Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

18.10.2018 KEHA/3518/2018

Eduskunnan ympäristövaliokunta

YmV@eduskunta.fi

Viite: Ympäristövaliokunnan lausuntopyyntö (sähköposti) 8.10.2018

Lausunto hallituksen esityksestä (HE 116/2018 vp) eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan ympäristövaliokunta pyytää Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (myöhemmin ELY-keskus) kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä (HE 116/2018 vp) eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta 22.10.2018 klo 14 mennessä. Esitys koskee valtion valvontaviranomaisen toimivaltaa koskevan säännöksen lisäämistä ympäristönsuojelulakiin (527/2014, YSL).

Esityksen mukaan ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin uusi 182 a § valtion valvontaviranomaisen toimivallasta ryhtyä välttämättömiin toimiin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi, jos pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuisi tai uhkaisi aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle ja jos tarvittavien toimien suorittaminen ei kuuluisi pelastuslain nojalla pelastustoimintaan. Toimiin voitaisiin ryhtyä, jos toimien toteuttamista ei voitaisi varmistaa tavanomaisessa hallintopakkomenettelyssä tai jos toiminnasta vastaavaa tahoa ei saataisi selville.

ELY-keskus pitää säännöksen lisäämistä ympäristönsuojelulakiin tärkeänä ja tarkoituksenmukaisena varmistamaan välttämättömien, pelastustoimintaa laajempien ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimien toteuttaminen tilanteissa, joissa toiminnasta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Käytettävissä olevat hallintopakkomenettelyt soveltuvat huonosti välittömien toimien toteuttamiseen ja ovat usein tehottomia erityisesti konkurssitilanteissa. Myös häiriötilanteet voivat edellyttää välittömiä toimia ympäristön pilaantumisen rajoittamiseksi tai ehkäisemiseksi. ELY-keskus pitää tarpeellisena, että valtion valvontaviranomainen oikeutetaan ryhtymään viivytyksettä toimenpiteisiin suoraan säännöksen nojalla ennen varsinaisen hallintopäätöksen tekemistä, mikä mahdollistaa hallintopakkomenettelyä sujuvamman ja nopeamman menettelyn. On myös tärkeää, että ehdotetun säännöksen soveltamisala on laaja kattaen kaikki ympäristön vakavat pilaantumistilanteet.

Hallituksen esityksen mukaan viranomainen ryhtyisi ehdotuksessa tarkoitettuihin toimiin vain silloin, kun tämä olisi välttämätöntä ihmisten terveyden tai ympäristön suojelemiseksi. Säännös jättää valtion valvontaviranomaiselle harkintavaltaa niin toimiin ryhtymisen edellytysten osalta kuin myös sen

POHJOIS-POHJANMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
0295 038 000
www.ely-keskus.fi
Y-tunnus 2296962-1
Kirjaamo
PL 86, 90101 Oulu
kirjaamo.pohjois-pohjanmaa@ely-keskus.fi

osalta, mitkä toimet katsotaan välttämättömiksi. Harkintavalta on tarpeen soveltamistilanteiden moninaisuuden vuoksi.

Parhaillaan vireillä olevan konkurssilain tarkistamisen eräänä tavoitteena on selkeyttää ympäristövastuiden asemaa konkurssissa. Ehdotuksen mukaan (Oikeusministeriön julkaisu 12/2018) konkurssilaissa säädettäisiin tyhjentävästi niistä ympäristövastuista, joiden osalta konkurssipesällä olisi toimintavelvollisuus ja massavelkainen vastuu. ELY-keskus pitää sääntelyä julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa välttämättömänä oikeustilan selventämiseksi ja vastuiden massavelkaisuutta oikeudenmukaisena lähtökohtana kustannusvastuun näkökulmasta. ELY-keskus kuitenkin huomauttaa, että konkurssitilanteessa valvontaviranomainen joutuu selvittämään toiminnanharjoittajalle ympäristöluvassa asetetut velvollisuudet kokonaisuudessaan ja viime kädessä varmistamaan teettämällä toimenpiteitä, että asetetut, toiminnan lopettamiseen liittyvät velvoitteet tulevat asianmukaisesti täytetyiksi. Myös näiden toimien toteuttamiseen tulee varmistaa riittävät taloudelliset resurssit.

ELY-keskuksen toimialueella taloudellisesti merkittävin konkurssitapaus on ollut Hituran nikkelikaivoksen (Nivala) konkurssi, jossa valtion valvontaviranomaisen on ollut välttämätöntä ryhtyä toimenpiteisiin ympäristövahingon ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi sekä teetättää toimintaa koskevassa ympäristöluvassa toiminnanharjoittajalle velvoitteeksi asetetut sulkemistoimenpiteet. Viranomaisen toimiin liittyvää menettelyä ja toimenpiteiden rahoitusta on tarkemmin tarkasteltu lausunnon liitteessä.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun säännöksen tehokas toimeenpano edellyttää mm. sen selvittämistä, miten viranomaistoimista johtuvat kustannukset katetaan. Ehdotetun säännöksen mukaan toimista viranomaiselle aiheutuneista kustannuksista vastaa toiminnasta vastaava taho. Ottaen huomioon säännöksen soveltamisalan ELY-keskus pitää hyvin epätodennäköisenä, että kustannukset onnistuttaisiin perimään takaisin toiminnasta vastaavalta. Jotta yksityisestä toiminnasta aiheutuvien ympäristöhaittojen torjuntakustannukset eivät jäisi ainakaan kokonaisuudessaan valtion maksettavaksi, olisi tarkoituksenmukaista kehittää toissijaisia rahoitusjärjestelmiä kustannusten kattamiseksi.

Ympäristönsuojelulaki edellyttää jätteen käsittelytoiminnan harjoittajalta riittävän vakuuden asettamista asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Vakuus on realisoitavissa, kun toiminnanharjoittaja on maksukyvytön tai edellä mainitut toimet on laiminlyöty. Käytännössä asetetut vakuudet ovat osoittautuneet riittämättömiksi. ELY-keskus katsoo, että mm. hallituksen esityksessä (s. 7) mainituista konkurssitapauksista saatavaa tietoa ympäristön pilaantumisen ehkäisemis- ja rajoittamistoimien kustannuksista olisi syytä hyödyntää ympäristölupien vakuuksien määrien arvioinnissa, jotta vakuudet jatkossa vastaisivat paremmin niillä katettavista toimista aiheutuvia kustannuksia.

Osittain kustannuksia voidaan konkurssitilanteessa korvata myös lakisääteisen ympäristövahinkovakuutuksen perustella (laki ympäristövahinkovakuutuksesta 81/1998). ELY-keskuksen näkemyksen mukaan vakuutusjärjestelmä ei kuitenkaan ole toiminut odotetulla tavalla ympäristön korjaamis- ja ennallistamistilanteissa.

Ajoittain keskusteluissa on tuotu esille öljysuojarahaston kaltaisen rahastojärjestelmän perustaminen toissijaiseksi rahoitusjärjestelmäksi ympäristösektorille. ELY-keskus pitää ajatusta kannatettavana erityisesti kaivostoiminnan osalta. Rahastolla toiminnanharjoittajat sitoutettaisiin vastaamaan toiminnan ympäristöhaittojen ehkäisemis- ja rajoittamistoimien kustannuksista myös maksukyvyttömyystilanteissa ja siten siirrettäisiin rahoitusvastuuta valtiolta aiheuttaja maksaa- periaatteen mukaisesti kyseiselle toimialalle.

Ympäristönsuojeluyksikön päällikkö Juhani Kaakinen

Ympäristölakimies Jaana Kiiski

Liite Taustaa Hituran kaivoksen sulkemiseen, Nivala