

Ohje lupaviranomaisille siipikarjan ja sikojen tehokasvatusta koskevien BAT-päätelmien huomioon ottamiseksi ympäristölupakäsittelyssä

Tämä ohje on laadittu lupaviranomaisten avuksi teollisuuspäästödirektiivin mukaisten eläinsuojien ympäristölupahakemusten käsittelyyn ja siipikarjan tai sikojen tehokasvatuksen parhaita käytettävissä olevia tekniikoita (BAT) koskevien päätelmien huomioon ottamiseksi.

Aikataulu ja menettelyt lupien tarkistamiselle päätelmien johdosta

Euroopan komissio on hyväksynyt siipikarjan tai sikojen tehokasvatusta koskevan vertailuasiakirjan ja uudet päätelmät on julkaistu 21.2.2017.

Nyt aluehallintovirastoon voi tulla direktiivilaitoksia koskien kolmenlaisia hakemuksia:

- 1) Uusi tai laajentava eläinsuoja, jonka ympäristölupahakemuksessa on esitettävä VNA ympäristönsuojelusta 3 §:ssä mainittujen tietojen lisäksi soveltuvin osin em. asetuksen 10 §:n mukaiset tiedot. Tällaisen direktiivilaitoksen tulee heti noudattaa päästötasoja ja muita päätelmiä. Luvassa voi olla määräaikaista tai pysyviä poikkeuksia päätelmien päästötasoista.
- 2) Toiminnanharjoittaja voi jättää selvitysvaiheen väliin ja siirtyä suoraan lupavaiheeseen. Tällöin toiminnanharjoittaja jättää luvan tarkistamista koskevan lupahakemuksen aluehallintovirastoon. 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 §). Aluehallintoviraston on ratkaistava tarkistamisasia mahdollisimman pian ja viimeistään 10 kuukauden kuluessa asian vireille tulosta (VNA 22 §). Aluehallintovirasto antaa uuden lupapäätöksen, joka voi olla olemassa olevan luvan korvaava päätös tai erillinen päätös, joka sisältää vain luvan muuttuneet kohdat. Päätelmiä toimeenpaneivissa lupamääräyksissä annetaan tarvittaessa neljän vuoden siirtymäaika (81.2 §). Luvassa voi olla määräaikaista tai pysyviä poikkeuksia päätelmien päästötasoista, mikäli toiminnanharjoittaja on niitä hakenut.

- 3) ELY-keskus määrää jättämään luvan tarkistamista koskevan hakemuksen. Vain toiminnanharjoittaja voi hakea aluehallintovirastolta oikaisua määräyspäätökseen (YSL 194 §). Jos aluehallintovirasto hylkää oikaisuvaatimuksen eli pitää luvan tarkistamismääräyksen voimassa, muutoksenhakutie päättyy tässä vaiheessa. Toiminnanharjoittajan on pantava lupa-asia vireille ELY:n päätöksessä ilmoitettuna määräaikana, joka voi olla aikaisintaan 6 kk päätöspäivästä (YSL 80.3 §). Aluehallintoviraston oikaisuvaatimusasiassa tekemästä ratkaisusta voi valittaa aikanaan itse lupa-asian ratkaisun yhteydessä.

Yleiset BAT-päätelmät

Päätelmiä voidaan soveltaa lupamääräyksiä asetettaessa samalla tavalla kuten tähänkin asti osana parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimusten kokonaisuuskäytäntöä ja toiminnan voidaan katsoa olevan kokonaisuudessaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaista, vaikka sen toiminta ei olisikaan kaikkien uusien BAT-päätelmien mukaista. Siksi on otettava huomioon, että yleisten ei-sitovien päätelmien tuominen lupapäätöksiin ei saa johtaa liian tiukkoihin tulkituksiin.

Pääsääntö on, että kaikki päätelmäkohdat, jotka liittyvät päästötasoihin tai tarkkailuun ja niitä tukevaan ympäristöjärjestelmään (ml. hajun- ja melunhallintajärjestelmät) tulee ottaa luvan tarkistamisen yhteydessä esille.

Toimialakohtaiset BAT-päätelmät

Päätelmät sisältävät sikojen (BAT 30), munintakanojen/siitosbroilereiden/nuorikoiden (BAT 31) ja broilereiden (BAT 32) **kasvatusvaiheen ammoniakkipäästöille sitovat päästötasot** (BAT-AEL, kg NH₃/eläinpaikka/vuosi).

Päästöille on ympäristöluvassa määrättävä päästöraja-arvot siten, että päätelmien päästö-tasoja (BAT-AEL) ei ylitetä eläinsuojan normaaleissa toimintaolosuhteissa. (YSL 75.1 §) Päästötasojen noudattaminen varmistetaan keskenään yhteensopivilla päästöraja-arvoilla, tarkkailulla ja valvonnalla (YSL 75, 77 § ja YSA 32 §).

Päästöraja-arvojen, tarkkailun ja muiden lupamääräysten on parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimusten toteuttamiseksi perustuttava päätelmiin, mutta täyttä identtisyyttä päätelmien ja luvan välillä ei vaadita (YSL 75.1 §).

Päästöraja-arvojen määrääminen (YSL 77 §)

Edellä 75 §:n 1 momentin nojalla määrättävät päästöraja-arvot on määrättävä samalle tai lyhyemmälle ajanjaksolle ja samojen vertailuolosuhteiden mukaisina kuin päästötasot.

Raja-arvot, ajanjaksot ja vertailuolosuhteet voidaan 1 momentista poiketen määrätä toisin, jos se on päästöjen tai tarkkailun luonteen vuoksi tarpeen. Toiminnanharjoittajan on ympäristöluvassa tarkemmin määrättävällä tavalla toimitettava valvontaviranomaiselle vähintään kerran vuodessa yhteenveto kyseisten päästöjen tarkkailun tuloksista samalta ajanjaksolta ja samojen vertailuolosuhteiden mukaisina kuin päästötasoissa.

Kasvatusvaiheen **ammoniakkipäästöjä on tarkkailtava** BAT-päätelmän 25 mukaisesti. Tarkkailutulokset tulee liittää tilan kirjanpitoon ja tulokset on toimitettava valvontaviranomaiselle, joka vertaa niitä päästötasoihin (YSL 62.3 § ja 77 §).

Eläinsuojista vapautuvien ammoniakkipäästöjen tarkkailu on mahdollista toteuttaa massataseena, mittauksin tai päästökertoimin. Suomessa tullaan todennäköisesti hyödyntämään kansallisia päästökertoimia, mutta käytettäviä kertoimia ja niiden käyttöä joudutaan vielä kansallisesti tarkentamaan. Päästötasojen vaihteluvälit ovat kuitenkin melko laajat ja kasvatustekniikat, ruokinta mukaan lukien, ovat jo nyt pääosin BAT-päätelmien mukaisia, joten on hyvin todennäköistä että pääosa eläinsuojista saavuttaa päästötasot nykyisillä vähennystoimenpiteillä.

Jos päätelmissä ei ole kuvattu eläinsuojassa käytössä olevaa tekniikkaa tai jos päätelmissä ei ole kuvattu toiminnan tai tuotantomenetelmän kaikkia ympäristövaikutuksia, niin tekniikka arvioidaan tapauskohtaisesti. Päästö- ja muut lupamääräykset asetetaan arvioinnin tulosten perusteella YSL 53 §:n (parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointi) mukaisesti. Lupaviranomaisen on kuultava hakijaa määräyksistä, jos ne poikkeavat olennaisesti hakijan hakemuksessaan esittämästä parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta, päästöjen rajoittamisesta ja tarkkailusta ("taataan toiminnanharjoittajan ja lupaviranomaisen välinen vuoropuhelu") (YSL 75 §).

BAT-päätelmien mukaisista kasvatusvaiheen ammoniakkipäästötasoista voi poiketa ainoastaan ympäristönsuojelulain 78 § mukaisin perustein silloin, kun toiminnanharjoittajan kustannukset ovat kohtuuttomat suhteessa saavutettavaan ympäristöhyötyihin. Em. poikkeamiset voivat olla voimassa vain määräajan tai toistaiseksi (enimmillään seuraavaan luvan tarkistamiseen asti). Poikkeamiset ja muut lievennykset päätelmiin on perusteltava ympäristöluvassa. Ammoniakkipäästöjen osalta tulee erityisesti ottaa huomioon myös ammoniakkipäästöjen vähentämistä koskevat kansainväliset velvoitteet, jotka tällä hetkellä ylittyvät.

Päästötaasoja lievemät raja-arvot (YSL 78 §)

Jos 75 §:n 1 momentin nojalla määrättävät päästöraja-arvot johtaisivat kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin laitoksen maantieteellisen sijainnin tai teknisten ominaisuuksien taikka paikallisten ympäristöolojen vuoksi, ympäristöluvassa voidaan määrätä mainitussa momentissa säädettyä lievemät päästöraja-arvot. Lievemät päästöraja-arvot eivät kuitenkaan saa ylittää 9 §:n nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyjä päästöraja-arvoja eivätkä aiheuttaa 49 §:ssä tarkoitettua seurausta tai vaarantaa ympäristölaatuvaatimuksen noudattamista.

Lieventen päästöraja-arvojen edellytykset on arvioitava uudelleen, kun lupa tarkistetaan 80 ja 81 §:n perusteella tai kun lupaa muutetaan 89 §:n 1 momentin 1, 3 tai 6 kohdan perusteella.

Lähtökohtana on, että poikkeusten myöntämisedellytysten täytyessä poikkeusten myöntäminen / poikkeamismahdollisuus on nähtävä tarpeellisena osana BAT-päätelmäjärjestelmää. HE 214/2013: Kyse on kokonaisharkinnasta, jossa eri tekijöitä verrataan keskenään lopputulokseen pääsemiseksi. Olemassa olevissa eläinsuojissa uuden tekniikan käyttöönoton aiheuttamat kustannukset saattavat olla kohtuuttomat sen vuoksi, että tekniikan asentaminen vanhoihin rakenteisiin ja prosesseihin on yleensä vaikeampaa ja kalliimpaa kuin käyttöönotto uudessa eläinsuojassa.

Poikkeaman perusteet - kustannukset vs. ympäristöhyödyt

Tekniset ominaisuudet

- investointien suunnitteluun ja toteuttamiseen tarvittava aika ja kustannukset
- tekniset ongelmat, tilanpuute tms. sekä rakennusten ja laitteiden muutuskustannukset, esimerkiksi poistohormien lukumäärä, lietekuilujen syvyys, rakolattian osuus jne.
- eläinsuojan lyhyt jäljellä oleva käyttöikä

Maantieteellinen sijainti

- saaristo tai vesistön läheisyys
- tulvariskialue
- pohjavesialue

Paikalliset olosuhteet

- asutus ja muut häiriintyvät kohteet
- ympäristön erityispiirteet

Lupahakemus ja aikataulu

Lupaviranomainen käsittelee ja ratkaisee lupa-asian (YSL 81 §) 10 kuukaudessa asian vireille tulosta. Päätelmien mukaisten menetelmien pitää olla käytössä tiloilla neljässä vuodessa eli viimeistään vuonna 2021. Mahdollinen YSL 40 §:ssä tarkoitettu pyyntö hakemuksen täydentämiseksi on esitettävä kuukauden kuluessa hakemuksen vireille tulosta. Mahdolliset lisätäydennyspyynnöt on esitettävä myös joutuisasti (YSA 22 §). Vireille tullut hakemus on hyvä toimittaa myös valvontaviranomaiselle vireille tulon jälkeen ja keskustella täydennystarpeista.

Lupahakemus (YSA 3 ja 10 §)

Hakemuksen sisältöä ja kattavuutta on syytä käydä läpi mahdollisessa ennakkoneuvottelussa.

- päätelmien numerointia vastaava BAT-selvitys toiminnasta

- kaikki toiminnot, jotka eivät vastaa päätelmiä, pitää avata ja perustella
- hakijan näkemys normaalista toiminnasta
- hakijan näkemys poikkeuksellisista tilanteista, joissa päästötasoja ei tule soveltaa
- haetaanko lievempiä raja-arvoja tai lisäaikaa sekä perustelut poikkeamille
- arvio maaperän ja pohjaveden perustilaselvityksen laatimistarpeesta.

Hakemuksessa toiminnanharjoittaja esittää arvion parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta toiminnassa. Mikäli toiminnanharjoittaja hakee poikkeamia, tulee hakemuksessa esittää perusteet ympäristönsuojelulain 78 §:n mukaisten lievempien päästöraja-arvojen soveltamiseksi. Käytännössä toiminnanharjoittajan tehtävänä on osoittaa, millä perusteilla nämä ylimääräiset kustannukset ovat kohtuuttomia verrattuna niiden avulla saavutettaviin ympäristöhyötyihin.

Hakemuksen käsittely poikkeamien osalta

Poikkeaman sisältävän hakemuksen käsittely ei eroa muun hakemusasian käsittelystä, vaan asia käsitellään osana lupahakemusta.

Haetut poikkeamat koskevat todennäköisesti poikkeamista ammoniakkipäästöraja- ja tarkkailusta tai tekniikan käyttöönottoa koskevaa lisäaikaa. Muiden BAT-päätelmien vaatimuksista poikkeaminen ei vaadi erityisiä perusteluita ympäristöluvassa.

Lausuntopyynnössä pyydetään kunnan ympäristönsuojeluviranomaista ja alueellista ELY-keskusta ottamaan kantaa päätelmistä poikkeamaperusteiden arviointiin tai lisäaikaan, mikäli poikkeamaa perustellaan paikallisilla ympäristöoloilla.

Poikkeaman osalta lupaviranomainen harkitsee onko poikkeamalle olemassa perusteet sekä ovatko hakemuksessa esitetyt tiedot hyötyjen ja kustannusten arvioinnista asianmukaisia.

Lupapäätös ja perustelut (YSA 19 §)

Olemassa olevilla IED-laitoksilla BAT-päätelmiä ei saa vaatia toimeenpantavaksi ennen kuin neljä vuotta on kulunut BAT-päätelmien julkaisemisesta, jollei hakija hae aikaisempaa ajankohtaa. Tällainen noin neljän vuoden siirtymäaika päätelmien noudattamisessa ja muiden uusien vaatimusten toimeenpanossa on kohtuullinen aika, kun kyseessä on tekniikan istuttaminen olemassa olevaan laitokseen. **Tällainen neljän vuoden siirtymäkausi voidaan kirjata lupaan ilman erityisiä perusteluita (YSL 81.2 §) ja ilman, että menettelyyn olisi tarpeen soveltaa 78 §:n poikkeusperustetta.**

Mikäli BAT-päätelmien vuoksi ei tarvitse avata koko lupaa, lisätään lupapäätökseen tarvittavat määräykset vain **päätelmäkohdista, jotka liittyvät päästötasoihin, tarkkailuun ja niitä tukevaan ympäristöjärjestelmään (ml. hajun- ja melunhallintajärjestelmät).**

Lupapäätökseen tulee kirjata näkyviin vertailuasiakirjan nimi ja julkaisuvuosi sekä mitä on pidetty pääasiallisena toimintaa koskevinä päätelminä.

Kaikki päätelmien mukaiset päästötasot on syytä kirjata lupamääräyksiin päästöraja-arvoina. Annetut päästöraja-arvot on perusteltava.

Päästötarkkailun on vastattava päätelmien tasoa.

Toimintaa koskevat päätelmät listataan myös perusteluihin (päätoimiala ja muut toimialat).

Muut kuin päästötasoihin, tarkkailuun ja niitä tukevaan ympäristöjärjestelmään (ml. hajun- ja melunhallintajärjestelmät) liittyvät ns. yleiset BAT-päätelmät tulevat Suomessa pääasiassa hoidetuksi nitraattiasetuksen ehtoja/vaatimuksia noudatettaessa. Osa päätelmistä koskevat sellaisia asioita, joista nykyisinkin annetaan lupamääräyksiä, kuten lannan ja jätevesien varastointi ja käsittely sekä lannan hyödyntäminen. Osa päätelmistä ovat sellaisia, joiden tiedot toiminnanharjoittajan on kirjattava ylös tilan kirjanpitoon, mutta joita ei tarvitse lähettää ELY-

keskukseen. Tällaisia ovat mm. tiedot jätelajeista sekä veden-, rehun- polttoaineen ja sähköenergian käyttömääristä. Valvontaviranomainen voi tarkastaa ne valvontakäynnin yhteydessä. Raportointivelvoite esimerkiksi typen ja fosforin eritykselle lantaan tulisi vasta siirtymäajan jälkeen, kun tarvittavat työkalut (laskentamenetelmät) toiminnanharjoittajille on tehty.

Päätelmät eivät välttämättä ole riittäviä eläinsuojatoiminnan ympäristövaikutusten rajoittamiseksi, joten lupamääräyksiä voi olla tarpeen antaa lisäksi asioista, joita ei ole päätelmissä käsitelty.

Päästötasoja lievempien raja-arvojen osalta on huomioitava seuraavaa:

- ei saa aiheuttaa luvan myöntämisen esteenä olevia seurauksia
- sovellettavissa vain olevassa oleviin eläinsuojaihin
- kustannusten on oltava kohtuuttoman korkeat verrattuna saavutettaviin ympäristöhyötyihin
- kokonaisharkinta (sijainti, ympäristön tila, laitoksen ikä yms.)

Tekniikan käyttöönottoa koskevan lisäajan myöntämisen osalta on huomioitava seuraavaa:

- edellytykset 78 §:n harkinnan kautta
- tekniikka otetaan käyttöön – kyse on vain ajankohdasta

Lupaviranomainen päättää, voidaanko poikkeama myöntää ja asettaa poikkeaman mukaisen raja-arvon. Jos parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöönotto edellyttää pidempää aikaa (yli neljä vuotta), lupamääräyksissä voidaan antaa lisäaikaa tekniikan käyttöönotolle 78 §:n mukaisilla perusteilla. Poikkeaman perusteet tulee esittää päätöksessä eli poikkeuksen perusteluissa on ilmoitettava ne syyt, miksi lievennys päästötasoista on myönnetty ja mitkä ovat lievempien päästöraja-arvojen perusteet.

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

Eduskunnan ympäristövaliokunta on ottanut kantaa poikkeamiin ja todennut: ”Eduskunnan ympäristövaliokunta totesi uutta ympäristönsuojelulakia koskevassa mietinnössään (4.6.2014) parhaan käyttökelpoisen tekniikan osalta, että lähtökohtana on, että poikkeusten myöntämisedellytysten täytyessä poikkeusten myöntämiseen ei tule suhtautua pidättyvästi, vaan poikkeamismahdollisuus on nähtävä tarpeellisena osana muutoin sitovaa ja jäykähköä BAT-päätelmäjärjestelmää.”