



Viite

Dnro YM036:00/2007

Asia

Lausuntopyyntö, jätealan lainsäädännön kokonaisuudistus

ALUEHALLINTOVIKASTON LAUSUNTO JÄTEALAN LAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISUUDISTUKSESTA

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausuntonaan jätelainsäädännön uudistumisesta seuraavaa:

Jätelaki

3 § 2 momentti

Esitetty jätteen määritelmän täsmentäminen helpottaa tulkintaa jätteen ja sivutuotteen määrittelemisessä. Ensimmäinen kohta sivutuotteen määrittelyssä "aineen tai esineen käyttö on varmaa" saattaa aiheuttaa tulkinta-epäselvyyksiä. Taloudellisesta maailmantilanteesta johtuen aikaisemmin varmasti käyttöön ohjautuvan aineen tai esineen tilanne saattaa markkinoilla olla sellainen, ettei käyttöä voida pitää varmana.

Sivutuotteen määritelmien osalta esitetään selvitettäväksi, olisiko listaan tarve lisätä viittauksia muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi REACH-asetukseen. Toiminnanharjoittajien kanssa käydyissä neuvotteluissa on viime vuosina usein tullut esiin se, että osa jätelakiehdotuksen sivutuotteiden määritelmien piiriin menevistä jätteistä halutaan pitää jätteinä, jotta välttää REACH-asetuksen soveltamisesta aineen osalta. Sivutuotteen kuu-luminen REACH-asetuksen soveltamisalaan voisi suoraan osoittaa kohdan 4) mukaisten vaatimusten täyttymisen, joka voi muussa tapauksessa edellyttää varsin laajoja, aikaa vieviä ja kalliita selvityksiä

5 §

Jätelain muutosesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 5 §:n mukainen ensisijaisuusjärjestys ei ole luvan myöntämisen este vaan ohjaava yleispykälä. Ympäristölupa-asioista tehdyissä valituksissa on usein viitattu nykyisen jätelain vastaavaan pykälään. Yksittäisen kansalaisen ei voi olettaa ymmärtävän sitä, että lakiesityksen sinänsä selvältä kuu-lostavaa pykälää ei sovelleta sitovana kulloiseenkin toimintaan. Nykyises-

sä jätelaissa 6 §:n 1 momentin 3) kohdassa vastaava teksti kuuluu: "ensisijaisesti on pyrittävä", joka tuo paremmin esiin pykälän tavoitteellisuuden.

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta

42 a §

Esitetty vakuuden laajentaminen tuo mukanaan soveltamiseen liittyviä ongelmia, erityisesti muun toiminnan osalta asetettavan vakuuden suuruuteen. Toiminnan loppuessa toiminnan aikaiset raaka-aineet, välituotteet, sivutuotteet yms. voivat muuttua jätteiksi. Myös kokonaiset rakennukset ja rakennelmat voidaan tietyissä olosuhteissa katsoa jätteiksi. Tällöin muodostuvien jätteiden määrä voi olla hyvinkin merkittävä ja sitä kautta myös asetettavan vakuuden suuruus.

Lupakäsittelyn aikana, toiminnan ollessa käynnissä tai vasta suunnitteilla, viranomaisen on hankala arvioida esimerkiksi mitkä prosessilaitteet, raaka- tai sivutuotteet todella muuttuvat jätteiksi toiminnan loputtua. Esimerkiksi prosessikierrossa olevilla aineilla voi olla sellainen taloudellinen arvo ja markkinat, että ne eivät ole jätteitä, mutta toisaalta ne voivat muodostua ongelmajätteiksi, joiden käsittelystä aiheutuu merkittäviä kustannuksia.

Ympäristönsuojelullisesti esitys on kuitenkin perusteltu. Toiminnan lopettamisen yhteydessä jätteiksi muuttuvat aineet tai esineet on käsiteltävä asianmukaisesti. Esitetyssä muodossa pykälän soveltamisessa ja sen vaikutuksissa tulee varmasti olemaan merkittäviä vaihteluita lupaviranomaisen välillä. Viime kädessä tehtävät linjaukset taloudellisesti merkittävän asian soveltamisesta jäisivät siten korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön varaan. Tältä osin tulisikin harkita tarkempien säännösten antamista asiassa.

Perustelujen mukaan tarve vakuuden asettamiselle on muiden toimintojen osalta varsin korkealla. Korkea kynnyks ei tule toteutumaan nykyisessä muodossa kirjoitettuna. Aluehallintovirasto katsoo, että pykälä tulee muuttaa seuraavasti:

"...Muun toiminnan harjoittajan kuin jätteen käsittelijän on asetettava vakuus, jos kysymyksessä on toiminta, johon tarvitaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/1/EY tarkoitettu lupa, ja vakuus on tarpeen toiminnan lopettamiseen liittyvän jätehuollon varmistamiseksi tai ja lopettamisesta aiheutuvan vakavan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai yleiselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran poistamiseksi."

42 b §

Ehdotetun YSL 42 b §:n mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset vakuuden asettamisesta. Esityksessä ei ole määritetty toimivaltaa lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen välillä, joten nykyinen joustava käytäntö, jossa valvontaviranomainen käytännössä hyväksyy vakuussitoumuksen lupaviranomaisen asettamalle määrälle, jatkuisi.

Ehdotuksen mukaan vakuuden antajan on oltava pankki-, vakuutus- tai muu ammattimainen rahoituslaitos, jolla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Ehdotuksessa ei edellytetä vakuussitoumuksen antajan vakavaraisuuden tai muun luotettavuuden tutkimista. Ehdotus johtaa siihen, että viranomaisen tulisi hyväksyä minkä tahansa laissa tarkoitettun vakuussitoumuksen antajan tuote. Viranomaisella ei olisi harkintavaltaa vakuussitoumuksen antajan suhteen, eikä sillä välttämättä myöskään ole mahdollisuutta varmistautua vakuuden antajan kelpoisuudesta eli vakuuden hyvydestä, koska kaikissa Euroopan talousalueen valtioissa ei ole samanlaista finanssialan valvontaa kuin Suomessa (Fiva). Valvonta- tai lupaviranomaisen kannalta voi olla kohtuuttoman vaikeaa olla selvillä esimerkiksi Romaniassa toimivan pankin tai vakuutuslaitoksen kelpoisuudesta vakuuden antajana. Aluehallintovirasto katsoo, että hyväksyttävän vakuuden antajan tulee olla finanssivalvonnasta annetun lain (19.12.2008/878) 4 §:n tarkoittama valvottava.

Myös asetettavan vakuuden tyyppiin ja sen nostamisen helppouteen tulisi ottaa kantaa. Aluehallintovirasto katsoo, että vakuus on perusteltua asettaa esimerkiksi on-demand -tyyppisenä vakuutena. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on parhaillaan vireillä Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston päätöstä nro 33/09/1 koskeva valitusasia. Asiassa on kyse hyväksyttävästä vakuuden asettajasta ja vakuutuksen kestosta. Vaasan hallinto-oikeus on asiassa antamansa ratkaisun perusteluissa todennut, että "lisäksi ns. first demand -takuun on oltava kansainvälisen kauppakamarin yhdenmukaisten sääntöjen mukainen (Uniform Rules for Demand Guarantees, ICC Publication 458)." Mikäli korkein hallinto-oikeus antaa asiasta päätöksen lainvalmistelutyön aikana, tulisi annettava ratkaisu ottaa huomioon asiassa.

Lainvalmistelussa tulisikin selvittää, onko lakimuutoksessa mahdollista ottaa huomioon nämä näkemykset, tai jättää lupaviranomaiselle mahdollisuus asettaa tapauskohtaisia vakuutta koskevia edellä mainittuja erityisedellytyksiä.

Kolmannessa momentissa todetaan, että vakuuden on oltava voimassa kolme kuukautta toimien suorittamisesta. Perusteluissa todetaan vastaavasti vähintään kolme kuukautta. Lakitekstiin esitetään lisättäväksi täydentävä termi vähintään. Tällöin asia ratkaistaisiin tapauskohtaisesti lupaviranomaisen toimesta.

Ehdotuksessa ei ole esitetty vakuusharkinnan keskittämistä. Vakuudet ovat esimerkiksi kaivostoiminnassa ja rauta- ja terästeollisuudessa useita miljoonia euroja, joten toiminnanharjoittajilla on myös suuret taloudelliset intressit vakuuden muotoon ja siihen liittyvään rahan hintaan. Otettaessa huomioon esitetty vakuusvelvoitteen laajentaminen, tulevat vakuussummat kasvamaan myös kaikilla suurteollisuuden aloilla. Vastaavasti viranomaisilla tulee olla varmuus, että asetetut vakuudet ovat tarvittaessa varmasti ja helposti realisoitavissa. Lainsäädännön valmistelussa tulisikin vielä harkita mahdollisuutta säätää päätöksissä määrättyjen vakuuksien hyväksyntä ja hallinta sellaiselle taholle, jolla olisi tähän liittyvää tarvittavaa erityisasiantuntemusta. Jokaisella AVilla ja ELY-keskuksella ei tätä erityisosaamista voida olettaa olevan.

42 d §

Vakuuden vapauttaminen on esityksen mukaan säädetty lupaviranomaisen tehtäväksi. Nykykäytäntö on, että valvova viranomainen vapauttaa vakuu-

den. Vapauttaminen tapahtuu tiettyjen valvontatoimien (esim. tarkastus ja laadunvalvontakokeet) jälkeen ja on siten luonteva osa valvontaa. Aluehallintovirasto katsoo, että vakuuden vapauttamista koskevassa asiassa oikea viranomainen on edelleen valvontaviranomainen.

Vakuuden vapauttaminen lupaviranomaisen toimesta edellyttäisi hakemusta ja siitä annettavaa päätöstä. Käytännössä hakemuksessa on oltava hyvinkin kattavat selvitykset tehdyistä toimenpiteistä laadunvalvontaraportteineen. Hakemuksesta on kuultava asianosaisia, vähintäänkin valvontaviranomaista. Annettavasta päätöksestä on voitava valittaa. 42 b:n mukainen kolmen kuukauden voimassaoloaika on täysin riittämätön tilanteessa, jossa asia etenee valitustuomioistuimeen. Muutenkin asian käsittely kolmessa kuukaudessa ei ole aina mahdollista. Varsinkin suurten kaivoshankkeiden osalta vakuuden vapauttaminen on vuosittainen toimenpide, jossa hyväksytään tehdyt sulkemistoimenpiteet ja vapautetaan tai kohdennetaan vakuus uudestaan niiden osalta. Näiden asioiden tuominen lupaviranomaiselle ratkaistavaksi aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista lisätaakkaa toiminnanharjoittajille.

Johtaja

Erkki Kantola

Ympäristöneuvos

Sami Koivula

Lausunnon antamiseen ovat osallistuneet johtaja Erkki Kantola, ympäristöneuvos Sami Koivula ja ympäristölupapäällikkö Juha Anttila sekä esittelijä Riitta Riihimäki.