



Ympäristöministeriö  
kirjaamo.ym@gov.fi

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 24.3.2022, VN/11745/2019

## **Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta**

Ympäristöministeriö on 24.3.2022 pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta.

Ehdotetun korvausjärjestelmän tavoitteena on luoda ympäristön pilaantumisen vaaran aiheuttajien kollektiiviseen taloudelliseen vastuuseen tukeutuva toissijainen vastuujärjestelmä. Öljysuojarahasto ja pakollinen ympäristövahinkovakuutus lakkautettaisiin ympäristövahinkorahaston toiminnan alkaessa. Ympäristövahinkorahasto olisi aiempia erillisiä järjestelmiä yhtenäisempi ja soveltamisalaltaan kattavampi. Rahasto koskisi lain voimaantulon jälkeen tapahtuvia vahinkoja tai ympäristön pilaantumistilanteita voimaantulo- ja siirtymäsäännösten mukaisesti, eikä sitä mitoitettaisi erittäin laajamittaisten vahinkojen varalle.

Ympäristövahinkorahastolla varauduttaisiin ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen ja ympäristön pilaantumisen torjuntaan sekä vahinkojen korvaamiseen vaadittavan rahoituksen järjestämiseen, kun korvausta vahingosta taikka torjunta- ja ennallistamiskustannuksista ei saataisi perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että tämä on tuntematon. Rahasto olisi viimesijainen korvausten maksaja.

Korvausten maksamiseen tarkoitetut rahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta vuosittaisilla tai kertaluonteisilla ympäristövahinkomaksuilla.

Ympäristöministeriö on pyytänyt, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Uudenmaan ELY-keskus on tutustunut esitykseen ja lausuu siitä seuraavaa:

### **I LAKIEHDOTUKSEN YLEISPERUSTELUT**

Uudenmaan ELY-keskus pitää esityksen tavoitteita ja päämääriä erittäin kannatettavina ja odotettuina ja näin ollen lakiesitystä erittäin tarpeellisena. Erityisen tärkeänä Uudenmaan ELY-keskus pitää sitä, ettei kynnys viranomaisten kustannusten korvaamiseen lakiesityksen kattamissa

tilanteissa muodostu käytännössä liian korkeaksi ja että lakiesityksen myötä aiheuttamisperiaatteen mukainen rahoitus järjestyisi viranomaisen toteuttamiin toimiin niissä tilanteissa, joihin se on tarkoitettu.

Uudenmaan ELY-keskus pitää myös tärkeänä, että esityksen mahdollistama torjuntakustannusten korvaaminen viranomaisille tapahtuisi käytännössä hyvin joustavasti ja toimenpiteiden edellyttämällä joutuisuudella. Rahoituksen saaminen mahdollisimman nopeasti on tärkeää, jotta ELY-keskuksella on mahdollisuus hankkia esimerkiksi torjuntatoimenpiteiden edellyttämät palvelut ulkopuoliselta taholta. ELY-keskuksella ei ole mahdollisuuksia itse hoitaa tarvittavia ehkäisemis- ja rajoittamistoimia.

## II LAKIEHDOTUS SÄÄNNÖSKOHTAISINE PERUSTELUINEEN

### 1 luku Yleiset säännökset (1-5 §)

#### 2 § Soveltamisalan raja

Esityksen mukaan lakia ei sovellettaisi valtion virastojen tai laitosten taikka valtion liikelaitosten harjoittamaan toimintaan taikka kuntien tai kuntayhtymien taikka kunnallisten liikelaitosten harjoittamaan toimintaan. Uudenmaan ELY-keskus pyytää täsmentämään jatkovalmistelussa, oliko tarkoitus, että lakiehdotusta koskisi myös seurakuntia ja seurakuntayhtymiä sekä riistanhoitoyhdistyksiä. Kyseisillä toimijoilla on ympäristönsuojelulain mukaan ympäristöluvitettuja toimintoja, seurakunnilla erityisesti jätevedenpuhdistamoita ja krematorioita ja riistanhoitoyhdistyksillä ampumaratoja.

#### 4 § Ympäristövahinkorahaston varat

Ehdotetun pykäläluonnoksen mukaan ympäristövahinkomaksut tuloutetaan ympäristövahinkorahastoon. Uudenmaan ELY-keskus pyytää täsmentämään, mitä tällä kohdalla tarkoitetaan. Jos maksunkantoviranomainen eli ELY-keskus määrää, laskuttaa ja perii rahastoon kuuluvat maksut, tarkoittaako tämä kohta sitä, miten ko. varat "tuloutetaan" ELY-keskukselta rahastoon? Millä aikajänteellä ELY-keskuksen keräämät varat siirretään rahastoon (vuosittain, kuukausittain?) vai määrätäänkö maksut maksettavaksi suoraan rahastoon?

### 2 luku Ympäristövahinkomaksu (6-12 §)

#### 6 § Vuosittainen ympäristövahinkomaksuvelvollisuus ja maksun suuruus

Uudenmaan ELY-keskus esittää, että nykyistä pykäläluonnosta vielä täsmennettäisiin ja selkeytettäisiin mm. tuomalla suoraan lakitekstiin nyt perusteluissa olevia, olennaisia asioita maksuvelvollisuuden määrittelyn kannalta. Uudenmaan ELY-keskus esittää, että esimerkiksi perusteluissa todettu asia "Jos toiminnanharjoittajalla olisi samalla toiminta-alueella useita eri ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja, olisi

27.4.2022

vuosittaista tai kertaluonteista ympäristövahinkomaksua suoritettava jokaisesta toiminnasta erikseen.", tulisi esittää suoraan pykälätekstissä, eikä pelkästään perusteluissa. Kyseinen seikka ei nyt ilmene mitenkään pykäläluonnoksesta.

Pykäläluonnoksen mukaan maksuvelvollinen on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että tältä osin esitystä tulisi täsmentää ja avata, tarkoitetaanko tässä YSL 5.1, 8 kohdan mukaista toiminnanharjoittajaa vai jotakin muuta tahoa. Uudenmaan ELY-keskus tuo esiin, että käytännössä on olemassa tilanteita, joissa varsinainen toiminnan (tai sen toiminnan osan) harjoittaja on joku muu taho kuin luvan haltija. Esimerkiksi jätteenkäsittelykeskuksessa jätelaitos on ympäristöluvan haltija ja vastaa sen noudattamisesta, mutta toinen yritys toimii jätteenkäsittelykeskuksen alueella jätelaitoksen ympäristöluvalla. Tällöin kuitenkin jätelaitos olisi velvollinen maksamaan ympäristövahinkomaksun. Eli käytännössä toiminnan harjoittajaa tulkittaisiin tässä samoin kuin sitä tulkitaan ympäristöluvan valvonnassa, eli luvan haltija on vastuussa, vaikka toiminnan suorittaisi tosiasiaassa joku muu.

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että pykäläluonnoksesta tai sen perusteluista ei käy yksiselitteisesti ilmi, kuinka maksua peritään laitospöytäselityksiltä, joihin kuuluu useita erilaisia toimintoja. Esim. jätteenkäsittelykeskusten alueella voi olla useita erilaisia jätteenkäsittelytoimintoja, jotka voivat olla joko yhdessä tai useammassa ympäristöluvassa. Lisäksi niihin voi liittyä esim. rakentamisen aikaisia ympäristölupia louhintaan ja murskaukseen ja jätteen maarakentamishyödyntämiseen ym. Tällainen laitos voi olla myös YLVAssa monella eri tavalla perustettuna (joko yhtenä kohteena tai jaoteltuna useammaksi kohteeksi), jolloin YLVA-kohdetta ei voi pitää maksun perusteena. ELY-keskus katsoo, että maksuvelvollinen toiminta tulisi pystyä määrittelemään niin yksiselitteisesti, että olisi selvä ja yhtenäinen käytäntö sen suhteen, mistä kaikista toiminnoista maksua peritään. Koska ympäristövahinkomaksu on veroluonteinen maksu, sen määräytymisen perusteiden tulisi olla selkeät eivätkä riippuvaisia tulkinnallisista tekijöistä.

#### 7 § Kertaluonteinen maksu

Uudenmaan ELY-keskus pyytää täsmentämään pykäläehdotusta sellaisen tilanteen osalta, jossa toiminnan harjoittaja (luvan haltija) vaihtuu: Tuleeko uuden luvan haltijan maksaa kertaluonteinen ympäristövahinkomaksu uudestaan vai riittääkö aiemman toimijan kerran maksama maksu?

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että liitteet 1 ja 2 kaipaavat selkeyttämistä. Myös liitteiden luettavuuteen pitäisi kiinnittää huomiota. Tekstiä tulisi ryhmitellä ym. käsitellä niin, että niistä ymmärtää, mikä on missäkin kohdassa alemman ja ylemmän tason tekstiä. Luettavuuden tulisi säilyä myös, kun liitteet julkaistaan säädöskokoelmassa. Joskus

27.4.2022

liitteiden asettelut ovat niissä muuttuneet, ja luettavuus kärsinyt sitä myöten.

#### 8 § Maksuvelvollisuuden alkaminen

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että pykäläesityksen perusteluissa tulisi olla täsmällisemmin esitettynä se ajankohta, josta maksuvelvollisuus erilaisissa tilanteissa alkaa. Perusteluissa esitetty toteamus "Käytännössä toiminnan aloittamisen ajankohta määräytyisi voimassaolevan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan luvanvaraisuutta tai muuta hyväksymismenettelyä koskevan lainsäädännön ja sen tulkinnan mukaan." tulisi avata.

Myöskin pykälän perusteluiden osalta tulisi kiinnittää huomiota, ettei niissä ilmene sisäistä ristiriitaa. Nyt pykäläkohtaisten perusteluiden toisen kappaleen mukaan maksuvelvollisuus voisi alkaa lupa- tai ilmoitus päätöksen lainvoimaisuudesta (tai aloittamisluvan perusteella) tai rekisteröinnin tekemisestä. Näin ei ilmeisesti ole kuitenkaan tarkoitettu, kun ottaa huomioon pykälän sanamuodon sekä perustelujen kolmannen kappaleen. Eli maksuvelvollisuus alkaisi vasta siitä, kun toiminta tosiasiallisesti aloitetaan. Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan, näin pykälän tarkoituksen ja tulkinnan tulisi ainakin olla. Pelkkä luvan saaminen tms. ei vielä voi laukaista maksuvelvollisuutta, koska kaikki hankkeet eivät koskaan etene toteutukseen asti.

ELY-keskus kiinnittää huomiota, että ilmaisu "toiminnan aloittaminen" ei ole täysin selkeä määritelmä. Laitosten rakentamisvaihe voi kestää pitkään ennen varsinaisen toiminnan alkamista. Rakentaminen voi olla jossain määrin ympäristöluvassakin säädeltyä (esim. kaatopaikkojen rakentaminen) tai sitten sitä ei ympäristölupa koske lainkaan. Maksuvelvollisen toiminnan alkaminen lienee joskus tulkinnanvaraista, mutta jos rakentamisvaihetta koskevia määräyksiä on ympäristöluvassa, niin silloin se ilmeisesti tulkittaisiin toiminnan aloittamiseksi? Toinen tulkintamahdollisuus on, että maksuvelvollisuus alkaa vasta kun varsinainen toiminta laitoksella alkaa, esim. jätteiden vastaanotto jätteenkäsittelylaitoksella.

#### 9 § Maksuvelvollisuuden päättyminen

Uudenmaan ELY-keskus huomauttaa, että rekisteröitävistä toiminnoista ei tehdä päätöstä eikä niissä siten ole päätöstä, jonka voisi rauettaa. Tällaisten toimintojen osalta maksuvelvollisuuden päättyminen pitäisi sitoa vain toiminnan päättymiseen.

Uudenmaan ELY-keskus esittää myös harkittavaksi, pitäisikö maksuvelvollisuuden päättyä vasta sitten, kun toiminnan lopettamiseen liittyvät toimetkin on suoritettu. Käytännössä joissain tapauksissa AVI on saattanut samalla päätöksellä rauettaa ympäristöluvan ja antaa toiminnan lopettamista koskevat määräykset. Näissä tapauksissa maksuvelvollisuus lakkaisi pykäläehdotuksen mukaan jo ennen kuin nämä lopettamistoimet

27.4.2022

on tehty. Periaatteessa laitosalueella saattaa olla ennen lopettamistoimia ympäristöriskiä aiheuttavaa esim. jätteitä tai kemikaaleja.

Todettakoon kuitenkin, että toisaalta luvan rauettaminen on selkeä kohta katkaista maksuvelvollisuus. Jos maksuvelvollisuus loppuisi vasta lopettamistoimien jälkeen, niin tällöin lopettamistoimet pitäisi raportoida valvontaviranomaiselle ja lopettamistoimet pitäisi jotenkin valvontaviranomaisen toimesta todeta loppuun tehdyksi (joko tarkastus paikan päällä tai loppuraportin kuittaus).

Uudenmaan ELY-keskus myös toteaa, että käytännössä kaikkia ympäristölupiahan ei aina raueteta. Mikäli maksuvelvollisuuden päättymisen sidottaisiin raukeamispäätökseen, tulisi tämä varmasti lisäämään rauettamishakemuksia ja -päätöksiä jatkossa. Jätteiden hyödyntämistä maarakentamisessa koskevat luvat ovat tässä mielessä ongelmallisia. Niitä ei nimittäin voi rauettaa, ainakaan kokonaan, koska lupavaatimukset ovat osittain "pysyviä", rakenteiden tulee olla luvan mukaisessa kunnossa niin kauan kuin jäte on maassa. Mikäli toiminta vaatii tarkkailua, saattaa sekin jatkua pitkään, ehkä jopa niin kauan kuin jäte on maassa. Näiden osalta maksuvelvollisuuden päättymisen tulisi määrittää jotenkin muutoin. Jos on kuitenkin tarkoitus, että niistä maksetaan ympäristövahinkomaksua niin kauan kuin jäte on maassa, tällä voi olla vaikutusta jätteiden hyödyntämiseen.

#### 10 § Maksunkantoviranomainen

Uudenmaan ELY-keskus kannattaa maksunkantoviranomaistehtävän keskittämistä yhteen ELY-keskukseen. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan keskittäminen tehostaisi tehtävän edellyttämää asiantuntijatyötä ja varmistaisi soveltamis- ja tulkintakäytännön yhdenmukaisuuden valtakunnallisesti.

#### 11 § Maksun kantaminen

Uudenmaan ELY-keskus viittaa tässä mitä ELY-keskus on esittänyt 4 pykäläluonnoksen osalta ja pyytää täsmentämään sitä rahavirtaliikennettä ja siihen liittyvää menettelyä, mikä olisi ELY-keskuksen ja rahaston välillä.

Pykäläluonnoksessa lienee myös aiheellista avata sitä, miten maksun perintä tapahtuu. Onko maksu suoraan ulosottokelpoinen (laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007))?

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että pykäläluonnoksessa ehdotettu yli vuoden viive laskun lähettämiselle vaikuttaa lähtökohtaisesti turhan pitkältä. Käytännössä voi tulla myös tilanne, jossa toiminta loppuu vuoden alussa ja viimeinen lasku lähetettäisiin yli vuoden viiveellä. Toiminnanharjoittajalla tulisi olla mahdollisuus halutessaan suorittaa maksu jo aiemmin samassa yhteydessä toiminnan lopettamisen kanssa.

#### 12 § Maksun laiminlyönti

27.4.2022

Pykäläehdotuksen mukaan maksu voidaan määrätä maksettavaksi korotettuna, jos toiminnanharjoittaja harjoittaa maksuvelvollista toimintaa ilman ympäristölupaa tai muuta asianmukaista päätöstä. Uudenmaan ELY-keskus tuo esiin erikoistapaukset, joissa olemassa olevan toiminnan lupatarve arvioidaan valvontaviranomaisen toimesta ja annetaan määräaika ympäristöluvan tms. hakemiseen. Toimintaa ei kuitenkaan keskeytetä luvan hakemisen ajaksi. Tällöin toimitaan ilman lupaa ko. väliaika. Alkaisiko näissä tapauksissa maksuvelvollisuus vasta, kun toimintaa saa luvan, vai jo siinä vaiheessa, kun valvontaviranomainen on todennut luvan tarpeen? ELY-keskus katsoo, että ensin mainittu lienee selkeämpi tapa, sillä jälkimmäisessä voi käydä niin, ettei toiminta saakaan lupaa tai lupaviranomainen on eri mieltä luvan tarpeesta.

### III MUITA HUOMIOITA ESITYKSESTÄ

Uudenmaan ELY-keskus suhtautuu lakiehdotuksen maksunkantoviranomaisen tehtävään alustavasti varovaisen kiinnostuneesti. Edellyttäen kuitenkin, että tehtävän edellyttämät lisäresurssit turvataan täysimääräisesti, mikäli tehtävä keskitettäisiin Uudenmaan ELY-keskukseen.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet ylitarkastaja Vesa Suominen, ja johtava lakimies Maija Norokorpi.

*Lausunnon on ratkaissut yksikön päällikkö Mikko Kantokari ja esitellyt johtava lakimies Maija Norokorpi. Merkintä asiakirjan sähköisestä hyväksymisestä on asiakirjan lopussa.*

Tämä asiakirja KEHA/2658/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/2658/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Norokorpi Maija 27.04.2022 14:43

Ratkaisija Kantokari Mikko 27.04.2022 15:06