



Ympäristöministeriö

www.lausuntopalvelu.fi

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 18.8.2021, VN/1010/2021

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamiseksi

Ympäristöministeriö on 18.8.2021 pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ja täydennettäväksi ympäristönsuojelulain 89 §:ää ympäristöluvan muuttamisesta sekä jätteenkäsittelyn vakuussääntelyä (59–61 §). Lisäksi esityksellä tehtäisiin tarvittavat muutokset ympäristönsuojelulakiin ns. EU:n sivutuoteasetuksen täytäntöönpanoasetukseen (EU) 142/2011 komission asetuksella (EU) 2020/735 tehtyjen muutosten myötä liha-luujauhon polttoa koskien. Ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin (587/2011) ehdotetaan myös lisättäväksi vanhojen päätösten julkaisemista koskevat säännökset, jotta välttämättömät henkilötiedot voidaan julkaista yleisessä tietoverkossa. Ympäristönsuojelulain 200 §:ään ehdotetaan lisättäväksi 182 a §:n mukaiset päätökset.

Ympäristöministeriö on pyytänyt antamaan lausunnot lausuntopalvelu.fi:n kautta. Lausunto on pyydetty jaottelemaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

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

Näettekö tarvetta ympäristönsuojelulain 89 §:n 1 momentin kehittämiseksi, huomioiden mitä esityksen jaksossa Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset (5.1.1) todetaan?

Uudenmaan ELY-keskus ei näe tarvetta, koska nyt esitetty 89 §:n 4 momentti ratkaisee valvontaviranomaisen aloitteeseen liittyneen ongelman toiminnanharjoittajan velvoittamisesta teettämään riittävät selvitykset luvanmuutostarpeen arvioimiseksi.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 89 §:ään ehdotetusta uudesta 3 momentista koskien vakuuslupamääräyksen muuttamista

Esitetty muutos selkeyttää oikeustilaa ja on siis tarpeellinen lisäys nykyiseen pykälään, sillä 2 momentin kohdista mikään ei suoranaisesti sovellu tilanteisiin, joissa vakuuden määrä tai muut ehdot eivät täytä ajantasaisia vaatimuksia.

20.9.2021

Ehdotetun uuden 3 momentin esitettyyn toiseen virkkeeseen: "Luvassa voidaan määrätä, että valvontaviranomainen voi hyväksyä vakuuden määrän muuttamisen siltä osin, kun kyse on yleistä hintatason nousua kuvaavaan indeksiin sidotusta vakuuden määrän muuttamisesta.", liittyy kuitenkin Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan epäselvyyttä ja ongelmallisuuksia, jotka tulisi huomioida jatkovalmistelussa.

Vakuuden määrän sitominen indeksiin voisi Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan aiheuttaa käytännössä epäselviä ja hankalia tilanteita. Esimerkiksi tilanne, jossa vakuuden määrä indeksimuutosten myötä muuttuisi pienemmäksi kuin mitä lupamääräyksessä on edellytetty; onko valvontaviranomaisen mahdollista hyväksyä kyseinen muutos. Entä jos indeksi/ -t muuttuvat vuosittain (tai jopa kuukausittain), mutta muutoksen vaikutus vakuuden määrään on vähäinen, onko tarkoituksenmukaista muuttaa vakuuksia tällaisten muutosten johdosta vuosittain tai jopa useammin. Vakuuksien vaihtaminen aiheuttaa aina oman työnsä niin valvontaviranomaisessa kuin toiminnanharjoittajallekin.

Lupamääräyksissä tämän esitetyn mahdollisuuden käyttäminen edellyttäisi siis erittäin selkeästi ja täsmällisesti kirjoitettua lupamääräystä. Seurattava indeksi pitäisi määritellä selkeästi ja kuinka usein sitä seurataan, ja minkälaisia euromääräisiä korotuksia edellytetään, jotta vakuuden muutos tulee kyseeseen. Pelkästään sen toteaminen lupamääräyksessä, että vakuus sidotaan indeksiin, ei olisi miltään osin riittävä.

Esityksestä jää myös epäselväksi, mikä olisi ehdotuksen tarkoittama valvontaviranomaisen "hyväksyntämenettely". Olisiko menettely samanlainen kuin tarkkailusuunnitelmien osalta YSL 64-65 §:ssä. Mikäli näin on, tämä pitäisi selkeästi todeta myös pykälässä. Valvontaviranomaisen toimivalta ja sen liikkumavara pitäisi määritellä mahdollisimman aukottomasti ja selkeästi.

Asiassa on hyvä myös huomioida, että vaikka jätevakuuden määrä sidottaisiin tiettyyn indeksiin esim. kuljetuskustannusten osalta, niin jätteen käsittelykustannuksissa merkittävin osuus muodostuu usein varastossa olevien jätteiden käsittelykustannuksista, joille ei liene olemassa omaa indeksiä. Jätteen käsittelykustannuksiin taas vaikuttavat pääasiassa kysynnän ja tarjonnan lait alueellisesti ja valtakunnallisesti sekä lainsäädännön muutokset, jotka ohjaavat jätteiden käsittelyä johonkin tiettyyn suuntaan ja asettavat sille tiettyjä vaatimuksia. Merkittävämpää olisikin kokonaisuutena tarkastella vakuuden ajantasaisuutta ehdotetussa YSL 61 §:n 1 momentissa esitetyllä tavalla. UUDELY kannattaa ehdotettua YSL 61 § 1 mom. ja pitää sitä riittävänä keinona vakuuden ajantasaisuuden tarkasteluun. Tässä tarkastelussa voi käyttää apuna indeksejä, mutta vakuuden sitomista indeksiin esitetyn mukaisesti ei pidetä välttämättä tarpeellisenä menettelynä. Ainakin ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi vielä harkita, onko tarpeen säätää siitä, että valvontaviranomainen voi hyväksyä indeksiin sidotun vakuuden määrän muuttamisen (jos kyseessä vain vähäiset muutokset) vai riittäisikö YSL 61 §:n mukainen vakuuden määräaikainen tarkistaminen.

Todettakoon myös, että säädösteknisesti esitetty muutos olisi selkeämpi YSL 61 §:ssä, kun kyse on luvassa määrättävästä asiasta.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 89 §:ään ehdotetusta uudesta 4 momentista koskien selvitysten hankkimista aloitemenettelyn tueksi

Uudenmaan ELY-keskus pitää esitettyä muutosta tarpeellisena, sillä muutoin ELY-keskuksen tekemä aloite luvan muuttamiseksi ei etene, jos toiminnanharjoittaja ei ole halukas vapaaehtoisesti toimittamaan tarvittavia selvityksiä luvanmuutostarpeen arvioimiseksi.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 89 §:ään ehdotetusta uudesta 5 momentista koskien päätösluonnoksesta kuulemista

Uudenmaan ELY-keskus pitää ehdotettua uutta menettelyä kannatettavana ja esittää, että kyseinen menettely voitaisiin harkita otettavan käyttöön myös muissa kuin YSL 89 § 2 ja 3 momentin mukaisissa aloitetilanteissa (uusi ympäristölupa, toiminnan olennainen muuttaminen, toiminnanharjoittajan YSL 89 §:n mukainen hakemus, jne).

Näkemyksenne jätteenkäsittelyn vakuutta koskevan soveltamisalan täsmentämistä koskevasta ympäristönsuojelulain säännöksestä 59 §:n (1 momentissa)

Uudenmaan ELY-keskus pitää lisäystä tarpeellisena, koska se korostaa ja selkeyttää sitä, että vakuus vaaditaan myös muilta toiminnanharjoittajilta kuin pelkästään jätteenkäsittelylaitoksilta.

Esitetty muutos perusteluineen ei kuitenkaan riittävän yksioikoisesti määrittele sitä, keneltä vakuus pitäisi vaatia. Mahdollisimman selkeä muotoilu olisi tarpeen, jotta käytännöt olisivat yhteneväiset valtakunnallisesti, eikä toimialan sisällä olisi hajontaa eri alueilla. Omassa toiminnassa syntyvien jätteiden tilapäisessä varastoinnissa syntypaikalla on myös monia tulkinnanvaraisuuksia sen suhteen, katsotaanko se jätteen käsittelyksi vai ei.

Valvonnan kannalta ja *aiheuttaja maksaa*-periaatteen mukaisesti olisi tarpeellista, että vakuus olisi myös sellaisilla toimijoilla, joiden toiminnasta muodostuu merkittäviä jätemääriä ja potentiaali jätteiden kertymiselle on suuri. Esimerkiksi monet prosessikemikaalit muodostuvat jätteiksi sitten, kun niille ei ole enää käyttöä. Pykäläehdotuksen nykyinen muotoilu ja perustelut rajaavat soveltamisalan ulkopuolelle sellaisia laitoksia, joilla olisi tarpeen olla jätteen käsittelyn vakuus. Tästä syystä Uudenmaan ELY-keskus ehdottaakin, että määritelmää laajennettaisiin kattamaan myös edellä mainitut toiminnot esimerkiksi seuraavanlaisella muotoilulla: *Velvollisuus vakuuden asettamiseen koskee myös niitä muita toiminnanharjoittajia, joiden toiminnassa muodostuu tai käsitellään merkittäviä määriä jätteitä.*

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 59 §:n 2 momentiksi ehdotetusta säännöksestä

Uudenmaan ELY-keskus pitää ehdotusta selkeyttävänä ja tärkeänä, että luvassa tuotaisiin paremmin esiin se, miten vakuusmäärä on laskettu ja mitä kulueriä siinä on huomioitu. Tämä helpottaa myös valvontaviranomaisen työtä vakuuden asianmukaisuuden ja ajantasaisuuden arvioinnissa.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 60 §:n 1 momenttiin ehdotetusta muutoksesta

Esitetty muutos selkeyttää vallinneen asiointitilanteen, sillä toisinaan toiminnanharjoittajat ovat arvioineet vakuuden määrän liian alhaiseksi, eivätkä ole huomioineet vakuuden mahdolliseen realisoititilanteeseen liittyviä, muutosehdotuksen perusteluissa mainittuja tosiseikkoja.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 61 §:ää ehdotetuista muutoksista

Uudenmaan ELY-keskus pitää esitettyä lisäystä 61 §:n 1 momenttiin erittäin kannatettavana. Vastaavanlaista määräystä on käytetty uusimmissa ympäristöluvuissa ja on asianmukaista, että vastuu vakuuden ajantasaisuuden selvittämisessä on ensisijaisesti toiminnanharjoittajalla.

Aluehallintovirasto on joissakin luvuissa määrännyt suoraan, että jos ko. selvitys osoittaa, että vakuutta olisi tarpeen muuttaa, tulee toiminnanharjoittajan tehdä tästä lupaviranomaiselle esitys. Näin pitäisi voida toimia jatkossakin, eli lupaviranomaisella tulee olla mahdollisuus määrätä luvassa toimintatavasta ja jättää ELY-keskuksen aloite välistä pois.

Uudenmaan ELY-keskus pyytää ministeriötä vielä harkitsemaan olisiko pykäläehdotuksen perusteluissa mahdollista mainita, milloin vakuuden määrässä tapahtunut muutos olisi sellainen, joka antaisi aiheutta YSL 89 §:n mukaiseen menettelyyn ja milloin taas kyseeseen voisi tulla indeksiin perustuva muutos, jonka valvontaviranomainen voisi hyväksyä. Tai ainakin tämä pitäisi luvassa tarkasti määritellä.

Ehdotetun pykälämuutoksen 2 momentin osalta Uudenmaan ELY-keskus haluaa tuoda esiin, että joissain tilanteissa voi olla tarpeen, että lupaviranomainen määrää vakuusmuodon lisäksi myös muista vakuuden ehdoista tarkemmin, kuten vakuuden irtisanomisajasta. Tästä syystä Uudenmaan ELY-keskus ehdottaa, että ehdotetun 61 §:n 2 momenttia täydennettäisiin seuraavasti: *"Luvassa voidaan määrätä tarkemmin hyväksyttävästä vakuusmuodosta ja muista vakuuden ehdoista perustellusta syystä."*

Näkemyksenne ympäristönsuojelulakiin ehdotetusta uudesta 61 a §:stä. Onko realisoitimenettelyä koskeva säännös mielestänne tarpeellinen?

Pykälän 1 momentti perusteluineen selkeyttää vakuuden realisointiin liittyvää menettelyä.

Pykälän 2 momentissa on ehdotettu säädettävän, että lupaviranomainen voi delegoida vakuuden vapauttamispäätöksen tekemisen

valvontaviranomaiselle luvan rauettamista ja/ tai toiminnan lopettamista koskevassa päätöksessä. Mikäli kumpaakaan päätöstä (luvan rauettaminen, toiminnan lopettaminen) ei ole tarvetta tehdä, niin tällöin vakuuden vapauttamista ei ilmeisesti voisi delegoida, vaan päätöksen tekisi aina lupaviranomainen. Tällaisia vakuuden vapauttamisia on olemassa, esim. kaatopaikkojen sulkemisvakuudet, tai jokin vakuutta vaatinut toiminta loppuu kokonaan. Uudenmaan ELY-keskus ehdottaa harkittavaksi, voisiko pykäläehdotuksen mukaista delegointimahdollisuutta laajentaa koskemaan muitakin tilanteita, joissa vakuuden tarve on ilmiselvästi poistunut. Eli jo ympäristölupamääräyksissä olisi mahdollista delegoida vakuuden vapauttamisesta päättäminen valvontaviranomaiselle, silloin kun vakuudella katettavat toimet on tehty tai vakuuden kohteena ollut toiminta on poistunut.

Delegointia on perusteltu ehdotuksessa sillä, että se keventäisi menettelyjä. Vakuuden vapauttaminen on kuitenkin pykäläehdotuksessa kirjoitettu niin, että menettely olisi sama kuin nyt lupaviranomaisella (*"valvontaviranomainen voi hakemuksesta vapauttaa"* eli hakemus → päätös). Näin ollen asian käsittelyyn liittyvä työ siirtyy valvontaviranomaisen tehtäväksi. Ainoa kevennys menettelyssä olisi se, että lupaviranomaisen ei tarvitsisi pyytää valvontaviranomaiselta lausuntoa.

Mikäli päätöksenteko delegoidaan valvontaviranomaiselle, tulisi se säätää maksulliseksi.

Mikäli vakuuden vapauttamista koskevaa menettelyä halutaan keventää edelleen nykyisestä ja ehdotetusta menettelystä, olisi jatkovalmistelussa harkittava sitä, että lupamääräyksessä olisi mahdollista määrätä siitä, että vakuus vapautetaan ja palautetaan ilman hakemusmenettely, jolloin esitetty pykälämuutos voisi olla seuraava: *"Luvan rauettamista ja toiminnan lopettamista koskevassa päätöksessä voidaan määrätä, että valvontaviranomainen voi [vapauttaa/ palauttaa] vakuuden, kun toiminnanharjoittaja on täyttänyt velvoitteensa."*

Voitte kirjoittaa kommenttinne esityksestä muilta osin

Käytännössä ympäristönsuojelulain 122 §:n nojalla annetuissa koeluonteista toimintaa koskevissa päätöksissä on määrätty vakuuden asettamisesta, kun koeluonteisessa toiminnassa on ollut kyse jätteiden käsittelytoiminnasta. Uudenmaan ELY-keskus esittää, että ympäristönsuojelulain säännöksiä (YSL 122 § ja/ tai YSL 59 §) täsmennettäisiin tältä osin ja tehtäisiin tarpeelliset viittaukset tai täydennykset em. pykäläin niin, että vakuussäätely soveltuisi yksiselitteisesti myös jätteiden käsittelyä koskevaan koeluonteisiin toimintaan.

Ympäristönsuojelulakiin ehdotetun 85 b §:n ja vesilakiin ehdotetun 18 luvun 19 a §:n tarkoituksena on selkeyttää ns. vanhojen päätösten yleisessä tietoverkossa tapahtuvaa julkaisemista koskevaa oikeustilaa ja vastata käytännössä havaittuihin ongelmiin.

Vastaavatko ehdotetut säännökset näihin ongelmiin?

Kyllä

Ei

Miten arvioitte ehdotettujen säännösten vaikuttavan työmääräänne?

Uudenmaan ELY-keskus arvioi, että nyt ehdotetusta muutoksesta aiheutuisi lisätyötä vanhojen päätösten läpikäymisen ja muokkaamisen vuoksi.

Esityksessä on lähdetty siitä, että ehdotetut säännökset eivät edellyttäisi olemassa oleviin tietojärjestelmiin erityisiä muutoksia. Vastaako arvio käsitystänne?

Uudenmaan ELY-keskuksen sisäisiin tietojärjestelmiin ehdotus ei aiheuttaisi muutoksia, koska ennen vuotta 2014 julkaistut PIMA-päätökset on julkaistu ymparisto.fi-internetsivustolla. Päätöksen poistaminen, muokkaaminen ja uudelleen lataaminen henkilötietojen osalta tapahtuisi ko. sivustolla.

Liittyykö ehdotettujen säännösten soveltamiseen tulkinnallisia epäselvyyksiä?

Uudenmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota erityisesti ehdotuksen vaikutuksista vanhoihin, julkaistuihin PIMA-päätöksiin ja niiden käsittelyyn.

Ehdotuksen mukaan "Päätökseen sisältyvät henkilötiedot on poistettava verkkosivuilta sen jälkeen, kun päätöksessä tarkoitettu toiminta on päättynyt ja 94 §:n mukaiset toiminnan lopettamista koskevat toimenpiteet on suoritettu." PIMA-päätösten osalta jää epäselväksi, milloin toiminta katsotaan loppuneeksi tai toimenpiteet suoritetuiksi. Ehdotuksen perusteella ei ole selvää, katsotaanko PIMA-kunnostus päättyneeksi silloin, kun puhdistustyöt kiinteistöllä on tehty vai kun loppuraportti on toimitettu ELY-keskukselle vai kenties siinä vaiheessa, kun ELY-keskus on tarkastanut loppuraportin (ja todettakoon, että ELY-keskuksella ei ole resursseja tarkastaa uusia, saati vanhoja raportteja). Tältä osin ehdotus kaipaa täydentämistä.

Ehdotuksessa olisi hyvä vielä täsmentää, että jos toiminnanharjoittajana on toiminimellä tai henkilöyhtiön muodossa toimintaa harjoittava yksityishenkilö, onko tämä silloin henkilötieto, joka tulisi esityksen mukaan poistaa. Esityksessä olisi hyvä myös huomioida kohdetietojen (kiinteistötunnus/ osoite) osalta, että mikäli kiinteistön omistussuhteissa on tapahtunut/ tapahtuu muutoksia toiminnan lopettamisen jälkeen niin, että kiinteistön omistajuus vaihtuu yritykseltä yksityishenkilölle, muuttuuko kohdetieto tässä vaiheessa henkilötiedoksi, joka tulisi poistaa. Tästä muodostuisi viranomaiselle mahdoton kiinteistötietojen seurantatehtävä.

20.9.2021

KEHA/4241/2021

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet ylitarkastaja Vesa Suominen, ylitarkastaja Annastiina Juvankoski, ylitarkastaja Hanna Valkeapää sekä johtava lakimies Maija Norokorpi.

Lausunnon on ratkaissut y-vastuualueen johtaja Satu Pääkkönen ja esitellyt johtava lakimies Maija Norokorpi. Merkintä asiakirjan sähköisestä hyväksymisestä on asiakirjan lopussa.

Tämä asiakirja KEHA/4241/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/4241/2021 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Norokorpi Maija 21.09.2021 14:40

Hyväksyjä Pääkkönen Satu 21.09.2021 15:19