16.3.2022

Hallitusneuvos Oili Rahnasto

HE 243/2021 vp – asiantuntijalausuntojen kommentointi

Ympäristöministeriö lausuu kunnioittavasti ympäristövaliokunnalle sen pyynnöstä valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoista, jotka koskevat HE:tä 243/2021 vp.

Muistiossa on jaoteltu eri tahojen kommentit hallituksen esityksen muutosten, pykälien ja momenttien mukaisesti, sekä eräisiin yleisiin kommentteihin.

YSL 59 §, jätevakuus

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että lainsäädännön (YSL) soveltamisen tulkinnassa on ollut viranomaiskohtaisia eroja siitä, mille toimijoille jätteen käsittelytoimintaa koskeva vakuus määrätään lupapäätöksissä. Esitetty 59 §:n muutos selkeyttää tilannetta valtakunnallisesti ja osaltaan varmistaa ympäristönluvanvaraisten toimijoiden tasapuolisen kohtelun.

> Ympäristöministeriö yhtyy tähän kannanottoon ja katsoo, että se osaltaan perustelee ehdotettua muutos.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry (EK) katsoo, että jätteen käsittelytoiminnan vakuuttamista koskevaa 59 §:ä ehdotetaan muutettavan tavalla, joka saattaa laajentaa vakuussääntelyn soveltamisalaa koskemaan kaikkea teollista toimintaa, jossa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Lainkohta on muuttunut huomattavasti luonnosvaiheen versiosta. EK esittää, että pitäydytään luonnosvaiheen muotoilussa, jossa velvollisuus vakuuden asettamiseen koski jätteen ammattimaisen käsittelytoiminnan lisäksi myös muita toiminnanharjoittajia, joiden toiminnassa käsitellään merkittäviä määriä jätteitä.

> Ympäristöministeriö toteaa, että yhtä lailla valmisteluvaiheessa olleessa versiossa, kuin nyt hallituksen esityksessä ehdotetussa säännöksessä vaatimuksena jätevakuuden soveltamisalan piirissä olemiselle on merkittävien jätemäärien syntyminen. Käsittelystä ei puhuta ehdotetussa säännöksessä ja nykypykälän täsmentämisessä, koska käsittely on tavallaan itsestään selvää; syntynyt jäte on aina käsiteltävä jollakin tavalla, esimerkiksi varastoimalla alueella. Säännösehdotuksen tarkoituksena on soveltamiskäytännön yhdenmukaistaminen ja toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu jätevakuuden asettamisessa.

Metsäteollisuus ei pidä 59 §:n muutosta tai vakuussääntelyn soveltamisalan laajentamista tarkoituksenmukaisena ja siitä tulee luopua. Jätteenkäsittelyn vakuutta koskevien säännösten tarkastelun taustana on erityisesti hallitusohjelman kirjaus kaivostoiminnan ympäristönsuojelun parantamisesta. Esityksen perusteluista ei käy selvästi ilmi, miksi velvollisuus vakuuden asettamiseen laajennettaisiin koskemaan varsinaisten jätteen käsittelytoiminnan harjoittajien lisäksi myös muita luvanvaraisen toiminnan harjoittajia, joiden toiminnassa syntyy jätettä. Metsäteollisuuden käsityksen mukaan oikeustila jätevakuuden soveltamisalan osalta ei ole tähän mennessä ollut epäselvä. Jätevakuuden asettamisvelvollisuus koskee ympäristönsuojelulain mukaan lupaa edellyttävää eli ammattimaista tai laitosmaista jätteen käsittelyä.

> Ympäristöministeriön viittaa jätteenkäsittelyltä vaadittavan vakuuden soveltamisalan täsmentämisen osalta edellä kirjoittamaansa. Ympäristönsuojelulain nykyisen 59 §:n mukaan vakuus vaaditaan jätteenkäsittelyltä. Tässä arviointi ei tapahdu eikä ole tarkoitettu tapahtuvaksi samalta pohjalta kuin luvanvaraisuusperusteen arviointi. Muutoksella saatetaan yhdenveroiseen asemaan eri toiminnanharjoittajien jätteenkäsittely merkittävien jätemäärien syntymisen yhteydessä siitä riippumatta, onko toiminnan pääasiallinen luvanvaraisuusperuste jätteen ammattimainen tai laitosmainen jätteenkäsittely vai jokin muu. Ehdotuksessa ei ole kyse vakuussääntelyn laajentamisesta, vaan nykytilan selkiyttämisestä.

Kaivosteollisuus ry katsoo, että 59 §:n muuttamista ei ole hallituksen esityksen perusteluissa peruteltu asianmukaisesti.

> Ympäristöministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin ja yleisperusteluiden kohtiin 2.2. Nykytilan arviointi, 3. Tavoitteet, 4. Ehdotukset ja 6. Lausuntopalaute ja katsoo, että ehdotusta on perusteltu laajasti ja perusteellisesti.

Energiateollisuus ry (ET) ei pidä perusteltuna ympäristönsuojelulain 59 §:än ehdotettua jätevakuuden asettamisvelvollisuuden muutosta. Tällä hetkellä toiminnanharjoittajalta voidaan ympäristöluvassa edellyttää jätevakuuden asettamista, jos kyseessä on jätteen käsittelytoiminta. Jätteen käsittelytoiminnalla tarkoitetaan jätelaissa määriteltyä jätteen käsittelyllä eli jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä. Jätteen väliaikainen varastoiminen jätteen syntypaikalla ei ole jätteen käsittelytoimintaa. Ehdotuksen mukaan jätevakuusvelvollisuus voisi koskea jätteen käsittelytoimintaa harjoittavien lisäksi myös toiminnanharjoittajia, joiden toiminnassa syntyy merkittäviä määriä jätettä. Ehdotuksen perustelun mukaan vakuusvelvollisuus voisi aiheutua jätteiden varastoinnin ja nimenomaisesti mainitusti myös tilapäisen varastoinnin perusteella. ET näkee, että muutos voi laajentaa merkittävästi jätevakuusvelvollisia toimintoja, sillä käytännössä kaikessa teollisessa toiminnassa syntyy jätettä ja jäte varastoidaan laitoksella ennen poiskuljetusta.

ET ei näe perustetta uuden velvollisuuden asettamiseksi ympäristöllisistä syistä. Asianmukaisen jätehuollon järjestäminen on osa ympäristövelvoitteita ja operatiivista liiketoimintaa. Laaja-alainen vakuusmenettely ei ole tarpeen jätehuollon varmistamiseksi. Jätehuoltotoimien laiminlyönti luvanvaraisissa toiminnoissa on erittäin harvinaista ja jätevakuuksien realisointitarve on vähäinen nykyisinkin.

Ehdotettu vakuusvelvollisuus ei ole hyvän lainsäädännön vaatimusten mukaisesti riittävän selkeä ja tarkkarajainen. Säännöksen mukaan velvollisuus on riippuvainen syntyvien jätteiden määrän merkittävyydestä. Perusteluiden mukaan merkittävyyttä voidaan arvioida jätteiden määrän lisäksi niiden ammattimaisen käsittelyn tarpeen, vaarallisuuden tai niiden aiheuttaman pilaantumisen vaaran kautta. On selvää, että nämä perusteet eivät ole riittävän yksilöidyt merkittävän velvollisuuden perusteeksi. Epäselvyys johtaisi lupavelvoitteiden ennakoimattomuuteen ja toiminnanharjoittajien epätasa-arvoiseen kohteluun.

ET esittää joko säännöksen jättämistä nykyiseen muotoon tai nykytilan selkeyttämistä säännöksessä. Säännöstä voi olla tarpeen selkeyttää siten, että vakuusvelvollisuus koskee nykyiseen tapaan ainoastaan: - jätelain mukaisesti määriteltyä jätteen käsittelyä (jätteen hyödyntäminen ja loppukäsittely) - jätteen ammattimaista tai laitosmaisen käsittelyä - toimintaa, jossa jätteen käsittely on yksi lupaperuste.

> Ympäristöministeriö viittaa aiemmin esittämäänsä kommentoidessaan Elinkeinoelämän keskusliiton lausuntoa. Ympäristöministeriö huomauttaa lisäksi, että ehdotuksen tarkoituksena on ilmaista selkeästi, että jätevakuutta voidaan vaatia myös siltä osin, kuin toiminnassa syntyvät

jätteet kuuluvat tuotantotoiminnan piiriin eikä kysymys ole kaatopaikasta. Käsittelyllä tarkoitetaan jätelaissa ja ympäristönsuojelulaissa hyödyntämistä ja loppukäsittelyä sekä näiden valmistelua, jotka kokonaisuutena ovat laaja joukko erilaisia toimia. Syntymisen jälkeen jätteitä varastoidaan tai muutoin käsitellään alueella ympäristöluvan mukaisesti. Tätä jätteenkäsittelyä on useilla toimialoilla ilman, että toiminnan pääasiallinen luvanvaraisuusperuste on jätteenkäsittely. Vakuusvaatimus voisi koskea toiminta-alueella tapahtuvaa tilapäistäkin varastointia, jolle on yleensä määrätty enimmäiskesto luvassa sekä poiskuljettamista koskevat velvoitteet, ellei luvassa ole määrätty välittömästi tapahtuvaa jätteen poiskuljettamista.

Vakuusvaatimuksen asettamisen velvoite on jätteen määrän osalta merkittävyyskynnyksen kautta asetettu ehdotuksessa ylös. Perusteluissa avataan merkittävyyskynnyksen arviointia käsittelyn ammattimaisuuden tai laitosmaisuuden, pilaantumien vaaran luonne ja merkittävyys, jätteen ominaisuudet, kuten luonne vaarallisena jätteenä. Jätteen laatu vaikuttaa myös nimenomaan arviointiin ja on yksi keskeinen tekijä siinä.

Jätevakuutta voidaan vaatia jo nykyisin myös muilta kuin pääasialliselta lupaperusteeltaan jätteenkäsittelytoiminnoilta. Vakuudella turvataan jätehuoltotoimien hoitaminen muun muassa maksukyvyttömyystilanteissa, jolloin alueella varastoitavat suuretkin jätemäärät sekä käsittelytavaltaan ja kustannuksiltaan haastavat jäte-erät tulisivat muutoin lopulta valtion talousarvion määrärahasta suoritettaviksi.

Oikeusministeriö katsoo, että 59 §:än ehdotettu lisäys ei vaikuta tarpeelliselta.

Ympäristöministeriö viittaa tältä osin yllä aiemmissa kommenteissa esittämäänsä.

Suomen luonnonsuojeluliitto esittää 59 §:än lisäystä, jonka mukaan vakuus voidaan jättää vaatimatta mutta kuin kaatopaikka- tai *kaivannaisjätealuetoimintaa* harjoittavalta, jos vakuudella katettavat kustannukset ovat vähäisiä.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että tällaista muutos ei ole arvioitu valmistelun yhteydessä.

Ympäristöministeriö toteaa, että kaivosten jätevakuuksien soveltamisalan laajentamisen taloudellisia ja muita edellytyksiä selvitetään paraikaa. Ympäristöministeriön ohjauksessa valmistellaan selvityshanketta ”Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset”. Hanke rahoitetaan valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoituksella (VNTEAS). Selvityksessä tuotetaan kuva siitä, millaisia kustannuksia jätevakuuden laajentamisella olisi ja minkälaisen vakuuskokonaisuuden se muodostaisi yhdessä kaivoslain mukaisen vakuuden kanssa. Hankkeen on määrä valmistua syyskuussa 2022.

Suomen luonnonsuojeluliitto ehdottaa ”merkittäviä määriä jätteitä” - käsitteen selventämistä 59 §:ssä.

Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen perusteluissa on avattu käsitettä ja tulkinnassa harkitaan myös niitä asioita, joita Suomen luonnonsuojeluliiton lausunnossa pohditaan.

Lisäksi lausunnossa on useita korjaus- tai täydennysesityksiä hallituksen esityksen perusteluihin. Osa liiton ehdotuksista on hallituksen esityksen sisällön ulkopuolella, osa taas sellaisia, jotka koskevat enemmänkin lain soveltamistilanteita.

Suomen luonnonsuojeluliitto ehdottaa, että esitykseen lisättäisiin lausuntokierroksella ehdotuksessa mukana ollut 59 §:n 2 momentti. Momenttiehdotuksessa olisi ehdotettu, että vakuudesta voitaisiin suorittaa ne kustannukset, jotka ovat tarpeen 1 momentissa tarkoitettujen ja asianomaisessa luvassa tarkemmin määrättyjen velvoitteiden suorittamiseksi.

> Tutkittuaan tältä osin ristiriitaisen lausuntopalautteen ympäristöministeriö päätti jatkovalmistelussa luopua vielä lausuntokierroksella olleesta ehdotuksesta uudeksi 59 §:n 2 momentiksi. Lausuntopalautetta kuvataan hallituksen esityksen yleisperusteluissa. Ympäristöministeriössä epäiltiin saadun palautteen pohjalta jopa, että ehdotus olisi voinut johtaa vakuuden käyttöä rajaavaksi ottaen huomioon hyvin erilaiset vakuuslupamääräykset eri aikoina annetuissa ympäristölupapäätöksissä. Kuitenkin ehdotettavassa 61 b:ssä vakuuden realisoinnista ehdotetaan, että vakuutta voitaisiin käyttää teettämistoimien kustannusten kattamiseksi. Lisäksi 61 §:n koskevan ehdotuksen perusteluissa korostetaan tärkeyttä esittää vakuuden laskennan perustelut vakuuden asettamispäätöksessä.

YSL 61 § 1 momentti, vakuuden riittävyyden arviointi

Metsäteollisuus ry:n lausunnon mukaan YSL 61 §:n 1 momenttiin on lisätty säännös mahdollisuudesta antaa luvassa määräys arvioida vakuuden riittävyyttä 59 §:ssä tarkoitetuista toimista aiheutuviin kustannuksiin määräajoin ja ilmoittaa tästä valvontaviranomaiselle. Sen lisäksi jätevakuuden riittävyyden arviointiin voidaan päätyä valvontaviranomaisen tai asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen aloitteesta sekä pykälän 89 §:n 3 momentin lupamuutosaloiteprosessin kautta. Ehdotetussa lainsäädännössä on siis jätevakuuden riittävyyden arviointiin jatkossa useita, osin päällekkäisiä reittejä. Lisäksi jätevakuuden määrän riittävyyden arviointia sisältyy jo nykyisin toiminnanharjoittajien vuosiraportointiin. Metsäteollisuuden näkemyksen mukaan päällekkäisyyksiä tulisi pyrkiä karsimaan.

> Ympäristöministeriö toteaa, että 61 §:n 1 momentin mukaisen lupamääräyksen antaminen olisi harkittava kussakin yksittäistapauksessa erikseen, määräys ei olisi systemaattisesti tarpeen kaikissa luvanvaraisissa toiminnoissa ja eri tilanteissa. Harkinta pohjautuu toiminnassa harjoitettavan jätteenkäsittelyn luonteeseen ja toiminnan mahdolliseen kehittymiseen. Määräys tuo valvontaviranomaisen ja sitä kautta lupaviranomaisenkin tietoon seikkoja, joiden perusteella voidaan tarkemmin arvioida, onko vakuusmääriä korotettava toiminnan kehittymisen seurauksena. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että sopiva arviointiväli voisi olla esimerkiksi viisi vuotta. Menettelyn osalta säännöksessä viitataan ehdotettavaan 89 §:n 3 momenttiin, joten päällekkäistä sääntelyä tai ”useita reittejä” ei hallituksen esityksessä ehdoteta.
>
> Ympäristöministeriö yhtyy tässä kohtaa Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausunnossa esitettyyn: ”Mahdollisuus määrätä vakuuden tarkistamisesta lupaprosessissa vähentää osaltaan valvontaviranomaisen tarvetta kohdistaa valvontatoimia asiaan. Valvontaviranomaisen on kuitenkin edelleen toiminnan valvonnassa seurattava vakuuden tason oikeellisuutta ja tarvittaessa reagoitava valvontatoimin asiaan, jos esimerkiksi vakuudella katettavien toimien aiheuttamat kustannukset nousevat merkittävästi ennen määrättyä vakuuden riittävyyden arviointia.”
>
> Samoin Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kannanotto, että toiminnanharjoittajan velvollisuus arvioida vakuuden riittävyys määräajoin täydentää valvontaviranomaisen valvontatyöhön kuulu-

vaan vakuuden riittävyyden arviointia ja seurantaa sekä edistää vakuusmäärien ajantasaisuutta, tukee ehdotettua muutosta. Toiminnanharjoittajan voidaan katsoa tuntevan toimintansa sekä siinä tapahtuvat muutokset ja riskit parhaiten, mistä syystä toiminnanharjoittajalla tulee myös olla velvollisuus seurata toimintaansa sekä siinä tapahtuvia muutoksia ja reagoida niihin.

Metsäteollisuus ry ehdottaa, että vakuusmuotoihin lisättäisiin takauksen, vakuuden ja pantatun talletuksen lisäksi myös konsernitakaus.

Ympäristöministeriö toteaa, että vakuusmuodoista säädettiin yksityiskohtaisesti laintasoisesti ensimmäistä kertaa vanhan, vuoden 2000 ympäristönsuojelulain muutoksessa, joka liittyi jätelain (646/2011) kokonaisuudistuksesta annettuun hallitukseen esitykseen (HE 199/2010 vp). Vakuus, vakuutus ja pantattu talletus säädettiin tuolloin hyväksytyiksi vakuusmuodoiksi lakipykälässä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että koska konsernitakaus edellyttää jatkuvaa takaajan vakavaraisuuden seurantaa, se ei enää olisi hyväksytty takausmuoto. Samoin tuossa yhteydessä luovuttiin mahdollisuudesta osoittaa vakavaraisuus jollakin muulla tavoin, esimerkiksi ulkopuolisen antamalla todistuksella. Valvontaviranomaisella, jonka eduksi vakuudet asetetaan, ei ole asiantuntemusta eikä voimavaroja mainitun kaltaisen seurannan ylläpitoon. Hallituksen esityksessä 199/2011 vp esitetyt perustelut ovat edelleen relevantteja.

Suomen luonnonsuojeluliitto ehdottaa 61 §:n 1 momentin verbin ”(luvassa) voidaan (määrätä)” muuttamista verbiksi ”(luvassa) tulee (määrätä)” ja tämän lisäksi se ehdottaa hyvin yksityiskohtaista lakitasoista sääntelyä kaivannaisjätteistä. ***Oikeusministeriö*** toteaa, että vakuuden arvioinnin riittävyyden arviointia määräajoin ei edellytettäisi kaikilta toiminnanharjoittajilta ja lupaviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden asettamisharkinta ei olisi oikeudellisesti sidottua. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuudesta on varmistuttava.

Ympäristöministeriö toteaa, että lupa- ja vakuusmääräystilanteet ovat niin monimuotoisia ja yksittäistapauksellisia, että viranomaiselle on tarkoituksenmukaista jättää harkintavaltaa, milloin määräys on tarpeen. Näin voitaisiin välttää turhan raskasta menettelyä asioissa, joissa säännöllinen vakuuden määrän tarkastelu ei olisi tarpeen. Ympäristöministeriö viittaa aiemmin toteamaansa kaivostoiminnan jätekokonaisuuden tarkastelusta erillisessä selvityshankkeessa.

Mainitun kaltaista määräystä ei suinkaan tarvita kaikissa tapauksissa. Jos määräys annetaan, se on perusteltava asianmukaisesti ympäristölupapäätöksessä.

Ympäristöministeriön on tarkoitus valmistella ohjausta ja järjestää koulutusta jätevakuuksista ympäristöhallinnolle loppuvuodesta 2022. Tällöin kiinnitetään huomiota myös tässä tarkoitettavan harkinnan perusteisiin.

YSL 61 § 2 momentti, indeksiin sidotun vakuuden tarkistaminen

Suomen luonnonsuojeluliitto esittää 61 §:n 2 momentin osalta, että indeksiin perustuva vakuuden määrän korjaaminen tapahtuisi automaattisesti ilman lupaviranomaisen myötävaikutusta.

Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotetulla säännöksellä pyritään siihen, että luvan kokonaisuus säilyisi luvasta päättävän toimivaltaisen lupaviranomaisen päätösvallassa. Asiaa koskevassa lupamääräyksessä myös määrättäisiin, mihin indeksiin vakuusmäärän muuttaminen sidottaisiin.

YSL 61 a ja b §, jätevakuuden vapauttaminen ja realisointi

61 a §:n säännöksen soveltamiseen liittyen olisi ***Varsinais-Suomen ELY-keskuksen*** mukaan vielä syytä tarkentaa, voidaanko vakuus vapauttaa myös valvontaviranomaisen lausunnolla tai ilmoituksella, esimerkiksi tilanteissa, joissa lopputarkastus ei ole välttämätön tai kun lopputarkastuksen yhteydessä on havaittu puutteita, joiden korjaamista on pöytäkirjassa edellytetty ennen kuin vakuus voidaan vapauttaa.

Ympäristöministeriö toteaa, että pykälän perusteluissa todetaan, että vapauttaminen ja sen perustelut on syytä merkitä tarkastuspöytäkirjaan ja että erillistä valituskelpoista päätöstä ei tarvittaisi. Lopputarkastuksen yhteydessä tehtävä toteaminen olisi selväpiirteinen ja muukin asiakirja kuin tarkastuspöytäkirja on mahdollinen. Vapauttaminen on kuitenkin tarpeen dokumentoida vastaista varten.

Varsinais-Suomen ELY-keskus katsoo, että päävelan eräännyttäminen tulisi yksiselitteisesti sitoa hallintopakkopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.

Ympäristöministeriö toteaa asiaa käsitellyn pykälän perusteluissa: ”Hallintopakkopäätökseen tulisi tarvittaessa sisällyttää täytäntöönpanomääräys, jotta sen täytäntöönpanossa ei jouduta odottamaan päätöksen lainvoimaisuutta.” Lienee paikallaan, että määräys säännönmukaisesti hallintopakkopäätökseen sisällytettäisiin eikä vain tarvittaessa.

Varsinais-Suomen ELY-keskus: Takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annetun lain 24 §:n 2 momentin mukaan velkoja saa muun ohella vaatia suoritusta takaajalta ilman velalliseen kohdistettua eräännyttämistointa, jos velallinen on asetettu konkurssiin. ELY-keskus katsoo, että olisi vielä harkittava, onko täysimittainen hallintopakkoprosessi tarpeen kaikissa vakuuden realisointitilanteissa. Monesti kysymyksessä on akuutti tilanne, jossa vakuuden tulisi olla realisoitavissa viivytyksettä.

Ympäristöministeriö ei pidä säännöstä ongelmallisena tämän seikan vuoksi. Pääperiaate on, että päätös on tärkeä olla olemassa näissä tilanteissa. Viranomaisen toiminnalta vaaditaan ripeyttä, mahdollisesti lyhyttä kuulemisaikaa ja täytäntöönpanomääräystä. Asiaa on käsitelty myös Jätevakuusoppaassa (s.45).

YSL 85 b §, ns. vanhojen päätösten julkaiseminen

Oikeusministeriö *lausuu*, että ehdotus jättää täysin avoimeksi sen, mitkä vanhat päätökset julkaistaan. Mikäli tarkoituksena on perusteluissa todettu, että kaikkia vanhoja päätöksiä ei julkaista (s. 56–57), olisi laissa säädettävä nimenomaisesti jonkinlaisista julkaisukriteereistä.

Ympäristöministeriö toteaa, että linjaus on yhdenmukainen vesilain säännösehdotuksen kanssa.

Hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevassa luvussa 6.4 on todettu, että jatkovalmistelussa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena sisällyttää lakiin julkaistavien päätösten valinnan kriteereitä. Päätösten julkaisemisen tarkoituksena on edistää ympäristötiedon saatavuutta, joka puoltaisi laajaa päätösten julkaisemista. Tämä ei kuitenkaan ole viranomaisten voimavarasyistä mahdollista. Viranomaisilla on parhaat edellytykset arvioida, mitkä päätökset kuvaisivat edustavasti lain soveltamiskäytäntöä tai minkä päätösten julkaisemista muutoin voitaisiin pitää perusteltuna. Sinänsä voidaan todeta, että ympäristötiedon saatavuuden näkökulmasta olisi asianmukaista, että julkaistavat päätökset edustaisivat mahdollisimman kattavasti laajuudeltaan ja tyypiltään erilaisia hankkeita, jotka sijoittuvat erilaisiin oloihin ja ajoittuvat vuosille 2000-2014.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa, että esimerkiksi PIMA-asioissa (pilaantuneet maa-alueet) kyse ei aina ole elinkeinotoiminnasta, vaan pilaantuneen maaperän puhdistaminen voi koskea myös yksityisen tahon hallinnassa olevaa kohdetta.

Ympäristöministeriö toteaa, että säännösehdotuksen lähtökohtana on, että yleisessä tietoverkossa julkaistava päätös voi sisältää toiminnanharjoittajan nimen ja sijaintipaikan tiedon julkisuuslain 16 §:n 3 momentin estämättä. Henkilötietojen julkaiseminen on siis mahdollista, mutta ei kuitenkaan välttämätöntä. Lisäksi viranomaisella on laaja harkintavalta ylipäätään sen suhteen, mitä vanhoja päätöksiä yleisessä tietoverkossa julkaistaan. Viranomaisen tulee poistaa tarpeettomat henkilötiedot julkaistavista päätöksistä. Päätösten julkaisemisella pyritään edistämään ympäristötiedon saatavuutta ja lisäämään hallinnon avoimuutta. PIMA-asiaa koskevan yksittäisen kiinteistön tai luonnollisen henkilön tietojen julkaisemista ei voida pitää ympäristötiedon saatavuuden kannalta merkityksellisenä, ja esimerkiksi kiinteistön omistajaa koskevan henkilötiedon voi näin ollen jättää julkaisematta.

Päätöksen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa ei myöskään edellytä kiinteistöjen omistussuhteissa tapahtuneiden muutosten päivittämistä.

Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa, että säännöksen mukaan päätöksiin sisältyvät henkilötiedot olisi poistettava yleisestä tietoverkosta sen jälkeen, kun toiminta on päättynyt ja lain 94 §:n mukaiset toiminnan lopettamista koskevat toimenpiteet on suoritettu. ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu säännös poikkeaa sisällöltään muun ohella YVA-laissa ja hallintolain 62 b §:ssä säädetystä. Esimerkiksi YVA-lain 18 §:n 2 momentin sekä hallintolain 62 b §:n mukaan asiakirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava nähtävilläpitoajan kuluttua.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että lausunnossa esille nostetut hallintolain 62 b § ja YVA-lain 18 §:n 2 momentti koskevat eri tilanteita kuin kyseessä oleva vanhojen päätösten julkaisemista koskeva 85 b §, eivätkä ne siten ole rinnastettavissa keskenään. Nähtävilläpitoaikaa koskevan säännöksen muotoilu on tietoinen valinta ympäristönsuojelulaissa, johon ehdotettu 85 b § on yhdenmukainen nykyisen 85 §:n (lain muutos 504/2019) kanssa henkilötietojen poistamista koskevan sääntelyn osalta.

Lain 85 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 268/2018 vp) todetaan nähtävilläpitoajasta seuraavaa: ”Ympäristöasioissa tiedottaminen edellyttää kuitenkin pidempää nähtävilläpitoaikaa kuin hallintolain 62 b §:ssä säädettäisiin muun muassa julkisella vallalla perustuslain mukaan olevan terveellisen ympäristön turvaamisvelvoitteen ja haitankärsijöiden aseman

turvaamisen vuoksi sekä Euroopan unionin ympäristötietodirektiivin ja teollisuuspäästödirektiivin asettamien velvoitteiden täyttämiseksi. Edellä mainitut direktiivit edellyttävät viranomaisia levittämään aktiivisesti ja järjestelmällisesti yleisölle ympäristötietoa erityisesti tietoverkon ja/tai sähköisten välineiden avulla. Jos tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot jouduttaisiin poistamaan kuulutusajan päätyttyä, hankaloittaisi se merkittävästi tiedonjakamista ja esimerkiksi valtion lupaviranomaisen ylläpitämän sähköisen Lupa-Tietopalvelun käyttöä.”

Varsinais-Suomen ELY-keskus mainitsee, että julkaistujen ratkaisujen kohdalla saattaa lisäksi esiintyä tilanteita, joissa esimerkiksi kiinteistöjen omistajuussuhteissa on tapahtunut muutoksia ja kiinteistöä hallitsee muutoksen jälkeen yksityishenkilö. ELY-keskus kiinnittää lisäksi huomiota ehdotetusta sääntelystä viranomaisille aiheutuvaan työmäärään. ELY-keskuksen on mahdotonta seurata ja päivittää tällaisia muutoksia julkaistuihin päätöksiin sisältyvissä tiedoissa.

On mahdollista, että PIMA-asiaa koskevan kiinteistön omistaa tai sen haltijana on yksityishenkilö. Viranomaisen on poistettava yleisessä tietoverkossa julkaistavista päätöksistä tarpeettomat henkilötiedot. Päätöksen julkaiseminen ei kuitenkaan edellytä sitä, että viranomainen seuraisi ja päivittäisi päätöksen julkaisemisen jälkeen kiinteistön omistussuhteissa tapahtuneita muutoksia.

Hallituksen esityksen (HE 243/2021 vp) luvussa 4.2.4 todetaan seuraavaa: ”Lainmuutokset eivät edellytä uusien tietojärjestelmien rakentamista tai olemassa oleviin tietojärjestelmiin tai rajapintoihin sellaisia teknisiä muutoksia, joista aiheutuisi viranomaisille kustannuksia. Päätöksen saattaminen yleiseen tietoverkkoon yleisesti saataville edellyttää siinä olevien muiden kuin välttämättömien henkilötietojen peittämistä, joka lisää ympäristöviranomaisten työmäärää. Työmäärä lisääntyisi erityisesti ympäristöasioita käsittelevissä aluehallintovirastoissa. Viranomaisille aiheutuvaan työmäärään vaikuttaa useat tekijät, minkä vuoksi työmäärän lisääntymisen arviointi on hankalaa. Sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia päätöksiä on periaatteessa huomattavan suuri määrä, ja yksittäiseen päätökseen sisältyvien, muiden kuin välttämättömien henkilötietojen peittämiseen kuluva aika riippuu päätöksen laajuudesta ja päätökseen sisältyvien henkilötietojen määrästä.

Ehdotetut säännökset eivät kuitenkaan velvoittaisi ympäristöviranomaisia kategorisesti julkaisemaan jokaista yksittäistä vanhaa päätöstä yleisessä tietoverkossa. Ehdotettavat säännökset jättäisivät viranomaiselle laajan harkintavallan sen suhteen, kuinka laajasti ja millaisia päätöksiä yleiseen tietoverkkoon asetettaisiin saataville. Selvää on, että kaikkia vanhoja päätöksiä ei aseteta yleiseen tietoverkkoon saataville. Lisäksi osassa päätöksiä on jo tälläkin hetkellä peitetty muut kuin välttämättömät henkilötiedot. Ympäristöministeriön ja päätösten tietoverkkoon asettamisesta vastaavien viranomaisten kesken on tarkoitus yhdessä määritellä tietoverkkoon asetettavien päätösten valinnan perusteet. Hankkeen mahdollisesti edellyttämä lisärahoitus järjestetään valtion talousarvioon sidotun määrärahanjaon puitteissa.”

YSL 89 §, yleisesti

Varsinais-Suomen ELY-keskus katsoo, että ehdotetun 89 §:n osalta olisi kokonaisuudessaan tärkeää täsmentää, että toiminnanharjoittajalla on aina ensisijainen velvollisuus hakea lupaan muutosta pykälän 2 ja 3

momenttien mukaisten edellytysten täyttyessä. Tämä perustuu ennen kaikkea laajaksi tulkittavaan ympäristönsuojelulain 6 §:n mukaiseen selvilläolovelvollisuuteen sekä lain 27 §:n mukaiseen yleiseen luvanhakuvelvollisuuteen. Valvontaviranomaisen sekä muiden pykälässä yksilöityjen tahojen tekemän aloitteen tulisi olla tähän nähden toissijainen keino ympäristöluvan muuttamiseksi.

> Varsinais-Suomen ELY-keskuksen ehdottamaa toimintamallia pohdittiin hallituksen valmistelun yhteydessä. Ympäristöministeriö päätyi siihen näkemykseen, että toiminnanharjoittajan näkökulmasta 2 momentissa tarkoitettujen luvan muuttamisen edellytysten täyttymisen tulkinta voi olla toiminnanharjoittajalle joissakin tilanteissa hankalaa, verrattuna erityisesti valvontaviranomaisen mahdollisuuteen arvioida edellytysten täyttymistä. Edellytysten tulkinta tässä ei ole toiminnanharjoittajalle yhtä selkeää kuin 29 §:n mukaisen olennaisen muutoksen tilanteessa, josta toiminnanharjoittaja on suoraan itse vastuussa ja jossa on itse aloitteellisena toimijana. Lain 89 §:n tilanteissa luvan muuttamisen edellytys ilmenee toiminnan ulkopuolisissa oloissa. Lisäksi toiminnanharjoittajan velvoittaminen luvan muuttamisen hakemiseen tarkoittaisi myös sitä, että valvontaviranomaisen olisi käytettävä tarvittaessa hallintopakkokeinoja toiminnanharjoittajan velvoittamiseksi. Koska valvontaviranomaisella on myös itsenäinen oikeus muutosta koskevan aloitteen vireille panemiseen, tarkoittaisi VARELYn ehdottama sääntelytapa epäselvyyttä valvontaviranomaisen näkökulmasta, kumpaa näistä keinoista se käyttäisi. Täten toiminnanharjoittajan velvoittamista 29 §:n tapaan luvan muuttamisen hakemiseen ei pidetty toimivana ratkaisuna.
>
> Korostettakoon kuitenkin lisäksi, että toiminnanharjoittajalla on aina oikeus ja mahdollisuus hakea luvan muutosta, on syy siihen mikä tahansa. Käytännössä on aina mahdollista toimia myös niin, että valvontaviranomainen voi esittää toiminnanharjoittajalle luvan muuttamisen hakemista, jos viranomainen havaitsee luvan muuttamisen tarpeelliseksi.

YSL 89 § 2 momentti 2 kohta, laissa kielletyt seuraukset luvan muutoksen edellytyksenä

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa yritysten toimintaympäristön vakauden ja ennustettavuuden merkitystä. Ainoastaan jonkin taho huoli mahdollisesta yritystoiminnan aiheuttamasta vahingosta ei riitä ympäristöluvan muutosprosessin aloittamiseen. Ministeriö painottaa luottamuksensuojan merkitystä. Jos luvan edellytykset muuttuvat, on lupaviranomaisella selkeä velvollisuus muuttaa lupaa.

> Ympäristöministeriö on samaa mieltä työ- ja elinkeinoministeriön esittäminen näkemysten suhteen. Lupakäsittelyn ennustettavuutta voidaan parantaa laadukkailla lupahakemuksilla, mahdollisilla luvanhakijan ja viranomaisen ennakkotapaamisilla sekä neuvonnalla sekä tarvittaessa korkeatasoisilla toiminnanharjoittajan lisäselvityksillä lupa-asian ratkaisemiseksi. Selvitysten oikea-aikaisuus ja laatu ovat myös tämän hallituksen esityksen tavoitteita.
>
> Koska ympäristölupa-asioissa luottamuksensuoja on tärkeä, luvan muuttamisen mahdollistavan YSL 89 §:n mukaiset lupaan puuttumiskynnykset ovat korkeita eikä hallituksen esityksellä tätä muuteta. Tavoitteena 89 §:n 2 momentin 2 kohdan muutosehdotuksessa on yhdenmukaistaa kohdan sisältö lain pilaamiskieltosäännösten (YSL 16-18 §, joissa käytetään muotoilua ”voi aiheuttaa”) ja niitä koskevan oikeuskäytännön kanssa ja täten pyrkiä siihen, että säännöstä sovellettaisiin kaikissa viranomaisissa yhdenvertaisesti. Tavoitteena ei ole, että 89 §:n soveltaminen

lisääntyisi perusteettomasti. Kaikkea ei kuitenkaan lupaa myönnettäessä huolellisessakaan selvittämisessä ja harkinnassa aina kyetä ennakoimaan taikka toiminnan ulkopuoliset olosuhteet muuttuvat luvan antamisen jälkeen siten, että se johtaa luvan tarkistamisen tarpeeseen, jotta ennakoimaton ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä.

Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo, että ympäristönsuojelulain 89 §:n 2 momentin 2 kohtaa ei tule muuttaa hallituksen esitykseen kirjatulla tavalla. Vaikka hallituksen esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa tältä osin, lainkohdan muuttaminen ”voi aiheutua” -muotoon väistämättä heijastuu tulkintakäytäntöön ja vähentää lainkohdan ennakoitavuutta yksittäisessä lupaharkinnassa. Kyseisen pykälän asiasisältö on ollut voimassa samanlaisena hyvin pitkään. Ei ole täyttä varmuutta siitä, että oikeustila ei muuttuisi.

Kemianteollisuus ry esittää, että YSL 89 §:n 2 momentin 2 kohdan sanamuotoa ei pidä muuttaa "voi aiheutua" muotoon vaan sanamuodossa tulee pitäytyä voimassa olevan lain mukaisessa muodossa "aiheutuu".

Metsäteollisuus ry katsoo, että YSL 89 §:n 2 momentin 2 kohdan sanamuotoa ei pidä muuttaa "voi aiheutua" muotoon vaan sanamuodossa tulee pitäytyä voimassa olevan lain mukaisessa muodossa "aiheutuu". Metsäteollisuuden näkemyksen mukaan ehdotuksen mukaisen pykälän muotoilu on tulkinnanvarainen ja lausunnon kohteena oleva hallituksen esitys johtaa lupamuutosten aloitemäärien ja niistä annettavien päätösten määrien kasvuun ja käsittelyaikojen keston pitenemiseen.

YTP ry ei kannata 89 §:n 2 momentin 2 kohdan muutosesitystä. Sen mukaan lupaa voitaisiin muuttaa, jos toiminnasta voi aiheutua laissa kielletty seuraus.

Näiden kommenttien osalta ympäristöministeriö viittaa ensinnäkin siihen, mitä se esittää edellä kommentoidessaan työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa esitettyä.

Ympäristöministeriö toteaa lisäksi, että ympäristönsuojelulaissa olevat pilaamiskiellot (16-18 §, maaperä pohjavedet, meret) ovat hyvin velvoittavaan muotoon kirjoitettuja (”voi aiheutua”) ja ankara velvoittavuus on vahvennettu myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä. Jo yksinomaan ympäristön pilaantumisen vaaran aiheuttamisen tilanteessa ollaan kielletyn toiminnan alueella. Lain 89 §:n 2 momentin 2 kohdan edellä mainitun tarkoituksen ehdotetaan käyvän nykyistä selvemmin esiin suoraan säännöksestä.

Kaivosteollisuus ry katsoo, että 89 §:n muutosehdotukset ovat tarpeettomia. Säännöksen 2 momentin 2 kohdan muutos muuttaisi säännöstä nykyistä tulkinnanvaraisemmaksi ja madaltaisi luvanmuuttamiskynnystä ja pelkää spekulatiivinen kielletty seuraus voisi aiheuttaa luvan muuttamisen tai laukaista siihen tähtäävän hallintomenettelyn.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että viranomaisten toiminta ympäristönsuojelulain menettelyissä perustuu lakiin ja harkinta on oikeusharkintaa. Lainalaisuusperiaatteen ohella viranomaistoimintaa ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet: tasapuolisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus ja suhteellisuus sekä oikeutettujen odotusten suoja.

Ympäristönsuojelulain mukaiset lupaviranomaiset ja valvontaviranomaiset eivät perusta eivätkä voi perustaa toimintaansa spekulaatioihin tai spekulatiivisiin arvioihin. Lain 89 §:n 2 momentin 2 kohdan mukainen luvan muuttamisperuste kiinnittyy lain 16 – 18 §:n mukaisiin kieltosäännöksiin.

Suomen Luonnonsuojeluliitto esittää 89 §:n 2 momentin 2 kohtaan muutosta seuraavasti: toiminnassa voi aiheutua tässä laissa *tai muussa laissa* kielletty seuraus. Vaihtoehtoisesti voitaisiin *viitata luonnonsuojelulakiin, kaivannaisjäteasetukseen tai jätelakiin.*

> Ympäristöministeriö toteaa, että ympäristönsuojelulaissa otetaan velvoittavasti huomioon asioita, joista säädetään luonnonsuojelulaissa tai jätelaissa (ks. esim. 48 ja 58 §). Lain systematiikan kannalta ehdotetussa momentin kohdassa viittaus ei kuitenkaan ole paikallaan.

YSL 89 § 2 momentti 4 kohta, ulkopuolisten olojen muutos luvan muutoksen perusteena

Suomen luonnonsuojeluliitto esittää 89 §:n 2 momentin 4 kohtaan muutosta: toiminnan ulkopuoliset olosuhteet *tai toiminta* ovat luvan muuttamisen jälkeen muuttuneet.

> Ympäristöministeriö huomauttaa, että ehdotus on ristiriidassa suhteessa sekä lain muiden säännösten muodostamaan kokonaisuuteen että 89 §:n kokonaisuuteen. Lain 89 §:ssä säädetään sellaisista luvan muuttamiseen johtavista tilanteista, jotka tapahtuvat toiminnan ulkopuolisissa oloissa, ei toiminnassa itsessään. Ympäristönsuojelulain 29 §:ssä säädetään toiminnan (olennaisista) muutoksista, joiden perusteella on haettava uutta lupaa.

89 § 2 momentti, uusi kohta

Suomen Luonnonsuojeluliitto esittää, että 89 §:n 2 momenttiin lisätään uusi kohta: ”lupamääräysten perusteiden havaitaan olevan virheelliset”.

> Laissa oli vuoteen 2015 saakka luvan muuttamisperuste ”lupamääräyksen perusteiden havaitaan olevan virheelliset eikä määräyksen muuttamisesta aiheudu tarvetta harkita uudelleen luvan muuttamisen edellytyksiä”. Kohta poistettiin ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen toisessa vaiheessa, koska se oli jäänyt vaille soveltamiskäytäntöä ilmeisen epäselvän tarkoituksensa ja sanamuotonsa vuoksi. Kohdan perustelut asianomaisessa hallituksen esityksessä (HE 277/2009 vp) eivät myöskään antaneet tukea soveltamiseen. Perusteluiden mukaan kyse olisi lähinnä teknisluonteisesta määräyksen oikaisusta vastaamaan todellista tilannetta. Tähän tarkoitukseen ympäristönsuojelulakiin lisättiin sittemmin kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa 92 §:n säännös luvan selventämisestä. Pykälän 89 muutoksen valmistelutyössä mukana olleet eri tahojen edustajat eivät osanneet antaa esimerkkejä aikaisemmin laissa olleen kohdan mahdollisista soveltamistilanteista.
>
> Jos luvan perustelut ovat virheelliset, silloin luvassa voi olla sellainen virhe, että ympäristön pilaantumista esiintyy tai on vaarassa ilmetä ja se on ennakoimatonta. Näihin tilanteisiin voidaan puuttua erityisesti 89 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdan nojalla.

YSL 89 § 3 momentti, jätevakuuden muuttaminen

Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo, että hallituksen esityksen perusteella viranomaisen käsitys vakuusmäärän muuttamisesta riittää yksinään avaamaan luvan. Jos toiminnassa ei tapahdu mitään olennaista muutosta, niin miksi vakuussummaa tarvitsee korottaa? Jos taas on olennainen muutos, ympäristölupaa tarkastellaan uudelleen joka tapauksessa myös vakuuden osalta. Jätteiden käsittelyn toimialalla vakuusvaatimukset

ovat viimeisen 10 vuoden aikana jo 10–1000 -kertaistuneet. On syytä huomata, että vakuuksien realisointiin on jouduttu erittäin harvoin.

> Ympäristöministeriö toteaa, että YSL 89 §:n 3 momentissa ehdotettavan arvion taustalla ei ole eikä voi olla yksinomaan viranomaisen ”mielipide” tai ”käsitys”. Arvion on pohjauduttava tosiseikkoihin jätevakuusmäärän riittämättömyydestä toiminnan päättyessä tarvittaviin jätehuoltotoimiin. Tosiseikat ovat tulleet valvontaviranomaisen tietoon luvanvaraisen toiminnan valvonnassa. Riittämättömyys voi johtua useista syistä: toiminta on kehittynyt, jätehuoltotoimien kustannukset ovat kasvaneet, vakuusmäärä on arvioitu jo alun alkaen liian pieneksi. Vakuusmäärien riittämättömyyttä on silloin tällöin todettu, kun toiminta on joutunut taloudellisesti vaikeuksiin ja on jouduttu turvautumaan toissijaisena vastuumuotona valtion talousarvioon pilaantumisen torjumiseksi. Aiheuttamisperiaatteen toteuttaminen sekä jätevakuus- ja toissijaisen vastuujärjestelmän (TOVA) hyvä yhteensopivuus edellyttää jätevakuuksilta ajantasaisuutta.
>
> Useissa niissä tapauksissa, joissa maksukyvyttömyyden johdosta valtio on joutunut maksamaan ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja joissa jätevakuuksia on ollut, vakuudet ovat olleet riittämättömiä kaikkien tarvittavien jätehuoltotoimien suorittamiseksi. Tiedot vakuusmääristä esimerkiksi kaivostoiminnassa viittaavat siihen, että jälkeenjääneitä vakuusmääriä saattaa edelleenkin esiintyä.
>
> Ehdotetun 89 §:n 3 momentin muutoksella pyritään siihen, että vakuudet ovat suuruudeltaan ajantasaisia, minkä johdosta maksukyvyttömyystilanteissa ei synny tarvetta turvautua valtion talousarvioirahoitukseen tarvittavien jätehuoltotoimien rahoittamiseksi. Ehdotus toteuttaa osaltaan pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjausta kaivostoiminnan ympäristönsuojelun parantamiseksi: ”Vakuussääntelyä kehitetään siten, että ympäristölliset vastuut hoidetaan kaikissa tilanteissa”.

Ympäristöteollisuus ja –palvelut YTP ry pitää uuden 3 momentin lisäämistä ympäristönsuojelulain 89 §:än tarpeettomana. Vakuuksia voidaan muuttaa mainitun pykälän 2 momentin 1 tai 5 kohdan nojalla.

> Ympäristöministeriö toteaa, että 89 §:n 2 momentin 1 ja 5 kohdat eivät suoraan sanamuotonsa mukaisesti tunnista vakuutta koskevan lupamääräyksen muuttamista. Ympäristönsuojelulain soveltamista selvitettäessä on todettu, että lupien vakuuksia koskevat määräykset voivat olla hyvin vanhoja, olla ajastaan jälkeenjääneitä ja perustua virheelliseen ja puutteelliseen tietoon siitä, millaisia kustannuksia asianmukaisten jätehuoltotoimien (asianmukainen jätehuolto, seuranta, tarkkailu sekä toiminnan lopettamisessa ja sen jälkeen tarvittavat toimet) tekemiseen tarvitaan. Valtion ympäristönsuojeluviranomaisille tehdyssä kyselyssä vuonna 2019 tuli esiin, että viranomaisilla oli epävarmuutta 89 §:n soveltamisessa pelkästään vakuuslupamääräyksen muuttamiseksi (ks. jakso 2.1.2.6 esityksen perusteluissa).

Suomen Luonnonsuojeluliitto esittää 89 §:n 3 momentin aloitteentekijöiden piirin laajentamista yhdistyksiin ja säätiöihin.

> Ympäristöministeriö toteaa, että lainvalmistelun yhteydessä päädyttiin siihen, että parhaat edellytykset arvioida jätevakuuden muutostarpeita on valvontaviranomaisella tai yleistä etua valvovalla viranomaisella. Näillä on tehtäviensä kautta monipuoliset ja riittävän syvälliset tiedot ja tarvittava osaaminen arvioida jätevakuuden muuttamista ja sitä, miten vakuudet olisi tarkistettava.

Muut tahot voivat tuoda näiden viranomaisten tietoon näkemyksensä vakuuden muutostarpeesta.

Kaivosteollisuus ry pitää luvan muuttamista pelkästään vakuuden määrän tarkistamiseksi tarpeettomana ja katsoo, että ehdotetun uuden 3 momentin ensimmäinen virke (?) on tarpeeton. Kaivoteollisuus myös arvioi, että vakuuden määrä voidaan nykykäytännöllä tarkistaa normaalisti valvontamenettelyssä.

Ympäristöministeriö toteaa, että toimintojen vakuuksista ja vakuusmääristä on päätetty vuonna 2000 voimaan tulleen vanhan ympäristönsuojelulain jälkeen eritasoisesti eri aikoina. Lain soveltamiskäytäntö ei ole muodostunut riittävän yhdenmukaiseksi. Lisäksi tulkintaepäselvyyksien vuoksi vanhoja vakuuslupamääräyksiä ei ole myöskään päivitetty riittävän johdonmukaisesti tai osassa tapauksia päivitykset ovat jopa saattaneet jäädä tekemättä. Vakuuksien riittävyyden turvaaminen ja yhdenmukaistamisen ajatus samanlaisissa soveltamistilanteissa ei pidä jäädä toteuttamatta epäselvän lainsäädännön takia.

Pitkäaikaisissa jätteenkäsittelytoiminnoissa, joiden luvissa vakuusmäärän muutokset on sidottu esimerkiksi jätteenkäsittelyalueen pinta-alan muutoksiin, toiminnanharjoittaja voi päivittää vakuuden oma-aloitteisesti; kaikki toiminnanharjoittajat eivät kuitenkaan näin toimi. Vakuuden päivittämistarve voidaan ottaa keskusteluun myös ympäristöluvan valvonnassa mutta kaikki toiminnanharjoittajat eivät tämänkään jälkeen ilmoita oma-aloitteisesta vakuuden päivittämisestä. Valvontaviranomainen ei kuitenkaan voi päättää uudesta vakuudesta, tämä päätös kuuluu yksikäsitteisesti lupaviranomaisen toimivaltaan.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että ehdotetussa 89 §:n 3 momentissa on vain yksi virke.

YSL 89 § 4 - 6 momentti, asian käsittely, päätösluonnos aloitemenettelyssä ja selvitysten teettäminen

Oikeusministeriö katsoo, että luvan muuttamismenettelystä ja viranomaisen toimivaltuuksista asian selvittämisessä on hallintolaissa ja ympäristönsuojelulaissa jo riittävällä tavalla säädetty ja ehdotettu 5 momentti tulee näin ollen poistaa ehdotuksesta

Elinkeinoelämän keskusliitto kannattaa pääosin esitystä uudeksi 89 §:n 5 momentiksi erityisesti päätösluonnoksesta kuulemisen osalta. Periaatteellisesti on aina kannatettavaa, että toiminnanharjoittajaa kuullaan ennen lupapäätöksen antamista. Asia ei ole uusi ja vastaavanlaista sääntelyä voitaisiin hyvin harkita lupamenettelyyn sisällytettäväksi myös silloin, kun lupaa myönnetään ensimmäistä kertaa. Voimassa olevaa sääntelyä valmisteltaessa EK on tuonut esille ns. virheiden ennakko-oikaisumahdollisuuden, jonka perusteella voitaisiin korjata väärinkäsityksistä johtuvia tai muita asiavirheitä sisältäviä lupamääräyksiä sekä varmistaa, että lupamääräykset soveltuvat valvottaviksi. Tämä säästäisi huomattavasti lupamenettelyyn kuluvaa aikaa, kun näissä tilanteissa toimijoiden ei tarvitsisi hakea muutosta. EK pitää tärkeänä pyrkimystä tehostaa lupaprosessia ja kokeilla uusia toimintamalleja, jotka vähentävät lupaprosessin kokonaiskestoa. Parhaimmillaan päätösluonnoksesta kuuleminen voisi johtaa laadultaan parempiin lupapäätöksiin ja vähentää täydennyspyyntöjen sekä lupapäätöksestä jätettyjen valitusten määrää.

Kaivosteollisuus ry toteaa 89 §:n 5 momentista, että sen hyödyllisyyttä tulee arvioida lainvalmistelussa vielä tarkemmin.

YTP ry ei kannata 89 §:än ehdotettua uutta 5 momenttia siitä, että selvityksiä voitaisiin hankkia toiminnanharjoittajan kustannuksella.

Ympäristöministeriö ja oikeusministeriö ovat neuvotelleet 89 §:n 4 – 6 momenttien sisällöstä ja keskustelun pohjalta ympäristöministeriö esittää seuraavia muutoksia 89 §:än.

Ympäristöministeriö ehdottaa 89 §:n 4 - 6 momentit selkeyden vuoksi muutettaviksi seuraavasti:

Jos luvan muuttaminen tulee vireille 2 tai 3 momentissa tarkoitetun tahon aloitteesta, lupaviranomaisen on, varattuaan toiminnanharjoittajalle tilaisuuden lausua käsityksensä aloitteesta, määrättävä tarvittaessa toiminnanharjoittaja toimittamaan aloitteen ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys kohtuullisessa määräajassa. Määräyksen tehosteeksi asetettavasta uhkasakosta säädetään 184 §:ssä.

Jos asian ratkaisemisella on merkitystä yleisen edun kannalta tai muut painavat syyt sitä edellyttävät, eikä toiminnanharjoittaja ole toimittanut 4 momentissa tarkoitettua selvitystä, lupaviranomainen voi hankkia asian ratkaisemiseksi tarpeellisen selvityksen toiminnanharjoittajan kustannuksella.

Tässä pykälässä tarkoitetun asian käsittelyssä noudatetaan lisäksi 96 §:ää.

Ympäristöministeriö toteaa lisäksi, että 89 §:n 1 - 3 momentit jäisivät ennalleen siten, kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan.

Ympäristöministeriö esittää, että valiokunta harkitsisi muutosten selventämistä seuraavin perusteluin:

Pykälän 4 momentissa kuvattaisiin 2 ja 3 momentin mukaisen aloitteen vireilletulosta seuraavia toimia. Lupaviranomainen arvioisi ensin, onko asia ratkaistavissa aloitteen perusteella. Tässä yhteydessä viranomainen varaisi toiminnanharjoittajalle tilaisuuden lausua aloitteesta. Toiminnanharjoittajan kuuleminen perustuu hallintolakiin ja ympäristönsuojelulain kuulemista koskeviin säännöksiin. Jos asia ei olisi ratkaistavissa suoraan aloitteen perusteella, viranomainen varatessaan toiminnanharjoittajalle tilaisuuden lausua aloitteesta, määräisi tältä asian ratkaisemiseksi tarpeellisen selvityksen. Määräystä tehostettaisiin tarvittaessa ympäristönsuojelulain 184 §:n mukaisella uhalla. Toiminnanharjoittajalta pyydettävä selvitys olisi tyypillisesti toiminnanharjoittajan hallussa olevaa, toimintaa tai esimerkiksi toiminnasta aiheutuvia päästöjä koskevaa tietoja tai toiminnan vaikutuksia ympäristössä koskevaa seurantatietoa.

Jos asian ratkaisemisella olisi merkitystä yleisen edun kannalta tai muut painavat syyt sitä edellyttäisivät, eikä pyydettyjä selvityksiä olisi saatu toiminnanharjoittajalta, asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot voitaisiin hankkia ulkopuoliselta taholta toiminnanharjoittajan kustannuksella. Näin hankittavat tiedot olisivat esimerkiksi selvityksiä toiminnan ympäristövaikutuksista, joilla mahdollistettaisiin asian ratkaiseminen, vaikka toiminnanharjoittaja ei myötävaikuttaisi käsitte-

lyyn edes uhkasakon velvoittamana. Toiminnanharjoittajalta perittävät kustannukset määräytyisivät valtion maksuperustelain mukaisesti, jos lupaviranomaisena olisi valtion ympäristönlupaviranomainen. Jos lupaviranomaisena olisi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, kunnalle perittävä maksu voisi vastata enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuneita kokonaiskustannuksia. Maksun perusteista määrättäisiin tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa.

Aloitteesta ja käsittelyn aikana kertyneistä selvityksistä kuultaisiin siten, kuin lain 96 §:ssä säädetään. Lain 96 § viittaa tältä osin asianosaisten kuulemiseen 43 §:n mukaisesti ja lausuntojen pyytämisessä 42 §:än. Toiminnanharjoittaja rinnastuisi asianosaiseen, koska aloitteen pohjalta vireilletullut luvan muuttamista koskeva asia vaikuttaisi toiminnanharjoittajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kuuleminen olisi mahdollista yleisesti tai käyttäen kohdennettuja tai täsmentäviä kysymyksiä.

YSL 107 §, 221 c – 221 f §, liha-luujauhon poltto,

Maa- ja metsätalousministeriö pitää liha-luujauhon polttoainekäyttöä koskevia pykäläehdotuksia hyvinä ja yhteensopivina hallinnonalaansa kuuluvaan eläimistä saatavia sivutuotteita koskevan lainsäädännön kanssa.

Ympäristöministeriö toteaa, että säännöksiä on valmisteltu yhteistyössä ympäristöministeriön ja maa-ja metsätalousministeriön virkahenkilöiden kesken. Säännökset noudattavat samoja periaatteita ja malleja, joita lakiin jo aiemmin omaksuttiin eläimen lannan polttamisessa.

Suomen luonnonsuojeluliitto toteaa, että liha- luujauhon terveysriskien välttämisessä voi olla syytä selvittää pölyvaikutukset ja siitä johtuvat tartuntariskit, esim. BSE-tauti.

Ympäristöministeriö toteaa, että Suomen luonnonsuojeluliitto lausui samoin jo lausuntokierroksella, minkä johdosta hallituksen esityksen perusteluihin lausuntopalautetta koskevaan lukuun 6.3 lisättiin seuraava teksti: ”Suomen luonnonsuojeluliitto ry totesi lausunnossaan, että terveysriskien välttämisessä voi olla syytä selvittää pölyvaikutukset ja siitä johtuvat tartuntariskit, esim. BSE-tauti. Lausunto ei johtanut esityksen muokkaamiseen. Esityksen poltto-olosuhteita ja polton päästöjä koskevat säännökset ovat eläintautien torjuntaan tarkoitetun sivutuoteasetuksen täytäntöönpanoasetuksen mukaisia. Muilta osin eläintautiriskien torjunta kuuluu sivutuotelain soveltamisalaan.”

Ympäristöluvan ajantasaisuuden arviointi

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus katsoo lausunnossaan, että valvontaviranomaisen näkökulmasta olisi tärkeää edelleen selvittää mahdollisuuksia säätää lain tasolla koko ympäristöluvan ajantasaisuuden arvioinnista. Lakiin tulisi lisätä uusi momentti/pykälä, jonka perusteella koko ympäristölupaa voitaisiin muuttaa esimerkiksi valvontaviranomaisen aloitteesta tai velvoittamalla toiminnanharjoittaja säännöllisin väliajoin arvioimaan ympäristölupapäätöksen ja sen määräysten ajantasaisuutta.

Käsittelyssä olevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 40 - 41) todetaan, että esityksen valmistelun yhteydessä esitettiin, että 89 §:n 2 momenttiin lisättäisiin ns. kaatokohta luvan muuttamiseksi aloitemenettelyssä myös muusta syystä, kuten luvan yleisen ajantasaistamisen vuoksi tai muutoin valvonnallisista syistä. Tällaisella perusteella voitaisiin paremmin vastata erilaisiin luvan muuttamiseksi ilmenneisiin tarpeisiin nykyistä sääntelyä joustavammin. Lisäksi esitettiin

ajatus 89 §:n voimassa olevan 2 momentin edellytysten tarkistamisesta siten, että niitä voitaisiin soveltaa aiempaa väljemmin. Ehdotuksiin liittyy lupien pysyvyyssuojaan ja tätä kautta myös perustuslain omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen liittyviä rajoitteita, joiden vuoksi niiden toteuttamista pidettiin edellä mainitut reunaehdot huomioiden hyvin haasteellisena toteuttaa.

Ympäristöluvan muuttamista koskevan sääntelyn tarkistamisen rinnalla esitettiin valmistelun kuluessa myös näkemyksiä jonkinlaisen luvan tarkistamismenettelyn palauttamisesta aiemmin voimassa ollutta lain 71 §:ää kevyemmässä ja rajatummassa muodossa, kuten tiettyjen toimialojen tai uutta teknologiaa käyttöönottavien toimintojen osalta. Taustalla ehdotuksissa on vaikuttanut osin edellä mainittu 89 §:n 2 momentin rajalliseksi koettu luvan muuttamisten edellytysten luettelo, samoin kuin pirstaleiseksi muodostuneet alkuperäisen ja siihen tehtyjen muutoslupien kokonaisuudet, joita kaikkien lupaprosessin osapuolten on haasteellista hallita. Ympäristönsuojelulaki tarjoaa eräitä muitakin mahdollisuuksia luvan myöntämisen jälkeistä tarkastelua varten, joita ovat esimerkiksi 54 §:n mukainen selvitysvelvoite luvan myöntämisen jälkeen sekä 87 §:n mukainen mahdollisuus myöntää lupa olemaan voimassa määräajan.

Tärkeä näkökulma huomioitavaksi on myös se, että luvan tarkistamismenettelystä luopumisen myötä lupakäsittelyn aikoja on saatu lyhennettyä, mihin vastaavan tyyppisen menettelyn palauttaminen vaikuttaisi päinvastaisesti. Tehtyjen selvitysten mukaan tarkistamismenettelystä luopumisen jälkeen vuosia valtion lupaviranomaisia vaivannut ympäristöluparuuhka saatiin suurelta osin purettua. Viranomaisten käyttämästä asianhallintajärjestelmästä saatujen tietojen mukaan vireille tulleiden ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden määrä väheni vuoden 2014 noin 1 000 hakemuksesta runsaaseen 600:een vuonna 2015. Laskusuuntaus jatkui vielä vuonna 2016, jolloin hakemuksia tuli vireille enää noin 500. Määrien vähenemisen pääsyynä oli lupamääräysten määräaikaisesta tarkistamismenettelystä luopuminen 1.5.2015 lukien. Tämän jälkeen vireille tulevien asioiden määrät ovat kääntyneet nousuun erityisesti parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevien BAT-päätelmien julkaisua seuraavien direktiivilaitosten lupien tarkistuksiin liittyvien hakemusten johdosta. BAT-päätelmät ovat EU:n sitovaa ja jäsenvaltioita velvoittavaa lainsäädäntöä päästöjen raja-arvojen osalta ja ympäristöluvat on päivitettävä asianomaisten toimialojen laitoksissa.

Ympäristöministeriö on suunnitellut tietoteknistä ratkaisua niin sanotun konsolidoidun ympäristölupapäätöksen laatimiseksi. Ratkaisu mahdollistaisi epävirallisen yhteen asiakirjaan tietoteknisesti laaditun koosteen saman toiminnan useista eri aikoina tehdyistä ympäristöluvista. Hankkeelle haetaan rahoitusta paraikaa.

Eräitä muita yleisempiä kommentteja esityksestä

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto viittaa konkurssipesiin liittyviin ongelmiin ja toteaa, että konkurssilainsäädäntöä tulisikin muuttaa siten, että toiminnanharjoittajan tekemättä jääneet lupavelvoitteet tulisi otettua huomioon konkurssipesää sitovina, kun omaisuutta realisoidaan tai käytetään.

Ympäristöministeriö toteaa puolestaan, että konkurssilainsäädännön suhde ympäristövastuisiin ei ole tyydyttävällä tavalla säädetty. Suhde vaatisi selkeytystä ja lainsäädäntötoimia sekä jätevakuusjärjestelyiden että toissijaisen vastuujärjestelmän näkökulmasta. Edellisellä hallituskaudella annetussa hallituksen esityksessä laiksi konkurssilain muuttamisesta (HE 221/2018 vp)

ehdotettiin, että epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Esitys sai osakseen kritiikkiä perustuslakivaliokunnassa, mikä johti ympäristövastuita koskevan luvun poistoon ehdotetusta konkurssilain muutoksesta. Esitystä ei ollut enää mahdollista korjata ympäristövaliokunnassa aikataulusyistä vaalien lähestyessä.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että vakuuksien osalta on hyvä tunnistaa, että vakuussääntely ei esitetyn muutoksenkaan jälkeen kata välttämättä kaikkia kustannuksia, jota voi aiheutua ympäristölupavelvollisen toiminnan loppuessa tilanteeseen, jossa toiminnanharjoittaja ei pysty vastaamaan velvoitteistaan. Ympäristöministeriössä tulisikin edelleen jatkaa työtä vakuussääntelyn katvealueiden kartoittamisessa, niistä aiheutuvien riskien selvittämisessä ja mahdollisien vakuudelle vaihtoehtoisten järjestelmien soveltuvuuden sekä näihin liittyvän lainsäädäntötarpeen tutkimisessa.

Ympäristöministeriön ohjauksessa valmistellaan selvityshanketta ”Kaivosten jätevakuuden alan laajentamisen ympäristönsuojelullinen vaikuttavuus ja kustannukset”. Hanke rahoitetaan valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoituksella (VNTEAS). Selvityksessä tuotetaan kuva siitä, millaisia kustannuksia jätevakuuden laajentamisella olisi ja minkälaisen vakuuskokonaisuuden se muodostaisi yhdessä kaivoslain mukaisen vakuuden kanssa.

Jätevakuudesta ei ole tarkoitus luoda kaiken kattavaa toiminnan lopettamisvakuutta, joka uhkaisi muodostua liian suureksi markkinoille pyrkiville tai siellä jo olevillekin yrityksille.

EK pitää tärkeänä, että käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei luoda päällekkäisyyksiä valmistelussa oleva TOVA-järjestelmän ja ympäristönsuojelulain vakuusjärjestelmän välille.

Valmistelussa oleva TOVA-järjestelmä eli laki ympäristövahinkorahastosta on viimesijainen korvausjärjestelmä, joka on käytössä lähinnä maksukyvyttömyystilanteissa. Ennen siihen turvautumista käytetään ympäristönsuojelulain mukaiset jätevakuudet asianomaisiin käyttökohteisiin, jos toiminta loppuu toiminnanharjoittajan maksu- tai muuhun toimintakyvyttömyyteen.

YTP ry katsoo, että vakuusjärjestelyiden tasavertaisuuden parantaminen ja vakuuksien realisointisäännösten selkeyttäminen vähentävät tarvetta uudelle budjetin ulkopuoliselle rahastolle (ympäristövahinkorahasto).

Vakuusjärjestelmän toimivuuden parantaminen on tässä tavoitteena. Vakuusjärjestelmällä ja TOVA-järjestelmällä on erilaiset soveltamisalat ja toissijaista vastuujärjestelmää kehitetään siltä osin kuin ensisijaista vastuuta ei saada toteutettua. Jos toissijaisen vastuujärjestelmän (TOVA) valmistelussa päädytään esittämään lakia ympäristövahinkorahastosta, rahastolle todennäköisesti säädettäisiin pääomarajat, sekä yläraja että alaraja. Ympäristövahinkomaksua kerättäisiin siihen saakka, kunnes yläraja tulee täyteen ja tämän jälkeen maksun kannossa seuraisi niin sanottuja vapaavuosia sillä edellytyksellä, että korvattavia vahinkoja ei syntyisi. Ympäristövahinkomaksuvelvolliset toiminnat todennäköisesti jaettaisiin eri maksuluokkiin toiminnan luonteen perusteisesti

EK pitää huolestuttavana kehitystä, jossa lakien muuttaminen on ratkaisu ympäristöviranomaisten osaamistason kasvattamiseen ohjeistuksen ja koulutuksen sijaan.

Ympäristöministeriö toteaa, että jos lainsäännökset ovat epätarkkoja eivätkä ohjaa riittävästi tai oikein lainsoveltajaa, on järkevää ja tarkoituksenmukaista korjata pykäliä. Tämä ei poista kuitenkaan tarvetta ohjeisiin ja koulutukseen, joita tämän hankkeen osalta tarjotaan toimeenpaneville viranomaisille myöhemmin tänä vuonna.

Kemianteollisuus ry:n mukaan on tärkeää, että ympäristölupahakemusten käsittelyaikoja lyhennetään ja lupaprosessia selkeytetään. Hiilineutraali Suomi tarvitsee kipeästi investointeja ja toiminnanharjoittajien tulee voida ennakoida lupaprosessien etenemistä yhdenvertaisesti läpi Suomen.

Ympäristöministeriö teetti selvityksen Suomen ympäristökeskuksessa pitkien ympäristölupakäsittelyiden syistä. Selvitys ”Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018-2020”, YM julkaisuja 2021:35 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-210-5 julkaistiin marraskuun lopussa 2021. Selvityksen perusteella ympäristöministeriön johtopäätökset pitkien käsittelyaikojen lyhentämiseksi ovat, että tarvitaan lisää voimavaroja aluehallintovirastoihin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin, parempaa digitalisaatiota ympäristöllisiin menettelyihin ja valtakunnallinen viranomainen, jonka tehtävänä ovat lupa- ja valvonta-asiat.

Nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys pyrkii osaltaan tehostamaan jätevakuuksien pysymistä ajantasaisena ja luvan muuttamista koskevan aloitemenettelyn tehokkuutta ja sujuvuutta.

Suomen luonnonsuojeluliitolla on useita huomautuksia ympäristönsuojelulain 60 §:ään, jonka muutosehdotus ei sisälly hallituksen esitykseen.

Pykälän pieni muutosehdotus siitä, että vakuudella katettavat toimet tekee muu kuin toiminnanharjoittaja tai viranomainen, oli lausunnolla mutta siitä päätettiin luopua liian yksityiskohtaisena sääntelynä. Tämä vakuuden asettamiseen liittyvä näkökulma todetaan 61 §:n muuttamista koskevissa perusteluissa. Sangen yksityiskohtaista sääntelyä olisi myös Suomen Luonnonsuojeluliiton ehdotusten sisällyttäminen lakipykäliin. Esitetyistä seikoista moni on sellaisia, joita on pohdittava lain soveltamisessa. Ympäristöministeriö suunnittelee tarkempia ohjeita ja opastusta lain soveltamiseen.