosten ilmoitusmenettelyyn siirtymisen etuna on se, että tietyt eläinsuojat ovat ilmoitusmenettelyssä, jolloin biokaasulaitoksen ja eläinsuojan muodostama kokonaisuus olisi samassa menettelyssä. Eläinsuojat eivät koskaan ole rekisteröintimenettelyssä.

Lisäksi biokaasulaitokset eivät lähtökohtaisesti sovellu rekisteröintimenettelyyn, koska rekisteröintimenettely ei ole hyväksymismenettely, eikä siinä tehdä viranomaisharkintaa tai anneta määräyksiä toiminnalle kuten ilmoitusmenettelyssä tai ympäristölupamenettelyssä. Rekisteröinnissä on kyse kirjaamismenettelystä. Rekisteröinnistä ei voi valittaa. Biokaasulaitosten keskeinen haaste ovat niiden hajupäästöt ja siten laitoksen sijaintipaikka sekä mahdolliset haitat naapureille, joten kuuleminen ja valitusoikeus ovat välttämättömiä. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta lupa ja ilmoituspäätös tarjoavat suojaa harjoittaa toimintaa päätösten mukaisesti. Naapurien jälkikäteen aloittamat valitusprosessit ovat toiminnanharjoittajan näkökulmasta aina huonompi vaihtoehto kuin valitusten ratkaiseminen etukäteen ilmoitus- tai lupamenettelyssä.

Jos biokaasulaitoksille luotaisiin rekisteröintimenettely, tulisi kyseisten laitosten ympäristönsuojeluvaatimuksista laatia asetus, jotta toiminnalle olisi selvät vaatimukset. Asetuksen valmistelu vaatisi oman hankkeensa ja sitä ennen laadittavia selvityksiä. Selvitykset ja asetuksen valmistelu veisivät aikaa ja maatilojen biokaasulaitosten sääntelyn selkeyttäminen ja sujuvoittaminen viivästyisi.

Asetustasoinen sääntely on hyvin yksityiskohtaista, ja se koetaan usein jäykäksi. Jos biokaasulaitosten ympäristönsuojeluvaatimuksille laadittaisiin rekisteröintimenettelyä koskeva asetus, jäisi viranomaisen tapauskohtainen harkinta pois. Siitä voisi tapauksesta riippuen olla toiminnanharjoittajalle hyötyä tai haittaa. Toisaalta toimintaa koskevat määräykset olisivat kaikille tiedossa jo etukäteen, toisaalta määräykset voisivat jossain tilanteessa tuntua kohtuuttomilta ja pahimmillaan vaikuttaa toiminnanharjoittajien halukkuuteen investoida biokaasulaitoksiin. Rekisteröintimenettelyssä ei esimerkiksi voitaisi antaa määräyksiä siitä, miten biokaasulaitokseen syötettävää lantaa tulisi varastoida, vaan asetuksen tulisi sisältää kaikki säännökset lannan ja muiden syötteiden sekä lopputuotteen varastoinnista. Varastointitapa vaikuttaa siihen, minkälaiset toiminnan hajupäästöt ovat. Asetuksen valmistelussa jouduttaisiin siis lähestymään asiaa niin, että varastoinnille asetettaisiin tiukat vaatimukset niin etäisyyden kuin esimerkiksi varastojen kattamisen suhteen. Niitä ei voitaisi tapauskohtaisesti lieventää esimerkiksi siinä tapauksessa, että alueella maaston muodot johtaisivat käytännössä siihen, ettei varastoinnista aiheudu naapureille hajuhaittaa. Sekä lupa- että ilmoitusmenettely sen sijaan mahdollistavat tapauskohtaisen harkinnan ja yksittäistapaukselliset määräykset.

Ympäristöministeriö katsoo, ettei ole perusteita sille, miksi juuri eläinsuojien biokaasulaitoksilla tulisi olla niin merkittävä erityisasema muuhun jätteenkäsittelyyn nähden. Biokaasulaitoksen toiminnalla voi olla myönteisiä vaikutuksia, jos tuotannossa noudatetaan hyviä käytänteitä, mutta ympäristöhaitat voivat toisaalta myös lisääntyä. Biokaasulaitoksen käyttöönoton seurauksena lannanlevityksen aikainen haju saattaa vähentyä, mutta laitoksen syötteiden vastaanotto ja varastointi piha-alueella voivat lisätä hajua. Jos syötteiden viipymä laitoksessa ei ole riittävän pitkä tai prosessissa on ongelmia, toiminnasta aiheutuu metaanipäästöjä ja hajua. Lupa- tai ilmoitusmenettelyssä annettavilla määräyksillä pyritään ehkäisemään mahdollisia haittoja.

Toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden näkökulmista on perusteltua, että kaikilla biokaasulaitoksilla on viranomaisen ennakollinen ja valituskelpoinen hyväksyntä. Toimintaan sovellettavaa hyväksymismenettelyä valittaessa merkitystä voidaan antaa toiminnan mittakaavalle ja vaikutuksille – siksi nyt ehdotetussa esityksessä tietyt, ilmoituksenvaraisen eläin-

suojan biokaasulaitokset voitaisiin perustellusti siirtää lupamenettelystä hieman kevyempään ilmoitusmenettelyyn. Lausuntokierroksella osa viranomaisista vastusti kuitenkin myös kyseistä muutosta ilmoitusten käsittelyyn käytössä olevan lyhyen käsittelyajan takia.

Rekisteröintimenettelyn mahdollisuutta arvioitiin jo säädöshankkeen alkuvaiheessa syksyllä ja talvella 2023. Eri ympäristöviranomaisten edustajilta kysyttiin ennen lausuntokierrosta myös rekisteröinnin mahdollisuudesta, eikä kukaan kannattanut rekisteröintimenettelyyn siirtymistä. Kyselyyn vastasi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisia, aluehallintovirastoja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia. Esimerkiksi Pohjois-Savon ELY-keskus huomautti, että laitosvaatimusten sääteleminen tarkasti olisi erittäin vaikeaa, koska biokaasulaitosala kehittyy niin nopeasti. Asetuksen säätäminen saattaisi suosia tiettyä laitevalmistajaa. Tällä hetkellä Demeca Oy on yleisin laitostoimittaja maatilamittakaavan laitoksilla.

Viranomaiset katsoivat palautteessaan yleisesti, että eläinsuoja ja biokaasulaitos muodostavat selkeän toiminnallisen kokonaisuuden, jonka olisi järkevää olla ilmoitusmenettelyssä. Viranomaiset pitivät välttämättömänä sitä, että menettelyssä voidaan ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja antaa tarvittavat määräykset sekä ohjeistusta toimijalle. Rekisteröintimenettelyn katsottiin lisäävän valvontaa, joka on työlästä viranomaiselle ja voi aiheuttaa toiminnanharjoittajille suuria kustannuksia jälkikäteen, jos toimintaa pitää korjata.

Sekä MTK että Kuntaliitto toivat ympäristövaliokunnan kuulemisessa 10.12.2024 esille, ettei rekisteröintimenettely sovellu biokaasulaitoksille. MTK esimerkiksi katsoi, että rekisteröintimenettely toisi yhden uuden menettelyn lisää biokaasulaitoksille, eikä se siten selkeyttäisi monimutkaista tilannetta. Myös MTK näki riskinä jälkivalvonnan ongelmat: rekisteröintimenettelyä käytettäessä biokaasulaitosten mahdolliset puutteet tulisivat esiin vasta jälkivalvonnassa, eivätkä ilmoitusmenettelyssä tai lupaharkinnassa, ja niiden korjaaminen olisi toiminnanharjoittajalle hyvin hankalaa ja kallista.

MTK:n lausunnon mukaan erillisen rekisteröintimenettelyn käyttö lisäisi byrokratiaa verrattuna siihen, että asia ratkaistaan eläinsuojan ilmoituspäätöksen osana tai eläinsuojan ilmoituksen muutoksena. Jos biokaasulaitos rakennetaan olemassa olevan eläinsuojan yhteyteen, biokaasulaitoksen rekisteröinti aiheuttaisi todennäköisesti myös eläinsuojan ilmoituspäätöksen muutostarpeen, kun lannankäsittelyssä tapahtuu olennaisia muutoksia. Lisäksi MTK yhtyy lausunnossaan ympäristöministeriön näkemykseen siitä, että rekisteröintimenettely ei sovellu biokaasulaitoksille, koska siinä ei tehdä viranomaisharkintaa tai anneta määräyksiä toiminnalle, siitä ei voi valittaa, eikä alueellisten erityispiirteiden huomioon ottaminen ole mahdollista, mikä voisi johtaa kohtuuttomiin vaatimuksiin.

2.4. Valmistelussa harkitut muut vaihtoehdot

Valmistelun aikana harkittiin myös muita sääntelyvaihtoehtoja, esimerkiksi sitä, että ilmoituksenvaraiseen biokaasulaitokseen olisi voinut tuoda lantaa myös muualta kuin biokaasulaitoksen yhteydessä olevasta eläinsuojasta.

Ilmoitusmenettelyssä on kuitenkin 120 vuorokauden aikaraja, jonka aikana viranomaisen olisi käsiteltävä ilmoitus. Lausuntokierroksella useat viranomaiset ja Kuntaliitto vastustivat nyt ehdotettua

muutosta, sillä ne katsoivat, että biokaasulaitoksen ilmoitusasian käsitteleminen 120 vuorokauden aikana on haastavaa (erityisesti kesäaikana, jolloin kunnan toimielimet eivät välttämättä kokoonnu). Aikarajan takia viranomainen ei ehtisi ottaa huomioon suurempaa lantamäärää kuin sen, joka on jo otettu huomioon eläinsuojan ilmoituksessa.

Lisäksi tilalle tuotu lanta vaatisi kokonaan uusia varastoja ja niiden kattamista tai muita ratkaisuja, eikä tällaista muualta tuotua lantaa ole otettu huomioon eläinsuoja-asetuksessa. Jos ne lisättäisiin asetukseen, pitäisi tuotu lanta muuntaa ensin eläinyksikkömääriksi ja lisätä sääntely asetukseen erikseen. Asetussääntely lisääntyisi ja asetuksen soveltaminen ja tulkinta vaikeutuisivat. Yhdenvertaisuuden takia muualta tuodun lannan käsitteleminen ilmoituksenvaraisen eläinsuojan biokaasulaitoksessa edellyttäisi myös kyseisen lannan huomioon ottamista etäisyyksissä. Muussa tapauksessa oman eläinsuojan lantaa ja muualta tuotua lantaa kohdeltaisiin eri tavalla.

Ympäristöministeriö katsoo siksi, että ilmoitusmenettelyyn soveltuvat vain sellaiset biokaasulaitokset, jotka käsittelevät biokaasulaitoksen yhteydessä olevan eläinsuojan lantaa. Muut biokaasulaitokset on edelleen käsiteltävä ympäristölupamenettelyssä.

Hallituksen esityksessä on kuitenkin sallittu haitattomasta luonnonaineksesta koostuvan jätteen (esimerkiksi nurmen) käsitteleminen ilmoituksenvaraisessa biokaasulaitoksessa. Kyseisellä lisäyksellä pyrittiin vahvistamaan esityksen sujuvoittavaa vaikutusta. Myös kyseiseen ainekseen saattaa kuitenkin liittyä haasteita: varastoissa mätänevä nurmi aiheuttaa myös hajuhaittoja, ja biokaasulaitoksessa syntyvälle mädätteelle on oltava sopiva varastointi sekä levittämiseen riittävästi peltoalaa. Kunnan viranomaisen tulisi siis ilmoituspäätöksessään ottaa kyseiset seikat huomioon.

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta biokaasulaitoksen laitospaikkaa valittaessa on suositeltavaa sijoittaa biokaasureaktori ja lietesäiliö mahdollisimman lähelle eläinsuojaa lietelannan siirtomatkojen minimoimiseksi.[7] Biokaasureaktoria eivät kuitenkaan suoraan koske eläinsuoja-asetuksen etäisyysvaatimukset, mutta niitä voidaan hyödyntää sopivan, tapauskohtaisen sijaintipaikan harkinnassa. Sujuvoittamisen ja tapauskohtaisen harkinnan edistämiseksi hallituksen esityksessä ei ole voitu metrimääräisesti esittää, kuinka lähelle eläinsuojaa biokaasulaitos tulee sijoittaa. Eläinsuojan yhteyteen perustamisella tarkoitetaan kuitenkin, että biokaasulaitos sijaitsee niin lähellä eläinsuojaa, että sitä voidaan pitää osana samaa kokonaisuutta. Sen sijaan biokaasulaitoksen toimintaan liittyviä lanta- ja mädätevarastoja koskevat eläinsuoja-asetuksen etäisyysvaatimukset. Eläinsuoja-asetuksessa säädetään siitä, miten lannan varastointiin tarkoitettu rakennus tai rakennelma on sijoitettava. Eläinsuojan yhteydessä toimivan biokaasulaitoksen mädäte sisältää lantaa, joten sitä koskevat lantavarastojen etäisyysvaatimukset.

Kuntaliitto huomauttaa lausunnossaan, että ilmoitusmenettelyn 120 vuorokauden aika on mitoitettu pelkän eläinsuojan ilmoituksen käsittelyyn. Sen mukaan biokaasulaitoksen hyväksyntään liittyvään harkintaan saattaa liittyä paljon aikaa vieviä selvityksiä mahdollisten hajuhaittojen vuoksi. Kuntaliitto ehdottaakin, että ympäristönsuojelulain 115 a §:n 2 momenttiin lisätään lause, jonka mukaan eläinsuojaa ja biokaasulaitosta koskeva yhteinen ilmoitus on jätettävä 150 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista.

[7] Syke 33/2013, s. 54.

Suomen Luonnonsuojeluliitto katsoo, että ehdotettu muutos johtaisi ympäristövaikutusten riskin kasvuun. Sen mukaan puutteelliset päätökset lisäisivät ELY-keskusten valvonnan tarvetta ja ruuhkauttaisivat tuomioistuimia. SLL katsoo, että biokaasulaitoksilta tulee aina vaatia ympäristölupaa.

Ympäristöministeriö katsoo, että 120 vuorokauden aikaraja voi joissain tilanteissa asettaa haasteita viranomaisille. Tyypillisesti eläinsuoja kuitenkin perustetaan ennen biokaasulaitosta, ja biokaasulaitos rakennetaan vasta myöhemmin. Tällöin 120 vuorokauden aikarajan pitäisi olla riittävä viranomaisen päätökselle. Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotettu muutos ei merkittävästi lisää ympäristövaikutusten riskiä, sillä ilmoitusmenettely vastaa sisällöllisesti pääpiirteittäin lupamenettelyä.

MTK katsoo lausunnossaan, että lupakäsittelyn tulisi olla mahdollinen tilan niin halutessa. Kaikki tilat eivät ole tyytyväisiä eläinsuojien ilmoitusmenettelyyn, vaan toivovat lupamenettelyssä mahdollista tapauskohtaista harkintaa. Ympäristöministeriö katsoo, että valinnanmahdollisuus ilmoitus- ja lupamenettelyn välillä ei ole oikeudellisesti mahdollinen vaihtoehto.

Lisäksi ympäristöministeriö huomauttaa, että lausuntokierroksella ollut ehdotus ei saanut kannatusta. Kyseisen ehdotuksen mukaan ilmoituksenvaraisen eläinsuojan yhteyteen perustettava biokaasulaitos, jossa käsiteltäisiin eläinsuojan ulkopuolelta tuotuja syötteitä, olisi ollut edelleen ympäristöluvanvarainen. Sen yhteydessä sijaitsevat, voimassa olevan lainsäädännön mukaan ilmoituksenvaraiset eläinsuojat olisi ehdotuksen mukaan siirretty kunnan ympäristölupamenettelyyn, jotta eläinsuojan ja biokaasulaitoksen toimintakokonaisuudella olisi ollut vain yksi menettely. Lausuntopalautteessa ehdotusta pidettiin liian monimutkaisena ja tulkinnanvaraisena. Hallinnollisen taakan katsottiin lisääntyvän muun muassa sääntelyn epäselvyyden ja lisääntyvien muutoksenhakujen takia. Osa lausunnonantajista katsoi, että eläinsuojan siirtyminen luvanvaraiseksi aiheuttaisi epäyhdenvertaista kohtelua esimerkiksi siksi, että eläinsuojan ja biokaasulaitoksen muodostama toimintakokonaisuus olisi kunnan lupamenettelyssä saanut lyhyemmät etäisyysvaatimukset kuin eläinsuoja yksin. Samoista syistä ympäristöministeriö katsoo, että MTK:n muutosehdotukset eivät ole mahdollisia.

MTK katsoo lausunnossaan lisäksi, että ehdotuksessa jää epäselväksi, sopiiko ehdotettu ilmoitusmenettelymalli tilanteisiin, jossa tilan peltoviljely, kotieläintuotanto tai biokaasutoiminta on yhtiöitetty tai myöhemmin jaetaan omiksi yksiköiseen, vaikka kyse on toiminnallisesta kokonaisuudesta. Ympäristöministeriö katsoo, että toiminnan yhtiöittäminen saattaa johtaa siihen, että sama toiminnanharjoittaja ei enää hallinnoi molempia toimintoja. Tällöin biokaasulaitoksella tulisi hakea ympäristölupaa. Toiminnanharjoittajan vaihtumisesta ja siitä lupaviranomaiselle ilmoittamisesta säädetään ympäristönsuojelulain 170 §:ssä.

MTK katsoo myös olevan epäselvää, mahdollistaako ilmoitusmenettely esimerkiksi ranta-alueiden ruovikon ja muun kasvillisuuden hyödyntämisen, koska kyse ei ole maa- ja metsätaloudessa syntyvästä raaka-aineesta. Ympäristöministeriö katsoo, että ruovikon ja muun vastaavan kasvillisuuden käsitteleminen ilmoituksenvaraisessa biokaasulaitoksessa on mahdollista, sillä kyse on haitattomasta luonnonaineksesta, jota hyödynnettäisiin biokaasulaitoksessa eli osana maataloutta.

SLC katsoo lausunnossaan, että myös useamman tuottajan yhteinen biokaasulaitos voitaisiin hyväksyä ilmoitusmenettelyssä. Ympäristöministeriö toteaa, että ilmoitusmenettelyyn soveltuvat

vain sellaiset biokaasulaitokset, jotka käsittelevät niiden yhteydessä olevan eläinsuojan lantaa. Jos lanta tuodaan useilta eri tiloilta, tulee muualta tuotu lanta ottaa erikseen huomioon, ja siihen lupamenettely soveltuu ilmoitusmenettelyä paremmin.

2.5. Johtopäätökset biokaasulaitoksista

Ympäristöministeriö pitää hallituksen esityksen ehdotusta parhaana mahdollisena keinona sujuvoittaa kyseisten biokaasulaitosten perustamista. Myös esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriö sekä MTK ovat ehdotuksen kannalla. Ympäristöministeriö katsoo, että rekisteröintimenettely kyseisille biokaasulaitoksille ei ole mahdollinen, eikä se myöskään toiminnanharjoittajan näkökulmasta sujuvoittaisi kyseisten laitosten perustamista.

2.6. Muut asiat

Ympäristöministeriö pyytää ympäristövaliokuntaa korjaamaan hallituksen esityksessä 107 §:n 2 momentin 1 kohdassa olevan kirjoitusvirheen. Kyseinen säädöskohta koskee jätteen kaasutusta ja pyrolyysiä. Kohdassa lukee ”-- vähiten *saastuttava* polttoaineita, joita voitaisiin polttaa laitoksessa --”. Ympäristöministeriö pyytää korjaamaan saastuttava-sanan monikkoon, eli ”-- vähiten *saastuttavia* polttoaineita --". Korjattava virhe on ainoastaan suomenkielisessä tekstissä.

Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetut lait voisivat pääosin tulla voimaan 1. toukokuuta 2025. Esityksessä oli ehdotettu voimaantulon ajaksi pääosin 1. maaliskuuta 2025, mutta kyseinen päivämäärä tulee liian pian ottaen huomioon esityksen käsittelyn eduskunnassa. Ympäristöministeriö katsoo, että muutoin voimaantulosäännöksiin ei ole tarpeen tehdä muutoksia.

Lisätiedot
Noora Herranen
Erityisasiantuntija
noora.herranen@gov.fi
puh. +358505672333