

9.2.2011/293 KHO:2011:12

Ympäristölupa - Lupamääräys - Energiankäytön tehokkuus -  
Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta -  
Lupamääräykset ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi - IPPC-  
direktiivissä tarkoitettu laitos - Energiatehokkuussopimus

Diaarinumero: 1782/1/09  
Antopäivä: 9.2.2011  
Taltio: 293

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentissa säädetään niistä asiakokonaisuuksista, joista ympäristöluvassa voidaan antaa lupamääräyksiä pilaantumisen ehkäisemiseksi. Mainitun pykälän 3 momentissa ohjataan 1 momentissa tarkoitettujen lupamääräysten asettamista ja mitoittamista.

Kun otettiin huomioon, että ympäristönsuojelulain soveltamisalaan ei kuulu lupamääräysten antaminen energiankäytöstä muiden kuin ympäristönsuojelulain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettujen toimintojen ja tilanteiden osalta, ei ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momenttia tai pykälää kokonaisuutena voitu tulkita IPPC-direktiivin perusteellakaan siten, että ympäristöluvassa olisi voitu antaa välittömästi energian käyttöön liittyviä lupamääräyksiä. Välittömästi energiankäytön tehokkuuteen liittyvää itsenäistä lupamääräystä oli pidettävä ympäristönsuojelulain vastaisena ja se oli kumottava.

Äänestys 4-3.

Ympäristönsuojelulaki 43 § 1-3 momentti Direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (*IPPC-direktiivi*, 2008/1/EY) 2 artikla 3 ja 8 kohta, 3 artiklan 1 kohdan d alakohta ja liitteen I artiklan 2 kohdan 6.1 alakohta b

Kort referat på svenska

Päätös, josta valitetaan

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 30.4.2009 nro 09/0144/1

Asian aikaisempi käsittely

*Länsi-Suomen ympäristölupavirasto* on 31.10.2006 antamallaan päätöksellä numero 26/2006/1 myöntänyt A Oyj:n X:n paperitehtaalle ympäristöluvan. Lupa koskee hakemuksen mukaista paperin tuotantoa oheistoimintoineen raakaveden puhdistamo ja satamatoiminta mukaan lukien. Tehtaan vuosittainen kapasiteetti on paperin valmistuksessa noin 1 640 000 tonnia, mekaanisen massan valmistuksessa noin 700 000 tonnia ja revintämassan

valmistuksessa noin 150 000 tonnia.

Päätökseen on sisällytetty 27 lupamääräystä. Melua koskevat lupamääräykset 5 - 7 ja energiatehokkuutta koskeva lupamääräys 12 ovat kuuluneet seuraavasti:

### *Melu*

5. Toiminta siihen liittyvä liikenne ja satamatoiminnot mukaan lukien on järjestettävä siten, että ympäristön meluhaitat ovat mahdollisimman vähäiset.

Voimakasta iskumaista melua aiheuttavat työt ja toiminnot, paineellisen höyryn ulospuhallukset ja muut vastaavat melua aiheuttavat toimenpiteet on pyrittävä keskittämään sellaisiin ajankohtiin, jolloin melusta aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa.

Tehtaan toiminnasta aiheutuva melu yhdessä teollisuusalueen muun melun kanssa ei saa ympäristön asuinkiinteistöjen piha-alueella eikä muissa häiriintyvissä kohteissa ylittää päiväaikaan klo 07 - 22 ekvivalenttimelutasoa 55 dB ( $L_{Aeq}$ ) eikä yöaikaan klo 22 - 07 ekvivalenttimelutasoa 50 dB ( $L_{Aeq}$ ).

6. Yksittäisten melupäästölähteiden aiheuttama melu on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi laitteiden ja rakenteiden kunnossapidon avulla ja näitä uusittaessa. Erityisesti on rajoitettava kapeakaistaista matalataajuista ja impulssimaista melua.

7. Luvan saajan on 1.1.2008 mennessä toimitettava Lounais-Suomen ympäristökeskukselle melumittauksiin ja melun leviämismallilaskelmiin perustuva meluntorjuntasuunnitelma toteutusaikatauluineen. Suunnitelmassa on esitettävä arvio mahdollisuuksista vaimentaa sellaisien lähteiden melua, joiden äänitehotaso on niin suuri, tai joista aiheutuu häiriintyviin kohteisiin kapeakaistaista tai impulssimaista melua niin, että se yksin tai yhdessä muiden melulähteiden kanssa, ottaen huomioon myös alueella toimivien muiden laitosten melupäästöt vaikuttaa siihen, että edellä mainitut ekvivalenttitasot ylittyvät tai ovat vaarassa ylittyä.

### *Energiatehokkuus*

12. Luvan saajan on laitoksen ympäristönsuojelua koskevan seuraavan vuosiraportin yhteydessä toimitettava Lounais-Suomen ympäristökeskukselle yhteenvedo energiansäästösopimukseen liittyen tai muussa yhteydessä tehdystä laitosta koskevasta energia-analyysistä, jonka oikeellisuuden ulkopuolinen asiantuntija on todentanut. Yhteenvedosta on selvitettävä energiansäästökohteet takaisinmaksuaikoinen ja saavutettavine energian ja raaka-aineiden säästöineen sekä energian säästämiseksi toteutetut toimenpiteet.

### *Lupamääräysten tarkistaminen*

Hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on jätettävä ympäristölupavirastoon viimeistään

30.9.2015.

Lupamääräysten tarkistamista koskevaan hakemukseen on liitettävä yhteenveto tehdyistä käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailuista, arvio parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta toiminnassa sekä muut ympäristönsuojeluasetuksen 8 - 12 §:ssä mainitut selvitykset soveltuvien osin.

Ympäristölupavirasto on perustellut mainittuja lupamääräyksiä seuraavasti:

#### *Melua koskevat lupamääräykset 5 - 7*

Melua koskevat lupamääräykset ovat tarpeen melusta edelleen, jo toteutetuista meluntorjuntatoimista huolimatta, lähimmillä asuinalueilla aiheutuvan viihtyisyyshaitan vähentämiseksi. Meluntorjuntatoimet voidaan pääosin toteuttaa päästölähdekohtaisesti laitteiden kunnossapidon yhteydessä ja niitä uusittaessa.

Laitoksen toiminnasta aiheutuu melua, joka yhdessä alueen muun teollisuuden aiheuttaman melun kanssa saattaa ainakin yöaikaan ylittää melutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisen melun ekvivalenttitason lähimpien asuinalueiden tuntumassa. Koska hakemuksessa ei ole esitetty laitoksen toiminnasta aiheutuvan melun vähentämismahdollisuuksia, ne on erikseen selvitettävä. Selvityksen tavoitteena on löytää kustannuksiltaan kohtuullisia ja vaikutuksiltaan tehokkaita toimenpiteitä ympäristön asumisviihtyvyyden varmistamiseksi.

#### *Energiatehokkuutta koskeva lupamääräys 12*

Lupamääräyksessä tarkoitettulla energia-analyysillä varmistetaan, että energiatehokkuus on otettu toiminnassa huomioon ympäristönsuojelulain 43 §:n edellyttämällä tavalla.

#### *Ympäristölupaviraston soveltamat oikeusohjeet*

Ympäristönsuojelulaki 4, 5, 7, 8, 42, 43, 45, 46, 55, 56, 62 ja 108 § Ympäristönsuojeluasetus 18, 19, 30 ja 37 § Jätelaki 4, 6, 15, 19, 51 ja 52 § Jäteasetus 7 ja 8 § Laki eräistä naapuruussuhteista 17 § Laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä 26 c ja 26 d § Valtioneuvoston asetus aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä 26 e § Valtioneuvoston päätös (993/1992) melutason ohjearvoista Valtioneuvoston päätös (363/1994) eräiden ympäristölle tai terveydelle varallisten aineiden joutumisesta vesiin Valtioneuvoston päätös (659/1996) ongelmajätteistä annettavista tiedoista sekä ongelmajätteiden pakkaamisesta ja merkitsemisestä

Asian käsittely Vaasan hallinto-oikeudessa

A Oyj on valituksessaan Länsi-Suomen ympäristölupaviraston päätöksestä ensisijaisesti

vaatinut, että melua koskevia lupamääräyksiä 5 ja 7 muutetaan siten, että niistä poistetaan viittaukset teollisuusalueen muuhun meluun ja muihin melulähteisiin. Toissijaisesti yhtiö on vaatinut, että lupamääräyksiä on muutettava siten, että A Oyj on vastuussa vaaditun melutason saavuttamisesta ja toimenpiteiden tekemisestä ainoastaan omien toimintojensa osalta. Lupamääräyksessä 7 määrätty velvoite laatia meluntorjuntasuunnitelma tulee muuttaa velvollisuudeksi selvittää melun vähentämismahdollisuuksia. Energiatehokkuutta koskeva lupamääräys 12 on ensisijaisesti poistettava. Toissijaisesti yhtiö on vaatinut, että velvoite todentaa energia-analyysit ulkopuolisella asiantuntijalla on poistettava.

Vaatimustensa tueksi A Oyj on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Kysymyksessä olevista toiminnoista aiheutuva melu teollisuusalueen ulkopuolisilla lähimmillä asuinalueilla alittaa valituksenalaisessa ympäristöluvassa annetut määräykset. Teollisuusalueen kaakkoispuolella sijaitsevan ohikulkutien välittömässä läheisyydessä S:n asuinalueella melun yöajan ohjearvot mahdollisesti ylittyvät. Luvan hakijaa ei tule etukäteen annettuna yleisenä määräyksenä velvoittaa toteuttamaan oman toimintansa melun vähentämistoimia. Mikäli melutason ylitykset aiheutuvat tieliikenteestä tai muiden vastuulla olevista teollisuusalueen toiminnoista, melutaso häiriintyvässä kohteessa ei paperitehtaalla suoritettavista kalliista meluntorjuntainvestoinneista huolimatta alene toivotulla tavalla. Määräys ei myöskään ole aiheuttamisperiaatteen mukainen.

X:n paperitehtaalla meluntorjuntamahdollisuudet on kartoitettu ja toimia on tehty järjestelmällisesti 1990-luvun puolivälistä lähtien. Paperitehtaan toiminnasta aiheutuva melu on suoritettujen toimenpiteiden jälkeen hyväksyttävällä ja teollisuuden meluntorjuntamahdollisuudet yleensä huomioon ottaen erinomaisella tasolla.

Jo toteutettujen meluntorjuntatoimenpiteiden lisäksi ei ole tiedossa sellaisia teknistä-loudellisesti käyttökelpoisia toimenpiteitä, joilla melua olisi mahdollista vähentää lisää. Näin ollen yhtiötä ei voida velvoittaa meluntorjuntasuunnitelman laatimiseen. Sen sijaan yhtiö voi selvittää keinoja melun edelleen vähentämiseksi, keinojen käyttökelpoisuutta ja aiheutuvia kustannuksia. Asuinalueiden melutason alentamiseksi tehokkainta olisi, jos selvitykseen osallistuisivat myös muut melua aiheuttavat teollisuuslaitokset ja X:n kaupunki.

Energiatehokkuutta koskevan lupamääräyksen muutosvaatimuksen perusteena yhtiö on esittänyt, että ympäristölupakäsittelyssä tulee ympäristönsuojelulain 43 §:n mukaan ottaa energiatehokkuus huomioon. Luvan hakija on liittynyt teollisuuden energiansäästösopimukseen, jonka mukaiset katselmukset on suoritettu. X:n tehtaalla on EMAS ympäristöasioiden hallintajärjestelmä. Energian käyttö on tehokasta. Vakiintuneesti on katsottu, että teollisuuslaitoksen liittyminen energiansäästösopimukseen siitä johtuvine raportointi- ja katselmusvelvoitteineen täyttää ympäristönsuojelulain vaatimukset. EMAS-järjestelmään kuuluu ulkopuolinen auditointi ja ympäristönhallintajärjestelmät tulee ympäristönsuojelulain mukaan ottaa ympäristölupaa annettaessa huomioon. Näin ollen ympäristölupaan otettavilla määräyksillä ei pidä luoda edellä sanottujen lisäksi vielä kolmatta erillistä järjestelmää energiatehokkuuden raportoimiseksi ja varmentamiseksi ulkopuolisilla asiantuntijoilla.

Ympäristönsuojelulain nojalla lupaviranomainen antaa ympäristön pilaamista aiheuttavien päästöjen ehkäisemistä koskevia määräyksiä. Sen sijaan lain tarkoituksena ei ole energian käyttöä koskevien määräysten antaminen tai sitä koskevien liikesalaisuuden piiriin kuuluvien yksityiskohtaisten tietojen vaatiminen toiminnanharjoittajalta.

*Lounais-Suomen ympäristökeskus* on valituksessaan, siltä osin kuin nyt on kysymys, vaatinut, että lupamääräyksen 5 kolmas kappale on poistettava ja lupamääräys 7 on muutettava kuulumaan seuraavasti:

”Luvan saajan on teetettävä yhdessä Oy B Ab:n X:n tehtaan ja mahdollisuuksien mukaan A Oyj:n voimalaitoksen, C Oy:n, Oy D Ab:n ja E:n sekä X:n kaupungin kanssa melupäästö- ja melutasomittauksiin sekä leviämismallilaskelmiin perustuva meluselvitys, josta selviää kunkin laitoksen ja niihin liittyvän liikenteen vaikutus teollisuusalueen ympäristön meluun. Melupäästölähteistä tulee selvittää melupäästön luonne, ajoittuminen, voimakkuuden vaihtelut sekä kapeakaistaisuus.

Luvan saajan on 1.1.2008 mennessä toimitettava Länsi-Suomen ympäristölupavirastolle edellä mainitun meluselvityksen tulosten perusteella laadittu meluntorjuntasuunnitelma toteutusaikatauluineen. Suunnitelmassa on esitettävä arvio mahdollisuuksista vaimentaa melupäästöjä siten, että teollisuusalueen lähiympäristössä sijaitsevien asuinrakennusten piha-alueiden kokonaismelutaso ei ylitä valtioneuvoston päätöksessä (993/2003) annettuja melun ohjearvoja. Ympäristölupavirasto päättää selvityksen perusteella melupäästöjen rajoittamisesta tai muista tarpeellisista toimista melusta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi.”

Mikäli edellä vaadittuja muutoksia ei ole mahdollista tehdä palauttamatta asiaa uudelleen käsiteltäväksi, ympäristökeskus on toissijaisesti vaatinut asian palauttamista ympäristölupavirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Vaatimustensa tueksi Lounais-Suomen ympäristökeskus on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Päätöksessä on annettu melua koskevia määräyksiä, jotka eivät ole valvontatoiminnan kannalta riittävän yksityiskohtaisia ja selkeitä. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarvittavien toimenpiteiden hyväksymistä ja usean eri toiminnanharjoittajan rajoittamistoimien yhteensovittamista ei voida siirtää valvontaviranomaisen päätettäväksi.

Laitosten aiheuttaman melun vaikutus ja merkitys ympäristön pilaantumiselle, erityisesti terveydellisenä hättänä ja viihtyvyyden vähentymisenä, on toiminnan volyyymi ja usean eri toiminnanharjoittajan yhteisvaikutus huomioon ottaen olennainen tekijä luvan myöntämisedellytyksiä arvioitaessa. Tällaisen kysymyksen ratkaisemista ei voida jättää valvontaviranomaisen ratkaistavaksi. Melun vaikutusten selvittäminen yhteisesti ja siitä seuraavien rajoittamistoimien oikeudenmukainen kohdentaminen tulee ottaa huomioon jo lupamääräyksiä annettaessa.

Ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä on ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaan se, että

toiminnasta ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa terveystaitta tai merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, kuten vaaraa terveydelle, ympäristön yleisen viihtyisyyden vähentymistä tai ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltavuuden vähentymistä. Haittojen ehkäisemiseksi luvassa on ympäristönsuojelulain 43 §:n mukaan annettava tarpeelliset määräykset muun muassa melupäästöistä, niiden ehkäisemisestä ja muusta rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista ja muista toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista. Lisäksi melupäästöjen rajoittamista koskevien määräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan (BAT). Valituksenalainen päätös ei täytä edellä mainittuja vaatimuksia.

Lupamääräyksessä 5 melutasolle annettu määräys on valvonnan kannalta ongelmallinen, koska teollisuusalueen ympäristön melutasoon vaikuttavat A Oyj:n X:n paperitehtaan lisäksi teollisuusalueella sijaitsevien A Oyj:n X:n voimalaitoksen, Oy B Ab:n sellutehtaan, Oy D Ab:n ilmaakaasutehtaan, C Oy:n mäntyöljytislaamon, E:n ratapölkkyjen käsittelytoiminnan, teollisuusalueen liikenteen ja purkaus- ja lastaustoimintojen melupäästöt. Näiden lisäksi teollisuusalueen ympäristön melutasoon vaikuttavat yleisten teiden liikenteen melupäästöt.

Lupahakemukseen liitetty meluselvitys koskee vain paperitehtaiden ja Oy B Ab:n kiinteiden melulähteiden melupäästöjä ja niiden vaikutuksia. Jo tämän meluselvityksen perusteella teollisuusalueen viereisten asuntojen piha-alueiden melutasot ylittävät melulle annetun yöohjearvon 50 dB ( $L_{Aeq}$ ). Mikäli melun leviämistä koskeva tarkastelu ulotetaan koskemaan kaikkia teollisuusalueen toimintoja, niin on selvää, että ainakin yöohjearvo ylittyy selvästi, eli toisin kuin päätöksen perusteluissa on esitetty. Melutasolle annetun ohjearvon ylittyessä jää epäselväksi, minkä toiminnanharjoittajan osalta melupäästöjä kulloinkin tulee velvoittaa vähentämään.

Ympäristöluvan käsittelyssä olisi tullut ensin selvittää ympäristönsuojelulain 40 §:n mukaisesti, mitkä ovat teollisuusalueen laitosten ja tehdasliikenteen toiminnoista aiheutuvat melupäästöt ja niiden yhteisvaikutus ja vaikutukset erikseen. Lisäksi olisi tullut selvittää kunkin toimijan mahdollisuudet vähentää melupäästöjä ja antaa niiden perusteella ympäristönsuojelulain 43 §:n mukaiset tarpeelliset määräykset melupäästöistä tai muista suojelutoimista.

Teollisuusalueen ympäristön melutasojen seuranta on tarpeen järjestää yhteistyössä X:n kaupungin kanssa, koska kaupungin tulee ympäristönsuojelulain 25 §:n mukaan huolehtia paikallisten olojen edellyttämästä ympäristön tilan seurannasta ja toiminnan harjoittajan on ympäristönsuojelulain 5 §:n mukaan oltava riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Melun seurannan tarpeellisuus ja laajuus selviää vasta muutetun lupamääräyksen 7 mukaisen meluselvityksen perusteella.

A Oyj on Lounais-Suomen ympäristökeskuksen valituksen johdosta antamassaan vastineessa esittänyt, että valituksen vaatimus lupamääräyksen 5 kolmannen kappaleen poistamisesta ja lupamääräyksen 7 muuttamisesta on hyväksyttävä niiltä osin kuin se on yhteneväinen A Oyj:n valituksessaan esittämän kanssa. Muut mainittuihin lupamääräyksiin kohdistuvat vaatimukset tulee hylätä.

Ympäristökeskuksen valituksessa on vaadittu lupamääräyksen 5 kolmannen kappaleen poistamista. Myös A Oyj on valituksessaan esittänyt vaatimuksen lupamääräyksen muuttamisesta siltä osin kuin lupamääräyksiin 5 ja 7 sisältyy yhtiön velvoittaminen vastuuseen melun torjuntatoimista siinäkin tapauksessa, että määräyksen 5 mukainen melutason ylittyminen aiheutuu muista toiminnoista tai yleisten teiden liikenteen vaikutuksista teollisuusalueen ympäristön melutasoon.

Mikäli ympäristökeskuksen valituksessa vaadittu meluntorjuntasuunnitelman esittämisvelvoite ei sisälly kaikkien muidenkin melupäästöjä aiheuttavien toimintojen ympäristölupiin, kysymyksessä olevaan lupaan velvoitetta ei tule sisällyttää. Todellista melutasoa asuinalueella osoittavia leviämismallilaskelmia ei pystytä laatimaan, elleivät kaikki melupäästöjä aiheuttavat toiminnot ole mukana. Mittauksin voidaan todeta vallitseva melutaso alueella, mutta ei sitä mihin melupäästöjen torjuntatoimet tulisi kohdistaa. Tällöin A Oyj:n velvoitteeksi määrättävät tehdasmelun vaimentamistoimet saattavat osoittautua vaikutuksettomiksi, ellei kysymyksessä olevalle alueelle esimerkiksi liikenteestä aiheutuvia melupäästöjä saada vähennettyä. Meluntorjuntatoimia koskeva suunnitelma on mahdollista laatia, mutta A Oyj:lle velvoitetta ei tule määrätä sillä perusteella, että eri toiminnoista ja tieliikenteestä peräisin olevan melun yhteisvaikutus aiheuttaa alueella ohjearvojen ylityksen. A Oyj:n melupäästöistä ei hakemusasiakirjoihin sisältyvän melumallinnuksen mukaan aiheudu melun ohjearvojen ylityksiä. Ympäristönsuojelulain 55 §:n 3 momentin soveltaminen edellyttää erityisiä syitä.

*Lounais-Suomen ympäristökeskus* on A Oyj:n valituksen johdosta antamassaan vastineessa esittänyt, että lupamääräyksessä 5 on sovellettu valtioneuvoston päätöstä (993/1992) melutason ohjearvoista. Koska melun ohjearvot vastaavat terveyden suojelemiseksi käytettyjä rajoja, niin luvan myöntämisen edellytyksenä on oltava se, että kaikista toiminnoista aiheutuva kokonaismelutaso ei ylitä kysymyksessä olevia melutasoja. Näin ollen lupamääräyksen muuttamiselle luvan hakijan esittämällä tavalla ei ole perusteita.

Lupamääräyksen 12 muuttamista koskevan vaatimuksen osalta ympäristökeskus on lausunut, että X:n paperitehdas on suuri energian käyttäjä ja siitä syystä energian tehokas käyttö on erityisen tärkeää. Suuressa paperitehtaassa energiatehokkuuden parantaminen on oltava jatkuva prosessi ja sen toteuttaminen edellyttää ajan tasalla olevaa energia-analyysiä ja energiatehokkuuden valvonta vuosittaista raportointia valvontaviranomaiselle. Lisäksi on otettava huomioon, että seuraavan kerran lupamääräykset tarkistetaan vasta 30.9.2015 jätettäväksi määrätyllä hakemuksella. Ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen energia-analyysin oikeellisuutta arvioitaessa on välttämätöntä analyysin luotettavuuden varmistamiseksi.

*X:n kaupungin ympäristölautakunta* on valitusten johdosta antamassaan vastineessa todennut muun ohella, että melun vähentämiseen on edelleen tarvetta, kuten Lounais-Suomen ympäristökeskuksen valituksessa on esitetty.

*Länsi-Suomen ympäristölupavirasto* on antanut lausunnon.

A Oyj on antanut vastaselityksen.

*Lounais-Suomen ympäristökeskukselle* on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Vaasan hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A Oyj:n valituksen Länsi-Suomen ympäristölupaviraston päätöksestä ja Lounais-Suomen ympäristökeskuksen valituksen enemmälti hyläten muuttanut lupamääräystä 7 siten, että muutoksen jälkeen lupamääräys kuuluu seuraavasti (muutokset kursivilla):

”7. Luvan saajan on 31.12.2009 mennessä toimitettava *Länsi-Suomen ympäristölupavirastolle ja annettava tiedoksi Lounais-Suomen ympäristökeskukselle* melumittauksiin ja melun leviämismallilaskelmiin perustuva meluntorjuntasuunnitelma toteutusaikatauluineen. Suunnitelmassa on esitettävä arvio mahdollisuuksista vaimentaa sellaisten lähteiden melua, joiden äänitehotaso on niin suuri, tai joista aiheutuu häiriintyviin kohteisiin kapeakaistaista tai impulssimaista melua niin, että se yksin tai yhdessä muiden melulähteiden kanssa, ottaen huomioon myös alueella toimivien muiden laitosten melupäästöt vaikuttaa siihen, että edellä mainitut ekvivalenttitasot ylittyvät tai ovat vaarassa ylittyä. *Länsi-Suomen ympäristölupaviraston on käsiteltävä suunnitelma soveltuvin osin kuten lupahakemus. Ympäristölupaviraston tulee ympäristönsuojelulain 55 §:n 3 momentin nojalla antaa suunnitelman perusteella tarvittaessa meluntorjuntaa koskevia täydentäviä lupamääräyksiä.*”

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään, siltä osin kuin nyt on kysymys, seuraavasti:

## *Sovellettavat oikeusohjeet*

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan luvan 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) ympäristönsuojelulain 7 - 9 §:ssä tarkoitettua kiellettyä seurausta; 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella; 5) eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset muun muassa päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta. Saman momentin 5 kohdan mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset muista toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista, sen vaaraa tai pilaantumisesta aiheutuvia haittoja.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa on 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.

Ympäristönsuojelulain 46 §:n 1 momentin mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset muun muassa toiminnan käyttötarkkailusta, päästöjen ja toiminnan vaikutusten tarkkailusta. Tarkkailun toteuttamiseksi luvassa on määrättävä mittausmenetelmistä ja mittausten tiheydestä sekä siitä, miten tulokset arvioidaan ja miten tarkkailun tulokset toimitetaan valvontaviranomaiselle. Saman pykälän 3 momentin mukaan lupaviranomainen voi tarvittaessa määrätä useat luvanhaltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta.

### *Melu*

#### Yleistä

A Oyj:n paperitehtaan kanssa samalla teollisuusalueella sijaitsee myös muita melupäästöjä aiheuttavia toimintoja, kuten A Oyj:n voimalaitos, Oy B Ab:n sellutehdas, Oy D Ab:n ilmakaasutehdas ja C Oy:n mäntyöljytislaamo. Alueella on myös maantieliikenteen aiheuttamaa melua.

Hakemukseen on liitetty kaksi 26.10.2004 päivättyä melumallinnusta. Mallinnuksen mukaan A Oyj:n paperitehtaan puhaltimien melu ei aiheuta asuntoalueella valtioneuvoston päätöksen (993/1992) mukaisten ohjearvojen ylittymistä. A Oyj:n ja Oy B Ab:n sellutehtaan yhteismelu mallinnuksen mukaan ylittää yöajan ohjearvon teollisuusalueen kaakkoispuolella lähellä ohikulkutietä sijaitsevilla asuinkiinteistöillä.

#### *Lupamääräyksen 7 muutos*

Laitoksen toiminnasta aiheutuva melu yhdessä alueen muun teollisuuden aiheuttaman melun kanssa saattaa aiheuttaa ainakin melun yöajan ekvivalenttitason ylittymisen.

Ottaen huomioon toiminnan luonne ja lähialueen melutaso melua ja meluntorjuntaa koskevat lupamääräykset ovat olennainen osa toiminnan ympäristölupaa. Tästä syystä lupamääräystä 7 on muutettu siten, että meluntorjuntasuunnitelma toteutusaikatauluineen on toimitettava lupaviranomaiselle Länsi-Suomen ympäristölupavirastolle, sen sijaan että suunnitelma tulisi toimittaa Lounais-Suomen ympäristökeskukselle. Kun ympäristölupavirasto käsittelee meluntorjuntasuunnitelman soveltuvien osien kuten lupahakemus, se voi tarvittaessa antaa meluntorjuntaa koskevia täydentäviä lupamääräyksiä. Toimintapaikan olosuhteet huomioon ottaen meluntorjuntasuunnitelma on annettava tiedoksi valvontaviranomaisena toimivalle Lounais-Suomen ympäristökeskukselle. Ajan kulumisen vuoksi määräaikaa meluntorjuntasuunnitelman esittämiselle on pidennetty.

#### *Hylätyt vaatimukset*

## Lupamääräykset 5 ja 7

Arvioitaessa hakemuksen mukaisesta toiminnasta aiheutuva meluhaittaa on ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaisesti otettava huomioon hakemuksen tarkoittaman toiminnan ja muiden alueella olevien melua aiheuttavien toimintojen yhteismelu. Alueen kokonaismelutaso ei saa ylittää melutason ohjearvoja. Lupamääräys 5 on edellä mainitun lainkohdan mukainen eikä sen muuttamiseen valituksissa vaadituilla tavoilla siten ole perusteita. Samalla perusteella ei myöskään voida poistaa A Oyj:n vaatimaa lupamääräyksessä 7 olevaa viittausta alueen muihin melulähteisiin.

A Oyj on vaatinut, että lupamääräyksen 7 velvoite laatia meluntorjuntasuunnitelma tulee muuttaa velvollisuudeksi selvittää melun vähentämismahdollisuuksia. Yhtiö on valituksessaan todennut, että se voi selvittää keinoja melun edelleen vähentämiseksi. Lupamääräyksen 7 mukaan meluntorjuntasuunnitelman tulee muun ohella sisältää selvitys melun vähentämismahdollisuuksista. Koska lupamääräyksessä ei ole ratkaistu mahdollisia toimenpiteitä eikä niiden aikatauluja, lupamääräys ei ole ristiriidassa yhtiön esittämän vaatimuksen kanssa. Näin ollen lupamääräyksen 7 muuttamiseen tältä osin ei ole syytä.

Siltä osin kuin ympäristökeskus on vaatinut lupamääräystä 7 muutettavaksi siten, että luvan saajan on teetettävä teollisuusalueen muiden melua aiheuttavien toiminnanharjoittajien kanssa yhteinen meluselvitys, hallinto-oikeus toteaa, että ympäristölupapäätöksessä voidaan määräykset kohdistaa ainoastaan toimintaan, jolle lupa on myönnetty. Näin ollen A Oyj:n toimintaa koskevassa ympäristölupapäätöksessä ei voida antaa tarkempia määräyksiä teollisuusalueen melun yhteisvaikutusten selvittämiseksi ympäristökeskuksen valituksessa vaaditulla tavalla.

## *Energiatehokkuus*

### Lupamääräys 12

Lupamääräyksen 12 mukaisesti energiansäästösopimukseen liittyvän energia-analyysin toimittaminen riittää. A Oyj on ilmoituksensa mukaan liittynyt energiansäästösopimukseen, joten tältä osin lupamääräys ei aiheuta yhtiölle lisävelvoitteita. Energia-analyysin todentamista ulkopuolisella asiantuntijalla ei voida pitää kohtuuttomana, jos yhtiö on tehnyt itse energia-analyysin. Edellä olevan perusteella lupamääräyksen 12 poistamiseen tai muuttamiseen ei ole syytä.

## Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A Oyj on valituksessaan vaatinut, että melua koskevista lupamääräyksistä 5 ja 7 tulee poistaa viittaukset teollisuusalueen muuhun meluun ja muihin melulähteisiin. Määräyksiä tulee joka tapauksessa muuttaa niin, että A Oyj on vastuussa vaaditun melutason saavuttamisesta ja toimenpiteiden tekemisestä ainoastaan omien toimintojensa osalta. Lisäksi lupamääräyksistä on poistettava velvoite meluntorjuntasuunnitelman toimittamisesta, meluntorjuntatoimenpiteiden tekemisestä ja melun vaimentamisesta, koska sen omasta

toiminnasta aiheutuva melu alittaa lupamääräyksessä esitetyt rajat. Ympäristölupavirastolle ympäristönsuojelulain 55 §:n 3 momentin nojalla annettu ympäristöluvan tarkistamisoikeus on kumottava. Lisäksi energiatehokkuutta koskeva lupamääräys 12 on kumottava tai vaihtoehtoisesti siitä on poistettava velvoite todentaa analyysit ulkopuolisella asiantuntijalla.

Vaatimustensa tueksi A Oyj on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Meluntorjuntasuunnitelma toteutusaikatauluineen on tehtävä ja toimitettava viranomaiselle siinäkin tapauksessa, että päästörajat alittuvat. Määräys on ympäristönsuojelulain ja aiheuttamisperiaatteen vastainen.

A Oyj:n vastuulla olevasta toiminnasta aiheutuva melu teollisuusalueen ulkopuolisilla lähimmillä asuinalueilla alittaa valituksenalaisessa ympäristöluvassa annetut päästörajat, kuten päätöksen perusteluissa on todettu. Melun yöajan ohjearvot teollisuusalueen kaakkoispuolella sijaitsevan ohikulkutien välittömässä läheisyydessä S:n asuinalueella ylittyvät mahdollisesti. Koska A Oyj:n vastuulla olevista toiminnoista aiheutuva melu alittaa ohjearvot ja ympäristöluvan määräykseen 5 sisältyvät raja-arvot, perusteita meluntorjuntatoimenpiteisiin ryhtymisestä määräämiselle ei ole ollut.

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen perustelut eivät vastaa valituksessa esitettyihin vaatimuksiin. Hallinto-oikeuden tekemien muutosten jälkeen lupamääräyksessä on asetettu velvoite rajoittaa kysymyksessä olevasta toiminnasta aiheutuvaa melua siinäkin tapauksessa, että ohjearvojen ylitys asuinalueella aiheutuisi muista toiminnoista tai ohikulkutien liikenteestä ja siinäkin tapauksessa, että melun rajoittaminen tapahtuisi tehokkaasti ainoastaan muiden toimesta.

X:n kaupungin liikennelaskentatietojen mukaan tehdasaluetta ympäröivien teiden liikennemäärät ovat kasvaneet. Teillä on tehtaiden toimintaan liittyvän liikenteen lisäksi merkittävässä määrin myös muuta liikennettä.

Meluntorjuntasuunnitelman määrääminen käsiteltäväksi ympäristölupavirastossa tarkoittaa velvoitetta saattaa ympäristöluvan määräykset jälkikäteen täydennettäväksi. Lupahakemuksen yhteydessä on kuitenkin jo esitetty riittävä selvitys A Oyj:n melupäästöistä eikä hakemus siis ole puutteellinen. Ympäristönsuojelulain 55 §:n 3 momentissa tarkoitettuja erityisiä syitä luvan täydentämiseen ei ole. Kysymyksessä näyttäisi olevan ensisijassa lupa- ja valvontaviranomaisen toimivaltajakoon liittyvä lisäys tulkinnaltaan käytännössä epäselväksi osoittautuvan määräyksen täytäntöönpanotavan ratkaisijasta.

X:n paperitehtaalla meluntorjuntamahdollisuudet on kartoitettu ja toimia on tehty järjestelmällisesti 1990-luvun puolivälistä lähtien. Myös voimalaitoksella tapahtuneen uudisrakentamisen yhteydessä on huolehdittu meluntorjunnasta. Paperitehtaan toiminnasta aiheutuva melu on suoritettujen toimenpiteiden jälkeen hyväksyttävällä ja teollisuuden meluntorjuntamahdollisuudet yleensä huomioon ottaen erinomaisella tasolla. Melun torjunta otetaan huomioon laitteita ja prosesseja uusittaessa sekä käyttötarkkailussa.

Ei ole tiedossa, että melua olisi mahdollista edelleen vähentää joillakin teknis-taloudellisesti käyttökelpoisilla toimenpiteillä. Näin ollen ympäristöluvassa ei tule velvoittaa meluntorjuntasuunnitelman laatimiseen. Keinojen melun edelleen vähentämiseen, niiden käyttökelpoisuutta ja aiheutuvia kustannuksia sitä vastoin voidaan selvittää.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus. IPPC-direktiivin mukaan energiatehokkuutta tulee arvioida yleisesti ja energiatehokkuus on osa parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointia. Kun A Oyj on liittynyt energiatehokkuussopimukseen, ympäristönsuojelulaissa esitetty vaatimus on täytetty. Hallituksen esityksen (HE 84/1999 vp) mukaan energiansäästösopimusjärjestelmästä voidaan tuottaa myös lupaviranomaisen tarvitsemat tiedot eikä erillistä lupaan perustuvaa seuranta tällöin tarvita. Lupamääräys 12 yksityiskohtaisine raportointivelvoitteineen on ympäristönsuojelulain ja julkisen valvonnan alaisen energiatehokkuusjärjestelmän vastainen. Ainakaan kysymyksessä olevalle paperitehtaalle ja toiminnanharjoittajalle ei ole ollut tarvetta tällaista määräystä antaa.

A Oyj on 23.12.2008 allekirjoittanut uudistetun teollisuuden energiatehokkuussopimuksen. Olennaista on se energiatehokkuusjärjestelmää koskeva ministeriötasolla hyväksytty periaate, että sopimukseen sitoutunut teollisuusyritys täyttää energiatehokkuuden vaatimukset eikä ympäristölupaviranomaisen tule vaatia lisänäyttöä, asiantuntijaselvityksiä, ulkopuolisten auditointia tai Motiva Oy:n hallinnoiman järjestelmän kanssa päällekkäisiä raportointi- ja todentamisjärjestelmiä.

Sopimuksen allekirjoittanut yritys on sitoutunut jatkuvaan parantamiseen, seurantaan ja raportointiin. Ulkopuolisen auditoijan varmentamien energia-analyysien laatiminen paperitehtaalla ympäristölupaviranomaisia varten on työmäärältään ja kustannuksiltaan merkittävä lisävelvoite, jolla ei kuitenkaan edistetä energiaa säästävien prosessiratkaisujen kehittämistä tai muuten käytännössä paranneta energiatehokkuutta. Energian käytön tehostaminen johtaa toiminnan kustannussäästöihin, joten viranomaisen lisävalvontatoimet eivät siitäkään syystä ole tarpeen.

Energiatehokkuussopimukseen sitoutunut yritys antaa vuosittain Motiva Oy:lle määrämuotoisen raportin. A Oyj:llä järjestetään kaikki tuotantolinjat kattavia energiakatselmuksia muutaman vuoden välein tai tarpeen mukaan. Energiatehokkuus tullaan myös saattamaan osaksi sertifioitua johtamisjärjestelmää (ISO 14001).

Lupamääräys 12 sisältää veloitteen toimittaa viranomaiselle ja sitä kautta julkisuuteen kilpailukyvyn kannalta keskeisiä liikesalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Koska lupamääräyksessä energia-analyysilla tarkoitetaan selvitystä paperitehtaan linjojen energiatehokkuudesta, säästökohteista takaisinmaksuaikoihin ja saavutettavine energian ja raaka-aineiden säästöineen sekä toteutetuista toimenpiteistä, kysymys on liikesalaisuuksien piiriin kuuluvasta varsin laajasta ja yksityiskohtaisesta selvityksestä. Teollisuuden energiatehokkuutta koskevassa Suomen ympäristökeskuksen julkaisussa (51/2008) on todettu, että vuosiraportointitiedot ovat ehdottoman luottamuksellisia eikä yrityskohtaisia tietoja luovuteta Motivan toimesta kolmansien osapuolien käyttöön.

Ympäristönsuojelulain tarkoituksena ei ole energian käyttöä koskevien määräysten antaminen tai sitä koskevien liikesalaisuuden piiriin kuuluvien yksityiskohtaisten tietojen vaatiminen toiminnanharjoittajalta.

*Lounais-Suomen ympäristökeskus* on antanut selityksen, jossa on viitattu ympäristökeskuksen asiassa aikaisemmin esittämään ja lisäksi esitetty muun ohella seuraavaa:

Ympäristönsuojelulain 43 §:n mukaan päästöjen ehkäisemistä koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lisäksi on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus. Prosessien energiatehokkuus liittyy päästöjen ehkäisemiseen, koska energiatehokas toiminta vähentää energian tarvetta. Tässä tapauksessa energiatehokkuudella on erityistä merkitystä myös X:n päästöjen kannalta, koska A Oyj X:n tehdas on todella suuri energian käyttäjä ja sen tarvitsema energia tuotetaan pääasiassa viereisellä X:n Voima Oy:n voimalaitoksella.

Energiatehokkuussopimus ja sen noudattaminen ovat vapaaehtoisia. Energiatehokkuussopimukseen liittyminen ei takaa, että toimintaa harjoitettaisiin energiatehokkaasti. Tästä on esimerkkejä Motivan keräämissä tiedoissa. Sopimuksen asianmukaiseen noudattamiseen kuuluu energia-analyyysien tekeminen, ulkopuolisen todentajan käyttö ja energiatehokkuudesta raportointi. Ulkopuolisen asiantuntijan käyttö todentajana kuuluu osana laatujärjestelmiin ja tuo tarvittavan asiantuntija-arvion sekä toiminnanharjoittajalle että viranomaisille.

Energiatehokkuussopimuksen mukaisessa toiminnassa tuotettua materiaalia voidaan hyödyntää suoraan myös luvassa edellytetyyn raportointiin valvontaviranomaiselle eikä siitä aiheudun juurikaan lisäkustannuksia. Tiedot voi luokitella salaisiksi, joten liikesalaisuus ei vaarannu. Viranomaisten mahdollisuudet valvoa parhaan tekniikan käyttöä ja energiatehokasta toimintaa ei ole mahdollista ilman, että sille toimitetaan tietoja, joiden luotettavuus on varmennettu.

*Länsi-Suomen ympäristölupavirasto* on ilmoittanut, ettei sillä ole asiasta lausuttavaa.

*X:n ympäristölautakunta* on antanut selityksen. Paperitehdas on meluntorjuntatyöstään huolimatta edelleen ympäröivän asutuksen kannalta merkittävä melunlähde. Meluntorjunnan tehostamisen tarve ei ole poistunut. Meluselvityksen mukaan teollisuusalueen viereisillä asuntojen piha-alueilla Oy B Ab:n ja A Oyj:n yhteinen melutaso ylittää ajoittain 50 dB ( $L_{Aeq}$ ). Koko teollisuusalueen meluvaikutuskokonaisuuden huomioon ottaminen on tärkeää. Alueen kaikki melulähteet kootusti huomioon ottava meluselvitys ja meluntorjuntasuunnitelma on oikea lähestymistapa. Yhtiön tulee jatkossakin selvittää alueen melutasoa, tarvetta ja mahdollisuuksia melun vähentämiseen sekä mahdollisten toimenpiteiden käyttökelpoisuutta ja tuloksellisuutta omalta osaltaan ja suhteessa alueen summameluun. Ympäristölupaviraston on voitava antaa selvityksen tai suunnitelman perusteella lupamääräyksiä.

*A Oyj* on antanut vastaselityksen. *A Oyj* on liittynyt teollisuuden energiatehokkuussopimukseen. Kun tiedot toimitetaan Motiva Oy:lle ja sitä kautta nykyisen työvoima- ja elinkeinoministeriön valvomaan järjestelmään, valvonta ja myös liikesalaisuudet

säilyttävä tiedottaminen tulee hoidetuksi. Ympäristönsuojeluviranomaisten ei tule luoda lakia säädettyä tarkoitusta poikkeavaa päällekkäistä kontrollointijärjestelmää ulkopuolisine todentajineen. Energiatehokkuussopimus sitoo yrityksen toimintaa koko sopimuskauden 2008 - 2016. Yritys on sitoutunut laatimaan aikataulutetun suunnitelman toimenpiteistä energian säästön ja energiatehokkuuden jatkuvan parantamisen toteuttamiseksi, arvioimiseksi ja seuraamiseksi. X:llä energiatehokkuutta koskevat asiat on integroitu ISO 14001 -järjestelmään, jolloin toimenpiteet ja toiminta tulee arvioiduksi koko järjestelmän arvioinnin ja sertifiointin yhteydessä puolueettoman arvioijan toimesta.

Vastaselitykseen liitettyssä Motiva Oy:n antamassa lausunnossa on tuotu esiin prosessiteollisuudessa tehtävien energia-analyysien vaativuus. Jos energia-analyysin halutaan olevan kattava, luotettava ja tarkoitustaan palveleva, prosessin tuntevien tehtaan omien asiantuntijoiden panos on poikkeuksetta tarpeen. Energiatehokkuussopimuksessa, jossa myös työvoima- ja elinkeinoministeriö on sopijapuolena, ei ole nähty tarpeelliseksi määrätä ulkoista todentamista energia-analyysien tuloksille.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

Lupamääräys 12 kumotaan. Muutoin valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei enemmälti muuteta.

Perustelut

*Lupamääräys 12*

*Sovellettavat oikeusohjeet*

Ympäristönsuojelulakia sovelletaan lain 2 §:n mukaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista siten kuin laissa jäljempänä säädetään.

Lupamääräyksiä pilaantumisen ehkäisemiseksi koskevan ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset: 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista; (14.6.2002/506) 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.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 2 momentin mukaan, jos 1 momentin mukaisilla määräyksillä muussa kuin teollisessa toiminnassa tai energiantuotannossa ei toiminnan luonteesta johtuen voida riittävästi ehkäistä tai vähentää ympäristöhaittoja, voidaan luvassa antaa tarpeelliset

määräykset tuotantomäärästä, -ravinnosta tai -energiasta.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa on 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 ilman, että lupamääräyksissä kuitenkaan veloitetaan käyttämään vain tiettyä määrättyä tekniikkaa. Lisäksi on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus sekä varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seurausten rajoittamiseen.

Ympäristönsuojelulain tavoitteisiin kuuluu lain 1 §:n 7 kohdan mukaan myös ilmastonmuutoksen torjuminen ja muuten kestävä kehityksen tukeminen. Kasvihuonekaasupäästöjen torjumista koskeva varsinainen sääntely on kuitenkin ympäristönsuojelulain ulkopuolella.

### *Euroopan unionin lainsäädäntö*

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun direktiivin 2008/1/EY (kodifioitu toisinto, aikaisemmin 96/61/EY, jäljempänä *IPPC-direktiivi*, joka on korvattu 7. tammikuuta 2013 mennessä kansallisesti täytäntönpantavaksi määrätyllä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2010/75/EU teollisuuden päästöistä) 2 artiklan 3 kohdan mukaan laitoksella tarkoitetaan direktiivissä kiinteää kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa paikalla suoritettuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.

IPPC-direktiivin 2 artiklan 8 kohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan direktiivissä viranomaista tai viranomaisia tai elintä, jonka vastuulla on jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti IPPC-direktiivistä aiheutuvien tehtävien suorittaminen.

IPPC-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistua siitä, että laitosta käytetään siten, että energiankäyttö on tehokasta.

IPPC-direktiivin liitteen I artiklan 2 kohdan 6.1 alakohdassa b mainitaan teollisuuslaitokset, joissa valmistetaan paperia tai kartonkia kapasiteetin ylittäessä 20 tonnia päivässä.

### *Lain esityöt*

Ympäristönsuojelulain 43 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 84/1999 vp) on todettu muun ohella seuraavaa: ”Pykälän 1 momentin tarkoituksena on ohjata lupamääräysten asettamista. Annettavat lupamääräykset riippuisivat toiminnan luonteesta,

ympäristövaikutuksista sekä mahdollisuuksista ehkäistä haittoja.”

Ympäristönsuojelulain 43 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun ohella seuraavaa: ”Pykälän 2 momentin mukaan määräyksiä voitaisiin antaa myös tuotantomäärästä, -ravinnosta ja -energiasta. Määräys koskisi kuitenkin muita kuin teollisia toimintoja ja energiantuotantoa. Momentti ei rajoittaisi määräyksen antamista näihin toimintoihin liittyvästä varastoinnista. Momentissa tarkoitettuja toimintoja voisivat olla esimerkiksi kalankasvatuslaitokset, kivenmurskaamot ja romuttamot sekä eräissä tapauksissa eläinsuojat. Momentin mukainen määräys olisi mahdollinen ainoastaan, jos ympäristöhaittoja ei voitaisi muutoin riittävästi ehkäistä tai rajoittaa muilla 1 momentissa tarkoitetuilla määräyksillä.”

Ympäristönsuojelulain 43 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 84/1999 vp) on todettu pykälän 3 momenttiin viitaten muun ohella seuraavaa: ”Pykälän 3 momentin säännöksillä ohjattaisiin lupamääräysten asettamista ja mitoitusta. - - - Momentin mukaan lupaviranomaisen tulisi kiinnittää huomiota myös energian käytön tehokkuuteen ja varautumiseen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden rajoittamiseen. Säännös vastaisi IPPC-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan d ja e alakohtaa. Lupaharkinnassa energiatehokkuutta tulisi vaatia lähinnä vain IPPC-direktiivissä tarkoitetuilta toiminnoilta. Energiatehokkuus voitaisiin selvittää esimerkiksi vapaaehtoisten energiakatselmusten perusteella. Liittyminen kauppa- ja teollisuusministeriön ja eri toimialojen välillä solmittuun energiasäästösopimukseen edellyttää sekä energiatehokkuuden selvittämistä että seurantajärjestelmää. Järjestelmästä voitaisiin tuottaa myös lupaviranomaisten tarvitsevat tiedot, eikä erillistä lupaan perustuvaa seurantaa tällöin tarvittaisi. Luvassa voitaisiin kuitenkin tarvittaessa asettaa erityisiä selvitysmääräyksiä energiatehokkuuden parantamisesta tai energian talteenottomahdollisuuksista. Energiatehokkuuden vaatimus voisi vaikuttaa myös eri ympäristöhaittojen ehkäisemisen arvottamiseen.”

Ympäristönsuojelulain 43 §:n soveltamisalaa on käsitelty myös myöhemmässä hallituksen esityksessä eduskunnalle päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiatarkkailulain 1 §:n muuttamisesta (HE 49/2004 vp). Hallituksen esityksen ympäristönsuojelulakia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ehdotettavalla ympäristönsuojelulain muutoksella toteutettaisiin päästökauppadirektiivin velvoite. Lisäksi on todettu muun ohella seuraavaa: ”Nyt voimassa olevan IPPC-direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistua siitä, että laitosta käytetään muun muassa siten, että energiankäyttö on tehokasta. Tämä vaatimus on Suomessa toteutettu ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan lupamääräyksiä annettaessa on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus. Energiatehokkuusvaatimukset ympäristöluvassa eivät välttämättä liity pelkästään kasvihuonekaasupäästöjen tai erityisesti hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseen. Energian käytön tehokkuus liittyy laajemmin laitoksen toimintaan, parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteen toteuttamiseen. Energiatehokkuuden vaatimus voi vaikuttaa myös eri ympäristöhaittojen ehkäisemisen arvottamiseen, jolloin lupaviranomainen joutuu pilaantumisen ehkäisemis- ja päästövähennysvelvoitteita punnitessaan ottamaan huomioon erilaiset vaihtoehdot myös energiatehokkuuden kannalta.” Mainitussa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole kysymys ympäristönsuojelulain 43 §:n 1, 2 tai 3 momentin esitöistä, vaan päästökauppadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvän, kasvihuonekaasupäästöjä koskevan ympäristönsuojelulain 43 §:n 5 momentin (684/2004) perusteluista.

## *Oikeudellinen arviointi ja lopputulos lupamääräyksen 12 osalta*

A Oyj on valituksessaan vaatinut lupamääräyksen 12 poistamista. Yhtiö on perustellut valitustaan tältä osin muun ohella sillä, että ympäristönsuojelulain tarkoituksena ei ole energian käyttöä koskevien määräysten antaminen.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentissa säädetään niistä asiakokonaisuuksista, joista ympäristöluvassa voidaan antaa lupamääräyksiä pilaantumisen ehkäisemiseksi. Näihin ei kuulu energian käyttö tai energiatehokkuus, eikä ympäristönsuojelulain tavoitteena muutoinkaan ole energian käytön sääntely, vaan ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen. Mainitun pykälän 3 momentilla ohjataan 1 momentissa tarkoitettujen lupamääräysten asettamista ja mitoittamista.

Pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavia päästöjä tai pilaantumista ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ehkäistäessä tai rajoitettaessa voidaan siten, esimerkiksi eri vaihtoehtoja tai parasta käyttökelpoista tekniikkaa arvioitaessa, ottaa huomioon myös energian käytön tehokkuus pykälän 3 momentin mukaisesti. Energiatehokkuutta koskevassa itsenäisessä lupamääräyksessä ei kuitenkaan ole kysymys tästä.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 2 momentissa, jonka soveltamista pykälän 3 momentti samoin osaltaan ohjaa, on mahdollistettu myös tuotantoenergiaa suoraan koskevien lupamääräysten antaminen, mutta vain eräissä toiminnoissa ja tilanteissa, joista ei nyt ole kysymys, ja tällöinkin vain konkreettisen ympäristöhaitan ehkäisemisen tai vähentämisen tarkoituksessa. Pykälän 4 momentti koskee sähkön ja lämmön yhteistuotantomahdollisuuden huomioon ottamista eräissä tilanteissa, joista ei nyt ole kyse.

Kun otetaan huomioon tehtaan tuotantokapasiteetti, nyt kysymyksessä oleva A Oyj:n X:n paperitehdas on IPPC-direktiivissä tarkoitettu laitos. IPPC-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan d alakohta huomioon ottaen toimivaltaisten viranomaisten on voitava varmistua siitä, että laitosta käytetään siten, että energiankäyttö on tehokasta, vaikkakaan nimenomaista lupamääräystä tästä ei edellytetä. Kansallisen oikeuden tulkitseminen EU-oikeusmyönteisesti edellyttää, että kansallisessa oikeudessa on normi, jota voidaan soveltaa direktiivimääräyksen mukaisesti.

Kun otetaan huomioon, että ympäristönsuojelulain soveltamisalaan ei kuulu lupamääräysten antaminen energiankäytöstä muiden kuin ympäristönsuojelulain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettujen toimintojen ja tilanteiden osalta, ei ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momenttia tai pykälää kokonaisuutena voida tulkita IPPC-direktiivin perusteellakaan siten, että nyt kysymyksessä olevassa ympäristöluvassa voitaisiin antaa välittömästi energian käyttöön liittyviä itsenäisiä lupamääräyksiä.

Mainituilla perusteilla välittömästi energiankäytön tehokkuuteen liittyvää lupamääräystä 12 on pidettävä ympäristönsuojelulain vastaisena ja Vaasan hallinto-oikeuden ja Länsi-Suomen ympäristölupaviraston päätöksiä on muutettava siten, että lupamääräys 12 kumotaan.

## *Lupamääräys 7*

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista. Saman momentin 5 kohdan mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset muista toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista, sen vaaraa tai pilaantumisesta aiheutuvia haittoja.

Ympäristönsuojelulain 55 §:n 3 momentin mukaan luvassa voidaan erityisestä syystä määrätä, että lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisen selvityksen perusteella.

Hallituksen esityksen (HE 84/1999 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on lausuttu, että ympäristönsuojelulain 55 §:n 3 momentin mukaan luvassa olevan selvitysmääräyksen perusteella voitaisiin eräissä tapauksissa asettaa toimintaa koskevia tarkempia määräyksiä. Luvassa voitaisiin määrätä esimerkiksi tekemään selvitys jonkin toiminnanharjoittajan valitseman toimenpiteen riittävydestä pilaantumisen ehkäisemiseksi. Jos selvitys osoittaisi, ettei toimenpide ole ollut riittävä, viranomainen määräisi lisävelvoitteista. Vastaavia määräyksiä on käytetty vakiintuneesti myös silloisessa lupakäytännössä.

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto on lupamääräyksissä 5 - 7 antanut toiminnasta aiheutuvaa melua koskevia lupamääräyksiä hakemuksessa esitetyn selvityksen perusteella. Hakemukseen on liitetty 26.10.2004 päivätty raportti A Oyj:n X:n paperitehtaan puhaltimien aiheuttaman ympäristömelun leviämislaskennasta.

A Oyj on lisäksi vastaselityksensä liitteenä toimittanut 24.7.2007 päivätyn ympäristömeluselvityksen sekä 9.6.2009 päivätyn biojalostamon ympäristömeluselvityksen, jossa on selvitetty myös alueen toimijoiden yhdessä aiheuttaman melun leviämistä.

Mainitun 26.10.2004 päivätyn raportin johdannossa todetaan, että raportissa esitetään A Oyj:n X:n paperitehtaan paperikoneiden I, II, III ja IV puhaltimien aiheuttaman ympäristömelun laskennallinen mallinnus. Lisäksi raportissa on esitetty melukarttana A Oyj:n paperitehtaan ja Oy B Ab:n sellutehtaan melulähteiden yhteisvaikutus. Paperitehtaan sijainnista ja sen lähiympäristöstä on todettu, että lähimmät asuintalot sijaitsevat sekä luoteen että idän suunnassa noin 400 metrin etäisyydellä.

Melun leviämislaskennan tulosten tarkastelussa on todettu seuraavaa: ”Paperitehtaan toimintaa kuvaava laskentatulokset vastaa hyvin aiemmin tehtaan ympäristössä suoritettuja äänitasomittauksia ja aiempien laskennallisten selvityksien tuloksia. Tarkasteltaessa ympäristömelua ainoastaan maastossa suoritettujen melumittauksien perusteella tulee varmistua siitä, että tulokset vastaavat melua, jota mittauksilla halutaan selvittää. Laskentatulokset kertoo syötettyjen äänilähteiden aiheuttaman melutason ja on näin ollen tältä osin luotettavampi tapa arvioida toiminnan melutasoja. Toisaalta tarkastelupisteiden kannalta laskennassa huomioidaan ainoastaan malliin syötetyt melulähteet ja näin ollen se ei kerro tarkastelupisteiden todellista kokonaismelutilannetta. Suoritettujen laskennan mukaan paperitehtaan puhaltimien aiheuttama ympäristömelu ei ylitä VNp 993/1993 esitettyjä

ohjearvoja. Vastaavasti A Oyj:n paperitehtaan ja Oy B Ab:n sellutehtaan summamelu ei myöskään ylitä VNp 993/1992 esitettyjä ohjearvoja (yöajan keskiäänitaso 50 dB asuinalueilla).”

A Oyj:n X:n tehtaan ympäristömeluselvityksessä 24.7.2007 on esitetty paperitehtaan aiheuttama ympäristömelu tehdasalueen ympäristöön. Selvitys perustuu laskennalliseen melumallinnukseen sekä ympäristössä tehtyihin mittauksiin. Suoritettujen melumittausten perusteella on todettu, että ”A Oyj:n aiheuttaman ympäristömelun keskiäänitaso on tehdasalueen (tontin) ulkopuolella olevan asuinrakennuksen kohdalla suurimmillaan  $L_{Aeq}=50$  dB eli yöajan lupa-arvon mukainen. Laskennassa ei ole huomioitu Oy B Ab:tä ja C Oy:tä ja näin ollen on mahdollista, että tehdasalueen kaakkoispuolella (S) yöajan lupa-arvo ylitetään vähäisesti huomioitaessa kaikki melulähteet. Asia tarkentuu syksyllä 2007 laadittavan yhteismeluselvityksen yhteydessä.”

Asiassa saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että ympäristölupaviraston päätöksen lupamääräyksessä 5 asetettuja melun raja-arvoja ei kaikissa tilanteissa saavuteta. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon edellä mainittujen lainkohtien lisäksi myös ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentissa tarkoitettujen luvan myöntämisen edellytykset, hallinto-oikeus on voinut muuttaa lupamääräystä 7 edeltä ilmenevällä tavalla siten, että meluntorjuntasuunnitelma toteutusaikatauluineen on toimitettava hyväksyttäväksi toimivaltaiselle lupaviranomaiselle. Lupamääräystä 7 ei näin ollen ole yhtiön valituksen johdosta syytä muuttaa.

#### *Täydentävät perustelut*

Edellä esitetyistä syistä ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen enemmälti ei ole perusteita.

Asian ovat ratkaisseet presidentti Pekka Hallberg, hallintoneuvokset Pekka Vihervuori, Sakari Vanhala, Riitta Mutikainen ja Eija Siitari-Vanne sekä ympäristöasiantuntijaneuvokset Pertti Vakkilainen ja Pertti Eloranta. Asian esittelijä Arto Hietaniemi.

Eri mieltä olleen ympäristöasiantuntijaneuvos Pertti Elorannan lupamääräystä 12 koskeva äänestyslause, johon hallintoneuvokset Eija Siitari-Vanne ja Riitta Mutikainen yhtyivät.

”Hylkään A Oyj:n valituksen myös lupamääräykseen 12 kohdistuvalta osin. En muuta hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.

#### *Perustelut*

#### *Sovellettavat oikeusohjeet*

Ympäristönsuojelulain 1 §:n mukaan mainitun lain tavoitteena on muun ohella tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena.

Ympäristönsuojelulain 2 §:n 1 momentin mukaan mainittua lakia sovelletaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista siten kuin jäljempänä säädetään.

Ympäristönsuojelulain 4 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että: 1) haitalliset ympäristövaikutukset ehkäistään ennakoita tai, milloin haitallisten vaikutusten syntymistä ei voida kokonaan ehkäistä, rajoitetaan ne mahdollisimman vähäisiksi (*ennaltaehkäisy ja haittojen minimoinnin periaate*); 2) menetellään muutoin toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (*varovaisuus- ja huolellisuusperiaate*); 3) käytetään parasta käyttökelpoista tekniikkaa (*parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate*); 4) noudatetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita eri toimien yhdistelmiä, kuten työmenetelmiä sekä raaka-aine- ja polttoainevalintoja (*ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate*).

Ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin mukaan toiminnanharjoittajan on oltava riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista (*selvilläolovelvollisuus*).

Ympäristönsuojelulain 20 §:n 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, aikaisemmin alueellinen ympäristökeskus, ohjaa ja edistää ympäristönsuojelulaissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan, valvoo näiden säädösten noudattamista sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa terveystai tai merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin mukaan luvassa on annettava 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.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa on 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 ilman, että lupamääräyksissä kuitenkaan veloitetaan käyttämään vain tiettyä määrättyä tekniikkaa. Lisäksi on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus sekä varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seurausten rajoittamiseen.

Ympäristönsuojelulain 108 §:n 1 momentin mukaan ympäristönsuojelulain täytäntöönpanon edellyttämät mittaukset, testaukset, selvitykset ja tutkimukset on tehtävä pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin.

Ympäristönsuojeluasetuksen 9 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan lupahakemuksen tulee sisältää lupaharkinnan kannalta tarpeelliset tiedot käytettävästä energiasta ja arvio sen käytön tehokkuudesta.

Ympäristönsuojeluasetuksen 37 §:n mukaan ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua parhaan käyttökelpoisen tekniikan sisältöä arvioitaessa on otettava huomioon: - - - 6) energian käytön tehokkuus; - - - 9) kaikki vaikutukset ympäristöön.

#### *Laki vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään*

Vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään annetun lain (jäljempänä EMAS-laki) 1 §:n mukaan mainitussa laissa säädetään organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-järjestelmä) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 761/2001, jäljempänä yhteisön asetus, täytäntöönpanon kannalta tarpeellisista seikoista.

Mainitun lain 2 §:n 1 kohdan mukaan EMAS-järjestelmällä tarkoitetaan yhteisön asetuksen mukaista ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmää. Saman pykälän 3 kohdan mukaan ympäristötodentajalla tarkoitetaan yhteisön asetuksen 2 artiklan q kohdan mukaista henkilöä tai tahoa, joka vastaa organisaation rekisteröinnistä ja muista yhteisön asetuksen mukaisista tehtävistä.

*Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1221/2009 organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-järjestelmä) ja asetuksen (EY) N:o 761/2001 ja komission päätösten 2001/681/EY ja 2006/193/EY kumoamisesta*

Mainitun asetuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaan ympäristötodentajien on arvioitava, ovatko organisaation ympäristökatselmus, ympäristöpolitiikka, ympäristöjärjestelmä ja auditointimenettelyt sekä niiden täytäntöönpano tämän asetuksen vaatimusten mukaisia.

Mainitun asetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan ympäristötodentajien on todennettava seuraavat seikat: a) organisaatio noudattaa kaikkia tämän asetuksen vaatimuksia alustavassa

ympäristökatselmuksessaan, ympäristöjärjestelmässään, ympäristöauditoinnissaan ja sen tuloksissa sekä ympäristöselonteossaan tai päivitetystä ympäristöselonteossaan; b) organisaatio noudattaa soveltuvia ympäristöön liittyviä yhteisön, kansallisia, alueellisia ja paikallisia lakisääteisiä vaatimuksia; c) organisaatio parantaa jatkuvasti ympäristösuojelunsa tasoa; ja d) seuraavissa asiakirjoissa esitetyt tiedot ovat luotettavia, uskottavia ja totuudenmukaisia: i) ympäristöselonteko; ii) päivitetty ympäristöselonteko; iii) mahdolliset vahvistettavat ympäristötiedot.

*Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettu direktiivi (IPPC-direktiivi)*

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun direktiivin 2008/1/EY (kodifioitu toisinto, aikaisemmin 96/61/EY, jäljempänä *IPPC-direktiivi*, joka on korvattu 7. tammikuuta 2013 mennessä kansallisesti täytäntöön pantavaksi määrättyllä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2010/75/EU teollisuuden päästöistä), 2 artiklan 3 kohdan mukaan laitoksella tarkoitetaan direktiivissä kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa paikalla suoritettuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.

IPPC-direktiivin 2 artiklan 8 kohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan direktiivissä viranomaista tai viranomaisia tai elintä, jonka vastuulla on jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti IPPC-direktiivistä aiheutuvien tehtävien suorittaminen.

IPPC-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistua siitä, että laitosta käytetään siten, että energiankäyttö on tehokasta.

IPPC-direktiivin liitteen I artiklan 2 kohdan 6.1 alakohdassa b mainitaan teollisuuslaitokset, joissa valmistetaan paperia tai kartonkia kapasiteetin ylittäessä 20 tonnia päivässä.

IPPC-direktiivin 8 artiklan mukaan toimivaltainen viranomainen myöntää luvan, jonka ehdot takaavat, että laitos vastaa tässä direktiivissä säädettyjä vaatimuksia, tai päinvastaisessa tapauksessa kieltäytyy myöntämästä lupaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä asetettujen muiden vaatimusten soveltamista.

IPPC-direktiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot varmistavat, että lupa käsittää kaikki tarvittavat toimenpiteet 3 ja 10 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten täyttämiseksi, jotta varmistetaan ilman, veden ja maaperän suojelu ja saavutetaan näin ympäristönsuojelun korkea taso.

IPPC-direktiivin 10 artiklan mukaan, jos jokin ympäristölaatonormi edellyttää ankarampia ehtoja kuin mitä parhaan käytettävissä olevan tekniikan avulla voidaan saavuttaa, luvassa edellytetään lisäehtoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä ympäristölaatonormien noudattamiseksi.

## *Ympäristönsuojelulain esityöt*

Ympäristönsuojelulain 43 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 84/1999 vp) on todettu muun ohella seuraavaa: "Ympäristöluvassa annettavat määräykset olisivat tyypiltään ja ankaruudeltaan lähinnä samanlaisia kuin vesilain tai ympäristölupamenettelylain nojalla annetut lupamääräykset. Lupamääräyksiä annettaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon erityisesti ympäristön kokonaisuus. - - - Lupamääräyksiä annettaisiin 42 §:ssä tarkoitettujen luvan myöntämisedellytysten täyttämiseksi, asetuksissa olevien vaatimusten täyttämiseksi lain 41 §:n mukaisesti sekä muutoin 43 §:ssä tarkoitetuista seikoista. Lupamääräykset muodostaisivat kokonaisuuden, jossa yksittäisen määräyksen merkitys voidaan usein ymmärtää vain yhdessä muiden määräysten kanssa. Lupamääräysten antamisen harkintaa ohjaisivat pykälän eri säännökset sekä asetusten ohjeelliset säännökset, lain 4 §:n periaatteet tai 5 §:n ja 6 §:n velvollisuudet sekä jätelain 4 ja 6 §:n periaatteet. Lupamääräyksiä annettaessa on aina otettava huomioon hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate ja suhteellisuusperiaate. Lupamääräykset olisi asetettava ympäristönsuojelun kokonaisuus huomioon ottaen siten, että toiminnanharjoittajalla olisi myös mahdollisuus valita asianmukaiset keinot pilaantumisen ehkäisemiseksi. Pykälän 1 momentin tarkoituksena on ohjata lupamääräysten asettamista. Annettavat lupamääräykset riippuisivat toiminnan luonteesta, ympäristövaikutuksista sekä mahdollisuuksista ehkäistä haittoja. - - - Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan voitaisiin antaa lisäksi muita määräyksiä toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumisesta aiheutuvia haittoja. Säännöksen mukaan voitaisiin antaa myös päästöjä ja niiden vaikutuksia vähentäviä määräyksiä, jotka olisivat 1 momentin 1 kohtaan verrattuna välillisempiä."

Ympäristönsuojelulain 43 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 84/1999 vp) on todettu pykälän 3 momenttiin viitaten muun ohella seuraavaa: "Pykälän 3 momentin säännöksillä ohjattaisiin lupamääräysten asettamista ja mitoitusta. - - - Toiminnan vaikutuksia ympäristössä tulisi arvioida 4 §:n yleisten periaatteiden suuntaisesti. Esimerkiksi epävarmuus vaikutuksista (varovaisuusperiaate) korostaa tarvetta antaa määräyksiä vaikutusten ilmenemisen ehkäisemiseksi ennakolta. Lupamääräyksiä asetettaessa tulisi ottaa huomioon myös toiminnan aiheuttaman kuormituksen osuus koko alueen kuormituksesta. Ympäristön kokonaisuuden huomioon ottaminen on IPPC-direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan lupaharkinnan peruslähtökohta. Kaikkia ympäristöelementtejä tarkasteltaisiin samanaikaisesti, eikä haittoja voida siirtää ympäristöelementistä toiseen. - - - Momentin mukaan lupaviranomaisen tulisi kiinnittää huomiota myös energian käytön tehokkuuteen ja varautumiseen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden rajoittamiseen. Säännös vastaisi IPPC-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan d ja e alakohtaa. Lupaharkinnassa energiatehokkuutta tulisi vaatia lähinnä vain IPPC-direktiivissä tarkoitetuilta toiminnoilta. Energiatehokkuus voitaisiin selvittää esimerkiksi vapaaehtoisten energiakatselmusten perusteella. Liittyminen kauppa- ja teollisuusministeriön ja eri toimialojen välillä solmittuun energiasäästösopimukseen edellyttää sekä energiatehokkuuden selvittämistä että seurantajärjestelmää. Järjestelmästä voitaisiin tuottaa myös lupaviranomaisten tarvitsemat tiedot, eikä erillistä lupaan perustuvaa seurantaa tällöin tarvittaisi. Luvassa voitaisiin kuitenkin tarvittaessa asettaa erityisiä selvitysmääräyksiä energiatehokkuuden parantamisesta tai energian talteenottomahdollisuuksista. Energiatehokkuuden vaatimus voisi vaikuttaa myös eri ympäristöhaittojen ehkäisemisen arvottamiseen."

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 5 momentin (684/2004) säätämiseen johtaneessa hallituksen

esityksessä eduskunnalle päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 49/2004 vp) on yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että ehdotettavalla ympäristönsuojelulain muutoksella toteutettaisiin päästökauppadirektiivin velvoite. Mainitussa hallituksen esityksessä on ympäristönsuojelulakia koskeissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu lisäksi muun ohella seuraavaa: ”Nyt voimassa olevan IPPC-direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistua siitä, että laitosta käytetään muun muassa siten, että energiankäyttö on tehokasta. Tämä vaatimus on Suomessa toteutettu ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan lupamääräyksiä annettaessa on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus. Energiatehokkuusvaatimukset ympäristöluvassa eivät välttämättä liity pelkästään kasvihuonekaasupäästöjen tai erityisesti hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseen. Energian käytön tehokkuus liittyy laajemmin laitoksen toimintaa, parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteen toteuttamiseen. Energiatehokkuuden vaatimus voi vaikuttaa myös eri ympäristöhaittojen ehkäisemisen arvottamiseen, jolloin lupaviranomainen joutuu pilaantumisen ehkäisemis- ja päästövähennysvelvoitteita punnitessaan ottamaan huomioon erilaiset vaihtoehdot myös energiatehokkuuden kannalta.”

Ympäristönsuojelulain 108 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 84/1999 vp) on todettu muun ohella seuraavaa: ”Ympäristönsuojelulain mukainen päätöksenteko ja valvonta edellyttävät erilaisia tutkimuksia, selvityksiä ja mittauksia, joita tekevät toiminnanharjoittajat ja viranomaiset tai näiden tilauksesta konsultit. Pykälän 1 momentin mukaan tutkimuksiin ja selvityksiin liittyvät mittaukset ja arvioinnit on aina tehtävä pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin. Jos selvitys tai tutkimus ei ole luotettava, valvontaviranomainen voi velvoittaa yksittäistapauksessa suorittamaan kokonaan uuden selvityksen tai tutkimuksen. Luotettavuuden osoittamiseen ei välttämättä riitä mittajaan tai arvioijan pätevyys, vaan kyse on koko mittaus- ja tutkimustoiminnan laadun varmistuksesta ja sen tasosta. Jos viranomaisen epäilisi mittausten tai tietojen luotettavuutta, se voi vaatia lisätietoja asiassa lain 83 §:n nojalla. Viranomaisen voisi myös tehdä tarkastuksia pykälän perusteella esimerkiksi laboratorioon. Eräät laboratoriot ovat lisäksi julkisen valvonnan alaisia vesilaboratorioita.”

### *Energiatehokkuussopimusten järjestelmä*

Energiatehokkuussopimukset ovat vapaaehtoinen menettely yritysten ja yhteisöjen energiankäytön tehostamiseksi sekä uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseksi. Energiatehokkuussopimukset vuosille 2008 - 2016 ovat jatkoa vuosina 1997 - 2007 voimassa olleille vapaaehtoisille Energiansäästösopimuksille.

Energiatehokkuussopimusten järjestelmä on osa energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista annetun direktiivin (2006/32/EY, energiapalveludirektiivi) kansallista toimeenpanoa. Direktiivi asettaa Suomelle ohjeellisen 9 prosentin energiansäästötavoitteen. Lähtökohtaisesti myös järjestelmään liittyvät yritykset ja yhteisöt asettavat itselleen saman 9 prosentin säästötavoitteen. Sopimukset ovat myös osa EU:n ilmasto- ja energiapaketin toteuttamista. Taustalla ovat lisäksi muut energia-, ilmasto- ja ympäristösopimukset, kuten Kioton pöytäkirja.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on päävastuu sopimustoiminnasta. Sopimustoiminnan osapuolia ovat ministeriö, toimialaliitot sekä yritykset ja yhteisöt.

Elinkeinoelämän energiatehokkuussopimus on sopimusalueista laajin sisältäen muun ohella koko teollisuuden. Rakenteellisesti Elinkeinoelämän keskusliiton ja toimialaliittojen välillä on solmittu puitesopimus, jossa määritetään sopimusosapuolten keskinäiset velvoitteet sekä toimet, jotka kohdistuvat sopimusjärjestelmään liittyviin yrityksiin. Yritys liittyy sopimusjärjestelmään allekirjoittamalla liittymisasiakirjan, jonka myötä yritys sitoutuu toimenpideohjelmaan kirjattuihin toimenpiteisiin.

Elinkeinoelämän energiatehokkuussopimuksen valmisteluun ovat osallistuneet työ- ja elinkeinoministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Motiva Oy yhteistyössä toimialaliittojen ja yritysten edustajien kanssa. Elinkeinoelämän energiatehokkuussopimukseen liittyvässä yrityksen liittymisasiakirjassa todetaan muun ohella, että sopimusjärjestelmä on oikeudelliselta luonteeltaan tavoiteohjelman kaltainen. Toimenpideohjelman velvoitteiden laiminlyönti ei aiheuta yrityksen sopimusjärjestelmästä irtisanomisen lisäksi muita oikeudellisia seuraamuksia kuin mitä sopimuksessa valtioneuvosto on maininnut. Energiatehokkuussopimuksen osapuolet ja sopimusjärjestelmään liittyneet yritykset pyrkivät mainitun asiakirjan mukaan toimimaan siten, että toimenpideohjelman mukaiset toimenpiteet toteutuvat. Toimenpideohjelman mukaisesti yritykset sitoutuvat raportoimaan vuosittain edellisen vuoden energian käytöstä ja siihen liittyvistä tehostamistoimista sekä muiden toimenpideohjelmaan liittyvien toimien toteutumisesta toimipaikka- ja toimipaikkaryhmäkohtaisesti energiatehokkuussopimusten seurantajärjestelmään.

(Kappaleessa esitetyt tiedot perustuvat seuraaviin internet-lähteisiin: [www.vn.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=195687](http://www.vn.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=195687) [www.energiatehokkuussopimukset.fi/fi/tietoa\\_sopimuksista/taustat/energiansaastosopimukset\\_1997-2007/](http://www.energiatehokkuussopimukset.fi/fi/tietoa_sopimuksista/taustat/energiansaastosopimukset_1997-2007/) [www.energiatehokkuussopimukset.fi/fi/tietoa\\_sopimuksista/taustat/](http://www.energiatehokkuussopimukset.fi/fi/tietoa_sopimuksista/taustat/) [www.energiatehokkuussopimukset.fi/fi/tietoa\\_sopimuksista/toimijat/](http://www.energiatehokkuussopimukset.fi/fi/tietoa_sopimuksista/toimijat/) [www.tem.fi/index.phtml?s=2588](http://www.tem.fi/index.phtml?s=2588) ja [www.energiatehokkuussopimukset.fi/fi/sopimusalat/teollisuus/energiavaltainen\\_teollisuus/liittymisasiakirja/](http://www.energiatehokkuussopimukset.fi/fi/sopimusalat/teollisuus/energiavaltainen_teollisuus/liittymisasiakirja/))

### *Oikeudellinen arviointi lupamääräyksen 12 osalta*

A Oyj on valituksessaan vaatinut lupamääräyksen 12 poistamista. Lupamääräyksellä on asetettu luvan saajalle velvoite toimittaa seuraavan vuosiraportin yhteydessä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettulle valvontaviranomaiselle yhteenvedon energiansäästösopimukseen liittyen tai muussa yhteydessä tehdystä laitosta koskevasta energia-analyysistä, jonka oikeellisuuden ulkopuolinen asiantuntija on todentanut. Yhteenvedosta on selvittävä energianpäästökohteet takaisinmaksuaikoihin ja saavutettavine energian ja raaka-aineiden säästöineen sekä energian säästämiseksi toteutetut toimenpiteet.

Ympäristönsuojelulain 43 § koskee pilaantumisen ehkäisemiseksi annettavia lupamääräyksiä. Mainitun lainkohdan yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että pykälän 1 momentin tarkoituksena on ohjata lupamääräysten asettamista. Hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että myös pykälän 3 momentin säännöksillä ohjattaisiin lupamääräysten asettamista

ja mitoitusta.

Kun otetaan huomioon tehtaan tuotantokapasiteetti, nyt kysymyksessä oleva A Oyj:n X:n paperitehdas on IPPC-direktiivissä tarkoitettu laitos. Ympäristönsuojelulain 43 §:n perustelujen mukaan erityisesti tällaisten laitosten osalta on lupaharkinnassa ja lupamääräyksiä annettaessa otettava huomioon energiatehokkuus. Energian käytön tehokkuutta voidaan, kun myös otetaan huomioon ympäristönsuojeluasetuksen 37 §:n 6 kohta, pitää osana ympäristönsuojelulain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan BAT-vaatimusta.

IPPC-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan d alakohta huomioon ottaen toimivaltaisten viranomaisten on voitava varmistua siitä, että laitosta käytetään siten, että energiankäyttö on tehokasta. Mainitussa direktiivissä toteutetun viranomaisvalvonnan toteutumista ei voida turvata pelkästään sillä, että direktiivissä tarkoitettu laitos on liittynyt vapaaehtoisuuteen perustuvaan energiansäästösopimukseen tai sen tilalle tulleeseen energiatehokkuussopimukseen. IPPC-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan d alakohta huomioon ottaen energiankäytön tehokkuutta on pidettävä yhtenä niistä seikoista, joita kansallinen valvontaviranomainen valvoo osana ympäristölupakokonaisuutta.

Kun edellä mainittujen seikkojen lisäksi otetaan huomioon erityisesti ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin 5 kohta, ympäristönsuojelulain 43 §:n perustelut, ympäristönsuojeluasetuksen 37 §:n 6 kohta, ympäristönsuojelulain 20 §:n 2 momentti ja ympäristönsuojelulain 108 §:n 1 momentissa esitetty vaatimus selvitysten ja tutkimusten tekemisestä pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin, ympäristölupavirasto on voinut antaa lupamääräyksen 12.

Lupamääräyksen 12 sanamuoto mahdollistaa energiansäästösopimukseen ja sen tilalle tulleeseen energiatehokkuussopimukseen liittyvän seurantajärjestelmän hyödyntämisen sellaisenaan toimittaessa tiedot valvontaviranomaiselle. Saadun selvityksen mukaan tehtaalla on käytössä ympäristöasioiden hallintajärjestelmä EMAS. Mainittuun järjestelmään kuuluu ympäristötodentajan käyttäminen, joten lupamääräystä ei voida pitää kohtuuttomana myöskään sillä yhtiön valituksessaan esittämällä perusteella, että ulkopuolisen auditoijan varmentamien energia-analyyysien laatiminen on työmäärältään ja kustannuksiltaan merkittävä lisävelvoite.

Kun vielä otetaan huomioon, että yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta tietoja sisältävät viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat siitä erikseen säädetyllä tavalla salassa pidettäviä, ei lupamääräystä ole syytä kumota myöskään sillä perusteella, että lupamääräyksessä 12 tarkoitettujen selvitysten luovuttaminen viranomaisen haltuun tarkoittaisi yhtiön liikesalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen tulemistä julkiseksi.

Edellä mainituilla perusteilla valitus on hylättävä lupamääräykseen 12 kohdistuvalta osin. Muilta osin lausun kuten korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö.”

Asian esittelijän oikeussihteeri Arto Hietaniemen esitys asian ratkaisemiseksi oli samansisältöinen kuin ympäristöasiantuntijaneuvos Pertti Elorannan äänestyslausunto.