



Lausunto

17.09.2021

H00219/21

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?

Vaasan hallinto-oikeus ei näe erityistä tarvetta säätää luvan haltijan velvollisuudeksi hakea luvan muuttamista, mikäli lainkohdan edellytykset muutoin täyttyisivät. Ympäristönsuojelulaissa on erikseen säännökset valvonnan ja hallintopakkomenettelyn keinoista niitä tilanteita varten, jolloin luvan haltijan lupaa on välttämätöntä muuttaa esimerkiksi toiminnassa tapahtuneiden muutosten takia.

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

Muutos on linjassa esimerkiksi ympäristönsuojelulain 16-18 §:ien mukaisten pilaantumiskieltoa koskevien säännösten kanssa. Muutos on kannatettava.

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

-

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

Säännöksen soveltaminen voi olla käytännössä hankalaa tai työlästä. Ehdotuksen perusteluissa on mainittu ympäristönsuojelulain 40 §:n 2 momentin mukainen selvityksen hankkiminen luvan hakijan kustannuksella. Tätä mahdollisuutta ei ole tietyvästi juurikaan käytetty. Se johtunee esimerkiksi siitä, että sellaisten selvitysten hankkimiseen liittyisi todennäköisesti käytännöllisiä ongelmia. Sama koskisi nyt ehdotettua selvitysten hankkimista viranomaisen toimesta. Ympäristöasioiden selvitykset ovat usein laajoja ja edellyttävät niiden tilaamista asiantuntevalta yritykseltä. On myös otettava

huomioon, että luvan haltija voidaan velvoittaa täyttämään selvilläolovelvollisuutensa myös hallintopakolla. Hallintopakovelvoitteena on oikeus- ja hallintokäytännössä ollut mahdollista velvoittaa luvan hakemiseen. Ehdotuksen perusteluista jää epäselväksi, millaiseksi näiden menettelyiden suhde on ajateltu.

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

Lainkohdan yhtenäisen ja tasapuolisen soveltamisen kannalta olisi selvempää säätää päätösluonnoksesta kuuleminen siten, että se kohdistuisi kaikkiin käsittelyn asianosaisiin/osapuoliin. Pelkkä viittaus tulkinnanvaraiseen ympäristönsuojelulain 96 § säännökseen tai kuulemisen laajentamisen mahdollisuuden mainitseminen lainkohdan perusteluissa ei välttämättä ole riittävän selkeä ohje tasapuoliseen ja yhdenvertaiseen menettelyyn.

Kun lupa-asioissa on kokeiluluontoisesti annettu päätösluonnos tiedoksi, menettelyssä on havaittu ongelmia. Luonnollisesti riittävästä kaikkien osapuolten kuulemisesta on tarpeen mukaan huolehdittava. Tämä ei kuitenkaan edellyttäisi ylimääräiseksi muodostuvaa mahdollisesti laajaakin kuulemismenettelyä päätösluonnoksesta.

Muut kehittämisajatuksenne ympäristönsuojelulain 89 §:ään liittyen

Harkittaessa muutoksia tähän lainkohtaan olisi ensin tarkasteltava, voidaanko mahdollisten muutosten tavoitteet saavuttaa jo olemassa olevia säännöksiä käyttäen.

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

Momentin ensimmäisessä lauseessa vakuuden asettamisvelvollisuus koskee sanamuodon mukaisesti jätteen käsittelytoiminnan harjoittajaa, mikä on tulkittavissa laveasti siten, että vakuus voitaisiin edellyttää ympäristönluvanvaraista toimintaa harjoittavalta, vaikka toiminta ei olisikaan luvanvaraista jätteen laitos- tai ammattimaisena käsittelynä. Lainkohdan yksityiskohtaiset perustelut kuitenkin korostavat, että vakuuden asettamisen edellytyksenä on laitos- tai ammattimainen jätteenkäsittely. Tilanteessa, jossa toiminta on muulla kuin jätteenkäsittelyä koskevalla perusteella luvanvaraista, saattaa olla varsin tulkinnanvaraista arvioida, olisiko toiminta luvanvaraista erillisenä toimintana. Näin esimerkiksi tilanteessa, jossa jätettä käsitellään teolliseen prosessiin liittyvänä.

Momentin toinen lause olisi tarpeen muotoilla siten, että vakuus voidaan asettaa myös toiminnalle, jossa syntyy jätettä., vaikka sitä ei jätteen tuottajan toimesta ole tarkoitus käsitellä muutoin kuin varastoimalla väliaikaisesti. Muutamissa hallinto-oikeuden käsiteltävänä olleissa asioissa toiminnanharjoittajalla on ollut lupa kiinteistöllä tapahtuvaan välivarastointiin, mutta vuosikymmenten saatossa kiinteistölle on kertynyt kymmeniä tuhansia tonneja jätettä. Yleisesti on arvioitavissa, että maksukyvyttömyyden uhatessa jätettä ei toimiteta asianmukaisesti käsiteltäväksi, vaan välivarastointi lisääntyy. On syytä huomata, että jätelakiin (1072/1993) sisältyi jätelupamenettely, joka asetuksen (1390/1993) 11 §:n 2 momentin mukaisesti koski jätteen laitos- tai ammattimaisen käsittelyn lisäksi myös muuta jätehuollon kannalta merkityksellistä jätettä tuottavaa toimintaa. Kun tavoitteena on kehittää vakuusmenettelyä siten, että se mahdollisimman

hyvin kattaa tilanteet, joissa jätekustannukset uhkaavat jäädä yhteiskunnan maksettavaksi, mahdollisuus vaatia vakuutta tulisi ulottaa myös jätettä tuottaviin toimintoihin. Vakuuden suuruus voisi määräytyä tietyssä ajassa (muutamassa kuukaudessa) syntyvän jätteen asianmukaisen käsittelyn kustannusten perusteella.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 59 §:n 2 momentiksi ehdotetusta säännöksestä

Momentin lisääminen aiheuttaa korostuneen tarpeen yksilöidä ympäristöluvassa vakuudella katettaviin toimiin kuuluvat velvoitteet. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa oleva viittaus lupapäätöksessä edellytetyn vakuusmäärän laskentaperusteiden esittämiseen päätöksessä on lähtökohtaisesti oikea. Toisaalta esimerkiksi kaivannaisjätealueen perustamista koskeva päätös ei sisällä yksityiskohtaisia määräyksiä alueen käytöstä poistamisesta ja tuolloin edellytettävistä toimista eikä näin ollen myöskään niiden kustannuksista. Uusi momentti voisi käytännössä osoittautua lupapäätöksessä olevien puutteiden johdosta vakuuden käyttämistä rajaavaksi eikä se näin ollen välttämättä selventäisi nykyistä tilannetta.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 60 §:n 1 momenttiin ehdotetusta muutoksesta

Momenttiin esitetty lisäys on onnistunut. Toisaalta, kun tavoitteena on kehittää kaivostoiminnan vakuussäätelyä siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa, kyseistä momenttia voisi laajentaa kaivannaisjätealueiden ja kaivosalueiden erityispiirteet huomioon ottaen. Kaivannaisjätteen jätealueen vakuus voisi selkeämmin kattaa myös jätealueelta suotautuvien vesien ja niiden leviämisen estämiseksi tehtävien toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset. Kun otetaan huomioon, että kaivostoimintaa koskevan vakuussäätelyn laajuus poikkeaa jo tällä hetkellä jätteenkäsittelytoimintaa koskevasta muun muassa maaperän kunnostamisen osalta, voisi olla perusteltua mainita myös kaivosten ylivuotovesien käsittelytarve vakuudella katettavaksi toimenpiteeksi. Kaivostoiminnan vakuussäätelyn kattavuutta kehitettäessä olisi lisäksi tarkasteltava kaivannaisjäteasetuksen soveltamisalassa olevia rajoituksia.

Kaivannaisjäteasetuksessa on sen soveltamisalan ulkopuolelle jätetty pysyväksi jätteeksi luokitellun kaivannaisjätteen osalta muun ohella vakuutta koskeva 10 § ja jätealueen käytöstä poistamista koskeva 14 §. Edellä mainittu soveltamisalan raja on omiaan aiheuttamaan tulkintaerimielisyyksiä pysyväksi luokiteltavan kaivannaisjätteen jätealueelta edellytettävästä vakuudesta.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 61 §:ää ehdotetuista muutoksista

1 momentissa luvan saajalle asetettava velvoite ilmoittaa valvontaviranomaiselle lisääntyneestä vakuuden tarpeesta tuntuu tarpeettomalta. Muutokset, jotka voivat olennaisesti muuttaa vakuuden määrää, ovat käytännössä sellaisia, joista toiminnanharjoittajan on ilmoitettava valvontaviranomaiselle jo muiden säännösten johdosta. Lisäksi valvontaviranomaisen tulee säännönmukaisessa valvonnassaan arvioida tilannetta ja edellyttää lupaa muutettavaksi muun muassa nyt muutettavaksi esitetyn 89 §:n nojalla. Kaivostoiminnan osalta jäteväkkuuden määrän riittävyyden tarkistaminen on jo nyt mahdollista viiden vuoden välein päivitettäväksi määrätyn kaivannaisjättesuunnitelman esittämisen yhteydessä.

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

-

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

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön eläinperäisiä sivutuotteita koskevan täytäntöönpanoasetuksen muutos (EU) 2020/735. Ympäristönsuojelulakiin tämän johdosta esitettyä muutosta perustellaan sillä, että tarkoituksena on selkeyttää liha-luujauhon polton ympäristösääntelyä ja valvontaviranomaisten vastuunjakoa. Esityksen keskeisenä tarkoituksena siinä todetulla tavalla on se, että liha-luujauhoa voitaisiin polttaa ilman jätteenpolttolainsäädännön vaatimuksia. Esityksessä kuitenkin sen 221 c §:n perusteella ilmeisenä tarkoituksena on myös vapauttaa mainitut laitokset ympäristöluvan tarpeesta sillä perusteella, että toiminta olisi jätteenpolttamista. Tämä olisi hyvä tuoda selkeästi esille. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ympäristönluvanvaraisuudesta vapauttaminen olisi lainsäädäntöteknisesti selkeämpää tehdä ympäristönsuojelulain 32 §:n muutoksella.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksen perusteena olevan täytäntöönpanoasetuksen muutoksen johdantolauseen 5 mukaan asetus ei saisi vaikuttaa teollisuuspäästädirektiivissä (2010/75/EU) asetettuihin velvollisuuksiin. Teollisuuspäästädirektiivin 5 artiklan 37 kohdan mukaan mainitussa direktiivissä jätteellä tarkoitetaan jätedirektiivin (2008/98/EY) 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua jätettä, jolla taas sen mukaan tarkoitetaan mitä tahansa ainetta tai esinettä, jonka haltija poistaa käytöstä, aikoo poistaa käytöstä tai on velvollinen poistamaan käytöstä. Jätedirektiivin 2 artiklan soveltamisalaan eivät kuulu eläimistä saatavat sivutuotteet, mukaan lukien asetuksen (EY) N:o 1174/2002 soveltamisalaan kuuluvat käsitellyt tuotteet, lukuun ottamatta niitä, jotka on tarkoitettu poltettaviksi, kaatopaikalle sijoitettaviksi tai käytettäväksi biokaasu- tai kompostointilaitoksissa. Mainitut jätedirektiivin säännökset on kansallisesti pantu täytäntöön jätelailla, jonka 3 §:n 1 momentin 6 kohta vastaa edellä mainittua 2 artiklaa ja 5 §:n 1 momentti 3 artiklan 1 kohtaa. Poltettavat sivutuotteet kuuluvat siten jätedirektiivin ja kansallisen jätelainsäädännön piiriin. Näiden säännösten perusteella poltettavaksi tarkoitettua sivutuoteasetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvaa liha-luujauhoa voidaan pitää jätteenä, mikäli jätteen käsitteen määritelmän mukaiset edellytykset täyttyvät (kts. poltettavan sivutuotteen jäteluonteesta esimerkiksi unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-176/05 (KVZ Retec GmbH) ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 11.8.2011 taltionumero 2127).

Kun teollisuuspäästädirektiivin säännösten perusteella jätteenpolttolaitokselta edellytetään lähtökohtaisesti lupamenettelyä ja direktiivin velvoitteiden noudattamista, jää luonnoksen perusteella epäselväksi, kuinka liha-luujauhon polttamista harjoittava laitos voitaisiin vapauttaa ympäristölupavelvollisuudesta ja teollisuuspäästädirektiivin IV-luvusta seuraavista velvollisuuksista tilanteessa, jossa liha-luujauhoa on pidettävä jätteenä ja toiminta vastaa teollisuuspäästädirektiivin liitteen I kohdan 5.2 alakohtaa a. Tosiasiassa lainsäädännön säätäminen tarkoittaisi sitä, että liha-luujauhoa ei sitä poltettaessa olisi pidettävä enää missään olosuhteissa jätteenä. Tältä osin luonnos ei sisällä minkäänlaisia perusteluja.

Sivutuoteasetuksen muuttamisella ei ole ollut tarkoitus muuttaa teollisuuspäästödirektiivistä seuraavia velvollisuuksia. On mahdollista, että suunniteltu lainsäädäntö johtaisi tilanteeseen, jossa tosiasiaassa eläinperäistä jätettä polttavan polttolaitoksen vapauttaminen ympäristölupavelvollisuudesta ja teollisuuspäästödirektiivistä seuraavista jätteenpolttoa ja jätteenkäsittelyä koskevista velvoitteista tarkoittaisi sitä, että teollisuuspäästödirektiivi olisi kansallisesti pantu täytäntöön puutteellisesti. Joka tapauksessa kansallisen lainsäädännön perusteella jätteenpolttolaitoksen ja eläinperäistä jätettä käsittelevän laitoksen toiminta vaatii ympäristöluvan ja jos liha-luujauhoa pidetään jätteenä, on sen polttaminen luvanvaraista toimintaa nyt 221 c §:ssä mainittujen ympäristönsuojelulain liitteen taulukkojen 1 ja 2 kohtien 13 a ja b perusteella. Hallinto-oikeus katsoo, että esitystä ei liha-luujauhoa koskevilta osin tulisi viedä eteenpäin ainakaan ilman erittäin huolellista jatkovalmistelua. Siinä tulisi varmistua siitä, että lainsäädännöstä aiheutuvat velvoitteet ovat selviä ja täsmällisiä, ja että kansallinen lainsäädäntö myös jatkossa kaikilta osin vastaa teollisuuspäästödirektiivistä seuraavia velvoitteita. Kansallista lainsäädäntöä ei tulisi muuttaa siten, että se on ristiriidassa unionilainsäädännöstä aiheutuvien velvoitteiden kanssa.

Edellä lausutun lisäksi jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon sivutuoteasetuksen säännösten tavoite ja tarkoitus suhteessa ympäristönsuojelulain vastaavaan. Sivutuoteasetuksessa eläintautien leviämisen ehkäisemiseksi annettujen määräysten ei tulisi missään tilanteessa sivuuttaa ympäristön pilaantumisen estämiseksi ja kohtuuttoman rasituksen välttämiseksi tarpeellisten määräysten antamista. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ympäristönsuojelulakiin sisältyvä sijoituspaikan soveltuvuuden arviointi ja tapauskohtainen lupaharkinta tulisi säilyttää kaikkien liha-luujauhoa polttavien laitosten osalta.

Asian mahdollisessa jatkovalmistelussa on lisäksi otettava huomioon, että ympäristö- ja jätelainsäädännön systematiikassa jätemateriaalin polttaminen katsotaan energiantuotannoksi vain, jos jätelain 5 a §:n säännökset sivutuotteeksi määrittämisestä täyttyvät ja sivutuote rinnastuu polttoaineeksi tai jos 5 b §:n mukaisesti jäte on lakannut olemasta jäte ja sitä on pidettävä polttoaineena. Ehdotetussa 221 c §:ssä liha-luujauhon polttamista on pidetty energiantuotantona, vaikka asiaa ei ole esityksessä tarkasteltu edellä mainittujen lainkohtien valossa.

Lisäksi hallinto-oikeus toteaa, että liha-luujauhon (2. ja 3. luokka) polton hyväksyttävyyttä on tarkasteltava myös jätelaissa säädetyn etusijajärjestyksen näkökulmasta. Jätelain 8 §:n 2 momentin mukaan etusijajärjestystä on noudatettava sitovana velvoitteena tiettyjen edellytysten täytyessä. Jätteen sisältämän hyödyllisen aineksen kierrättäminen on etusijalla jätteen polttamiseen nähden. Etusijajärjestyksen yhtenä tavoitteena on kiertotalouden edistäminen.

Näkemyksenne ympäristönsuojelulain 200 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voitte kirjoittaa kommenttinne esityksestä muilta osin

-

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?

-

Mäkelä Petra
Vaasan hallinto-oikeus