

Kokemuksia Metsä FibreOy:n Äänekosken Biotuotetehtaan viranomaisprosessien sujuvoittamisesta

Yhteistyöryhmä, Elina Linnove



Kokemuksia Metsä FibreOy:n Äänekosken Biotuotetehtaan viranomaisprosessien sujuvoittamisesta

Yhteistyöryhmä, Elina Linnove

Helsinki 2015

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 21 | 2015
Ympäristöministeriö

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö / Marianne Laune
Kansikuva: Antti Viitala

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2015

ISBN 978-952-11-4453-0 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

SISÄLLYS

1 Johdanto	7
2 Käytännön kokemuksia pilotista	9
2.1 YVA-prosessi	9
2.2 Ympäristö- ja vesiluvat	12
2.3 Kaavoitus.....	16
2.4 Purku- ja rakennusluvat.....	17
2.5 Kemikaalilainsäädäntöön perustuva luvitus	18
2.6 Muut viranomaisprosessit	18
3 Hyviä käytänteitä lupaprosessin sujuvoittamisessa	19
4 Hankkeessa kohdatut haasteet/pullonkaulat	22
5 Johtopäätökset	23
5.1 Pilottihankkeen tavoitteiden toteutuminen.....	23
5.2 Merkittävimmät tekijät lupamenettelyiden sujuvoittamisessa.....	24
Liitteet	28
Liite 1: YVA-menettelyn vaiheet pilotin sujuvoittamistoimenpitein	28
Liite 2: Ympäristölupamenettelyn vaiheet pilotin sujuvoittamistoimenpitein	29
Kuvailulehti	28
Presentationsblad	29

1 Johdanto

Keväällä 2014 Metsä Group ilmoitti, että siihen kuuluva Metsä Fibre Oy valmistelee biotuotetehtaan rakentamista Äänekoskelle nykyisen sellutehtaan alueelle. Toteutus-
saan noin miljardi euroa maksava tehdas tulisi olemaan metsäteollisuuden historian suurin investointi Suomessa. Biotuotetehtas pyritään saamaan käyttöön vuonna 2017. Biotuotetehtaan sellukapasiteetti on 1,3 miljoonaa tonnia vuodessa.

Kyseessä on maailman ensimmäinen uuden sukupolven biotuotetehtas, joka mahdollistaa puuraaka-aineen jalostamisen monipuoliseksi tuotevalikoimaksi. Korkealaatuisen sellun ohella tehdas tuottaa resurssitehokkaasti bioenergiaa ja erilaisia biomateriaaleja. Selluntuotannon ympärille syntyy ainutlaatuinen yritysten muodostama biotalouden ekosysteemi. Investoinnin tulovaikutus Suomeen on yli 0,5 miljardia euroa vuosittain, ja se tarjoaa yli 2 500 työpaikkaa koko arvoketjuun. Viennin vuotuinen arvon lisäys on 0,5 miljardia euroa.

Ympäristöministeriö asetti päätöksellään 29.4.2014 nro YM019:00/2014. Metsä Fibre Oy:n suunnitellun biotuotetehtaan lupamenettelyiden pilottihankkeen yhteistyöryhmän toimikaudeksi 1.5.2014 lukien hankkeen lupamenettelyiden päättymiseen saakka.

Hankkeen päätavoitteena oli edistää lupamenettelyiden sujuvuutta. Pilottihankkeella toteutettiin näin ollen myös hallituksen 29.8.2013 tekemässä rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoitteeksi asetettua lupa- ja valitusmenettelyiden sujuvoittamista.

Biotuotetehtaan perustamisessa tarvittiin useita ympäristölainsäädäntöön perustuvia lupa- ja muita hyväksymismenettelyitä. Lisäksi menettelyihin liittyi alueen kaavoitustilanteen sekä liikenteellisten ratkaisujen toteaminen sekä tarvittavien muutosten huomioon ottaminen. Tehtaan perustaminen edellytti myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyistä annetun lain mukaista YVA-menettelyä.

YVA-menettelyssä saatuja selvityksiä pyrittiin hyödyntämään kaavoituksessa ja liikenteellisissä ratkaisuihin sekä ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin perustuvassa luvituksessa, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa rakennus- ja purkuluvissa sekä muiden säädösten, kuten kemikaalilainsäädännön mukaisessa lupaprosessissa.

Pilottihankkeen yhteistyöryhmän tehtävänä oli:

1. edistää luvanhakijan ja lupamenettelyistä vastaavien viranomaisten yhteistyötä
2. parantaa suunnitellun hankkeen lupamenettelyiden kokonaisuuden hallintaa, tehostaa tiedonkulkua keskeisten tahojen välillä ja edistää lupaprosessien etenemistä sujuvasti tavoiteaikatauluissa.
3. koota hankkeen aikana kokemuksia hyvistä käytännöistä ja julkaista niistä yhteenveto lupamenettelyiden päätyttyä.

Hankkeen vetovastuu oli Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen Ympäristö ja luonnonvarat vastuualueella. Yhteistyöryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Kari Lehtinen (Keski-Suomen ELY-keskus) ja jäsenenä

projektijohtaja Timo Merikallio (Metsä Fibre Oy),
johtaja Tarja Savea-Nukala (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto),
ympäristöneuvos Christel Engman-Andtbacka
(Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto),
ympäristölakimies Elina Linnove (Keski-Suomen ELY-keskus),
kaavoituspäällikkö Olli Kinnunen (Äänekosken kaupunki),
johtava rakennustarkastaja Arto Tavaststjerna (Äänekosken kaupunki),
lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn (Ympäristöministeriö) sekä
asiantuntija Satu Räsänen (Elinkeinoelämän keskusliitto).

Yhteistyöryhmä kokoontui kolme kertaa (20.5.2014, 25.8.2014 sekä 3.3.2015). Yhteistyöryhmän työ toteutettiin virkatyönä ja kukin organisaatio vastasi osallistujensa matkakuluista.

Raportissa on nostettu esiin pilotissa havaittuja viranomaisprosessien sujuvoittamiseen liittyviä hyviä käytänteitä, prosessien pullonkauloja ja haasteita sekä johtopäätöksiä, niin viranomaisten kuin toiminnanharjoittajan ja elinkeinoelämän esittämistä näkökulmista.

2 Käytännön kokemuksia pilotista

2.1

YVA-prosessi

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA-menettely) hankitaan tietoa hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen ympäristövaikutuksista hankkeen jatkosuunnittelun ja päätöksenteon pohjaksi. Tavoitteena on myös lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia.

Metsä Fibre Oy:n (tekstissä MF) biotuotetehtaan YVA-menettelyssä vireille tulon peruste oli YVA-asetuksen (359/2011) 6 §:n hankeluettelon kohta 5 metsäteollisuus a) massatehtaat. Menettely on kaksivaiheinen ja siinä hankkeesta vastaava laatii ensimmäisessä vaiheessa YVA-ohjelman ja toisessa vaiheessa YVA-selostuksen.

YVA-menettelyssä tarkasteltiin seuraavia vaihtoehtoja:

- VE 1: Rakennetaan uusi biotuotetehtas, jonka sellutehtaan kapasiteetti on 1,3 miljoonaa tonnia vuodessa. Sellutehtaan lisäksi biotuotetehtas-kokonaisuuteen sisältyy joitakin seuraavia laitoksia: bioöljylaitos, bioetanolilaitos, mädättämö, tuotekaasulaitos ja biohiililaitos.
- VE 2: Rakennetaan sellutehtas, jonka kapasiteetti on 1,3 miljoonaa tonnia vuodessa.
- VE 0: Nykyinen sellutehtas toimii käyttökänsä loppuun saakka.

Ensin hankkeesta vastaava (Metsä Fibre Oy) jätti YVA-lain mukaiselle yhteysviranomaiselle, Keski-Suomen ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueelle (tekstissä ELY-keskus) ympäristövaikutusten arviointiohjelman, joka on hankkeesta vastaavan laatima suunnitelma hankkeessa tarvittavista selvityksistä ja arviointimenettelyn järjestämisestä. Selvitettyään hankkeen ja sen eri vaihtoehtojen vaikutukset *arviointiohjelman* sekä siitä saadun yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta, hankkeesta vastaava laati niiden perusteella ympäristövaikutusten *arviointiselostuksen*. Myös tästä YVA-selostuksesta yhteysviranomaisen antoi lausuntonsa.

YVA-menettelyn vaiheet (Kuva 1)

Toimenpide	Suunniteltu aikataulu	Toteutunut aikataulu
YVA-OHJELMA		
Arviointiohjelman laatiminen	11/2013-5/2014	11/2013-5/2014 14.5.2014
Arviointiohjelma yhteysviranomaisille		19.5.-18.6.2014
Arviointiohjelman kuulutus	19.5.-18.6.2014	15.7.2014
Yhteysviranomaisen lausunto		
YVA-SELOSTUS		
Arviointiselostuksen laatiminen	5-8.2014	5-8.2014 20.8.2014
Arviointiselostus yhteysviranomaiselle		21.8.-19.9.2014
Arviointiselostuksen kuulutus	21.8.-19.9.2014	28.10.2014
Yhteysviranomaisen lausunto		

Kokemukset viranomaisten näkökulmasta

- YVA-yhteysviranomaisena toimineen Keski-Suomen ELY-keskuksen taholta YVA-prosessin ennakkoneuvottelut toiminnanharjoittajan ja muiden viranomaisten kanssa koettiin positiivisina ja hyödyllisinä. Ne auttoivat merkittävästi asiaan perehtymisessä, nopeuttivat asian selvitysmenettelyä ja poistivat turhia täydennyspyyntöjä.
- Eri viranomaisten yhteistyön ja tiedon kulun kannalta toiminnanharjoittajan järjestämät infotilaisuudet sekä seurantaryhmäyhteistyö sekä myös muut työryhmät (YM:n asettama yhteistyöryhmä, sidosryhmien seurantaryhmä ja ELY-keskuksen sisäinen yhteistyöryhmä ja seurantaryhmä) koettiin positiivisina ja hyvinä käytänteinä.
- Pilotin yhteydessä keskusteltiin mahdollisuudesta eri viranomaisprosessien (YVAus, kaavoitus- ja ympäristölupaprosessit) kuulutusten suorittamiseen samanaikaisesti (kts.YVA-laki 11 § 3 mom.). Tällä kertaa kuulutusten suorittaminen samaan aikaan ei onnistunut eri prosessien ominaispiirteiden erilaisuuden sekä prosessien aikataulutusten eriaikaisuuden vuoksi.
- Yhteysviranomaisen pyrki nopeuttamaan YVA-prosessia mm. valitsemalla kuulemisessa annettavien lausuntojen ja mielipiteiden antoajaksi lyhimmän mahdollisen eli 30 pv., kun YVA-lain mukaan ko. määräaika voi olla 30 – 60 päivää (YVALaki 8 ja 11 §). Lausunnonantajille ei myöskään annettu lisäaikaa.
- YVA-yhteysviranomaisen pystyi nopeuttamaan jonkin verran myös omien lausuntojensa antamisaikaa YVA-ohjelmasta ja YVA- selostuksesta, koska ELY-keskuksessa ei tuolloin ollut muita laajoja YVA-hankkeita käsittelyssä.
- Toiminnanharjoittajan panostus hankkeesta ja YVA-prosessista tiedottamiseen sekä viranomaisten suorittama tiedottaminen saivat positiivista palautetta.
- YVA-selostuksen käsittelyyn liittyvässä seurantaryhmätapaamisessa järjestetty tiimityö ympäristövaikutusten arvioinnista ja tunnistamisesta koettiin hyödylliseksi toimintamalliksi. Se nosti esiin myös uusia näkökulmia ympäristövaikutusten arviointiin.
- Hankkeen koosta johtuen hankkeen YVA oli laaja ja siinä käsiteltiin useita ympäristövaikutuksia, joista eniten keskustelua herättivät haitalliset vaikutukset vesistöön (päästöt ja mahdolliset kalastovaikutukset), melu ja liikenteelliset vaikutukset (liikenteellisten määrrien kasvu, raskaat ajoneuvot ja tiestön kunto ja kestävyys) sekä vaikutukset puun tuotantoon ja korjuuseen (mm. huoli kestävän metsätalouden periaatteiden toteutumisesta ja vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen).
- ELY-keskuksen ja AVI:n mielestä keskinäinen lupaviranomaisen ja valvojan yhteistyö jo YVA-prosessin aikana auttoi molempia viranomaisia perehtymään luvanvaraiseen hankkeeseen jo ennen lupahakemuksen käsittelyä. Lupaviranomaisen ei anna YVA-vaiheessa lausuntoja hankkeesta. Pilotissa AVI antoi kuitenkin muutaman kommentin YVA-selostuksesta,
- Huolellinen YVA-ohjelman ja selostuksen valmistelu sekä laaja tiedottaminen lienee vähentänyt mahdollisia valituksia ympäristöluvasta.

Toiminnanharjoittajan kokemukset

- YVA-prosessi käynnistyi ripeästi ja sujui hyvin yhdessä viranomaisen (ELY-keskus) kanssa. Hankkeen esittely toteutettiin lähes välittömästi projektin julkistamisen jälkeen. Toiminnanharjoittaja oli aloittanut valmistelemaan ympäristövai-
kutusten arviointiprosessia vuoden 2013 viimeisellä neljänneksellä. Lisäksi toiminnanharjoittaja rajasi yhteysviranomaisen kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella YVA:n laajuutta lainsäädännön sallimalla tavalla. YVAN ohjelmavaiheen ja selostusvaiheen kuulutusajat olivat lyhimpiä lain sallimia. Lausunnon antajat järjestivät omia aikataulujaan siten, että lausunnon annot onnistuivat lyhyessä määräajassa.
- YVA-prosessin aikana pidettiin Äänekosken kaupungintalolla kaksi yleisötilaisuutta. Nämä tilaisuudet näytettiin myös suorana biotuotetehdas-sivuilla. Biotuotetehdas.fi- sivustolla viestitään hankkeen merkittävistä asioista. Sivustolla on tietoa mm. hankkeesta, YVA-prosessista ja - aikataulusta. Sidosryhmä tarpeisiin tuotettiin myös esite, jossa kiteytettiin pääkohdat hankkeen YVA-arviointiprosessin etenemisestä ja YVA-menettelyn merkityksestä. Esitettä jaettiin projektiin liittyvissä yleisötilaisuuksissa ja Äänekosken kaupungintalolla.
- YVA-prosessi oli kokonaisuutena hyvin onnistunut, ripeä, yhdessä sovittu tavoiteaikataulu piti, YVA-selostuksesta saatiin yksi mielipide, mutta mielipiteen antaja ei lopulta valittanut ympäristöluvasta. Toiminnanharjoittaja katsoo, että vaikka YVA- ja lupaprosessit vietiin läpi nopealla aikataululla, oli ympäristöluvan määräyksissä otettu riittävässä määrin huomioon YVA-prosessissa esille tuodut asiat.

Ympäristö- ja vesiluvat

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 27 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava ympäristölupa.

Biotuotetehtaan toiminta on luvanvaraista ympäristönsuojelulain 27 § ja ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukoiden 1 ja 2 nojalla:

- sulfaattiselutehdas taulukko 1, kohta 1a
- kaasutuslaitos taulukko 1, kohta 5a
- jätevedenpuhdistamot taulukko 2, kohta 13d,
- mädättämö taulukko 2, kohta 13f
- terveydelle ja ympäristölle vaarallisten nestemäisten kemikaalien varasto, taulukko 2, kohta 5e

Ympäristönsuojelulain 27 §:n ja ympäristönsuojelulain liitteessä 1, taulukossa 1 luetellut laitokset ovat ympäristönsuojelulain 7 luvun mukaisia direktiivilaitoksia. Direktiivilaitoksia ovat sulfaattiselutehdas ja kuoren kaasutuslaitos.

Länsi- ja Sisä -Suomen aluehallintovirasto (tekstissä AVI) myönsi Metsä Groupin Äänekoskelle suunnitteilla olevalle biotuotetehtaalte ympäristöluvan ja vedenottoluvan 28.1.2015. Lupamenettelyyn sovellettiin uutta 1.9.2014 voimaan tullutta ympäristönsuojelulakia (527/2014) sekä vesitalousluvan osalta vesilain perusteita.

Ympäristölupa annettiin Metsä Fibre Oy:n biotuotetehtaalte, kuoren kuivaukselle ja kaasutuslaitokselle, mädättämölle, integraatissa syntyville jätevesille, Äänekosken kaupungin yhdyskuntajätevesien yhteiskäsittelylle ja Metsä Board Oy:n jätevedenpuhdistamolle. Luvan mukaan biotuotetehtaan jätevedenpuhdistamolle voidaan johtaa myös Äänekosken yhdyskuntajätevedet.

Lupapäätös on syksyllä 2014 voimaan tulleen uuden ympäristönsuojelulain ja Euroopan komission hyväksymien parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden (BAT-päätelmien) mukainen. Biotuotetehtaan ympäristö- ja vedenottoluvassa on myönnetty myös aloituslupa, jonka perusteella toiminta voidaan aloittaa mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

Lupaprosessin vaiheet (Kuva 2)

Toimenpide	Suunniteltu aikataulu	Toteutunut aikataulu
Biotuotetehdashankkeen ensiesittely ympäristölupaviranomaiselle		7.5.2014
Ympäristölupahakemus AVI:iin	10.9.2014	11.9.2014 (vireille)
Vesilain vedenottolupahakemus AVI:iin	19.9.2014	23.9.2014 (vireille)
AVI:n tarkastus (ELY-keskuksen edustajat mukana)	29.9.2014	29.9.2014
Ympäristö- ja vedenottoluvan täydennykset (useita täydennyksiä myöhemmin)		2.10.2014
Ympäristö- ja vedenottoluvan lupahakemuksen kuulutus	22.9.-22.20.2014	14.10.-13.11.2014
Valvojan (ELY-keskuksen) lausunto ympäristölupahakemuksesta AVI:lle		4.11.2014
MF:n vastineet lausuntoihin ja mielipiteisiin	30.10.2014	30.11.2014
Ympäristö- ja vedenottoluvan antaminen	23.1.2015	28.1.2015

Kokemukset viranomaisnäkökulmasta

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (ympäristölupaviranomainen)

- Kaikkiaan pilottiin liittyviä lupahakemuksia oli käsitellyssä (vielä tulevat asiat mukaan lukien), yhteensä noin kymmenkunta. Ne koskivat sellutehdasta ja jätevesien puhdistusta, kahden jätevedenpuhdistamon jatkoaikahakemuksia, vedenottoa, teollisuusjätteen käsittelyaluetta, energiantuotantoa, siltaa ja rantojen täyttöjä.
- Hakija esitti toivomuksen kiireellisestä käsittelystä yhteiskunnallisesti erittäin merkittävän investointihankkeen vuoksi. Lupahakemus oli hyvä ja tarvittavat täydennykset saatiin nopeasti.
- Ympäristöluvan käsittelyaika oli noin 5 kk ja vesitalousluvan käsittelyaika noin 4 kk. Kaavoitus- ja YVA-prosessien nopeus mahdollistivat myös nopean lupakäsittelyn.
- Ennakkoneuvottelumenettelyä käytettiin sellutehtaan ja vedenottoluvan käsittelystä. Lupaviranomainen sai nopeasti jo ensimmäisten neuvottelujen perusteella hyvän yleiskäsityksen hankkeesta. Lupahakemusten täydennyksiä tuli ensimmäisten täydennysten (2.10.2014 saatujen) lisäksi useita. Kiireestä ja hankkeen suuresta koosta johtuen hankkeen yksityiskohdat tarkentuivat lupaprosessin aikana paljon. Lupahakemukseen ei kuitenkaan tullut niin suuria ja merkittäviä muutoksia, että olisi jouduttu uudelleen kuuluttamiseen. Vedenottoluvan yhteydessä muutettiin myös vesivoimalaitosta koskevaa päätöstä viran puolesta.
- Yhteistyö toiminnanharjoittajan kanssa sujui hyvin. Toiminnanharjoittaja on ollut erittäin asiantunteva, sitoutunut, aktiivinen ja omannut poikkeuksellisen hyvät resurssit ja valmiudet lupaprosessin hoitamiseen. Varsinaisessa päätöksen laatimisvaiheessa (marras-tammikuu) yhteydenpito lupaviranomaisen ja hakijan välillä oli viikottaista. Tämä vaihe oli lupaviranomaisen näkökulmasta onnistunut ja hyödyllinen.
- Ympäristönsuojelulain (527/2014) 1.9.2014 voimaan tulleet muutokset aiheuttivat lupaprosessiin lisähaasteita. Lisäksi sellutehtaan lupapäätös oli ensimmäinen päätös, jossa sovellettiin massa- ja paperiteollisuuden BAT-päätelmiä, jotka on julkaistu 30.9.2014.
- AVI:ssa asioiden käsittelystä oli laaja kokoonpano, jonka työnjako oli selvä kunkin erityisasiantuntemuksen mukaan. Henkilöiden sijainti samalla paikkakunnalla ja jatkuva sujuva keskusteluyhteys ja yhteistyö kokoonpanon jäsenten kesken helpottivat työtä. Lisäksi eri lupien käsittely, niissä huomioitavat asiat ja koordinointi pystyttiin hallitsemaan hyvin käyttämällä samoja henkilöitä eri asioiden kokoonpanoissa.
- Tiedotusvälineiltä tuli yhteydenottoja poikkeuksellisen runsaasti koko prosessin ajan. Luvanhakijan oma aktiivinen tiedotus helpotti.
- AVI korostaa, että YVA selvitykset ovat hyvin yleisellä tasolla eivätkä ole riittäviä tarkempaan lupaprosessiin. Niiden avulla saa yleiskäsityksen hankkeesta. Lupaviranomainen ei yleensä lainkaan lausu YVAsta. Biotuotetehdaspilotissa lupaviranomainen kuitenkin antoi muutamia kommentteja silmällä pitäen tulevaa lupaprosessia ja sen vaatimuksia.
- AVI:n näkemyksen mukaan ympäristöluvan ja YVA:n kuuluttaminen samanaikaisesti on haasteellista eikä välttämättä nopeuta ympäristölupaprosessia. Sen sijaan useampi hanketta koskeva lupa-asia kuulutettiin yhtä aikaa. Kuuluttamisessa hyödynnettiin sähköistä menettelyä, jolloin mm. keskeisimmät hakemusasiakirjat olivat nettisivuilla kaikkien saatavilla. Kuulutusten yhteydessä muutamien tahojen pyysivät lisää aikaa lausuntojen antamiselle, mutta lisäaikapyyntöihin ei suostuttu.
- Lupaviranomaiselle ison asiakokonaisuuden luvittaminen erittäin lyhyessä ajassa oli haasteellista.

Keski-Suomen ELY-keskus (valvontaviranomainen)

- YVA-prosessin läpikäynti ja erityisesti viranomais- ja sidosryhmäyhteistyö sen aikana auttoivat perehtymään niihin asiakohtiin, joihin ELY-keskus ympäristöluvan valvojana kiinnitti huomiota lupahakemuksesta antamassaan lausunnossa.
- YVA-menettelyn kautta ELY-keskus pystyi hyödyntämään YVA-menettelyssä saamaansa tietoa ympäristölupaprosessissa, mm. keskustellessaan toiminnanharjoittajan ja AVI:n kanssa. Lisäksi ELY-keskus pystyi nostamaan esiin niitä ympäristövaikutuksia joita ympäristölupaprosessissa oli tarpeen vielä tarkentaa lisäselvityksillä.

Toiminnanharjoittajan kokemukset

- Lupaprosessi käynnistyi jo useita kuukausia ennen ympäristö- ja vesiluvan vireillepääntä ennakkoneuvotteluilla toukokuun alussa. Ympäristölupaprosessin aikana käytiin ennakkoneuvotteluita kaksi kertaa aluehallintovirastossa. Lupaviranomainen seurasi myös YVA-prosessin kulkua ja YVA-ohjelman ja -selostuksen sisältöä sekä kävi ennakkoneuvotteluja ELY-keskuksen kanssa. Nämä kaikki johtivat siihen, että luvan käsittelijät olivat hyvin perehtyneitä hankkeeseen jo ennen lupahakemuksen jättämistä ja näin edellytykset luvan nopealle käsittelylle ja luvan antamiselle olivat olemassa. Toiminnanharjoittaja oli varautunut olemaan AVI:n tavoitettavissa lähes välittömästi, jolloin vastaukset epäselvyyksiin pystyttiin antamaan prosessin aikana erittäin nopealla aikataululla. AVI:n kanssa etukäteen keskusteltu tavoiteaikataulu piti hyvin. Kuulutusten osalta viranomaisen käyttämät varoajat ennen lupahakemuksen ja lupapäätöksen julkiseksi tuloa (7 vrk) ovat yllättävän pitkät ja hidastavat prosessin loppuosaa tarpeettomasti.
- Toiminnanharjoittajan mielestä annetut lupamääräykset ovat selkeät ja hyvin perustellut. Päätöksessä on noudatettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU mukaisia parhaita käytettävissä olevia tekniikoita (BAT) koskevia massan, paperin ja kartongin tuotannon päätelmiä. Lupapäätöksessä annetut selvitysveloitteet täydentävät hakemuksessa esitettyjä vesistövaikutuksia. Lupahakemuksesta oli jätetty 21 mielipidettä, joiden sisältö otettiin huomioon perustellusti ympäristöluvassa. Ympäristöluvasta tehtiin kaksi valitusta, mutta muistuttajat eivät siitä valittaneet. Vaasan hallinto-oikeus jätti valitukset tutkimatta muotovirheiden vuoksi (toisessa valittaja ei ollut asianosainen ja toinen valitus oli tehty liian myöhään).
- Lupapäätöksessä annettiin myös lupa aloittaa toiminta muutoksen hausta huolimatta ja sitä koskeva vakuus myönnettiin hakemuksen mukaisesti.

YVA:n ja ympäristölupamenettelyn vaiheet

Tässä raportissa on pilotin kahden keskeisen prosessin, YVA- ja ympäristölupamenettelyiden lakisääteiset ja vallitsevan hallintokäytännön mukaiset vaiheet kuvattu taulukoissa 1 ja 2 (s.7 ja 10). Seuraavalla sivulla olevassa taulukossa on lisäksi kuvattu sekä YVA-prosessin että ympäristölupaprosessin lakisääteiset (sininen väri) vaiheet täydennettynä vapaamuotoisilla menettelyillä (vihreä väri). Lisäksi kaikissa taulukoissa on kuvattu toimenpiteiden tavoiteaikataulut ja miten ne toteutuivat. Kuvaus ei kata kaikkia esim. tiedotukseen, täydennyksiin ja asiantuntijoiden yhteistyöhön liittyviä vaiheita.

YVA - menettelyyn ja ympäristölupaprosessiin liittyvät vaiheet ja aikataulu yhdistettynä (Kuva 3)

Toimenpide	Suunniteltu aikataulu	Toteutunut
MF:n biotuotetehtaan ympäristövaikutusten arviointiohjelman (YVA) laatiminen	11/2013-5/2014	11/2013-5/2014
Ensimmäinen yhteydenotto Äänekosken biotuotetehdashankkeesta viranomaisille		24.4.2014
YM:n päätös pilottihakkeen käynnistämisestä lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi		29.4.2014
Biotuotetehdashankkeen esiesittely YVA-yhteysviranomaiselle (KESELY:lle)		30.4.2014
Biotuotetehdashankkeen esiesittely ympäristölupaviranomaiselle (LSSAVI:lle)		7.5.2014
Ennakkoneuvottelun valmistelupalaveri (ELY-keskuksen Y- ja L-vastuualueen edustajat)		8.5.2014
Ennakkoneuvottelu (YVA-yhteysviranomaisen ja MF)		14.5.2014
Arviointiohjelma yhteysviranomaisille		14.5.2014 (vireille)
Arviointiohjelman kuulutus	19.5.-18.6.2014	19.5.-18.6.2014
MF-pilotin yhteistyöryhmän 1. kokous YM:ssä		20.5.2014
MF:n sidosryhmistä ja viranomaisista kokoaman seurantar ryhmän kokous 1. kokous ELY:ssä		22.5.2014
MF:n järjestämä tiedotustilaisuus biotuotetehtaasta ja sen YVA:sta (lausuntovaihe) Äänekoskella		22.5.2014
ELY-keskuksen vastuualueiden yhteisen seurantar ryhmän 1. kokous ELY:ssä		2.6.2014
YVA-yhteysviranomaisen ja MF:n neuvottelu ELY:ssä		25.6.2014
Yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta		15.7.2014
Arviointiselostuksen laatiminen	touko – elokuu 2014	elokuussa
MF:n sidosryhmistä ja viranomaisista kokoaman seurantar ryhmän kokous 2. kokous ELY:ssä		12.8.2014
Arviointiselostus yhteysviranomaiselle		20.8.2014 (vireille)
Arviointiselostuksen kuulutus	21.8.-19.9.2014	21.8.-19.9.2014
MF-pilotin yhteistyöryhmän 2. kokous YM:ssä		25.8.2014
MF:n järjestämä tiedotustilaisuus biotuotetehtaasta ja sen YVA:sta (selostusvaihe) Äänekoskella		1.9.2014
AVI:n ja ELY:n videoneuvottelu YVA-selostuksesta ja ympäristölupasiasta		2.9.2014
AVI:n ja MF:n ennakkoneuvottelu ennen ympäristölupahakemuksen jättämistä		2.9.2014
Ympäristölupahakemus AVI:iin	10.9.2014	11.9.2014 (vireille)
AVI:n ja ELY:n neuvottelu YVA:n ja ympäristölupahakemuksen käsittelyn aikatauluista		23.9.2014
Vesilain vedenottolupahakemus AVI:iin	19.9.2014	23.9.2014 (vireille)
AVI:n tarkastus (ELY-keskuksen edustajat mukana)	29.9.2014	29.9.2014
YVA-yhteysviranomaisen edustajan käynti tehdasalueella		1.10.2014
Ympäristö- ja vedenottoluvan täydennykset (useita täydennyksiä myöhemmin)		2.10.2014
Valvojan (ELY-keskuksen) sisäinen asiantuntijapalaveri ympäristölupahakemuksen lausuntovalmistelusta		3.10.2014
Ympäristö- ja vedenottoluvan lupahakemuksen kuulutus	22.9.-22.20.2014	14.10.-13.11.2014
Valvojan (ELY-keskuksen) lausunto ympäristölupahakemuksesta AVI:lle		4.11.2014
Neuvottelu ympäristölupaprosessiin liittyvistä kysymyksistä (AVI ja MF)	27.10.2014	18.11.2014
YVA-yhteysviranomaisen lausunto (YVA-selostuksesta)	28.10.2014	28.10.2014
MF:n vastineet lausuntoihin ja mielipiteisiin	30.10.2014	30.11.2014
Neuvottelu ympäristölupaprosessiin liittyvistä kysymyksistä (AVI ja MF)		30.11.2014
Lupapäätöksen antamiseen liittyvät yksittäiset kysymykset keskustelu (AVI ja MF)	2.12.2014	2.12.2014
Ympäristö- ja vedenottoluvan antaminen	23.1.2015	28.1.2015
Muutoksenhaku aika ympäristölupa		29.1.-27.2.2015
Ympäristöluvan ehtojen läpikäynti: valvoja (ELY) ja toiminnanharjoittaja (MF)		17.3.2015
Valituksia 2 kpl Vaasan hallinto-oikeuteen		
Vaasan hallinto-oikeuden päätös, annettu		26.3.2015
Vaasan hallinto-oikeuden päätös lainvoimainen		27.4.2015

Kaavoitus

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 51 ja 54,4 §:n nojalla toteutettiin Teräväniemen asemakaavan ja Paperitehtaan asemakaavan muutos ja laajennus.

Tulevan biotuotetehtaan alueella oli voimassa vuonna 1983 vahvistettu tehtaan rakentamisen mahdollistava asemakaava (oikeusvaikutteista yleiskaavaa ei ole). Pienialaisella asemakaavan muutoksella luotiin edellytykset uuden tehtaan raaka-ainekuljetuksia varten tarpeellisen sillan rakentamiselle. Samassa yhteydessä asemakaavaa laajennettiin tehtaan jätevesien puhdistamiseen ja jätteiden käsittelyyn liittyvien alueiden osalta.

Biotuotetehdashankkeen asemakaavan aikataulu (Kuva 4)

Toimenpide	Toteutunut aikataulu
Vireillepanopäätös, kaupunginhallitus	9.6.2014
Aloituvaiheen viranomaisneuvottelu ELY-keskuksessa (Keski-Suomen ELY-keskus, Keski-Suomen museo ja Keski-Suomen liitto)	17.6.2014
Valmisteluvaiheen kuuleminen ja lausuntopyynnöt (yksi mielipide, viisi lausuntoa)	29.8. – 12.9.2014
Ehdotusvaiheen nähtävilläolo ja lausuntopyynnöt (ei muistutuksia, yhdeksän lausuntoa)	28.10. – 28.11.2014
Asemakaavaehdotuksen hyväksyminen, kaupunginvaltuusto	26.1.2015
Asemakaava lainvoimainen (ei valituksia)	10.3.2015

Kokemukset viranomaisnäkökulmasta

- Teollisuuskaavalla kaavoitettiin silta, kaatopaikka ja Teräväniemen jätevedenpuhdistamo.
- Kaavallisten lähtökohtien selvittäminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa toiminnanharjoittajan ja kaupungin toimesta on omalta osaltaan luonut edellytykset hankkeen toteuttamiselle. Myös yhteistyö kaavoitustyötä valvovan viranomaisen (ELY-keskus) kanssa on suoritettu jo varhaisessa vaiheessa avoimen keskustelun periaatteella.
- Hankkeen edellyttämä asemakaavan laatiminen on pystytty tekemään poikkeuksellisen nopeassa aikataulussa (kaavaprosessin kesto 7,5 kk). Onnistumisen lähtökohtana on ollut kaavoitusmenettelystä ja aikataulutavoitteesta sopiminen aikaisessa vaiheessa (toiminnanharjoittaja vastasi kaavoituskustannuksista).
- Kaupungin hallintosäntö (kaavoitus kaupunginhallituksen alaisuudessa) ja viranomaisten nopeat vastaukset lausuntopyyntöihin ovat mahdollistaneet kaavan nopean hallinnollisen käsittelyn. Myös kaavoituksessa avoin tiedottaminen on ollut keskeisessä asemassa.
- Kaavoituksen kannalta pilottihankkeen yhteistyöryhmä on toiminut tiedonvälitysforumina eri lupaviranomaisten välillä. Seurantaryhmäyhteistyö ei sinänsä ole merkittävästi helpottanut tai nopeuttanut kaavaprosessia, mutta ajantasainen tieto eri lupaprosessien vaiheista on koettu hyödylliseksi.

Toiminnanharjoittajan kokemukset

- Kaavakysymysten käsittelyssä Äänekosken kaupungilla ja Metsä Groupilla on pitkät perinteet sujuvasta yhteistyöstä. Hankkeen julkistamisen jälkeen keväällä 2014 kaavalliset lähtökohdat käsiteltiin ripeästi. Kesällä 2014 kaupunki käynnisti kaavan vaatimat viranomaisprosessit nopeasti. Kaavan laatimisen suunniteluresurssit kytkettiin hankkeeseen sujuvassa yhteistyössä maanomistajan ja kaupungin kesken. Kaupungin johdolla toteutettu kaavaprosessi oli hallittu ja nopea. Kaavan laatijaksi valitun konsultin ammattitaito ja sitoutuminen hankkeeseen oli myös tärkeä edellytys onnistumiselle.
- Toiminnanharjoittaja tiedotti kaavoitusprosessin alkamisesta biotuotetehdas.fi sivustolla.
- Pääosassa tehdasalueesta oli voimassa oleva asemakaava, joten hanke ei vaatinut koko laitosalueen kaavoittamista ja raskasta kaavoitusprosessia. Kaavallisten lähtökohtien määrittäminen ja mm. kaavoitusprosessi olivat pilottihankkeessa hyvin hallittuja ja nopeita.

2.4

Purku- ja rakennusluvut

Uuden biotuotetehtaan rakentaminen vaati ensin vanhan tehtaan purkamista. Rakennusten purkamis- ja rakennuslupaprosessit perustuivat maankäyttö- ja rakennuslain 125 ja 127 §:iin.

Kokemukset viranomaisnäkökulmasta

- Hankkeessa toiminnanharjoittaja ja Äänekosken kaupungin rakennusvalvonta keskustelivat etukäteen rakentamistoimien toteutusjärjestyksestä (mukana mm. rakennusvalvontaviranomainen, palo- ja pelastustoimi, toiminnanharjoittaja, arkkitehti, suunnittelijat). Rakennuslupaprosessissa suunnittelu ja aikataulutus auttoivat töiden tekemistä järkevästi ja oikeassa järjestyksessä.
- Purkamislupaprosessi eteni varsin jouhevasti. Lupapäätökset tehtiin 3,5 viikon kuluttua purkamislupahakemusten jättämisestä.
- Rakennuslupaprosessi on käynnistetty ja sen osalta ennakkoneuvotteluja on pidetty kaksi kappaletta (9/2014 ja 2/2015).
- Rakennusvalvonnan näkökulmasta lupaprosessin sujuvoittamisen ydinkohta on oikea aikainen tietojen vaihto sekä ennakkoneuvottelut jo ennen suunnitteluvaihetta ja sen aikana rakennushankkeeseen ryhtyvän, eri suunnittelijoiden sekä varsinkin palo- ja pelastusviranomaisen kesken.
- Rakennuslupien tarve tulisi aikatauluttaa, jotta lupien käsittely voidaan tehdä niiden kiireellisyysjärjestyksessä.

Toiminnanharjoittajan kokemukset

- Purkuluvan osalta prosessi sujui hyvin ja sovitun aikataulun mukaisesti. Rakennusluvan osalta prosessi käynnistyy kevään 2015 kuluessa. Äänekosken kaupungin kanssa pidetyt ennakkoneuvottelut ovat olleet hyödyllisiä ja informatiivisia.
- Äänekosken kaupunki on määrännyt rakennuslupa-asiat yhden viranhaltijan tehtäväksi valituskelpoisin päätöksin. Tämä nopeuttaa rakennuslupien käsittelyä.
- Lupien käsittelyä nopeuttaa myös se, että rakennuslupia koskeva dokumentointi voidaan hoitaa sähköisesti.

Kemikaalilainsäädäntöön perustuva luvitus

Biotuotetehtaan tulee täyttää kemikaaliturvallisuuslaissa (390/2005) asetetut vaatimukset tuotantolaitoksen suunnittelulle ja rakentamiselle sekä vaarallisten kemikaalien käsittelylle ja varastoinnille.

Kokemukset viranomaisnäkökulmasta

- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES) kertoi, että toiminnanharjoittaja tulee hakemaan kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) mukaista lupaa vasta, kun hankkeen investointipäätös on tehty ja muutoinkin sillä on käytettävissä hakemiseen tarvittavat tiedot. Näin ollen ympäristö- ja kemikaalilupien yhteensovittamiseen tai mahdollisten rajapintojen tarkasteluun ei ole ollut mahdollisuutta tämän lupaprosessin aikana. Ympäristöluvassa onkin asianmukaisesti viitattu kemikaalien käytön ja varastoinnin osalta siinä noudatettavaan kemikaaliturvallisuuslakiin.

Toiminnanharjoittajan kokemukset

- Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) mukainen lupa tullaan hakemaan myöhemmin vuonna 2015.

Muut viranomaisprosessit

Muita viranomaisprosesseja ovat mm. seuraavat:

- Uuden sähkölinjan, 110 kW linjan hankelupa; jätetty joulukuussa 2014 Energiavirastolle
- Lentoestelupa, hakemus Trafille.
- Kasvihuonekaasujen päästölupahakemus (päästökauppalupa) Energiavirastolle.

Näissäkin prosessissa eri tahojen kanssa pidetään tarvittaessa ennakkoneuvotteluja ennen hakemuksen jättämistä käsittelyyn.

3 Hyviä käytänteitä lupaprosessin sujuvoittamisessa

1. Ennakkoneuvottelut / keskustelut viranomaisten kanssa ennen prosessien alkua:

Hankkeen tai lupahakemuksen esittely ja alustavat keskustelut

- YVA-menettelyssä: keskustelu ELY-keskuksen asiantuntijoiden / yhteysviranomaisen kanssa
- Ympäristölupa: keskustelu aluehallintoviraston (AVI) kanssa
- Kaavoituksessa kunnan maankäyttöviranomaisen kanssa (esim. tarvittavien kaavamuutosten selvittäminen)
- Rakennus- ja purkulupien osalta kunnan rakennusvalvonnan kanssa
- (mm. pääsuunnittelijan ja muiden suunnittelijoiden yhteydenpito rakennusvalvontaan)
- Yhteydenpito palo- ja pelastusviranomaiseen mahdollisimman varhain
- Keskustelu TUKESin kanssa.

Ennakkoneuvottelut auttavat kaikkien tarvittavien lupien ja muiden viranomaismenettelyiden tunnistamisessa; merkittävässä hankkeissa haasteena on luvituksen monialaisuus (mm. kaavoitusmenettelyt, ympäristö- ja rakennusluvut, jätevedenpuhdistamoiden luvitus, PIMA - ilmoitukset, TUKESin ja Trafain luvat).

2. Aikataulujen yhteensovittaminen, aikataulusta sopiminen ja siihen sitoutuminen

Pilotissa havaittiin, että eri viranomaisprosessien järjestyksen yhteensovittaminen sekä sitoutuminen yhteiseen aikatauluun mahdollisuuksien mukaan on tarpeellista. Pilotissa hankkeesta vastaava osasi hahmottaa tarvittavat lupaprosessit ennakkoneuvottelujen avulla, ja laati kokonaisuudesta tiukan prosessien tavoiteaikataulun. Tavoiteaikataulu sovitettiin yhteen viranomaisten tavoitteiden kanssa.

3. Asiantunteva, huolellinen valmistelu

- Asiantunteva ja huolellinen konsulttivalmistelu; hankkeesta vastaava oli aloittanut hankkeen valmistelun riittävän ajoissa (puolivuoti ennen viranomaisprosessien alkua).
- YVA-ohjelman ja -selostuksen sekä lupahakemuksen valmistelu
- laadukkaat ja kattavat selvitykset (luonto- ja meluselvitykset yms.)
- YVA-selvitysten laadukkuus ja syvällisyys edistävät niiden käytettävyyttä muissa viranomaismenettelyissä (esim. ympäristölupamenettelyssä). Lisäksi laadukkaat selvitykset saattavat ehkäistä selvitysten riittämättömyyteen perustuvien valitusten tekemistä.
- Hankkeesta vastaavan kattavat ja laadukkaat asiakirjat sujuvoittavat ja nopeuttavat myös viranomaisvalmistelua asiassa, mm. täydennyspyyntöjen määrä vähenee.

4. YVA:n nopea liikkeelle lähtö ja välitön kuuluttaminen.

Ei odotettu pelkästään virallisia lausuntoja, vaan otettiin viranomaisten kommentteja vastaan jatkuvaluonteisesti.

5. Ennakkokommentit: ELY-keskuksen eri vastuualueiden asiantuntijat kommentoivat YVA-ohjelmaluonnoksesta ennen sen virallista jättämistä yhteysviranomaiselle, jolloin ohjelmaluonnoksen täydentäminen tarvittavilta osin nopeutui.

6. AVI:n kommentit: Myös AVI tutustui aiemmista käytännöistä poiketen YVA-selostukseen ja antoi siitä kommentit.

7. Lausunnot välittömästi tiedoksi hankkeesta vastaavalle: Yhteysviranomainen lähetti ohjelmaa koskevat lausunnot Metsä Fibrelle (konsultille) sitä mukaa kun ne saapuivat. Näin hankkeesta vastaava pääsi heti muokkaamaan YVA-aineistoa (mm. tarvittavia selvityksiä) lausunnoissa kommentoiduilta osin.

8. Laaja ja avoin osallistaminen

- Kuuleminen ja lausuntopyynnöt
- Viranomaisten lausunnoissa yhteinen, nopeutettu aikataulu (ei lisäaikoja).
- Tiedotustilaisuudet (yleisötilaisuudet ja sidosryhmätilaisuudet: mm. Kaupakamarin tilaisuus)
- Hankevastaavan kokoama seurantaryhmä (alueelliset ja paikalliset sidosryhmät, sidosryhmäyhteistyö)
- Kansalaisia askarruttavien kysymysten selvittäminen (esim. lehtikirjoitukset, SOME) -> vaikutus luvitukseen sekä mahdollisten valitusten vähenemiseen.
- Hankkeesta vastaavan ja sidosryhmien tapaamiset (esim. ensimmäinen kontakti asukkaisiin YVA-ohjelmasta kuultaessa toukokuun lopussa sekä paikallisen luonnonsuojeluliiton edustajien tapaaminen).

9. Laaja ja avoin tiedottaminen

- Viestintäsuunnitelma
- Internet-sivut (MF ja keskeiset viranomaiset)
- YVA:ssa hyvä vuorovaikutusprosessi
- YVA-menettelyn ja kuulemisen sujuvuus
- Avoin keskustelu YVA-yhteysviranomaisen (ELY-keskuksen) kanssa
- Media-näkyvyys (lehdistö, TV, radio, internet (mm. biotuotetehdas.fi -sivusto) ja SOME sekä
- Tehtaan historia mukana tiedotuksessa.

10. Hakemusasiakirjojen täydennystarpeen vähentäminen ja nopea täydennysten toimittaminen

- Ennakkotapaamiset viranomaisten kanssa (ohjaus, neuvonta)
- Selvitysten laadukkuus ja kattavuus ja jo olemassa olevien selvitysten hyödyntäminen
- Toiminnanharjoittajan ROAD MAP (selvitys tarvittavista täydennyksistä)
- AVI:n kommentteja MF:lle jo ennen ympäristölupahakemuksen vireille saattamista siitä, mistä kysymyksistä tarkempia tietoja todennäköisesti tarvitaan (pilotissa mm. kalasto-, kalatalous- ja virkistyskäyttökysymykset)

11. **Sähköiset asiointikäytännöt** viranomaisissa sujuvoittivat toiminnanharjoittajan ja viranomaisten yhteydenpitoa (mm. asiakirjojen täydentämistä ja asiakirjamateriaalin hallintaa) sekä edistivät viranomaisten yhteistyötä (esim. nopeuttivat lausuntojen antoa). Myös tiedottamisessa digitalisaatiosta oli apua.
12. **Monipuolisen asiantuntijaosaamisen turvaaminen** ELY-keskuksen ja AVIn käsitteilyprosesseissa sekä tarvittavat luvitustekniset järjestelyt (mm. jätehuoltoalueen tarkistuslupahakemuksen erottaminen muusta kokonaisuudesta).
13. **Uusi metsäteollisuuden BAT** (julkistettu syksyllä 2014); ympäristölupahakemus mahdollisimman pitkälle BAT:n mukaisesti.
14. **Luonnon monimuotoisuustekijöiden ottaminen huomioon** (luontoselvityksiin panostaminen)
15. **Kestävän metsätalouden pelisääntöjen avaaminen** (Raaka-ainehankinnoilla tulee olemaan huomattavat vaikutukset metsään, metsätalouteen ja luonnon olosuhteisiin)
16. **Valitusten minimointi** (huolellinen valmistelu ja hankkeesta tiedottaminen; hyvä viestintä sekä mahdollisten aikaisempien valituskohteiden tunnistaminen ja ennakointi).
17. **Yhteistyöverkostojen tunnistaminen ja hyödyntäminen** (sidosryhmäyhteistyö)
 - ELY-keskusten Y-vastuualueiden verkostot
 - ELY-keskusten ja AVI:en verkostot
 - Keski-Suomen ELY-keskuksen sisäiset asiantuntijaverkostot
 - AVI:en ympäristölupavastuualueiden yhteistyöverkostot
 - Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) ja YM:n järjestämät Aluefoorumit (sidosryhmien verkostotapaamiset)
18. **Viranomaisten tiivis yhteistyö (prosessin sisällä ja eri prosessien välillä)**
 - Tiedonkulun varmistaminen
 - YVA- ja lupaprosessien kuulutusten yhdistäminen mahdollisuuksien mukaan
 - Yhteistyö- ja seurantaryhmät (mm. ELY-keskuksen vastuualueiden kesken sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten välillä)
19. **Muista hankkeista saatavien toimintamallien ja kokemusten hyödyntäminen**
 - AVI:en toimintamalliryhmät (mm. mallilupamääräykset)
 - Aluefoorumeissa ideoidut hyvät käytänteet

4 Hankkeessa kohdatut haasteet/ pullonkaulat

Pilotin aikana yhteistyöryhmä sai pohdittavakseen miten seuraavista haasteista selvitään:

- 1. Tiukka tavoiteaikataulu:** Ympäristöluvan saaminen vuonna 2015, sekä sitä ennen YVAuksen ja kaavoituksen toteutus loivat paineita. Samoin kaikkien viranomaisprosessien läpivienti tehtaan suunniteltuun käynnistämisaikaan, vuoteen 2017 mennessä.
- 2. YVA-selvitysten hyödynnettävyys muissa viranomaisprosesseissa** (kaavoitus, ympäristöluvat ja muut luvat). Ongelmana oli yksityiskohtaisten, toimintaympäristössä aiheutuvien ympäristövaikutusten selvittäminen ennen ympäristölupahakemuksen muotoutumista ja lupaprosessin alkua.
- 3. Kaavoitus**
Tarvittavien kaavamuutosten selvittäminen eli minkälaisia kaavamuutoksia tarvitaan. MF-pilotissa ei merkittäviä kaavamuutoksia tarvittu, vaan edettiin pääasiassa vanhalla kaavalla. Jossakin toisessa vastaavassa hankkeessa laaja kaavoitustarve valituskierröksineen saattaisi hidastaa hanketta merkittävästi.
- 4. Teollisuusintegraatin kaikkien tarvittavien lupien ja muiden viranomaismenettelyiden tunnistaminen; haasteena monialaisuus.**
Alkuvaiheessa tiedossa oli ympäristöluvan lisäksi noin 20 lupa- tai muuta viranomaisprosessia (mm. kaavoitusmenettelyt, ympäristö-, rakennus- ja purkuluvat, jätevedenpuhdistamon luvitus (yhteispuhdistamo / erillinen uusi puhdistamo), PIMA - ilmoitukset, TUKESin luvat, Trafín lupa).
5. Pilotissa mietittiin myös miten koko alueelle sijoittuvien, nyt tiedossa olevien, ja mahdollisesti tulevien eri toimintojen yhteisvaikutukset pystytään ottamaan huomioon YVAuksessa ja ympäristöluvan edellytyksiä arvioitaessa. Yhteistyöryhmässä todettiin, että tulevien toimintojen osalta YVAus ja luvitus on tehtävä erikseen sitten, kun se on ajankohtaista.
- 6. YVA-, kaavoitus- ja lupamenettelyjen kuulutusten ajallinen rytmitys ja mahdollinen samanaikaisuus sekä kuulutusten määrä** Yhteistyöryhmässä pohdittiin, että on ongelmallista, jos hankkeen aikana on useita kuulutuksia, koska kansalaisia saattavat turhauttaa ja hämmentää lukuisat eriaikaiset kuulemiset. Samaa hanketta koskevat useat kuulutukset / kuulemiset vievät paljon aikaa ja saattavat myös vähentää vastaamishalukkuutta niihin sekä aiheuttaa väärinkäsityksiä ja virheitä.
Useista kuulutuksista huolimatta pilotissa ei tullut esiin turhautumista, virheitä tai asiakkaiden muistutuksia, lausuntoja tai mielipiteitä tms. kohdennettuna väärään asiaan tai väärälle viranomaiselle.. Ympäristöluvan ja YVAN kuuluttaminen samanaikaisesti saattaa olla haasteellista, eikä välttämättä nopeuta ympäristölupaprosessia. Ympäristölupaa kuulutettaessa on hyvä, että YVA on mahdollisimman pitkällä, koska YVA- materiaali sisällytetään kuulutusaineistoon.
- 7. Lupa- ja valvontaviranomaisten resurssien ottaminen huomioon.** Ympäristöviranomaisten vähenevien voimavarojen kohdentaminen biotuotetehtaan ympäristömenettelyihin on ollut erityisen haasteellista.

5 Johtopäätökset

5.1

Pilottihankkeen tavoitteiden toteutuminen

Ympäristöministeriön lupamenettelyiden sujuvoittamisen pilottihankkeelle asettamat tavoitteet, jotka on tässä raportissa kerrottu johdanto- luvussa (luku 1, s. 2) toteutuivat seuraavasti:

1. Luvanhakijan ja lupamenettelyistä vastaavien viranomaisten yhteistyötä edistäviä toimintatapoja olivat ennakkoneuvottelut (mm. sovitut aikataulut, osallistamis- ja tiedotuskäytänteet), viranomaisten ja hakijan tiivis yhteistyö prosessin aikana, ELY-keskuksen ja AVI:n yhteistyö, toiminnanharjoittajan kokoon kutsuman seurantaryhmän työskentely, ELY-keskuksen eri vastuualueiden yhteistyöryhmä ja sisäiset asiantuntijaneuvottelut, eri viranomaisten keskinäinen tietojen vaihto (mm. pilottihankkeen yhteistyöryhmässä).
2. Suunnitellun hankkeen lupamenettelyiden kokonaisuuden hallinnan parantamisessa, tiedonkulun tehostamisessa keskeisten tahojen välillä sekä lupaprosessien etenemisen edistämässä tavoiteaikatauluissa ja prosessivaiheiden sujuvoittamisessa auttoi erityisesti toiminnanharjoittajan (MF) oma osaaminen ja ammattitaito (mm. asiakirjojen ja selvitysten laadukkuus, laaja ja monipuolinen tiedottaminen) sekä aktiivisuus hallintomenettelyissä (mm. ripeä asiakirjojen täydentäminen), valmius uusien toimintatapojen kehittämisessä (mm. sidosryhmien osallistaminen) sekä yhteistyö eri viranomaisten kanssa. Viranomaisten taholta hallintomenettelyjen sujuvoittamista edisti valmius tiiviiseen yhteistyöhön toisten viranomaisten sekä toiminnanharjoittajan ja konsulttien kanssa. Lisäksi myös prosessin nopeuttaminen lainsäädännön mahdollistamilta osin (esim. kuulemis- ja lausunnonantoajat YVA-prosessissa).
3. Pilottihankkeen aikana kerättiin kokemuksia hyvistä käytänteistä ja luettelo niistä on tämän raportin luvussa 3 (s. 11 – 13). Lisäksi myös pilotissa kohdattuja prosessien haasteita on koostettu lukuun 4 (s. 13-14).

Pilotissa saatiin koottua hyvin kokemuksia Äänekosken biotuotetehtaan investointipäätöksen tekemisen kannalta keskeisten prosessien yhteensovittamisesta. Näitä prosesseja olivat kaavoitus, YVA-menettely ja ympäristölupaprosessi. Kaavoituksen pullonkaloista hankkeessa ei varsinaisesti saatu kokemuksia, koska aluetta ei tarvinnut kokonaan kaavoittaa. Toisinaan hankkeiden kaavoitus voi kuitenkin muodostua hyvinkin merkittäväksi pullonkaloksi, jos kaavoitusprosessi syystä tai toisesta etenee hitaasti ja erityisesti, jos kaavapäätöksistä valitetaan. Kaavoituksesta valitusreittein saattaa näin ollen syntyä investointipäätöksen estävä, merkittävä hidaste.

Kemikaaliturvallisuuslain lupamenettelyn mahdollisista pullonkaloista tai tarpeista sovittaa se muihin menettelyihin, ei niin ikään saatu pilotissa kokemuksia. Tämä johtuu siitä, että aikataulullisesti kemikaaliturvallisuusluvan hakeminen tuli hankkeessa ajankohtaiseksi vasta lopullisen investointipäätöksen tekemisen jälkeen.

Merkittävimmät tekijät lupamenettelyiden sujuvoittamisessa

Toiminnanharjoittajan osaaminen, ympäristötietoisuus ja aktiivisuus prosessissa

Ympäristölupa- ja valvontaviranomaisten näkökulmasta merkittävin tekijä lupamenettelyiden sujuvoittamisessa oli toiminnanharjoittajan oma osuus lupaprosessissa. Ensinnäkin hyvin tehdyt YVA-ohjelma- ja selostus, ympäristö- ja vesilupahakemus sekä laadukkaat ja kattavat selvitykset ympäristövaikutuksista edistivät merkittävästi YVA:n, kaavoituksen ja muiden lupaprosessien etenemistä pilottihankkeessa. Lisäksi toiminnanharjoittajan osaaminen ja riipeys asiakirjojen ja selvitysten täydentämisessä nopeuttivat myös viranomaisten toimintaa. Prosesseja sujuvoitti erityisesti myös toiminnanharjoittajan aktiivinen tiedottamistoiminta sekä yhteydenpito sidosryhmiin. Lupaprosessiosaamisessa korostui toiminnanharjoittajan oma sekä toiminnanharjoittajan käyttämän konsultin ammattitaito, aktiivisuus sekä tietoisuus toimintansa ympäristövaikutuksista.

Aluehallintovirastoilta saadun tiedon mukaan lupahakemusten käsittelyaikaan ja käsittelyn sujuvuuteen keskeisesti vaikuttava asia on se, onko hakemuksessa tarvittavat tiedot ja riittävät selvitykset, vai tarvitseeko sitä täydentää. Lainsäädännössä ympäristönsuojelulain 39 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksessa on lueteltu asiat, jotka ympäristölupahakemuksessa tulee olla. Lisäksi on todettu, että hakemuksen laatijalla tulee olla riittävä asiantuntemus. Kuitenkin lupaviranomaisille tulee jatkuvasti erittäin puutteellisia ja jopa vääriä tietoja sisältäviä hakemuksia. Lisäksi myös valitusperusteena on usein selvitysten riittämättömyys tai puutteellisuus.

Monissa kehittämissuhteissa mm. Tarastin työryhmässä esitetään toimenpiteitä lupaviranomaisen neuvonnan ja opastuksen tehostamiseksi ja niiden säätelämistä laissa, mikä on omiaan siirtämään vastuuta hakemuksen sisällöstä hakijalta lupaviranomaiselle ja lisää lupaviranomaisen työmäärää. Sen sijaan lupa- ja valvontaviranomaisten näkemyksen mukaan laissa tulisi olla selkeästi kirjattuna, että vastuu hakemuksen tekemisestä ja laadusta on hakijalla. Tällöin lupaviranomaista ei voida käyttää konsulttina eikä kuluttaa viranomaisen työaika kohtuuttomasti huonojen hakemusten täydentämiseen, jolloin puutteellisten hakemusten tekijät saavat eniten ja parasta palvelua. Vastuu lupahakemuksen sisällöstä juontaa juurensa myös ympäristönsuojelulain 9 §:stä, jonka mukaan toiminnanharjoittajan on oltava selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista.

Suomessa yrityksistä noin 98 % toimii PK-sektorilla. Erityisesti pienten- ja keski suurten toiminnanharjoittajien keskuudessa on tärkeää hallintomenettelyosaamisen sekä ympäristötietoisuuden edistäminen informaatio-ohjauksen keinoin (mm. koulutus, neuvonta ja ohjaus sekä ympäristöhallintajärjestelmien käyttöönoton edistäminen). Käytännön toteutuksessa tarvitaan toiminnanharjoittajien sekä yrittäjäjärjestöjen ja viranomaisten yhteistyötä.

Ennakkoneuvottelut, prosessin suunnittelu, tavoiteaikataulut ja vuorovaikutus

Useimmiten toiminnanharjoittajat ovat yhteydessä viranomaisiin ennen hankkeen luvituksessa tarvittavan hallintomenettelyn käynnistämistä (esim. kaavamutoksen hakemista tai lupahakemusten jättämistä). Yleensä tällaisessa toiminnanharjoittajan ja viranomaisen välisessä keskustelussa viranomainen antaa ohjausta ja neuvontaa hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti asian vireille tuloon ja itse hallintomenettelyn vaiheisiin liittyen. Lisäksi luvanhakijan ja viranomaisten välinen vuorovaikutusta on tapauksesta riippuen myös prosessin aikana (mm. hakemusten täydentämisen ja prosessimenettelyn etenemiseen liittyvien tiedustelujen muodossa).

Hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta on todettu, että merkittävässä lupahankkeissa otetaan käyttöön välittömästi toimintamalli, joka parantaa toiminnanharjoittajan ja lupaviranomaisten välistä tiedonkulkua jo ennen lupahakemuksen jättämistä sekä nopeuttaa lupaprosessia. Tämä ns. *ennakkoneuvottelu* on normaalia viranomaisohjausta ja neuvontaa laajempi ja monipuolisempi menettely. Siinä hankkeesta vastaava / toiminnanharjoittaja voi merkittävässä hankkeissa tulla etukäteen viranomaisten kanssa keskustelemaan, mitä heiltä edellytetään ja miten he voivat ennakoivasti ottaa huomioon hankkeen eteenpäin viennissä tarvittavien viranomaismenettelyiden vaiheet ja edellytykset (mm. eri viranomaisprosessien kartoitus ja yhteensovittaminen, tavoiteaikataulut, tarvittavat selvitykset, ja tiedotuskäytänteet).

Biotuotetehtaan pilottihankkeessa ennakkoneuvotteluja käytiin useamman viranomaisen kanssa ja viranomaiset keskustelivat myös keskenään eri prosessien yhteensovittamisesta, aikataulutuksesta, mahdollisten päällekkäisyyksien poistamisesta, selvitysten hyödyntämisestä ja tietojen vaihdosta. Toiminnanharjoittajan ja viranomaisten ennakkoneuvotteluissa sovitulla toimenpiteillä oli biotuotetehtaan pilotissa suuri merkitys prosessien sujuvoittamisessa ja eri viranomaismenettelyiden yhteensovittamisessa.

Elinkeinoelämän näkökulmasta ensisijaisena keinona pilottihankkeen sujuvoittamisessa nähtiin luvanhakijan ja eri viranomaisten ennakkoneuvottelut ja yhdessä eri prosesseihin sovitut aikataulut, joihin sitouduttiin. Hyvin organisoidulla ennakkoneuvottelulla on mahdollista säästää eri viranomaisten ja luvanhakijan resurssia prosessien myöhäisemmissä vaiheissa. Erityisesti isommissa hankkeissa luvanhakija joutuu tekemisiin lukuisten viranomaisten ja useiden erilaisten lupamenettelyiden kanssa. Jos menettelyjä halutaan sujuvoittaa, ja investointeja nopeuttaa, tarvitaan laajaa kaikki hankkeen viranomaiset kattavaa ennakkollista suunnittelua ja neuvotteluja sekä eri prosessien aikataulujen ja sisältöjen yhteensovittamista. Pelkästään ympäristölupamenettelyn ja -valvonnan tarkastelu ei ole riittävää.

Elinkeinoelämän edustajien mielestä pilotti osoitti, että eri viranomaiset yhteen tuova ennakkoneuvottelu on tuloksekas ja toimiva. Menettelyjen ennakoitavuuden, nopeuden ja investointien käyttöönoton näkökulmasta on selvää, että pilotinkaltaiseen viranomaistoimintaan ja menettelytapoihin tulisi pyrkiä laajemminkin. Lupa-
viranomaisen kokemuksen mukaan ennakkoneuvottelut sitovat lupaviranomaisen työaikaa, joten niiden käyttöä ja määrää on syytä harkita tarkoin. Lisäksi viranomaisten taholta todettiin, että alle puolessa vuodessa läpivietävät lupaprosessit laajoissa hankkeissa ovat harvoin mahdollisia.

Viranomaisten keskinäinen yhteistyö ja tietojenvaihto

Hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Myös useissa erityislaeissa viranomaisia kannustetaan yhteistyöhön. Esim. ympäristölupaprosessissa luvittajan ja valvojan yhteistyö sisältää yleisen edun valvontaan kuuluvina esim. ELY-keskuksen aluehallintovirastolle (AVI:lle) lupahakemuksista antamat lausunnot sekä lupa-asioiden valmisteluun liittyvät tarkastuskäynnit.

Viranomaisten yhteistyö edistää eri menettelyiden koordinoitua ja yhteensovittamista sekä prosessien suunnittelua ja aikatauluttamista, auttaa mahdollisten päällekkäisyyksien poistamista, helpottaa viranomaisten keskinäistä tietojenvaihtoa, auttaa tarvittavien selvitysten hyödyntämistä laaja-alaisemmin eri prosesseissa sekä helpottaa tiedottamista ja sujuvoittaa lausuntojen antamista.

Keskeisten viranomaismenettelyjen priorisointi ja resursointi

Olellainen edellytys menettelyjen sujuvalle etenemiselle kohtuullisessa aikataulussa on viranomaisten asianmukaiset voimavarat ja asiantuntemus. ELY-keskusten voimavarojen sopeuttamistoimet vaikuttavat kaikille tehtäväalueille. Aluehallintovirastoissa kuten Länsi- ja Sisä-Suomen AVI:ssa ympäristölupahakemusten käsittely on ruuhkautunut. Tässä tilanteessa voimavarojen kohdentaminen biotuotetehtaan ympäristömenettelyihin on ollut erityisen haasteellista Länsi- ja Sisä-Suomen AVI:lle ja Keski-Suomen ELY-keskukselle. Samanaikaisesti kuin biotuotetehtaan menettelyjen sujuvuuteen on kiinnitetty huomiota, on pitänyt pitää huolta siitä, ettei priorisointi aiheuta muiden, vireillä olevien asioiden käsittelyn pitkittymistä. Myös ennakkoneuvottelut sitoivat lupaviranomaisen (AVI:n) työaikaa, joten niiden käyttöä ja määrää on syytä harkita tarkoin.

Yleensä lupahakemukset käsitellään sisääntulojärjestyksessä ja kaikille on sama käsittelyaikatavoite. Lupaviranomaisen henkilöstö on mitoitettu keskimäärin vireillä olevien asioiden mukaan ja ns. löysää ei ole. Jos joku asia halutaan käsitellä nopeutetulla aikataululla, tulee tarvittavien asiantuntijoiden työlistoilta siirtää joitain jo käsitellyssä olevia asioita pois, ja tehdä ns. tilaa uudelle kiireelliselle asialle. Tämä vaikuttaa aina niin asioiden käsittelyaikoihin kuin myös työntekijöiden kuormitukseen aiheuttaen ruuhkautumista. AVI:n mielestä lupa-asiana biotuotetehtäspilotti oli erittäin poikkeuksellinen, eikä sitä voi verrata mihinkään muuhun lupa-asiaan. Poikkeuksellisen käsittelyn vuoksi siitä ei voida tehdä yleistyksiä.

Kokonaisaikataulu tavoitteeseen pääseminen tarkoitti pilotissa YVA-yhteysviranomaisen, ympäristölupaviranomaisen ja valvojan viranomaisen kannalta ison asiantuntijajoukon irrottamista asiakokonaisuuden käsittelyyn. Lyhyt käsittelyaika oli mahdollista saavuttaa laajalla, tiivistä yhteistyötä tekevällä viranomaiskokoonpanolla, joiden muita töitä siirrettiin toisille tai jätettiin odottamaan.

Nykyisillä, yhä vähenevillä viranomaisresursseilla biotuotetehtäspilotin kaltainen nopeutettu menettely on harvoin mahdollista.

Monipuoliset osallistamiskäytännöt

Yleisötilaisuudet. Aktiivinen ja monipuolinen tiedottaminen esim. toiminnanharjoittajan järjestämät tiedotustilaisuudet edistivät hankkeen tunnettuutta ja helpottivat osallistamista. Tilaisuudet olivat informatiivisia ja keskustelevia ja poistivat mahdollisia vääriä ennakkokäsityksiä hankkeen ympäristövaikutuksista ja siten myös vähensivät muutoksenhaun tarvetta tehtyihin päätöksiin.

Sidosryhmätapaamiset. Toiminnanharjoittajan järjestämät sidosryhmätapaamiset edistivät lausunnonantajien (sidosryhmien ja viranomaisten) perehtymistä hankkeeseen ja sen ympäristövaikutuksiin, ja siten myös sujuvoittivat lausunnon antoa ja keskittymistä ”oikeisiin asioihin”. Erityisesti sidosryhmätapaamisissa käytetyt tiimityötekniikat ja käyty keskustelut avasivat hankkeen kipukohtia.

Yhteiskuulutus. Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaan YVA-ohjelmaa ja YVA-selostusta koskeva tiedottaminen ja kuuleminen voidaan järjestää hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä. Hankkeesta vastaava ja yhteysviranomainen voivat sopia tiedottamisen ja kuulemisen järjestämisestä myös muulla tavoin. Pilotissa esiin nostettua YVA-menettelyn sekä kaavoitus- ja lupaprosessien kuulutusten yhtenäistämistä sekä yhteiskuulutuksen soveltamista on aiheellista selvittää.

Määräaikojen lyhentäminen. YVA-menettelyssä asianosaisten kuulemisessa (muistutusten tekemähdollisuuden varaaminen) ja lausuntojen antamisen aikataulutuksessa valittiin lyhin lainmukainen aika (30 pv.), eikä lausuntojen antamiselle myönnetty lisäaikaa. Edellä mainitut toimet nopeuttivat menettelyä ilman, että kenenkään oikeussuoja vaarantui.

Tiedottaminen ja viestintä. Aktiivinen ja monipuolinen tiedottaminen toiminnanharjoittajan ja viranomaisten taholta edisti hankkeen tunnettuutta. Runsas mediajulkisuus palveli myös hankkeen ympäristövaikutuksista tiedottamista sekä osallistamista ja mahdollisesti vähensi myös tarvetta muutoksenhakuun. Monipuolisten tiedotuskanavien käyttö edisti osallistamista.

LIITTEET

Liite I: YVA-menettelyn vaiheet pilotin sujuvoittamistoimenpitein

(Kuvassa lakisääteiset menettelyt sinisellä, vapaamuotoiset vihreällä)

TOIMENPIDE	AIKA
Hankkeen esittely YVA - yhteysviranomaiselle (Ohjaus, neuvonta)	Ennen hakemuksen jättämistä
ENNAKKONEUVOTTELU (MF ja AVI)	Ennen hakemuksen jättämistä
Hankkeesta vastaavan laatima ARVIOINTIOHJELMA vireille (kirjaus viranomaisen asianhallintajärjestelmään)	Hankkeen varhaisessa vaiheessa
YVA - yhteysviranomaisen KUULUTUS ARVIOINTI- OHJELMAN vireilläolosta	Viipymättä kirjaamisen jälkeen
MF-pilotin yhteistyöryhmän 1. kokous YM:ssä	
MF:n sidosryhmistä ja viranomaisista kokoaman seurantaryhmän 1. kokous	
MF:n järjestämä yleinen tiedotustilaisuus hankkeesta ja YVA:sta Äänekoskella	
ELY-keskuksen vastuualueiden yhteistyöryhmän 1. kokous	
YVA-yhteysviranomaisen ja MF:n neuvottelu ELY-keskuksessa	
Kansalaisten, viranomaisten ja muiden tahojen MIELIPITEET JA LAUSUNNOT	30-60 päivää kuulutuksesta
Mielipiteet ja lausunnot hankkeesta vas- taavalle tiedoksi sitä mukaa kun saapuvat	
MF:n sidosryhmistä ja viranomaisista kokoaman seurantaryhmän 2. kokous	
YVA -yhteysviranomaisen LAUSUNTO ARVIOINTI- OHJELMASTA	Enintään kuukausi mielipiteiden ja lausuntojen antoajan päättymisestä
Hankkeesta vastaavan laatima ARVIOINTISELOSTUS vireille (kirjaus viranomaisen asianhallintajärjestelmään)	
YVA -yhteysviranomaisen KUULUTUS ARVIOINTI- SELOSTUKSEN vireilläolosta	Viipymättä kirjaamisen jälkeen
MF-pilotin yhteistyöryhmän 2. kokous YM:ssä	
Kansalaisten, viranomaisten ja muiden tahojen MIELIPITEET JA LAUSUNNOT	30-60 päivää kuulutuksesta
YVA -yhteysviranomaisen LAUSUNTO ARVIOINTI- SUUNNITELMASTA YVA-menettely päättyy	Max 2 kk mielipiteiden ja lausuntojen antoajan päättymisestä

Liite 2: Ympäristölupamenettelyn vaiheet pilotin sujuvoittamistoimenpitein

(Kuvassa lakisäätteiset menettelyt sinisellä, vapaamuotoiset vihreällä)

AVI:n ja ELY:n videoneuvottelu YVA-selostuksesta ja ympäristölupa-asiasta

ENNAKKONEUVOTTELU

YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUS vireille

AVI:n ja ELY:n neuvottelu YVA:n ja ympäristölupahakemuksen käsittelyn aikatauluista

AVI:n tarkastus laitosalueella (ELY-keskuksen edustajat mukana)

Ympäristö- ja vedenottoluvan täydennykset (useita täydennyksiä myöhemmin)

KUULUTUS lupahakemuksen vireilläolosta

Valvojan (ELY-keskuksen) lausunto ympäristölupahakemuksesta AVI:lle

Neuvottelut ympäristölupaprosessiin liittyvistä kysymyksistä (AVI ja MF)

Ympäristö- ja vedenottoluvan antaminen

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö		Julkaisu-aika Kesäkuu 2015	
Tekijä(t)	Yhteistyöryhmä, Elina Linnove			
Julkaisun nimi	Kokemuksia Metsä FibreOy:n Äänekosken Biotuotetehtaan viranomaisprosessien sujuvoittamisesta			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 21 2015			
Tiivistelmä	<p>Keväällä 2014 Metsä Group ilmoitti, että siihen kuuluva Metsä Fibre Oy valmistelee biotuotetehtaan rakentamista Äänekoskelle nykyisen sellutehtaan alueelle. Toteutuessaan noin miljardi euroa maksava tehdas tulisi olemaan metsäteollisuuden historian suurin investointi Suomessa. Biotuotetehtas pyritään saamaan käyttöön vuonna 2017. Biotuotetehtaan sellukapasiteetti on 1,3 miljoonaa tonnia vuodessa. Kyseessä on maailman ensimmäinen uuden sukupolven biotuotetehtas, joka mahdollistaa puuraaka-aineen jalostamisen monipuoliseksi tuotevalikoimaksi. Korkealaatuisen sellun ohella tehdas tuottaa resurssitehokkaasti bioenergiaa ja erilaisia biomateriaaleja.</p> <p>Ympäristöministeriö asetti päätöksellään 29.4.2014 nro YM019:00/2014. Metsä Fibre Oy:n suunnitellun biotuotetehtaan lupamenettelyiden pilottihankkeen yhteistyöryhmän toimikaudeksi 1.5.2014 lukien hankkeen lupamenettelyiden päättymiseen saakka. Hankkeen päätavoitteena oli edistää lupamenettelyiden sujuvuutta. Pilottihankkeella toteutettiin näin ollen myös hallituksen 29.8.2013 tekemässä rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoitteeksi asetettua lupa- ja valitusmenettelyiden sujuvoittamista.</p> <p>Biotuotetehtaan perustamisessa tarvittiin useita ympäristölainsäädäntöön perustuvia lupa- ja muita hyväksymismenettelyitä. Lisäksi menettelyihin liittyi alueen kaavoitustilanteen sekä liikenteellisten ratkaisujen toteaminen sekä tarvittavien muutosten huomioon ottaminen. Tehtaan perustaminen edellytti myös ympäristövaikutusten arviointimenetelystä annetun lain mukaista YVA-menettelyä.</p> <p>Pilottihankkeen yhteistyöryhmän tehtävänä ja tuloksena oli:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) edistää luvanhakijan ja lupamenettelyistä vastaavien viranomaisten yhteistyötä. Työryhmän työn perusteella yhteistyötä edistäviä toimintatapoja olivat ennakkoneuvottelut (mm. sovitut aikataulut, osallistamis- ja tiedotuskäytänteet), viranomaisten ja hakijan tiivis yhteistyö prosessin aikana, ELY-keskuksen ja AVI:n yhteistyö, toiminnanharjoittajan kokoon kutsuman seurantar ryhmän työskentely, ELY-keskuksen eri vastuualueiden yhteistyöryhmä ja sisäiset asiantuntijaneuvottelut, eri viranomaisten keskinäinen tietojen vaihto (mm. pilottihankkeen yhteistyöryhmässä). 2) parantaa suunnitellun hankkeen lupamenettelyiden kokonaisuuden hallintaa, tehostaa tiedonkulkua keskeisten tahojen välillä ja edistää lupaprosessien etenemistä sujuvasti tavoiteaikatauluissa. Sujuvoittamisessa auttoi erityisesti toiminnanharjoittajan (MF) oma osaaminen ja ammattitaito (mm. asiakirjojen ja selvitysten laadukkuus, laaja ja monipuolinen tiedottaminen) sekä aktiivisuus hallintomenettelyissä (mm. ripeä asiakirjojen täydentäminen), valmius uusien toimintatapojen kehittämisessä (mm. sidosryhmien osallistaminen) sekä yhteistyö eri viranomaisten kanssa. Viranomaisten taholta hallintomenettelyjen sujuvoittamista edisti valmius tiiviiseen yhteistyöhön toisten viranomaisten sekä toiminnanharjoittajan ja konsulttien kanssa. Lisäksi myös prosessin nopeuttaminen lainsäädännön mahdollistamalla osin (esim. kuulemis- ja lausunnonantajat YVA-prosessissa). 3) koota hankkeen aikana kokemuksia hyvistä käytännöistä ja julkaista niistä yhteenvedo lupamenettelyiden päätyttyä. Tämä listaus sisältyy raporttiin. <p>Pilotissa saatiin koottua hyvin kokemuksia Äänekosken biotuotetehtaan investointipäätöksen tekemisen kannalta keskeisten prosessien yhteensovittamisesta. Näitä prosesseja olivat kaavoitus, YVA-menettely ja ympäristölupaprosessi. Kaavoituksen pullonkaloista hankkeessa ei varsinaisesti saatu kokemuksia, koska aluetta ei tarvinnut kokonaan kaavoittaa.</p>			
Asiasanat	kaavoitus, ympäristölupa, YVA-menettely			
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4453-0 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	Sivuja 29	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myyntijakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2015			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet	Datum	Juni 2015
Författare	Samarbetsgruppen, Elina Linnove		
Publikationens titel	Kokemuksia Metsä Fibre Oy:n Äänekosken Biotuotetehtaan viranomaisprosessien sujuvoittamisesta (Erfarenheter av arbetet med att främja smidiga myndighetsprocesser för Metsä Fibre Oy:s bioproduktfabrik i Äänekoski)		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 21 2015		
Sammandrag	<p>Våren 2014 meddelade Metsä Group att Metsä Fibre Oy, som hör till Metsä Group, planerar att bygga en bioproduktfabrik i Äänekoski på det område där den nuvarande cellulosafabriken står. Fabriken, som beräknas kosta omkring en miljard euro, kommer när den förverkligas att vara den största investeringen i den finska skogsindustrins historia. Målet är att bioproduktfabriken ska kunna tas i drift 2017. Fabriken kommer att ha kapacitet för 1,3 miljoner ton cellulosa per år. Det rör sig om en första generationens bioproduktfabrik – den första av sitt slag i världen – där träråvara ska kunna förädlas till ett mångsidigt produkturval. Utöver cellulosa av hög kvalitet ska fabriken producera bioenergi och olika biomaterial på ett resurseffektivt sätt.</p> <p>Miljöministeriet tillsatte genom sitt beslut YM019:00/2014 den 29 april 2014 en arbetsgrupp för ett pilotprojekt med tanke på tillståndsförfarandena för Metsä Fibre Oy:s planerade bioproduktfabrik. Samarbetsgruppens mandat pågick från den 1 maj 2014 fram till det att tillståndsförfarandena för projektet slutfördes. Det huvudsakliga målet med projektet var att främja smidiga tillståndsförfaranden. Genom pilotprojektet förverkligades därmed även det mål om smidigare tillståndsförfaranden och förfaranden för överklagande som hade fastställts i regeringens strukturpolitiska program den 29 augusti 2013.</p> <p>Anläggandet av bioproduktfabriken förutsatte flera tillståndsförfaranden och andra godkännandeförfaranden som grundar sig på miljölagstiftningen. Förfarandena förutsatte även fastställande av planläggningsituationen i området och trafiklösningarna samt beaktande av behövliga förändringar. Anläggandet av fabriken förutsatte även ett MKB-förfarande enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning.</p> <p>Det uppdrag som hade fastställts för arbetsgruppen för pilotprojektet, och resultatet av uppdraget, var följande:</p> <p>1) att främja samarbetet mellan tillståndssökanden och de myndigheter som ansvarar för tillståndsförfarandena. Arbetsgruppens arbete visade att de verksamhetsformer som främjar samarbete var förhandsöverläggningar (bl.a. om tidtabeller, deltagande- och informationspraxis), tätt samarbete mellan myndigheter och sökanden under processens gång, samarbete mellan NTM-centralen och regionförvaltningsverket, arbetet inom den uppföljningsgrupp som verksamhetsutövaren sammankallat, arbetsgruppen för NTM-centralens olika ansvarsområden och interna sakkunnigförhandlingar samt ömsesidigt informationsutbyte mellan myndigheter (bl.a. i arbetsgruppen för pilotprojektet). 2) att förbättra hanteringen av den helhet av tillståndsförfaranden som hänför sig till det planerade projektet, att effektivisera informationsgången mellan centrala aktörer och att bidra till att tillståndsförfarandena går smidigt framåt enligt fastslagen tidtabell. Arbetet med att göra tillståndsförfarandena smidigare underlättades framför allt av verksamhetsutövarens (MF) egen kompetens och yrkesskicklighet (bl.a. högklassiga handlingar och utredningar, omfattande och mångsidig information) och aktivitet i förvaltningsförfarandena (bl.a. snabb komplettering av handlingarna), beredskap att utveckla nya arbetsformer (bl.a. att göra intressegrupper delaktiga) samt samarbete med olika myndigheter. På myndighetshåll underlättades förvaltningsförfarandena av beredvilligheten till tätt samarbete med andra myndigheter, verksamhetsutövare och konsulter. Processen snabbades även upp till de delar lagstiftningen medgav (t.ex. samråds- och remissinstanserna i MKB-processen). 3) att under projektets gång sammanställa erfarenheterna av goda metoder och ge ut ett sammandrag över dessa när tillståndsförfarandena avslutats. Denna förteckning ingår i rapporten.</p> <p>Under pilotprojektet fick man erfarenheter av att samordna de processer som är centrala med tanke på investeringsbeslutet om en bioproduktfabrik i Äänekoski. Till dessa processer räknas planläggningen, MKB-förfarandet och miljö tillståndsförfarandet. Projektet gav dock inga egentliga erfarenheter av vad som utgör flaskhalsar i planläggningen, eftersom området inte behövde planeras i sin helhet.</p>		
Nyckelord	planläggning, miljö tillstånd, MKB-förfarande		
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 978-952-11-4453-0 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)	
	Sidantal 29	Språk Finska	Offentlighet Offentlig
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2015		

Ympäristöministeriö asetti päätöksellään (29.4.2014 nro YM019:00/2014) Äänekoskelle suunnitellun Metsä Fibre Oy:n biotuotetehtaan lupamenettelyiden sujuvoittamisen pilottihankkeen, jolla toteutettiin myös hallituksen 29.8.2013 tekemässä rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoitteeksi asetettua lupa- ja valitusmenettelyiden sujuvoittamista.

Tähän raporttiin on koottu kokemuksia siitä, miten voidaan edistää lupahakijan ja lupamenettelyistä vastaavien viranomaisten yhteistyötä, parantaa suunnitellun hankkeen lupamenettelyiden kokonaisuuden hallintaa, tehostaa tiedonkulkua keskeisten tahojen välillä sekä edistää lupaprosessien etenemistä sujuvasti tavoiteaikatauluissa. Viranomaisprosessien sujuvoittaminen jatkuu edelleen myös nyt alkaneella hallituskaudella.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4453-0 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)