Johanna Vainiomäki 16.2.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Ympäristövaliokunta, kirjallinen asiantuntijalausunto 17.2.2022

HE 243/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 11 ja 18 luvun muuttamisesta

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta Metsäteollisuus ry toteaa seuraavaa:

- YSL 89 §:n 2 momentin 2 kohdan sanamuotoa ei pidä muuttaa "voi aiheutua" muotoon vaan sanamuodossa tulee pitäytyä voimassa olevan lain mukaisessa muodossa "aiheutuu".
- Jätevakuussääntelyn soveltamisalan laajentamisesta tulee luopua
- On tärkeätä varmistaa, ettei valmistelussa olevassa TOVA-järjestelmässä ja ehdotetussa vakuusmenettelyssä kehitetä päällekkäisyyksiä

Ympäristölupaprosessin selkeys ja tehokkuus on hyvä tavoite

Metsäteollisuus pitää ympäristölupahakemusten käsittelyaikojen lyhentymistä ja lupaprosessin selkeyttä erittäin tärkeänä tavoitteena. Myös keväällä 2021 hallituksen kehysriihessä kirjattiin tavoite siitä, että "*käynnistetään toimia lupakäsittelyiden nopeuttamiseksi ja prosessin ennakoitavuuden lisäämiseksi hakijan näkökulmasta".* Ympäristöministeriön julkaisussa 2021:35 "Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020" todetaan, että yksi syy pitkittyneisiin käsittelyaikoihin on lupaviranomaisen työkuorma. Toinen lupaprosessia pitkittänyt syy liittyy julkaisun mukaan erilaisiin lupaa koskeviin lisäselvitystarpeisiin.

YSL 89 §:n 2 momentin 2 kohtaa on täsmennetty siten, että lupaa on muutettava, jos toiminnasta voi aiheutua ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus. Esityksen perusteluissa mainitaan, että täsmennyksen tarkoituksena ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä oikeustilaa. 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.

Lupamuutosten aloitemäärien kasvaessa myös toiminnanharjoittajalta vaadittavien lisäselvitysten määrä kasvaa, jolloin lupaprosessi voi pitkittyä merkittävästi. Vaikka esityksen perusteluissa todetaan, että ympäristöluvan muuttamisella tavoitellaan vain

nykyisen oikeustilan vahvistamista ja sitä myötä lupamenettelyn sujuvoittamista, on metsäteollisuuden huolena se, että todellisuudessa luvan muuttamisen kynnys madaltuu. Käsittelyaikojen piteneminen ja aloitemäärien kasvu heikentää lupaprosessin ennakoitavuutta hakijan näkökulmasta katsottuna.

Metsäteollisuuden näkemyksen mukaan tulkinnanvaraisuutta ei pidä lisätä vaan tulee pitäytyä voimassa olevan lain mukaisessa 89 §:n 2 momentin 2 kohdan sanamuodossa "toiminnasta aiheutuu tässä laissa kielletty seuraus".

YSL 89 §:n uudessa 5 momentissa säädetään lupaviranomaisen mahdollisuudesta käyttää aloitemenettelyssä päätösluonnosta kuulemisasiakirjana, jos tämä on tarpeen asian selvittämiseksi. Päätösluonnoksesta kuuleminen on kannatettava asia, jos kyseessä on ns. virheiden ennakko-oikaisu välittömästi ennen päätösratkaisua. Metsäteollisuus näkee, että näin voitaisiin merkittävästi vähentää tarvetta muutoksenhakuun lupamääräysten korjaamiseksi. On keskeistä, että toiminnanharjoittajaa kuullaan asiassa aina ennen päätösluonnoksen laatimista. Keskeistä asiassa on myös, ettei menettely tarpeettomasti pitkitä lupapäätösprosessia.

Metsäteollisuus muistuttaa, että YSL 89 § on vain yksi menettely lupien muuttamiseen. Olennainen muuttaminen -pykälä ja lupien tarkistus BAT-päätelmien julkaisemisen takia ovat muita keskeisiä lupien muuttamiseen liittyviä säännöksiä. Metsäteollisuus pitää tärkeänä, että lupamuutosten yhteydessä rajataan muutos koskemaan vain kyseessä kulloinkin olevaa asiaa eikä koko lupaa pidä avata. Toiminnanharjoittajaa koskevien velvoitteiden ohella pitäisi myös viranomaisille asettaa sitovampia määräaikoja luvituksen eri vaiheisiin.

Vakuussääntelyn soveltamisalan laajentamisesta tulee luopua

YSL 59 §:n 1 momenttia ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi siten, että velvollisuus vakuuden asettamiseen koskisi varsinaisen jätteen käsittelytoiminnan harjoittajien lisäksi niitä muita luvanvaraisen toiminnan harjoittajia, joiden toiminnassa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Hallituksen esityksen sanamuodon voidaan tulkita merkittävästi laajentavan vakuussääntelyn soveltamisalaa, vaikka esityksen yleisperusteluiden mukaan tämä ei ole ollut esityksen tarkoitus. Hallituksen esityksen teksti ja perustelut poikkeavat olennaisesti luonnosversiosta, joka oli nähtävillä syksyllä 2021 järjestetyn lausuntokierroksen yhteydessä, ja jonka perusteella soveltamisalan laajennus ei olisi ollut yhtä ilmeinen ja laaja kuin nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä.

Metsäteollisuus ei pidä pykälämuutosta 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.

Johanna Vainiomäki 16.2.2022

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan tarpeeseen selventää oikeustilaa. 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. Jätteen käsittely on jätelaissa määritelty termi, joka sisältää jätteen hyödyntämisen [1] ja loppukäsittelyn [2]. Ammattimaisuuden tai laitosmaisuuden vaatimus seuraa siitä, että vain ammattimainen tai laitosmainen jätteen käsittely ylipäätään on ympäristöluvan varaista ja siten jätevakuutta koskevan sääntelyn piirissä. Jätelainsäädännöstä ympäristönsuojelulainsäädäntöön periytynyt vakuussääntely on alun perin koskenut vain ammattimaista tai laitosmaista eli luvan varaista käsittelytoimintaa, eikä vuosien saatossa tehtyjen lakimuutosten yhteydessä ole tuotu esiin, että sääntelyn soveltamisalaa olisi ollut tarkoitus muuttaa. Vakuussääntelyn soveltamisalan laajentaminen kaikkiin toimintoihin, joissa syntyy merkittäviä määriä jätettä, tarkoittaisi vakuussääntelyn soveltamisalan aineellista laajentamista ja olisi siten hallituksen esityksen yleisperusteluiden vastaista.

Myös hallituksen esityksessä siteerattu ympäristöhallinnon Jätevakuusoppaan kohta koskee vakuussääntelyn soveltamista luvanvaraisten päätoimintojen yhteydessä harjoitettavaan ammattimaisuuden tai laitosuuden kriteerit täyttävään jätteen käsittelyyn. Oppaan siteeratussa kohdassa on, erityisesti myös tekstiin liittyvä viittaus huomioiden, tarkoitettu esimerkiksi muulla perusteella luvanvaraiseen toimintaan liittyviä kaatopaikkoja, joilla ei välttämättä ole itsenäistä ympäristölupaa [3]. Kysymys on siis toiminnoista, jotka lähtökohtaisesti yksinkin harjoitettuna edellyttäisivät ympäristölupaa. Vakuussääntely ei tällä hetkellä koske eikä sitä tulisi laajentaa koskemaan mitä tahansa toimintaa, jonka yhteydessä syntyy jätettä, mutta jota ei tällaisen toiminnan yhteydessä jätelain ja ympäristönsuojelulain tarkoittamalla tavalla ammattimaisesti tai laitosmaisesti käsitellä. Nyt ehdotettu muutos on voimassa olevan ympäristönsuojelu- ja jätelainsäädännön systematiikan vastainen ja omiaan aiheuttamaan sekaannusta soveltamiskäytännössä, etenkin, kun otetaan huomioon, että muutoksella ei esityksen mukaan edelleenkään tavoitella vakuussääntelyn aineellisen soveltamisalan laajentamista. Ympäristönsuojelulain 59 §:n sanamuoto on jo nykyisellään riittävä.

Mikäli sääntelyä edellä sanotusta huolimatta oltaisiin laajentamassa, tulisi lainsäädännössä rajata huomattavasti ehdotettua tarkemmin ja esittää minkälaisia toimintoja varten vakuus voitaisiin vaatia. Selvyyden vuoksi on todettava, että metsäteollisuuden toiminnanharjoittajien sivutuotteeksi luokittelemat tai jätelain 5 §:n 2

---

[1] Jätteen hyödyntämisellä tarkoitetaan jätelain 6 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä, mukaan lukien jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten (Hyödyntämistoimen käsitettä on täsmennetty jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (179/2012) liitteessä 1).

[2] Jätteen loppukäsittelyllä tarkoitetaan jätelain 6 §:n 1 momentin 26 kohdan mukaan jätteen sijoittamista kaatopaikalle, polttoa ilman energian talteenottoa tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä, vaikka toiminnan toissijaisena seurauksena on jätteen sisältämän aineen tai energian hyödyntäminen, mukaan lukien jätteen valmistelu loppukäsittelyä varten (Loppukäsittelyn käsitettä on täsmennetty jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (179/2012) liitteessä 2).

[3] Lähtökohtaisesti tällaiset toiminnan osat tulisi eritellä ympäristölupapäätöksessä itsenäisinä luvan tarpeen perusteina ja näin lähtökohtaisesti nykyään toimitaankin.

momentin tarkoittamat sivutuotteet eivät ole jätteitä, eikä niitä tule missään oloissa sisällyttää jätevakuussäännösten soveltamisalaan. Myöskään jätteen tilapäiseen varastointiin tai prosessista poistettuun kemikaaliin jätevakuutta ei tulisi ulottaa, etenkään jos kyseessä ei ole selvästi vaarallinen jäte. Vakuussääntelyn soveltamisalan laajentamista harkittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota laajennuksesta toiminnanharjoittajille aiheutuviin kustannuksiin ja viranomaisiin kohdistuvaan hallinnolliseen rasitukseen suhteessa laajentamisella saavutettavaan tosiasialliseen hyötyyn eli siihen, miten paljon tosiasiassa esiintyy tilanteita, joissa vakuudesta olisi muiden kuin varsinaisen jätteenkäsittelytoiminnan harjoittajien osalta ollut hyötyä. Vakuussääntelyn soveltamisalan laajentaminen ei ole mielekästä, kun sillä saavutettavia hyötyjä voidaan pitää vähäisinä.

Lisäksi metsäteollisuus näkee, että uusi säännös yhdessä 89 §:n 3 momentin kanssa voi lisätä luvan muuttamisten määrää merkittävästi, kuten edellä on kuvattu.

On myös varmistettava, ettei valmistelussa olevassa TOVA-järjestelmässä ja vakuusmenettelyssä kehitetä päällekkäisyyksiä.

Tarvitaan selvät pelisäännöt vakuusprosessiin

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.

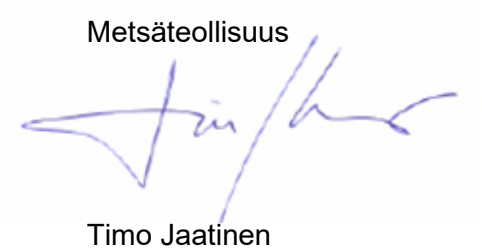
Ehdotetussa lainsäädännössä on siis jätevakuuden riittävyyden arviointiin jatkossa useita, osin päällekkäisiä reittejä. Lisäksi jätevakuuden määrän riittävyyden arviointia sisältyy jo nykyisin toiminnanharjoittajien vuosiraportointiin. Metsäteollisuuden näkemyksen mukaan päällekkäisyyksiä tulisi pyrkiä karsimaan. Näin vältytään sekä viranomaisia että toiminnanharjoittajia rasittavasta jatkuvasta muutosprosessista.

Esityksen perusteluissa mainitaan, että jätevakuutta koskevan lupamääräyksen perusteluissa on tuotava esiin, miten vakuusmäärä on laskettu, mitä kulueriä siinä on huomioitu ja mitkä ovat vakuuden tarkistamisessa käytettävät indeksit. Näitä selkeitä pelisääntöjä metsäteollisuus pitää tarkoituksenmukaisena ja välttämättöminä myös siitä syystä, että jatkossa YSL 61 a ja b §:n perusteella jätevakuuksien asettamisessa, riittävyyden arvioinnissa ja realisoinnissa on mukana lupaviranomaisen lisäksi myös entistä vahvemmin valvontaviranomainen, jonka rooli ja toimintavaltuudet uuden lainsäädännön myötä kasvavat.

YSL 61 §:n 3 momentissa on mainittu, että vakuudeksi hyväksytään takaus, vakuus tai pantattu talletus. Vakuutusmuotojen osalta metsäteollisuus pitää edelleen isona puutteena, ettei konsernitakaus kelpaa vakuudeksi. Vakuuteen joudutaan sitomaan mahdollisesti kymmeniksi vuosiksi sellaisia varoja, jotka olisivat käytettävissä

esimerkiksi muuhun ympäristötyöhön. Metsäteollisuus ehdottaa, että vakuusmuotoihin lisättäisiin takauksen, vakuuden ja pantatun talletuksen lisäksi myös konsernitakaus.

Metsäteollisuus



Timo Jaatinen
toimitusjohtaja