Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

15.2.2022

KEHA/1254/2022

Eduskunnan ympäristövaliokunta
ymv@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan ympäristövaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö, 2.2.2022

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 11 ja 18 luvun muuttamisesta

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt Varsinais-Suomen ELY-keskukselta (ELY-keskus) kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 11 ja 18 lukujen muuttamisesta (HE 243/2021 vp).

Varsinais-Suomen ELY-keskus on pyytänyt ja lausuntoon on koottu näkemyksiä myös muista ELY-keskuksista. ELY-keskus esittää asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Ympäristöluvan muuttaminen

YSL 89 §:

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) ympäristöluvan muuttamista koskevaa 89 §:ää.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan pykälän 2 momentin 2 kohtaan esitetty täsmennys sekä ehdotettu 3 momentti perusteluineen osaltaan selventävät lain 89 §:n soveltamista.

Ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan vastaa kaikkiin ympäristönsuojelulain 89 §:n soveltamiskäytännössä koettuihin haasteisiin. Ympäristöluvan tarkistamismenettely, josta lainmuutoksella 423/2015 luovuttiin, oli valvontaviranomaisen näkökulmasta selkeä menettely sen varmistamiseksi, että ympäristöluvat määräyksineen pysyivät ajantasaisina ja lainsäädännön mukaisina.

Tarkistamismenettelystä luopuminen on johtanut lupapäätösten pirstaloitumiseen ja siihen, ettei lupapäätöksiä kokonaisuudessaan enää tarkisteta. Lisäksi kynnys YSL 89 §:ssä säädettyjen luvan muuttamisen edellytysten soveltamiseen on ollut korkea. Edellä mainitut seikat ovat ongelmallisia ja ristiriidassa muun ohella korkeimpien oikeuksien oikeuskäytännössä (KHO 2020:24, KKO 2019:102) esiin tuodun periaatteen kanssa siitä, että ympäristöluvan kertoelmaosa ja määräykset muodostavat kokonaisuuden ja ovat molemmat osa ympäristölupaa ja sen lupaehtoja. 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.

Ehdotetun 4 momentin mukaan lupaviranomaisen olisi toiminnanharjoittajaa aloitteesta kuullessaan velvoitettava tämä toimittamaan kohtuullisessa määräajassa luvan muuttamisen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset selvitykset. Edelleen pykälän 5 momentin mukaan, jos 4 momentissa tarkoitetun 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.

Ehdotettu muutos pykälän 4 ja 5 momentteihin on valvontaviranomaisen näkökulmasta kannatettava ja tarpeellinen aloitteiden käsittelyn etenemisen varmistamiseksi. Säännöksessä tarkoitetun velvoittamisen ja hallintopakkomenettelyn suhdetta olisi kuitenkin edelleen selkeytettävä. ELY-keskus katsoo, että sääntelyssä jää edelleen epäselväksi, mitä toimenpidevaihtoehtoja lupaviranomaisella on käytössään, mikäli toiminnanharjoittaja ei noudata asetettua velvoitetta. Mikäli uhkasakkolain mukaiset keinot eivät ole käytettävissä, on edelleen mahdollista, että selvitykset jäävät toimittamatta ja aloitteen eteneminen estyy.

ELY-keskus katsoo, että ehdotetun 89 §:n osalta olisi kokonaisuudessaan tärkeää täsmentää, että toiminnanharjoittajalla on aina ensisijainen velvollisuus hakea lupaan muutosta 2 ja 3 momenttien mukaisten edellytysten täyttyessä. Tämä perustuu ennen kaikkea laajaksi tulkittavaan YSL 6 §:n mukaiseen selvilläolovelvollisuuteen sekä YSL 27 §:n mukaiseen yleiseen luvanhakuvelvollisuuteen. Valvontaviranomaisen sekä muiden pykälässä yksilöityjen tahojen tekemän aloitteen tulisi olla tähän nähden toissijainen keino ympäristöluvan muuttamiseksi.

Jätteenkäsittelyn vakuus

YSL 59 §:

Ympäristönsuojelulain 59 §:ään esitetään lisättäväksi säännös siitä, että velvollisuus vakuuden asettamiseen koskee myös muun luvanvaraisen toiminnan harjoittajia, joiden toiminnassa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Pykälän perustelujen mukaan säännös koskisi toimintoja, joissa jätteenkäsittely ei ole toiminnan pääasiallinen luvanvaraisuuden peruste.

Esitetty muutos on perusteltu ja toivottava lisäys vakuussääntelyyn, ja pykälän perustelut antavat nyt hyvät perusteet merkittävyyskynnyksen arviointiin.

YSL 61 §:

Ehdotetussa 61 §:n 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä luvassa, että toiminnanharjoittajan on arvioitava vakuuden riittävyyttä 59 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin määräajoin ja ilmoitettava tästä valvontaviranomaiselle. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan luvassa voitaisiin määrätä, että valvontaviranomainen voi hyväksyä omasta tai luvanhaltijan aloitteesta vakuuden määrän muuttamisen siltä osin, kun kyse on hintatason muutosta kuvaavaan indeksiin sidotun vakuuden määrän muuttamisesta. Luvassa voitaisiin pykälän 3 momentin mukaan myös perustellusta syystä määrätä tarkemmin hyväksyttävästä vakuusmuodosta ja vakuuden muista ehdoista.

Valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan ehdotettu 61 §:n 1 momentti on toimiva. Säännökseen sisältyvän toiminnanharjoittajan arviointi- ja ilmoitusvelvollisuus on tarpeellinen ja kannatettava lisäys vakuussääntelyyn. Toiminnanharjoittajan velvollisuus arvioida vakuuden riittävyys määräajoin täydentää valvontaviranomaisen valvontatyöhön kuuluvaan vakuuden riittävyyden arviointia ja seurantaa sekä edistää vakuusmäärien ajantasaisuutta. 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.

Ehdotetun 61 §:n 2 momentin osalta ELY-keskus katsoo, että mikäli indeksitarkistus huomioidaan lupamääräyksissä, on määräykseen kirjattava käytettävien indeksien lisäksi selkeästi ja tarkkarajaisesti, kuinka usein ja millaisten hinnanmuutosten johdosta vakuuden määrää tarkistettaisiin. Kuten pykälän perusteluissa on todettu, vakuuden määrän muutos hyväksyttäisiin valvojan lausunnolla, koska lupamääräyksen täytäntöönpanemiseen ei sisälly oikeusharkintaa. Näin ollen harkintaa ei tulisi siirtää valvontaviranomaiselle myöskään siltä osin, kuinka usein tai millaisten muutosten johdosta vakuuden määrää tarkistetaan.

ELY-keskus kannattaa pykälän 3 momenttiin ehdotettua säännöstä perustellusta syystä määrätä tarkemmin hyväksyttävästä vakuusmuodosta sekä vakuuden muista ehdoista.

YSL 61 a §:

Ehdotetussa 61 a §:ssä säädettäisiin vakuuden voimassaolosta ja vapauttamisesta. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan muutos yksinkertaistaa menettelyä vakuuden vapauttamistilanteissa. ELY-keskus pitää lähtökohtaisesti myönteisenä myös sitä, että vakuuden vapauttaminen voidaan suorittaa lopettamisen jälkeisen tarkastuksen yhteydessä ja kirjata tarkastuspöytäkirjaan. Säännöksen soveltamiseen liittyen olisi 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.

YSL 61 b §:

Ehdotetussa 61 b §:ssä säädettäisiin vakuuden realisoinnista. Kyseinen säännös selkeyttää vakuuden realisointia koskevaa oikeuskäytäntöä. Esitetty realisointimenettely on kuitenkin valvontaviranomaisen näkökulmasta raskas ja aikaa vievä prosessi. Vakuuden realisointi tulee usein kyseeseen konkurssitilanteissa. Pykälän perusteluissa on viitattu takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annetun lain 24 §:n 1 momenttiin ja todettu, että takauksen ja pantatun talletuksen käyttöönotto edellyttää päävelan erääntymistä. 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.

Pykälän perusteluissa on lisäksi todettu, että päävelka saataisiin todistettavasti eräännytettyä lainvoimaisella hallintopakkopäätöksellä. Edelleen perusteluissa on todettu, että hallintopakkopäätökseen tulisi tarvittaessa sisällyttää täytäntöönpanomääräys, jotta sen täytäntöönpanossa ei jouduta odottamaan päätöksen lainvoimaisuutta. ELY-keskus katsoo, että päävelan eräännyttäminen tulisi yksiselitteisesti sitoa hallintopakkopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.

YSL 122 §:

Pykälään tehty lisäys siitä, että myös koeluonteista toimintaa koskevan ilmoituksen johdosta annettavassa päätöksessä olisi myös tarvittaessa annettava tarpeelliset määräykset 59 §:n mukaisesta jätteenkäsittelyn vakuudesta ja sen asettamisesta on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tarpeellinen ja oikeustilaa selventävä.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten vanhojen päätösten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa

YSL 85 b §:

Ympäristönsuojelulain 85 b §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös vanhojen, eli ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla annettujen päätösten julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa.

ELY-keskus katsoo, että säännösehdotukset selkeyttävät päätösten julkaisemista koskevaa oikeustilaa ja edistävät ympäristötiedon saatavuutta sekä edustavien päätösten saatavuutta suurelle yleisölle.

ELY-keskus katsoo kuitenkin, että esitys jättää edelleen tulkinnanvaraa henkilötietojen osalta. Pykälän perusteluissa on muun ohella todettu, että

jos toiminnanharjoittaja on esimerkiksi toiminimellä tai henkilöyhtiön muodossa toimintaa harjoittava yksityishenkilö, on nimi henkilötieto. Toiminnan sijaintipaikka voi olla sama kuin henkilön asuinpaikka ja siten henkilöä koskeva tunnistetieto. Huomionarvoista kuitenkin on, että vaikka kyse olisikin luonnollista henkilöä koskevista tunnistetiedoista, liittyisi tämä tieto aina elinkeinotoimintaan, ja näin ollen nämä tiedot voitaisiin julkaista yleisessä tietoverkossa säännösehdotuksessa esitetyn mukaisesti. ELY-keskus toteaa, että esimerkiksi PIMA-asioissa kyse ei aina ole elinkeinotoiminnasta, vaan pilaantuneen maaperän puhdistaminen voi koskea myös yksityisen tahon hallinnassa olevaa kohdetta.

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.

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.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt ympäristölakimies Maria Vapaavuori ja ratkaissut ylijohtaja Olli Madekivi.

Tämä asiakirja KEHA/1254/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/1254/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Madekivi Olli 15.02.2022 12:55

Esittelijä Vapaavuori Maria 15.02.2022 12:54