

Asia: VN/1010/2021

Hallituksen esitys laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Momenttiin ei esitetä muutoksia, mikä on kannatettavaa. Vaihtoehdoissa on tarkasteltu mahdollisuutta antaa toiminnanharjoittajalle velvoite hakea luvan muuttamista, jos jokin 89 §:n 2 momentin mukainen edellytys täyttyisi, mukaan lukien ehdotus muutoksesta momentin 2 kohtaan. Koska toiminnanharjoittajalla on jo velvoite 29 §:n mukaisesti hakea luvan muutosta olennaisen muutoksen tapauksessa, ei tarkasteltu vaihtoehto ole tarpeellinen. Mikään 2 momentin kohdista ei sovellu toiminnanharjoittajan arvioitavaksi, eikä jatkuvan arvioinnin vaatiminen ole kohtuullista.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin 2 kohtaan ehdotetusta muutoksesta

Kohtaa esitetään täsmennettäväksi siten, että lupaviranomaisen on valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän taikka rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön aloitteesta muutettava lupaa, jos toiminnasta voi aiheutua laissa kielletty seuraus. Muutos on tarpeeton, koska ympäristöluvan määräyksissä on varmistettu, ettei toiminnasta aiheudu kiellettyä vaikutusta.

Oleellista on, että luvan muuttamisen vireille panon tarpeen arvioi jatkossakin viranomainen. Haitankärsijöiden, yhdistysten ja säätiöiden aloitteiden määrä saattaa muutoksen myötä kasvaa, mikä lisää viranomaisharkinnan tarvetta ja sitoo resursseja. Osa hallinnollisesta taakasta kohdistuu myös toiminnanharjoittajaan mahdollisten selvitysten muodossa. Lähtökohtaisesti selvitysten antaminen tulisi olla aloitteen tekijän vastuulla. Toiminnasta aiheutuvan laissa kielletyn seurauksen riskin pitäisi olla ilmeinen ja merkittävä, jotta toiminnanharjoittajalta pyydetään asiassa selvityksiä.

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

Uuden momentin perusteella lupaviranomaisen on valvontaviranomaisen tai asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen aloitteesta muutettava luvan vakuutta koskevia lupamääräyksiä, jos lupaviranomainen arvioi, että jätteen käsittelytoiminnalle asetetun vakuuden määrä ei ole riittävä. Toisaalta perusteluissa todetaan, että Ympäristövalvonnan ohjeen mukaan vakuuslupamääräyksen

muuttamisen voidaan soveltaa jo tällä hetkellä 89 §:n 2 momentin 1 tai 5 kohtaa. Sikäli esitetty muutos ei muuttaisi oikeustilaa ja sitä voidaan pitää tarpeettomana lisäyksenä. Vaikka viranomaisilla on ollut tarve vakuusmäärien nostamiseen, jostain syystä luvanmuutosta ei ole laitettu vireille.

Ammattimaisessa jätteenkäsittelyssä toimivien toiminnanharjoittajien mukaan vakuusmääräyksien muuttamistarve seuraa toiminnan muusta olennaisesta muutoksesta (esim. jätelajit tai -määrät muuttuvat), jolloin luvan muutos on laitettava vireille joka tapauksessa. Toiminnan muutoksesta irrotettua itsenäistä tarvetta vakuusvaatimusten korottamiseksi (muutoin kuin indeksikorotusten osalta) ei tunnisteta laitosmaisessa jätteenkäsittelyssä, eikä asiaa perustella lakiesityksessä.

Esitetty muutos etenkin yhdessä 61 §:ään ehdotetun vakuuden riittävyyden määräaikaistarkastelun kanssa voi kasvattaa vireille tulevien luvanmuutosten lukumäärää ja siten lisätä sekä viranomaisen että toiminnanharjoittajan hallinnollista taakkaa. Oleellista on, että luvanmuutos koskee vain aloitteessa tarkoitettuja vakuusmääräyksiä.

Uutena momenttiin ehdotetaan lisäksi, että luvassa voitaisiin määrätä valvontaviranomaisen oikeudesta hyväksyä vakuuden määrän muuttaminen siltä osin, kun kyse on yleistä hintatason nousua kuvaavaan indeksiin sidotusta vakuuden määrän muuttamisesta. Ehdotus on kannatettava, ja se vähentää tarvetta laittaa vireille lupamääräysten muutos. Vakuuden muuttamiseksi tarvitaan kuitenkin jatkossakin vakuuden riittävyyden tarkastelu, eli indeksisidonnaisuuteen ei ehdoteta sellaista automatiikka, jossa vakuus seuraisi indeksiä ilman, että sen riittävyyttä erikseen tarkastellaan ja ilman, että valvontaviranomainen hyväksyy indeksikorotuksen.

Ehdotus jättää edelleen mahdollisuuden alueellisiin ja toiminnanharjoittajakohtaisiin eroihin riippuen yhtäältä siitä, määrätäänkö luvassa ylipäättänsä indeksisidonnasta ja aikavälistä, jolla vakuuden riittävyyttä määrätään tarkastelemaan (ehdotettu 61.1 §), sekä toisaalta siitä, käyttääkö valvontaviranomainen oikeuttaan hyväksyä vakuuden määrän muuttaminen indeksikorotuksella. Yhdenvertaisuuden vuoksi lupamääräys indeksisidonnasta ja määräaikaistarkastelusta tulisi olla mahdollisimman monessa ympäristöluvassa.

Perusteluiden mukaan indeksinä voidaan käyttää esimerkiksi Tilastokeskuksen rakennuskustannusindeksiä sekä kuljetuspalveluita koskevaa tuottajahintaindeksiä. Soveltuvia indeksejä tulisi vielä harkita ja ottaa huomioon esimerkiksi Tilastokeskuksen laatima jätteenkuljetuksen kustannusindeksi.

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

Uuden 4 momentin mukaan lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista kuultava toiminnanharjoittajaa ja velvoitettava tätä toimittamaan luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset selvitykset. Jos asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta

tai painavat syyt sitä edellyttävät, toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa hankkimaan aloitteen ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys uhalla, että se hankitaan toiminnanharjoittajan kustannuksella.

Ehdotusta perustellaan tilanteilla, joissa toiminnanharjoittajilta ei ole saatu tarvittavia selvityksiä luvan muuttamiseksi asian tultua vireille. Perusteluissa ei kerrota, kuinka monesta tapauksesta on kyse, ja onko kyse enemmänkin yksittäistapauksista, joissa viranomaisen ja toiminnanharjoittajan näkemykset selvityksen tarpeesta poikkeavat merkittävästi toisistaan vai onko kyseessä yleinen, mahdollisesti kasvava ilmiö. Perusteluissa kuvataan sivulla 11 vireille tulleiden luvanmuutosasioiden lukumääriä ja todetaan, että valvontaviranomaisen aloitteesta sillensä jätetyissä asioissa on ollut kyse yleensä toiminnanharjoittajan oman hakemuksen vireilletulosta, minkä johdosta valvontaviranomainen on peruuttanut aloitteensa.

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

Uuden 5 momentin mukaan lupaviranomainen voi kuulla vireille tulleen asian käsittelemiseksi toiminnanharjoittajaa aloitteen lisäksi laatimastaan päätösluonnoksesta ennen asian ratkaisemista, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Perusteluiden mukaan kyseeseen voisi tulla esimerkiksi tilanne, jossa lupaviranomainen arvioi, ettei yleisen edun tai painavien syiden kynnys ylity selvitysten teettämiseksi toiminnanharjoittajan kustannuksella, mutta pyydettyjä selvityksiä ei ole muutoinkaan saatu toiminnanharjoittajalta. Esityksen mukaan toiminnanharjoittajaa päätösluonnoksesta kuultaessa tämä voisi esittää aloitteen käsittelemiseksi tarvittavan selvityksen.

Yleisellä tasolla päätösluonnoksen laatiminen ja siitä kuuleminen ovat kannatettavia vaiheita ympäristölupamenettelyssä, ja ne tulisi ottaa käyttöön yleisesti. Ehdotus päätösluonnoksen harkinnanvaraisesta käyttöönotosta tarkoituksessa, että toiminnanharjoittajalta saataisiin siten muutoin saamatta jääneet selvitykset, jää kuitenkin perusteluiltaan vielä vajaaksi.

Lisäksi epäselvää on, kuullaanko päätösluonnoksesta myös asianosaisia, mukaan lukien haitankärsijöitä. Säännöksen mukaan kuullaan toiminnanharjoittajaa, momentin perusteluiden mukaan "[...] aloitteesta ja päätösluonnoksesta kuultaisiin 43 §:n 1 momentissa tarkoitettuja asianosaisia". Lisäksi perusteluissa todetaan, että "Asianosaisten, mukaan lukien haitankärsijöiden, näkökulmasta päätösluonnos konkretisoisi asiaa, jolloin siihen voi olla helpompi ottaa kantaa ja kohdentaa muistutuksensa ja mielipiteensä."

Muut kehittämisajatuksenne ympäristönsuojelulain 89 §:ään liittyen

-

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

Ehdotetulla lisäyksellä 1 momentissa täsmennettäisiin, että velvollisuus vakuuden asettamiseen koskee myös sellaisia muita toiminnanharjoittajia, joiden toiminnan pääasiallinen lupaperuste ei ole jätteenkäsittely ja joiden toiminnassa käsitellään merkittäviä määriä jätteitä. Jo vallitsevaa

oikeustilaa selkeyttävä täsmennys on kannatettava ja sillä varmistetaan, että pääasialliselta lupaperusteeltaan erilaisia toiminnanharjoittajia kohdellaan yhdenvertaisesti.

Perusteluissa on tarpeellisesti ja kiitettävästi määritelty ammattimainen jätteenkäsittely, otettu kantaa jätteen määrään ja selvennetty tulkintaa siitä, milloin jätteen varastointi katsotaan jätteen ammattimaiseksi käsittelyksi.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 59 §:n 2 momentiksi ehdotetusta säännöksestä

Uuden 2 momentin mukaan vakuudesta voidaan suorittaa ne kustannukset, jotka ovat tarpeen 1 momentissa tarkoitettujen ja asianomaisessa luvassa tarkemmin määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi. Ehdotus uudeksi momentiksi on perusteltu.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 60 §:n 1 momenttiin ehdotetusta muutoksesta

Momenttiin ehdotetun lisäyksen mukaan vakuuden määrän osalta on otettava huomioon, että vakuudella katettavat toimet tekee muu kuin toiminnanharjoittaja tai viranomainen. Ehdotus noudattaa jo olemassa olevaa käytäntöä.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 61 §:ää ehdotetuista muutoksista

Säännöksen 1 momentin mukaan luvassa voidaan määrätä, että toiminnanharjoittajan on arvioitava vakuuden riittävyttä 59 §:ssä tarkoitetuista toimista aiheutuviin kustannuksiin määrääjain ja ilmoitettava tästä valvontaviranomaiselle. Tarvittaessa vakuutta koskeva lupamääräys on muutettava siten kuin 89 §:n 3 momentissa säädetään. 89 §:n 3 momentin mukaan lupamääräys voidaan muuttaa laittamalla vireille luvanmuutos tai vaihtoehtoisesti valvontaviranomainen voi hyväksyä vakuuden määrän muuttamisen indeksikorotuksen osalta. Näin ollen 61 §:n 1 momenttiin ehdotettu muotoilu ”Tarvittaessa vakuutta koskeva lupamääräys on muutettava [...]” on tulkittava sekä lupamääräyksen muutoksena (lupaviranomaisen toimesta) että vakuuden määrän muutoksena (valvontaviranomaisen toimesta).

Vakuuden riittämättömyyden ei tule johtaa kaikissa tilanteissa luvanmuutoksen vireille laittamiseen. Vakuuden riittävyyden arvioinnissa muuttuvia tekijöitä ovat jätteiden käsittely- ja kuljetusmaksut, joiden osalta muutokset tulisi hoitaa 89.3 §:n mukaisina indeksikorotuksina. Muut vakuuslaskelman luvut ja perusteet, eli jätelajit ja niiden käsittely- ja varastointimäärät, pysyvät korkeintaan luvan enimmäismäärän mukaisena, kunnes toiminnanharjoittajan on haettava luvanmuutosta olennaisen muutoksen takia.

Viime vuosina annetuissa lupapäätöksissä on jo annettu määräyksiä vakuuden riittävyyden tarkastelusta vuosiraportoinnin yhteydessä viiden vuoden välein. Myös esityksen perusteluissa riittävyyden tarkastelun aikaväliksi esitetään ”esimerkiksi viittä vuotta”. Vain erityisistä syistä tulisi käyttää lyhyempää tarkasteluväliä. Tarkastelut, selvitysten tekemiset ja luvanmuutoksen vireille laitot riippumatta aloitteen tekevästä tahosta aiheuttavat kustannuksia toiminnanharjoittajille.

Vakuuden riittävyyden tarkastelua koskevan lupamääräyksen käyttäminen jätetään esityksessä lupaviranomaisen harkintaan, eikä esitetty muutos siten edistä tasapuolisuutta.

Säännöksen 2 momenttiin ehdotetun lisäyksen mukaan luvassa voidaan määrätä tarkemmin hyväksyttävästä vakuusmuodosta perustellusta syystä. Jätevakuusoppaan mukaan näin on jo voitu menetellä, eikä lisäysehdotusta ole sinänsä tarpeellinen. Vakuussäännösten asettamien rajojen sisällä tapahtuvan vakuustyyppin valinnan tulisi jatkossakin olla pääsääntöisesti toiminnanharjoittajalla. Jos viranomainen edellyttää jonkun tietyn säännöksissä täsmentämättömän vakuustyyppin käyttämistä, tälle on oltava erityinen, vakuudella katettavan toiminnan luonteesta johdettava peruste. Vaikka nyt esitetty säännöslisäys noudattaa edellä mainittua, ei sen perusteluista käy lainkaan ilmi, mitä olisivat mainitut perustellut syyt tietyn vakuusmuodon vaatimiselle. Kalliimman vakuusmuodon vaatiminen voi johtaa toiminnanharjoittajien muutoksenhakuvaatimuksiin.

Etenkin on first demand -takauksen vaatimista ja sen käyttöön kannustamista tulisi harkita ottaen huomioon perustelujen toteutus siitä, ettei sitä välttämättä saataisi nopeammin käyttöön (vrt. ”hyvän hallinnon näkökulmasta on kuitenkin selkeintä, että asiassa edetään hallintopakon kautta myös vakuuden ollessa on first demand -muotoinen”). On first demand -takauksen vaatimista ei tue myöskään Jätevakuusoppaassa todettu: ”on first demand -takuun maksaminen voidaan estää pyytämällä toimivaltaiselta käräjäoikeudelta oikeudenkäymiskaaren [...] turvaamistoimenpidettä, jolla rahoituslaitosta kielletään suorittamasta takuuta edunsaajalle kunnes vaatimuksen perusteet on tarkemmin tutkittu. Tällaisessa tilanteessa on first demand -muotoinen takuu ei juuri poikkea omavelkaisesta takauksesta, jossa vakuuden antajalla ei ole yhtä selvää velvoitetta suorittaa takauksen määrää heti ensi vaatimuksesta.”

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

Uuden 61 a §:n 1 momentissa säädettäisiin vakuuden realisoinnissa noudatettavasta menettelystä. Realisointimenettelyä koskeva säännös on perusteltu mutta sen suhde 61 §:n ehdotettuun 2 momenttiin jää epäselväksi. Onko 61.2 §:n vaatimus tietystä vakuusmuodosta perusteltu ottaen huomioon uuden realisointimenettelysäännöksen vaatima hallintopakkopäätös (vrt. on first demand -takauksen vaatiminen)?

Säännöksen 2 momenttiin ehdotetaan menettelyn keventämistä: Nykyisin luvan rauettamista ja toiminnan lopettamista koskevan päätöksen jälkeen toiminnanharjoittajan on tehtävä vakuuden vapauttamisesta erikseen hakemus lupaviranomaiselle, joka tekee vapauttamisesta erillisen päätöksen. Säännöksessä ehdotettaisiin menettelyn keventämiseksi, että vakuuden vapauttamista koskeva päätös voitaisiin delegoida luvan rauettamista tai toiminnan lopettamista koskevassa päätöksessä valvontaviranomaisen tehtäväksi. Ehdotus menettelyn keventämisestä on perusteltu.

Näkemyksenne liha-luujauhon polttamista koskevista säännösehdoista ympäristönsuojelulakiin (107, 221 c–221 e §)

-

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 200 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voitte kirjoittaa kommenttinne esityksestä muilta osin

Hallituksen esityksellä muutettaisiin ympäristönsuojelulain jätevakuutta ja luvan muuttamista koskevia säännöksiä. Ammattimaiselta jätteenkäsittelyltä vaadittavissa jätevakuuksissa on alueellista ja toiminnanharjoittajakohtaista vaihtelua, mikä asettaa toimijat eriarvoiseen asemaan. Tästä näkökulmasta vakuussääntelyn kehittäminen ja selkeyttäminen on perusteltua. Vakuuksiin liittyvät yksityiskohdat ratkaistaan toiminnanharjoittajakohtaisesti lupamenettelyn yhteydessä, mikä ehdotetuista säännösmuutoksista huolimatta voi jatkossakin tuottaa toisistaan poikkeavia vakuusmääräyksiä.

Useita hallituksen esityksen muutosehdotuksia perustellaan viranomaisen kokemalla epäselvyydellä nykysäännösten käytännön soveltamisessa. Monessa kohdin todetaan, että säännökseen ehdotettu lisäys noudattaakin jo vallitsevaa oikeustilaa tai soveltamiskäytäntöä. Useimmat ehdotetut muutokset olisi näin ollen voitu viedä käytäntöön myös toimeenpanoa tukemalla, mm. viranomaisohjeistuksia antamalla ja täydentämällä Jätevakuusopasta.

Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry:n edustamien ammattimaisessa jätteenkäsittelyssä toimivien yritysten vakuusvaatimukset ovat nousseet viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävästi, jopa kymmenkertaisiksi. Useissa tapauksissa taustalla ei ole muutosta käsiteltävien tai varastoitavien jätteiden määrässä. Myös jätteistä, joilla on positiivinen markkina-arvo, on vaadittu vakuuksia.

Kaivostoiminnan jätevakuuksiin on kiinnitetty erityistä huomiota, mikä käy ilmi myös hallituksen esityksen perusteluista. Tarvetta vakuussääntelyn selventämiselle ja luvanmuutosten vireille laittamisen helpottamiselle perustellaan osin kaivostoiminnan jätevakuuksien riittämättömyydellä. Perusteluissa ei viitata laitospäätöseen jätteenkäsittelyyn, ja todetaan toisaalta, että pääsääntöisesti vakuussääntelyn soveltamisessa ei ole ollut ongelmia.

Merkittävästi nousseista vakuusvaatimuksista huolimatta voidaan arvioida, että esityksen ehdotukset lisäävät edelleen vakuusmäärien korotuspainetta myös YTP:n edustamien yritysten toiminnassa. Nousupaine on osin ristiriidassa sen kanssa, että hallituksen esityksen mukaan vakuuksia on ylipäättään realisoitu vähän: ELY-keskukset ovat realisoineet vakuuden viisi kertaa vuodesta 2014 lähtien ja kuntien ympäristönsuojelu-viranomaiset kolme kertaa.

Kasvat vakuusvaatimukset lisäävät yritysten kustannuksia ja voivat toimia alalle tulon esteenä. Esityksen yritysvaikutuksia tulisi täsmentää tältä osin.

Hallituksen esityksen luvussa 10 käsitellään sen suhdetta muihin esityksiin, joista yksi keskeinen on käynnissä oleva toissijaisia vastuujärjestelmiä koskeva lakihanke (TOVA). Esityksessä perustellaan TOVA-hankkeen kanssa yhdenmukaisesti, että vakuusjärjestelmällä ja TOVA-järjestelmällä on erilainen tarkoitus. Vakuusjärjestelmästä ja TOVA-järjestelmästä voidaan kuitenkin käyttää rahaa myös samoihin tarkoituksiin ja vakuusrealisoinnin ensisijaisuuden takia TOVA-rahoituksen tarve on vähäisempi toiminnoilla, joilla on vakuusvaatimus. Hallituksen esityksen yhtenä tarkoituksena on pyrkiä tukemaan jätteenkäsittelyn vakuusmäärien ajantasaistamista ja riittävyttä mahdollisissa vakuuksien realisoimistilanteissa, jotta esimerkiksi konkurssitilanteissa ei jouduttaisi turvautumaan rahoitukseen valtion talousarviosta. Tämä näkökulma vakuussäätelyn kehittämisestä tulisi ottaa huomioon myös TOVA-hankkeen säätelyehdotuksissa.

Kysymykset ympäristönsuojeluviranomaisille

Vastaavatko ehdotetut säännökset näihin ongelmiin?

-

Miten arvioitte ehdotettujen säännösten vaikuttavan työmääräänne?

-

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

-

Liittyykö ehdotettujen säännösten soveltamiseen tulkinnallisia epäselvyyksiä?

-

Moliis Katja
Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry