



**YMPÄRISTÖ-
POLITIikka**

Jussi Kauppila ja Marja-Leena Kosola

Jätealan ympäristöluvat ja taloudellinen vakuus



Jussi Kauppila ja Marja-Leena Kosola

Jätealan ympäristöluvut ja taloudellinen vakuus

HELSINKI 2005

Julkaisu on saatavana ainoastaan Internetistä
www.ymparisto.fi/julkaisut

ISBN 952-11-1947-0
ISSN 1238-8602

Kannen kuva: Antero Aaltonen
Taitto: Ritva Koskinen

Esipuhe

Tämä taustaselvitys koskee ympäristönsuojelulain 42 § 3 momentissa säädetyn vakuusvelvoitteen sisältöä ja käytännön soveltamista. Selvityksen lisäksi ympäristöministeriö tulee ympäristönsuojelulain 117 §:n nojalla antamaan vakuussäännöksen soveltamista koskevan ohjeen.

Selvityksen ovat laatineet tutkijat Marja-Leena Kosola ja Jussi Kauppi la Suomen ympäristökeskuksesta. Saksan sääntelyä koskevan osion (Liite) on laatinut tutkija Suvi Ruuska Suomen ympäristökeskuksesta. Selvityksen tekemistä avustaneeseen ja ohjanneeseen työryhmään ovat kuuluneet projektipäällikkö Marianne Lindström ja ylitarkastaja Pirkko Kekoni Suomen ympäristökeskuksesta sekä ylitarkastaja Ari Seppänen ja vanhempi hallitus-sihtööri Tuomas Aarnio ympäristöministeriöstä.

Sisällys

Esipuhe	3
I Johdanto	7
1.1. Taustaa	7
1.2 Vakuudet muissa ympäristösäädöksissä	8
1.3 Selvityksen tarkoitus ja rakenne.....	9
1.4 Määritelmiä	9
2 Vakuuden asettaminen ympäristönsuojelulain mukaan	11
2.1 Vakuussäännöksen soveltamisala.....	11
2.2 Sovellettavan säännöksen keskeinen sisältö ja merkitys	12
2.3 Vakuusjärjestelyn asettaminen lähtökohtana.....	12
2.4 Vakuusjärjestelystä poikkeamisen perusteet	13
2.4.1 Toiminnanharjoittajan vakavaraisuuden arviointi.....	13
2.4.1.1 Vakavaraisuuden käsite	14
2.4.1.2 Vakavaraisuuden mittaaminen.....	14
2.4.1.3 Vakavaraisuuden toteaminen lupaharkinnassa	15
2.4.2 Toiminnan pienimuotoisuuden arviointi.....	15
2.4.2.1 Lähtökohtia	15
2.4.2.2 Taloudelliset kriteerit	16
2.4.2.3 Toiminnan laajuus fyysisinä yksikköinä	16
2.4.2.4 Toiminnan ympäristövaikutukset.....	17
2.5 Vakuus tai muu sitä vastaava järjestely	17
2.5.1 Vakuus vai muu sitä vastaava järjestely – mitä eroa?.....	17
2.5.2 Erilaisia vakuusjärjestelyitä	18
2.5.2.1 Takaus	18
2.5.2.2 Pankkitalletus ja panttaus	19
2.5.2.3 Yritys- ja kiinteistökiinnitykset	20
2.5.2.4 Velkakirjat	21
2.5.2.5 Vastuuvakuutus	21
2.5.2.6 Lakisääteinen ympäristövahinkovakuutus.....	22
2.5.2.7 Takausvakuutus	22
2.5.2.8 Rahastojärjestelyt.....	23
2.5.2.9 Varaukset yrityksen kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä.....	24
2.5.3 Yhteenvedo eri vakuusmuodoista.....	25
2.6 Vakuudella katettavat kustannukset	27
2.6.1 Säädösteksti ja sen perustelut	27
2.6.2 Ennakoitavat ja ennakoimattomat toimenpiteet.....	27
2.7 Vakuuden kertyminen toiminnan aikana.....	29

3 Kaatopaikkatoiminta.....	31
3.1 Vakuuden asettaminen.....	31
3.1.1 Kaatopaikan määritelmä.....	31
3.2 Vakuuden määrä.....	32
3.2.1 Kaatopaikkuokituksen merkitys	32
3.2.2 Vakuuden laskemisen perusteet	33
3.2.3 Vakuuden määrään vaikuttavien kustannusten arviointi.....	34
3.2.4 Esimerkkejä kaatopaikan jälkihoitovakuuden laskemisesta	34
3.2.5 Vakuuden määrän seuraaminen ja vakuuden tarkistaminen.....	38
4 Muu jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminta	39
4.1 Vakuuden asettaminen.....	39
4.1.1 Jäteluokituksen merkitys	39
4.1.2 Jätteen hyödyntäminen.....	39
4.1.3 Jätteen käsittely	40
4.2 Vakuuden määrän laskemisen perusteet.....	40
4.2.1 Jätteen hyödyntäminen.....	40
4.2.2 Jätteen käsittely	40
4.3 Vakuuden purkautuminen	41
5 Pilaantuneen maa-alueen puhdistaminen	43
5.1 Vakuuden asettamisen edellytykset.....	43
5.1.1 Sovellettavan hyväksymismenettelyn merkitys.....	43
5.1.2 Käytettävän puhdistusmenetelmän merkitys	44
5.2 Vakuuden tarpeen ja määrän harkinta.....	45
5.3 Vakuuden purkaminen	46
5.4 Yhteenvetoa.....	46
6 Vakuuden realisoimiseen liittyvä hallintomenettely	47
6.1 Päätös vakuudella katettavista toimenpiteistä.....	47
6.2 Vakuuden realisointi	47
LIITE: Vakuussäätely muutamissa muissa EY-maissa	49
1 Ruotsi	49
2 Tanska	53
3 Saksa	55
Kuvailulehdet.....	58

Johdanto

1.1. Taustaa

Saastuttaja maksaa – periaatteen (Polluter Pays Principle) mukaan toiminnallaan ympäristön pilaantumista aiheuttaneen on vastattava ympäristön puhdistamisesta ja pilaantumisen seurauksena aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta. ”Saastuttaja maksaa” on kansainvälisen ympäristöoikeuden johtavia periaatteita ja se on keskeinen myös Euroopan Unionin ympäristöpolitiikassa. Periaatteen toteutumiseksi on kaksi edellytystä. Ensinnäkin toiminnanharjoittajan tulee lainsäädännön mukaan olla vastuussa aiheuttamastaan pilaantumisesta. Toiseksi on pyrittävä turvaamaan toiminnanharjoittajan maksukyky vastuun realisoituessa. Ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä olevan vakuuden tarkoituksena on osaltaan turvata, että tiettyistä toimintaan liittyvistä ympäristövelvoitteista huolehditaan toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa.

Ns. IPPC-direktiivi (96/61/EY) koskee ennen muuta pilaantumisen torjuntaa koskevien menettelyjen yhdentämistä. Direktiivi edellyttää kuitenkin myös ympäristön kannalta vaarallisten toimintojen jälkihoitoa: 3 artiklan f-kohdan mukaan ympäristöä pilaavien toimintojen yhteydessä on huolehdittava siitä, että ”tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytään toiminnan lopullisen päättymisen jälkeen, jotta pilaantumisvaara vältettäisiin ja tuotantoalue saatettaisiin tyydyttävään tilaan.”

Kaatopaikkoja koskevan direktiivin (1999/31/EY) 8 artiklan 4 kohdan mukaan kaatopaikan lupaehtoihin on sisällytettävä vakuusvelvoite kaatopaikan jälkihoidon varmistamiseksi. Kaatopaikkadirektiivi sisältää yksityiskohtaiset säännökset kaatopaikan ympäristönsuojelun tasosta sekä toiminnan aikana että kaatopaikan sulkemisen jälkeen. Direktiivin 10 artiklan mukaan kaatopaikkatoiminnan harjoittajan on kerättävä kaikki toiminnasta aiheutuvat kustannukset – vakuus mukaan lukien - kaatopaikkamaksuina kaatopaikan käyttäjiltä (ns. täyskatteellisuuden periaate).

Suomessa on jätehuoltolain (673/1978) voimaantulosta lähtien ollut eräiden jätehuoltotoimintojen harjoittamisen edellytyksenä vakuuden asettaminen. Vaihtoehtoisesti toiminnanharjoittajalla on ollut mahdollisuus osoittaa vakavaraisuutensa ja näin välttää – viranomaisen harkinnasta riippuen - vakuuden asettamiselta. Jätehuoltolain 23 a § 4-kohdan mukainen vakuusvelvoite koski ainoastaan ongelmajätteen käsittelyä. Jätelain (1071/1993) säätämisen myötä vakuussäännös laajentui koskemaan myös muita jätehuoltotoimintoja. Ympäristönsuojelulain (86/2000) säätäminen ei laajentanut enää vakuussäännöksen soveltamisalaan kuuluvien toimintojen piiriä, mutta se kavensi oleellisesti lupaviranomaisen toimivaltaa myöntää poikkeus vakuuden asettamisvelvollisuudesta.

Vakuuden tarkoituksena on ollut kattaa lähinnä toimipaikalle jääneiden jätteiden käsittelystä johtuvat kustannukset niissä tapauksissa, joissa toiminnanharjoittaja on syystä tai toisesta maksukyvytön. Vakuuden määrän laskemisen perustana olevia kustannuksia ei ole määritelty lainsäädännössä kovinkaan tarkasti ja vakuuskäytäntö onkin eri lupaviranomaisissa ollut hyvin vaihtelevaa.¹

Ympäristönsuojelulain 42 § 3 momentti toimeenpanee Euroopan yhteisöjen kaatopaikkadirektiiviin (1999/31/EY) sisältyvän vakuusvelvoitteen Suomessa. Tämän johdosta ainakin kaatopaikkoja koskevalta vakuuskäytännöltä on edellytettävä aikaisempaa suurempaa yhtenäisyyttä.

1.2 Vakuudet muissa ympäristösäädöksissä

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 3 momentin vakuussäännös ei ole ympäristösäätelyn alalla ainutlaatuinen. Jätteiden kansainvälisiä siirtoja koskevan asetuksen (ETY N:o 259/93) mukaan jätteen siirtoluvan edellytyksenä on vakuuden asettaminen. Vakuuden tarkoituksena on turvata siirrettävän jäte-erän kuljetus ja käsittelykustannukset siinä tapauksessa, että siirto ei toteudu tarkoitetulla tavalla. Tällöin jäte on palautettava lähtömaahan tai vaihtoehtoisesti hyödynnettävä tai käsiteltävä muualla vastaanottajamaassa. Vakuuden asettaa yleensä se, joka lähtömaassa tekee ilmoituksen jätteen siirrosta. Vakuuden määrä arvioidaan tapauskohtaisesti laskemalla yhteen jätteiden palauttamisesta aiheutuvat kuljetuskustannukset, jätteiden vaihtoehtoisesta hyödyntämisestä tai käsittelystä aiheutuvat kustannukset ja jätteiden palautuksesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset.² Jäteasetuksen 11e §:n mukaan jätteiden siirtojen yhteydessä hyväksyttäviä vakuuksia ovat pankkitalletus, pankkitakaus ja vakuutus.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 144 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on asetettava vakuus, jos tämä saa lupaviranomaiselta luvan aloittaa toiminnan ennen luvan tuleamista lainvoimaiseksi. Vastaava toiminnan aloittamisvakuus määrätään YSL 101 §:n perusteella ympäristöluvan hakijalle silloin, kun tälle annetaan muutoksenhausta huolimatta lupa aloittaa toiminta. Molemmissa tapauksissa vakuus kattaa ”ympäristön ennalleen palauttamisen” siltä varalta, että toiminnalle ei myönnetäkään lupaa.

Maa-aineslain (555/1981) 12 §:n mukaan lupaviranomainen voi määrätä, että ennen aineiden ottamista hakijan on annettava vakuus luvan mukaisten velvoitteiden suorittamisen varalle. Vakuuden vaatiminen on lupaviranomaisen harkinnassa. Maa-aineslain vakuus koskee lähinnä ottoalueen maisemointia, mutta tämän lisäksi esimerkiksi liian laajan tai syvän ottamisen korjaamiseksi tarvittavia kunnostustoimenpiteitä.³ Vakuuden määrää tai laatua voidaan lupaviranomaisen harkinnasta muuttaa myös luvan voimassaoloaikana. Vakuuden määrät ovat yleensä vaihdelleet rajoissa 10-40 000 mk/ha. Määrätyt vakuudet ovat käytännössä olleet alimitoitettuja.⁴

¹ Ks. Kilpinen – Kosola: *Toiminnanharjoittajan vakavaraisuus ja riittävä vakuus jätteasioissa. Suomen ympäristökeskuksen ympäristöopas 81/200.*

² SYKE on julkaissut jätteesiirtoihin liittyvän lyhyen vakuusohjeen 26.11.1998. Siinä kerrotaan yleispiirteisesti mm. vakuuden tarkoituksesta ja määrän arvioitiin vaikuttavista seikoista.

³ Ympäristöministeriön ympäristöopas 85/2001 s. 24–25.

⁴ Ympäristöministeriön ympäristöopas 85/2001 s. 26.

1.3 Selvityksen tarkoitus ja rakenne

Tämä selvitys on suunnattu ympäristölupaviranomaisille ja toiminnanharjoittajille. Sen tavoitteena on selkeyttää ympäristönsuojelulain 42 § 3 momentin vakuutta koskevan säännöksen sisältöä. Tällöin voidaan parantaa vakuuksia koskevan hallintokäytännön yhtenäisyyttä sekä edistää ”saastuttaja maksaa” periaatteen ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun toteutumista.

Selvityksessä käsitellään mm. seuraavia YSL 42 § 3 momentin soveltamiseen ja tulkintaan liittyviä kysymyksiä: 1) Mihin toimintoihin vakuussäännöstä sovelletaan? 2) Milloin vakuusjärjestely on pakollinen ja millä edellytyksillä siitä voidaan poiketa? 3) Millaiset vakuusjärjestelyt ovat hyväksyttäviä eri tilanteissa? 4) Millä perustein vakuuden määrä lasketaan?

Selvitys jakautuu johdannon lisäksi viiteen lukuun: Toisessa luvussa analysoidaan ympäristönsuojelulain vakuussäätelyn keskeistä sisältöä ja muutoksia suhteessa aikaisempaan jätelain säännökseen. Luvuissa 3-5 kuvataan konkreettisemmin vakuuden asettamisen ja sen määrän laskemisen perusteita eri toimintojen yhteydessä. Erikseen käsitellyjä toimintoja ovat kaatopaikkatoiminta, muut jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnot sekä pilaantuneen maa-alueen puhdistaminen. Kuudes luku käsittelee vakuuden realisointiin liittyvää hallintomenettelyä. Selvityksen liitteenä on lyhyt katsaus Ruotsin, Tanskan ja Saksan vastaavaan säätelyyn.

1.4 Määritelmiä

Selvityksessä käytetään joitakin termejä, jotka ovat vakuussäännöksen merkityksen ymmärtämisen kannalta keskeisiä:

Vakuudella tarkoitetaan yleisesti ottaen velan tai muun velvoitteen suorittamisen varmistamiseksi annettua takausta (henkilövakuus) tai omaisuusarvoista esinettä (esinevakuus).

Vakuusjärjestelyllä tarkoitetaan YSL 42 § 3 momentin mukaan ”hyväksyttävää vakuutta tai muuta vastaavaa järjestelyä”. Käytännössä vakuusjärjestely siis tarkoittaa samaa kuin ”vakuus” edellä: kysymys on joko toiminnanharjoittajan oman varallisuuden sitomisesta (esinevakuudella) tiettyjä veloitteita varten tai vaihtoehtoisesti siitä, että kolmas osapuoli sitoutuu – yleensä korvausta vastaan - hoitamaan velvoitteen (henkilö- tai esinevakuudella). Erilaisten järjestelyjen hyväksyttävyydestä enemmän kappaleessa 2.5.

Velallisella toiminnanharjoittajaa, joka asettaa vakuuden.

Edunsaajalla ympäristölupa- tai valvontaviranomaista, jonka hyväksi vakuus annetaan.

Vakuuden antaja, eli takaaja tai esinevakuuden säilyttäjä, on kolmas taho ns. kolmikantasuhteessa.

Vakavaraisuudella tarkoitetaan toiminnanharjoittajan taloudellista maksukykyä suhteessa lupaharkinnan kohteena olevasta toiminnasta aiheutuviin jätahuoltotoimiin. Vakavaraisuudesta tarkemmin kappaleessa 2.4.1.

Ennakoitavilla kustannuksilla sellaisia kustannuksia, jotka liittyvät toiminnan asianmukaisen jätahuollon hoitamiseen ja jotka ovat lupaharkin-

tahetkellä ennakoitavissa. Ks. kappale 2.6.2. Lähtökohtana on, että YSL 42 § 3 mom. mukaisella vakuudella voidaan kattaa vain ennakoitavia kustannuksia.

Ennakoimattomilla kustannuksilla sellaisia kustannuksia, jotka liittyvät muuhun toiminnan seurauksena pilaantuneen ympäristön puhdistamiseen kuin asianmukaisen jätehuollon hoitamiseen, ja jotka eivät ole lupaharkintahetkellä ennakoitavissa. Ks. kappale 2.6.2.

Vakuuden asettaminen ympäristönsuojelulain mukaan

2

2.1 Vakuussäännöksen soveltamisala

Ympäristönsuojelulain 42 § 3 mom. vakuussäännöstä sovelletaan luvanvaraisiin jätehuoltotoimintoihin. Jätteen hyödyntämisen tai käsittelyn ympäristöluvanvaraisuus voi perustua joko ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n luetteloon tai ympäristönsuojelulain 28 § 2 momentin 4 kohtaan, jonka mukaan jätteen "laitos- tai ammattimainen hyödyntäminen tai käsittely" vaatii ympäristöluvan. Myös useat muulla perusteella luvanvaraiset toiminnot sisältävät pienimuotoista jätteen hyödyntämistä tai käsittelyä, mutta ainoastaan laitos- tai ammattimaiselle toiminnalle on asetettava vakuus. Ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä ei ollut tarkoitus laajentaa jätelain-säännöstä periytyvän vakuussäännöksen soveltamisen alaa muihin toimintoihin.

Ympäristönsuojeluasetuksen 1 § 1 momentti luettelee luvanvaraisia toimintoja. Jätteiden hyödyntämis- tai käsittelytoiminnoista on erikseen kohdassa 13 (Jäte- ja vesihuolto) säädetty luvanvaraiseksi vain jäte- ja raakaveden puhdistuslaitokset tietyin rajoituksin. Pykälän 2 momentissa säädetään, että lupaa on haettava "kaatopaikalle tai muulle jäteasetuksen (1390/1993) liitteissä 5 tai 6 määriteltyyn jätteen hyödyntämiseen tai käsittelyyn, joka on ammattimaista tai laitospaikkaa".⁵ Kaatopaikka ei välttämättä ole erillisen ympäristöluvan kohde: mm. kaivostoiminta, kivihiihivoimalaitos ja terästehdas ovat sellaisenaan YSA 1 §:n mukaan luvanvaraisia toimintoja, joihin sisältyy useimmiten myös kaatopaikkatoimintaa. Vaikka toiminnan luvanalaisuus perustuisikin ensisijaisesti muuhun kuin jätteiden laitos- tai ammattimaiseen käsittelyyn, vakuussäännöstä sovelletaan samaan toimintakokonaisuuteen kuuluviin kaatopaikkoihin.

Kaatopaikkatoiminnan lisäksi vakuussäännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvat muut jätteen käsittely- ja hyödyntämistoiminnot. Samoin jätteiden lajittelu ja varastointi ennen toimittamista muualle käsiteltäväksi tai hyödynnettäväksi.

Pilaantuneen maa-alueen puhdistaminen on vakuussäännöksen soveltumisen suhteen erityisasemassa. Kumotun jätelain 44 §:n mukaan vain jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminnalle sekä ongelmajätteen keräämiselle voitiin asettaa vakuus. Puhdistamiseen voitiin soveltaa vakuussäännöstä jos toiminta katsottiin jätteen hyödyntämiseksi tai käsittelyksi. Käytännössä vakuutta ei määrätty kertaakaan puhdistamisen yhteydessä. Ym-

⁵ Jäteasetuksen liitteiden 5 ja 6 tarkoituksena on erottaa toisistaan jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnot. Liitteissä ei määritellä luvanvaraisuuskynnystä samassa mielessä kuin ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:ssä.

päristönsuojelulain vakuussäännöstä voidaan soveltaa pilaantuneen maa-alueen puhdistamiseen pääosin samoin edellytyksin kuin jätelain 44 §:n voimassaolon aikana.⁶

2.2 Sovellettavan säännöksen keskeinen sisältö ja merkitys

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 3 momentin mukaan; ”Jätteen hyödyntämistä tai käsittelytoiminnan harjoittajan on lisäksi asetettava toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset huomioonottaen riittävä vakuus tai esitettävä muu vastaava järjestely asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi. Muulta kuin kaatopaikkatoimintaa tai ongelmajätteen hyödyntämistä tai käsittelytoimintaa harjoittavalta voidaan jättää vakuus tai muu vastaava järjestely vaatimatta, jos tämä on riittävän vakavarainen ja kykenee muuten huolehtimaan asianmukaisesta jätehuollosta taikka jätteen hyödyntämistä tai käsittelytoimintaa on pienimuotoista.”

YSL 42 § 4 momentti sisältää valtuutuksen, jonka mukaan kaatopaikkatoiminnan vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä voidaan säätää tarkemmin asetuksella. Toistaiseksi tällaista asetusta ei ole säädetty.

Vakuusharkinta on osa ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaista lupaharkintaa. Ympäristöluvassa on YSL 45 §:n mukaan oltava tarpeelliset määräykset vakuuden asettamisesta tai muusta vastaavasta järjestelystä. Vakuuden tai muun vastaavan järjestelyn asettaminen on ympäristöluvan myöntämisen ja toiminnan aloittamisen edellytys.

2.3 Vakuusjärjestelyn asettaminen lähtökohtana

Ympäristönsuojelulain voimaantulo merkitsi tiukennusta erityisesti kaatopaikkatoiminnan ja ongelmajätteen hyödyntämistä tai käsittelytoimintojen osalta. Vakavaraisuustarkastelu ei mainituissa tapauksissa tule enää lainkaan kysymykseen eikä muitakaan poikkeamisperusteita vakuusjärjestelystä ole olemassa.⁷ Jätelain 44 §:n voimassaolon aikana kuntien ylläpitämät kaatopaikat toimivat ilman vakuutta, koska julkisyhteisöjä pidettiin sellaisenaan vakavaraisina. Samaa käytäntöä sovellettiin osittain myös kuntien omistamiin yksityisiin jätehuoltoyhtiöihin.

Nyt julkisyhteisöt – käytännössä lähinnä kunnat ja kuntaliittymät – ovat kaatopaikkojen ja ongelmajätteen hyödyntämistä tai käsittelylaitosten haltijoina samassa asemassa kuin muutkin toiminnanharjoittajat: vakuusjärjestely vaaditaan aina. Ympäristönsuojeluasetuksen 12 § 3 momentin mukaan ”jos kaatopaikan pitäjä ei esitä vakuutta, on lupahakemuksessa esitettävä muu vastaava järjestely, jolla varmistetaan kaatopaikkaa koskevien vaatimusten täyttäminen sekä toiminnan lopettamisen ja jälkihoidon edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen”.

⁶ Vakuusveloitteen soveltamisesta pilaantuneen maan puhdistamiseen tarkemmin luvussa 5.

⁷ Kansallinen säännös on tältä osin kaatopaikkadirektiivin vastaavaa artiklaa tiukempi: direktiivin 8 artikla sallisi pysyvän jätteen kaatopaikkoja koskevan poikkeuksen vakuusvaatimuksesta, mutta YSL 42 § 3 mom. mukaan myös pysyvän jätteen kaatopaikoilta vaaditaan vakuus tai muu vastaava järjestely.

Ympäristönsuojelulain vakuussäännös muutti myös muiden toimintojen osalta vakuuden asettamisen edellytyksiä. Jätelain kumotun 44 §:n mukaan vakavaraisuuden osoittaminen oli ensisijainen ja vakuuden asettaminen toissijainen vaihtoehto: jos toiminnanharjoittaja ei kyennyt osoittamaan vakavaraisuuttaan, tämän oli annettava vakuus. Ympäristönsuojelulain 42 § 3 momentissa järjestys on käännetty: vakuuden tai muun vastaavan järjestelyn vaatiminen on lähtökohtana, mutta lupaviranomainen voi tietyissä tapauksissa harkinnan jälkeen todeta toiminnanharjoittajan riittävän vakavaraiseksi, jolloin vakuutta ei tarvita. Lupahakemuksen sisältöä koskevassa ympäristönsuojeluasetuksen säännöksessä järjestys on kuitenkin edelleen sama kuin kumotussa jätelain vakuussäännöksessä: YSA 12 §:n mukaan hakemuksessa on oltava selvitys ”vakavaraisuudesta tai tarvittaessa vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä”. Järjestys on siis käännteinen lupaharkintaa koskevan YSL 42 § 3 momentin kanssa.

YSL 42 §:n ja YSA 12 §:n välinen ristiriita on näennäinen. Toiminnanharjoittaja pyrkii tietenkin lupahakemuksessa osoittamaan ensisijaisesti vakavaraisuutensa. Lupaviranomainen puolestaan pitää lupaharkinnassa lähtökohtana vakuuden tai muun vastaavan järjestelyn vaatimista. Verrattuna vanhaan jätelain säännökseen YSL 42 § 3 momentti merkitseekin käytännössä pientä tiukennusta toiminnanharjoittajan vakavaraisuutta koskevaan harkintaan: toiminnanharjoittajan on lupahakemuksen yhteydessä osoitettava vakavaraisuutensa entistä perusteellisemmin ja lupaviranomaisen on vaadittava tarvittaessa lisänäyttöä. Vakavaraiseksi toteamista vakuuden vaatimisen sijaan on pidettävä selvästi poikkeuksena (vakavaraisuuden arvioinnista tarkemmin jäljempänä).

2.4 Vakuusjärjestelystä poikkeamisen perusteet

Jos kyse on muusta kuin kaatopaikkatoiminnasta taikka ongelmajätteen käsittelystä tai hyödyntämisestä, lupaviranomaisella on toimivalta myöntää poikkeus vakuuden asettamisesta. Tämä on YSL 42 § 3 momentin mukaan mahdollista kahdella eri perusteella: toiminnanharjoittajan (osoitettu) vakavaraisuus tai toiminnan pienimuotoisuus. Vaikka vakavaraisuus ja pienimuotoisuus on säädöstekstissä selvästi erotettu itsenäisiksi vakuusjärjestelystä poikkeamisen perusteiksi, on niillä käytännön lupaharkinnassa yhteys toisiinsa.

On huomattava, että toiminnanharjoittajalla ei ole ehdotonta oikeutta vaatia vakuusjärjestelystä poikkeamista vakavaraisuus- tai pienimuotoisuusperusteella. Vakuuden tai muun vastaavan järjestelyn asettaminen on säännöksen selkeä lähtökohta, josta viranomainen *voi* tietyin edellytyksin harkintansa mukaan poiketa.

2.4.1 Toiminnanharjoittajan vakavaraisuuden arviointi

Jos toiminta koskee jätteen hyödyntämistä tai käsittelyä, on YSA 12 §:n mukaan lupahakemukseen liitettävä ”selvitys vakavaraisuudesta tai tarvittaessa vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä.” Vakuuden tarkoituksenahan on turvata lupaviranomaisen ”saatava” siltä varalta, että toiminnanharjoit-

taja tulee maksukyvyttömäksi. Vakavaraisuusharkinnalla on mahdollisuus vapauttaa ne toiminnanharjoittajat ”ylimääräiseltä” taloudelliselta suoritteelta, joiden kohdalla viranomainen pitää maksukyvyttömäksi tulemistä epätodennäköisenä ja siten omaa saatavaansa turvattuna. Seuraavassa tuodaan esiin eräitä keskeisiä vakavaraisuuden käsitteeseen ja mittaamiseen liittyviä näkökohtia.

2.4.1.1 Vakavaraisuuden käsite

Vakavaraisuudella tarkoitetaan yrityksen rahoitusrakenteen terveyttä eli yrityksen kykyä suoriutua pitkällä aikavälillä rahoittajien vaateista eli veloista. Ympäristönsuojelulain näkökulmasta riittävällä vakavaraisuudella tarkoitetaan yrityksen kykyä kantaa liiketaloudellisen riskin lisäksi myös toiminnan ympäristöriski. Vakavaraisuus jaetaan yleensä staattiseen ja dynaamiseen. Staattinen vakavaraisuus tarkoittaa sitä, että yritys ei velkaannu liikaa, vaan että sillä on taseessaan riittävästi omaa pääomaa. Dynaaminen vakavaraisuus taas merkitsee sitä, että yritys selviytyy vieraan pääoman maksuista kuten koroista ja lyhennyksistä. Vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden kannalta on tärkeää, että yrityksen toiminta on pidemmällä tähtäyksellä kannattavaa.

Vakavaraisuuden laskeminen perustuu kirjanpitovelvollisen tilikaudelta laatimaan tilinpäätökseen, joka käsittää tuloksen muodostumista kuvaavan tuloslaskelman, tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaavan taseen, tilinpäätöksen liitetiedot sekä toimintakertomuksen, jossa annetaan tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan kehittymistä koskevista seikoista. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (KPL 9 §). Kirjanpitovelvolliset ovat velvolliset noudattamaan hyvää kirjanpito tapaa (KPL 3 §). Tilintarkastaja tekee merkinnän suorittamastaan tilintarkastuksesta tilinpäätökseen.

2.4.1.2 Vakavaraisuuden mittaaminen

Yrityksen vakavaraisuuden miniminä pidetään osakeyhtiölain 13 luvun 2 §:n mukaan sitä, että osakeyhtiön oma pääoma on vähintään puolet osakepääomasta. Mikäli osakeyhtiön oma pääoma on pienempi kuin puolet osakepääomasta on yhtiön hallituksen ryhdyttävä toimiin taloudellisen tilan ja selvitystilauhan selvittämiseksi (OYL 13 L 2 §).

Vakavaraisuus ilmoitetaan tavallisesti vieraan ja oman pääoman suhteena tai yrityksen velkaantumisasteena eli vieraan ja koko pääoman suhteena. Mitä hallitsevammassa asemassa vieras pääoma on yrityksen rahoitusrakenteessa sitä todennäköisempänä pidetään, että yritys joutuu joskus tilanteeseen, jossa se ei kykene suoriutumaan rahallisista velvoitteistaan.⁸ Tällöin yrityksen rahoitusriski on suuri. Lisäksi epävarmuustekijän muodostaa vakavaraisuuden aikasidonnaisuusongelma; vakavaraisuushan ei ole pysyvä tila.

⁸ Artto - Koskela - Leppiniemi - Pitkänen 1990 s. 139.

Erilaisten vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen lisäksi tulee vakavaraisuutta arvioitaessa kiinnittää huomioita taseen loppusummaan. Myös yrityksen tuloksentekokyky useammalta vuodelta on vakavaraisuuden kannalta merkittävä mittari, koska tällöin yrityksellä on kykyä kasvaa omin voimin. Kasvun jälkeenkin yrityksen vakavaraisuuden on oltava hyväksyttävällä tasolla. Kaikki nämä kriteerit tulee suhteuttaa yrityksen kokoon ja toiminnan luonteeseen.⁹

2.4.1.3 Vakavaraisuuden toteaminen lupaharkinnassa

Tietoja yrityksen vakavaraisuudesta voidaan lupaharkinnan yhteydessä saada yksinkertaisimmin yrityksen vuosikertomuksista, joissa tilinpäätöksen yhteydessä julkaistaan sekä yrityksen kannattavuutta, maksuvalmiutta että vakavaraisuutta osoittavia tunnuslukuja.

Arviota vakavaraisuudesta voidaan haluttaessa pyytää yhtiön tilintarkastajalta, joka antaa lausunnon yhtiön vakavaraisuudesta lupaharkintahetkellä. Tämä onkin lupaviranomaisen kannalta turvallinen käytäntö. Tilintarkastajalta saa ajankohtaisen, asiantuntevan ja riippumattoman lausunnon yhtiön taloudellisesta tilanteesta eikä lupaviranomaisen tarvitse itse ryhtyä tulkitsemaan yhtiön vakavaraisuutta hakijan esittämien tietojen pohjalta.

2.4.2 Toiminnan pienimuotoisuuden arviointi

2.4.2.1 Lähtökohtia

Pienimuotoiselta jätteen käsittely- tai hyödyntämistoiminnalta ei YSL 42 § 3 momentin mukaan vaadita vakuusjärjestelyä eikä vakavaraisuuden osoittamista. Pykälän perustelujen mukaan ”pienimuotoisia toimintoja voisivat olla esimerkiksi korjaamoiden yhteydessä toimivat pienehköt varaosaromujen varastot”. Kumotussa jätelain 44 §:ssä toiminnan ”laajuuden” arviointi oli kytketty yhtenä kriteerinä toiminnanharjoittajan vakavaraisuuden arviointiin. Nyt toiminnan pienimuotoisuus on itsenäinen poikkeamisperuste.

Toiminnan pienimuotoisuuden arvioinnissa on huomattava, että kovin pienimuotoinen jätteen käsittely tai hyödyntäminen ei ylitä YSL 28 §:n 4 kohdassa määriteltyä luvanvaraisuuden kynnystä: vain ”laitos- tai ammatillinen” toiminta tulee ylipäättään vakuusharkinnan kohteeksi. Vakuussäännöksessä tarkoitettu toiminnan ”pienimuotoisuus” onkin suhteutettava luvanvaraisuutta koskevaan säännökseen; ”pienimuotoisen” toiminnan yläraja on siten lähtökohtaisesti melko korkealla.

Toiminnan pienimuotoisuutta voidaan arvioida toiminnan *taloudellisen laajuuden, fyysisten yksikköjen sekä ympäristövaikutusten* perusteella. Taloudellisen laajuuden arvioinnissa on olennaista, että arvioidaan nimenomaan lupaharkinnan kohteena olevan toiminnan taloudellista laajuutta eikä esimerkiksi luvanhakijan koko toimintaa. Fyysinen laajuus määräytyy toiminnassa hyödynnettävien tai käsiteltävien jätteiden massamäärien perusteel-

⁹ Kosola 1998 s. 2.

la. Toiminnan ympäristövaikutukset ovat sidoksissa lähinnä jätteiden vaarominaisuuksiin ja toiminnan luonteeseen, mutta myös toimintapaikan ympäristön herkkyYTEEN.

Toiminnan pienimuotoisuuden arviointi on kokonaisharkintaa, jossa kaikille em. kriteereille annetaan jokin merkitys. Kriteerithän ovat myös osittain sidoksissa toisiinsa: taloudellisesti pienimuotoinen toiminta on usein myös fyysisiltä puitteiltaan ja ympäristövaikutuksiltaan pienimuotoista.

2.4.2.2 Taloudelliset kriteerit

Ensisijainen taloudellinen kriteeri vakuusharkinnassa on se pääsitoumus, jonka suorittamiseksi vakuusjärjestely on tarpeen. Tällä tarkoitetaan jätteiden käsittelyyn ja toimipaikan jälkihoitoon liittyviä kustannuksia, joita on pidettävä perustana, kun vakuusjärjestelyn määrää arvioidaan (ks. läh. luku 4).

Jos lupaharkinnassa muutoin joudutaan selvittämään yritystoiminnan volyyymia kokonaisuudessaan, voidaan mittareina käyttää yrityksen tai toimipaikan liikevaihtoa tai taseen loppusummaa, tai mikäli halutaan tarkastella yrityksen yhteiskunnallista merkitystä, myös jalostusarvoa. Näistä luotettavimpana voitaneen lupaharkintatilanteessa pitää liikevaihtoa.

2.4.2.3 Toiminnan laajuus fyysisinä yksikköinä

Ympäristölainsäädännössä käytetään usein fyysisiä yksikköjä toiminnan laajuuden määrittämisessä. Jäteasioissa toimivalta alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien ympäristöviranomaisten välillä on jaettu lähinnä hyödynnettävien tai käsiteltävien jätteiden massamäärien mukaan (YSA 6 –7 §). Jos alueellinen ympäristökeskus on toimivaltainen ympäristölupaviranomainen, voidaan tätä pitää viitteenä siitä, että toiminta ei ole pienimuotoista. Ja päinvastoin; kunnan ympäristöviranomaisen toimivaltaisuus viittaa toiminnan pienimuotoisuuteen.

Toinen lainsäädännössä tehty fyysiseen yksikköön perustuva rajanveito ilmenee ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan asetuksen 2 luvun 6 §:n hankeluettelosta, jossa on määritetty ns. YVA-menettelyn kohteina olevien hankkeiden volyyymia kuvaavat raja-arvot. Kohdassa 11 (jätehuolto) on mainittu mm. seuraavat toiminnot:

- a) ongelmajätteiden käsittelylaitokset, joihin ongelmajätettä otetaan poltettavaksi, käsiteltäväksi fyysikaalis-kemiallisesti tai sijoitettavaksi kaatopaikalle, sekä sellaiset biologiset käsittelylaitokset, jotka on mitoitettu vähintään 5000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle;
- c) yhdyskuntajätteiden tai -lietteiden kaatopaikat, jotka on mitoitettu vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle;
- d) muiden kuin a tai c kohdassa tarkoitettujen jätteiden kaatopaikat, jotka on mitoitettu vähintään 50 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle.

YVA-asetuksen hankeluettelossa olevat jätehuoltotoiminnot ovat laajuudeltaan mittavia. Jos jätteiden hyödyntämis- tai käsittelytoiminta on mainittu YVA-asetuksen (268/1999) hankeluettelossa tai siihen on YVA-lain (468/1994) 4 § 2 momentin mukaan sovellettava ympäristövaikutusten arvi-

ointimenettelyä, voidaan tästä suoraan tehdä se johtopäätös, että toiminta ei ole YSL 42 § 3 momentissa tarkoitettua pienimuotoista toimintaa.

2.4.2.4 Toiminnan ympäristövaikutukset

Toimintaa ei voida pitää pienimuotoisena, jos toimintaan selvästi liittyy erityisiä riskejä ympäristön kannalta.¹⁰ Mitä suurempi on ympäristön pilaantumisen vaara, sitä epätodennäköisemmin toiminta on pienimuotoista YSL 42 § 3 mom. tarkoittamassa mielessä. Toiminnan mahdollisia ympäristövaikutuksia on arvioitava kokonaisuutena.

Toimintaan konkreettisesti liittyvän ympäristön pilaantumisen vaaran lisäksi toiminnan ”luonteelle” voidaan YSL 42 § 3 mom. mukaan antaa merkitystä; esimerkiksi jätteiden hyödyntämistoimintoja on harvoin tarkoituksenmukaista rasittaa vakuusvelvoitteella, vaikka kyseessä olisi laajakin toiminta. Joissain tapauksissa esim. kaatopaikkatoiminnan ja jätteen hyödyntämisen välinen rajanveto on lähinnä määritelmällinen, ei niinkään fyysinen.¹¹ Toimintojen lähtökohdat poikkeavat toisistaan. Jätteiden hyödyntäminen edistää jätelainsäädännön ja jätepolitiikan tavoitteita. Vakuuden asettamiseen liittyvän lupaharkinnan lähtökohta on tavallisesta poikkeava myös pilaantuneen maan puhdistamishankkeiden yhteydessä: tarkoituksena on ympäristön puhdistaminen.

2.5 Vakuus tai muu sitä vastaava järjestely

2.5.1 Vakuus vai muu sitä vastaava järjestely – mitä eroa?

Ympäristönsuojelulain 42 § 3 momentin ja kaatopaikkadirektiivin tarkoittama vakuusvelvoite voidaan toteuttaa vakuudella tai muulla sitä vastaavalla järjestelyllä. Lainsäädännössä ei ole yksiselitteistä vakuuden määritelmää. Vakuudet on totuttu jakamaan henkilö- ja esinevakuuksiin: henkilövakuudessa yksityinen henkilö tai oikeushenkilö sitoutuu vastaamaan suorituksesta velallisen puolesta, esinevakuudessa taas velallinen tai joku muu asettaa suorituksen turvaamiseksi omaisuusarvoisen esineen - kiinteää tai irtainta.

Ympäristönsuojelulain mukaisen vakuuden pääasiallisena tarkoituksena on turvata viranomaisen saatava silloin, kun toiminnanharjoittaja ajautuu maksuvaikeuksiin. Siksi jyrkkä erottelu ”vakuuden” ja sitä ”vastaavan järjestelyn” välillä olisi harhaanjohtava. YSL 42 § 3 momentin mukaisilta järjestelyiltä tulee vaatia edellä mainittuja ominaispiirteitä; toiminnanharjoittaja joko luovuttaa viranomaisen vallintaan omaisuuttaan tai vaihtoehtoisesti joku kolmas taho sitoutuu vastaamaan viranomaisen saatavasta toiminnanharjoittajan puolesta. Muussa tapauksessa ei voida puhua vakuudesta tai sitä vastaavasta järjestelystä.

¹⁰ Kuten edellä mainitaan, esimerkiksi ongelmajätteiden käsittely edellyttää yleensä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä riippumatta siitä, minkä laajuisesta toiminnosta on kyse. Tästä johtuen em. toiminnot ovat suoraan lain perusteella aina velvollisia asettamaan vakuuden. Sama pätee myös toiminnan pienimuotoisuuden harkinnan yhteydessä.

¹¹ Esimerkkinä vaikkapa jätteiden hyödyntäminen maarakennuskohteissa.

Tässä kappaleessa käydään läpi erilaisia taloudellisia järjestelyjä YSL: n vakuussäännöksen kannalta: mukana on sekä perinteisiä ja käytännössä vakiintuneita henkilö- ja esinevakuuksia että lupakäytännössä ehdotettujen ja osin hyväksytyjä muita järjestelyitä. Päähuomio kiinnittyy vakuuden pysyvyyteen (arvon säilymiseen) ja käytännön realisoitavuuteen. Lopussa tehdään yhteenveto siitä, mitä järjestelyjä yleensä voidaan pitää YSL 42 §:n mukaan hyväksyttävänä. Vakuuden realisoimisesta konkurssissa ja yrityssaaneerauksessa ks. Kilpinen-Kosola 2000, liite.¹²

2.5.2 Erilaisia vakuusjärjestelyitä

2.5.2.1 Takaus

Takaus merkitsee vastuun ottamista toisen velasta. Nykyinen takauslainsäädäntö on peräisin vuodelta 1999, jolloin annettiin laki takauksesta ja vierasvelkapanntauksesta (361/1999). Laki on yleislaki, jota sovelletaan, jollei muualla lainsäädännössä säädetä toisin.

Pankkitakaus on pankin asiakkaansa puolesta edunsaajan hyväksi antama takaus tai takuu, jossa pankki takaajana tai takuunantajana sitoutuu rahamääräiseen vastuuseen. Asiakkaalla tarkoitetaan tässä yhteydessä luvan hakijaa ja edunsaajalla lupaviranomaista. Takaus, jonka pankki antaa taattavansa puolesta, on yleensä omavelkainen (ks. läh. Kilpinen ja Kosola, 2000). Tämä tarkoittaa sitä, että takauksen edunsaajalla on tällaisen sitoumuksen nojalla oikeus hakea saatavaansa joko velalliselta (toiminnanharjoittaja) tai suoraan takaajapankilta. Pankkitakaus myönnetään normaalien luoton myöntämisperusteiden mukaisesti. Pankkitakauksen vastuumäärä (=suuruus) riippuu kulloinkin esillä olevasta pankkisitoumuksesta ja siihen tarvittavan vakuuden määrästä. Pankkitakaus tulee voimaan, kun toiminnanharjoittajalle on myönnetty YSL:n mukainen lupa. Vakuuden tulisi olla voimassa yhtä kauan kuin luvan ja muutaman kuukauden pidempäänkin.

Jokainen pankki hinnoittelee pankkitakauksen oman käytäntönsä mukaisesti. Takauksista peritään takausprovisio kolmen kuukauden jaksoissa etukäteen takauksen antamisesta siihen saakka, kunnes takaus päättyy tai kunnes pankki on vapautettu muutoin takausvastuustaan. Lisäksi takauksesta peritään posti-, telex-, telefax- ja kuriirikulut. Ennen takauksen myöntämistä pankki varmistuu normaalin yritystutkimuksen puitteissa asiakkaan maksukykyisyydestä ja vakavaraisuudesta. Luotonantoa, samoin kuin takauksittomuksen solmimistakin pidetään yleensä pankkitoiminnan kannalta arveluttavana, jos toiminnanharjoittajan maksukyky on alentunut.

Toiminnanharjoittaja ilmoittaa yleensä tilinpäätöksensä liitetiedoissa sen vastuun kokonaismäärän, josta takaukset on annettu. Näin pankkitakaus soveltuu vakuudeksi lähinnä silloin, kun kustannukset ovat ennakoit-

¹² **Konkurssisaatava** muodostuu niistä kustannuksista, jotka johtuvat ympäristöluvan ja lainsäädännön mukaisista velvoitteista (asianmukaiset jätahuoltotoimet). Veloitteet sinällään muodostavat valvontakelpoisen saatavan toiminnanharjoittajan konkurssissa. Koska saatavan tarkkaa määrää ei etukäteen tiedetä, sen määrä arvioidaan. Sen sijaan jos lupaviranomainen on ennen konkurssivalvontaa teettänyt jätahuoltotoimet uhkasakkolain (1113/1990) 3 luvun nojalla, voidaan valvoa teettämisestä aiheutuneet kustannukset.

tavissa; tunnetaan niiden suuruus ja ajankohta, jolloin ne realisoituvat. Takauksen voimassaoloaika on jätessioissa usein pitkä, mistä syystä takauksen, ja sen perustana olevan vastuusitoumuksen suuruutta joudutaan aika ajoin tarkistamaan.

Pankin tai vakuuslaitoksen myöntämän takauksen lisäksi saattaisi hyväksyttävänä vakuutena tulla kyseeseen myös lakkautetun Takuukeskuksen tehtäviä hoitavan Finnveran myöntämä takaus.¹³

Konserni- ja yritystakauksissa konserni tai muu yritys antaa osakeyhtiölain (734/1978) 12 luvun 7 §:n mukaisen *takauksen toisen yrityksen sitoumuksista*. Vieraalle yritykselle voidaan antaa takaus vain voitonjakokelpoisista varoista ja turvaavaa vakuutta vastaan (esim. yrityskiinnitys). Tältä osin osakeyhtiölain säännökset lisäävät - joskin vain välillisesti - vieraan yrityksen antaman vakuuden turvallisuutta ympäristölupaviranomaisen kannalta, koska ne edellyttävät takaajalta kohtuullisen hyvää taloudellista asemaa. Sen sijaan saman konsernin sisällä takaus voidaan antaa myös muista kuin voitonjakokelpoisista varoista. Tästä syystä konsernitakausten yhteydessä takaajan taloudellinen asema on tutkittava erityisen huolellisesti.

Yhteenvetona takauksista voidaan sanoa, että omavelkainen takaus suojaaa edunsaajaa (ympäristölupaviranomainen) velallisen (toiminnanharjoittajan) maksukyvyttömyydeltä ja -haluttomuudelta. Pankin tai julkisyhteisön antamaa takausta voidaan pitää luotettavampana kuin konserni- tai yritystakausta, koska jälkimmäisissä joudutaan lupaharkinnan yhteydessä arvioimaan ja myöhemmin toiminnan aikana seuraamaan takaajan maksukykyä. Mitään ehdotonta estettä esim. luonnollisen henkilön tai samaan konserniin kuuluvan yrityksen antaman takauksen hyväksymiselle ei siis ole, mutta tällöin lupaviranomaisen on varmistuttava takaajan maksukyvyistä. Jos viranomaisella itsellään ei ole alan asiantuntemusta, kuten useimmiten lienee asianlaita, on takaajayhtiön tilintarkastajan kirjallinen lausunto käytännössä ainoa tapa varmentaa takaajan maksukyky. Lisäksi vakuuden pysyvyyttä - eli takaajan maksukykyä - on seurattava luvan voimassaolokautana. Tämä merkitsee viranomaisen kannalta sellaista kustannusta, jota ei turvallisempien vakuusmuotojen yhteydessä synny lainkaan.

Vakuussaatava on syytä valvoa toiminnanharjoittajan konkurssissa myös omavelkaisen takauksen ollessa kyseessä. Takaussuhde on sidottu päävelkasuhteeseen, joten jos saatava jää valvomatta, raukeaa myös takausvastuu. Jos takaaja on ehtinyt maksaa, velkojalla ei ole enää saatavaa päävelalliselta, jolloin takaaja valvoo oman saatavansa velalliselta. Sen sijaan jos ympäristölupaviranomainen on saanut maksun suoraan velalliselta juuri ennen konkurssia, kannattaa saatava silti valvoa konkurssissa ehdollisena. Ns. takaisinsaantiaikana saatu maksu saatetaan nimittäin peräyttää takaisin konkurssipesään.

2.5.2.2 Pankkitalletus ja panttaus

Pankkitalletus on vakuusmuoto, jossa toiminnanharjoittaja luovuttaa *talletustodistuksen* vakuudeksi mahdollisten tulevien ympäristövahinkojen korvaamiseksi. Oikeudelliselta luonteeltaan pankkitalletuksessa on kyse pankkiin

¹³ Ks. <http://www.finnvera.fi/>

kohdistuvan talletustilisaamisen eli saatavan panttauksesta (Havansi 1992; ks. myös. Kilpinen ja Kosola 2000).

Pankkitalletusta koskevassa sitoumuksessa mainitaan pankkitilin numero, tallettaja, talletettava määrä sekä kohde, jota varten talletus tehdään. Mikäli talletuksen tilimuotona on säästötili, annetaan tilin omistajalle säästökirjaksi vastakirja, johon tilin käyttäminen on sidottu. Järjestelyyn liittyy myös ns. kuittaamattomuussitoumus, joka edellyttää pankin antamaa kuittaamattomuustodistusta. Tämä merkitsee sitä, että talletuksen voi pankista nostaa vain se taho, jonka hyväksi talletus on tehty. Vastaavasti pankki, jonka tilille talletus tehdään, ilmoittaa olevansa tietoinen siitä, että talletus on pantattu.

Pankkitalletus soveltuu parhaiten käytettäväksi silloin, kun pääsitoumuksen kustannukset ovat ennakoitavissa. Toiminnanharjoittajalle pankkitalletuksen etuna on, että kertyvä korko tulee hänen edukseen. Pankkitalletusta on käytetty tilanteissa, jolloin vakuuden tarve on lyhytaikainen, minikä lisäksi pankkitalletusta on voitu käyttää myös pitkäaikaisten lupien edellyttämien velvoitetoimenpiteiden vakuutena.

Pankkitalletus, johon on liitetty pankin antama kuittaamattomuustodistus, on toiminnanharjoittajan konkurssissa panttivelkojan tavoin ns. separatistiasemassa (L velkojen maksunsaantijärjestyksestä 1578/1992): saatavaa ei tarvitse valvoa, jos edunsaaja (ympäristölupaviranomainen) haluaa ainoastaan talletuksen käyttöönsä. Sen sijaan jos esimerkiksi toiminnan jälkihoitokustannukset ylittävät talletuksen määrän, on loppusaatava valvottava normaalisti konkurssissa. Pankkitalletus onkin pysyvyytensä ja nopean realisoitavuutensa johdosta suositeltava vakuuslaji.

2.5.2.3 Yritys- ja kiinteistökiinnitykset

Yrityskiinnitys on menettely, jota käyttäen elinkeinonharjoittajat voivat kiinnittää ja pantata elinkeinotoiminnassaan käyttämäänsä omaisuutta. Yrityskiinnityksessä kaupparekisteriin merkityn elinkeinonharjoittajan omistama elinkeinotoimintaan kuuluva irtain omaisuus pantataan sen hallintaa luovuttamatta saamisen vakuudeksi.

Kiinteistökiinnitys kohdistuu kiinteään omaisuuteen. Kiinnitys voidaan vahvistaa joko itsenäiseen kiinteistöön, sen osaan tai sellaiseen maata koskevaan vuokraoikeuteen rakennuksineen ja laitteineen, joka vuokranantaja kuulematta voidaan siirtää kolmannelle osapuolelle.

Toiminnanharjoittajan konkurssissa velkoja, jolla on saatavansa vakuutena kiinnitys toiminnanharjoittajan kiinteistöön, on ns. separatistivelkojan asemassa: saatava ei tarvitse valvoa, vaan maksu saadaan kiinnityksestä ennen konkurssivelkojia, kun kiinteistö realisoidaan. Sen sijaan saatava, jonka vakuutena on yrityskiinnitys, on valvottava toiminnanharjoittajan konkurssissa. Yrityskiinnityssaatava on kuitenkin osittaisessa etuoikeusasemassa suhteessa muihin velkojiin; sille jaetaan konkurssissa ennen muita saatavia 50 % saatavan arvosta. Loput 50 % saatavasta on yhtäläisessä asemassa muiden konkurssivelkojien kanssa.

Kiinteistökiinnitys on pysyvyydeltään luotettava vakuus. Sen sijaan kiinnityksen realisointi voi olla esim. sidoksissa siihen, miten konkurs-

sipesä selvittely etenee. Rahoja saatetaan joutua odottelemaan. Kiinteistökiinnitys on vakuutena kuitenkin mahdollinen. Yrityskiinnitys sen sijaan on pysyvydeltään ja realisoitavuudeltaan huomattavasti kiinteistökiinnitystä epävarmempi, ja siksi lupaviranomaisen kannalta työlämpi, mutta mitään muodollista estettä senkään hyväksymiselle ei ole.

2.5.2.4 Velkakirjat

Joukkovelkakirjat ovat yleiseen liikkeeseen laskettavia, juoksuajaltaan pitkäaikaisia haltijapapereita. Liikkeeseenlaskijoina voivat olla julkisyhteisöt sekä kirjanpitovelvolliset. Joukkovelkakirja voi olla vaihtuva-, kiinteä- tai nol-lakorkoinen.

Muita haltijavelkakirjoja ovat esimerkiksi *vaihtovelkakirjalainat*. Vaihtovelkakirjalla tarkoitetaan sellaista lainaa, johon liittyy ehto, jonka mukaan velkakirja on vaihdettavissa yhtiön osakkeisiin. Vaihtovelkakirjan etuna on rahoitusta tarvitsevan yrityksen kannalta se, että – vaihdon ehdoista riippuen – vierasta pääomaa saatetaan saada edullisella korolla. *Saamistodistukset* ovat yleisesti ottaen juoksuajaltaan lyhyitä haltijavelkakirjoja.

Velkakirjat ovat toiminnanharjoittajan konkurssissa tavallisia, valvottavia saatavia, joilla ei ole mitään säädettyä etuoikeutta. Joukkovelkakirjaan perustuvalla saatavalla voi olla jopa ns. takasijainen asema konkurssissa, jolloin se saa maksun vasta kaikkien muiden jälkeen. Käytännössä pesästä riittää erittäin harvoin jaettavaa takasijaisille velkojille. Velkakirjat eivät myöskään ole suoraan realisoitavissa, vaan velallisen kiistäessä tai pakoillessa lupaviranomaisen on saatavan ulosmittaamiseksi hankittava ensin käräjäoikeuden tuomio. Velkakirjojen käyttämiselle vakuutena ei periaatteessa ole estettä, mutta ne ovat vakuustyyppinä epävarmoja ja työläitä: lupaviranomaisen on koko ajan seurattava velallisen maksukykyä taatakseen vakuuden säilyvyyden ja realisoitavuuden. Siksi velkakirja voidaan hyväksyä vakuudeksi vain poikkeustapauksissa; kun sen pysyvyys ja realisoitavuus voidaan osoittaa riittäviksi. Käytännössä tämä voisi olla mahdollista hyvin lyhytkestoisten määräaikaisten ympäristölupien yhteydessä.

2.5.2.5 Vastuuvakuutus

Vastuuvakuutuksessa vakuutuksenottaja vakuuttaa itsensä vahingonkorvausvelvollisuuden varalta. Vastuuvakuutus voidaan myös muotoilla yleisluonteiseksi kattamaan tietyn tyyppisen toiminnan vastuutilanteet. Vastuuvakuutuksesta korvataan toiminnanharjoittajan ulkopuoliselle aiheuttamat äkilliset ja ennalta arvaamattomat vahingot. Vastuuvakuutuksia ovat toimintavastuuvakuutus ja ympäristövastuuvakuutus.

Toimintavastuu liittyy vahinkoihin, jotka aiheutuvat yrityksen toiminnasta - esimerkiksi koneista ja laitteista, rakennus- ja asennustoiminnasta, kiinteistöistä ja niiden kunnossapidosta tai työsuorituksista. Toimintavastuuvakuutus korvaa yrityksen toiminnasta ulkopuolisille aiheutuvat henkilö- ja esinevahingot, joista yritys on voimassa olevan oikeuden, esim. vahingonkorvauslain, mukaan korvausvastuussa. Yritysten toimintavastuuvakuutuksista on yleensä rajattu pois ympäristövahingosta aiheutuva vahingonkorvausvelvollisuus (Kilpinen ja Kosola 2000). Toimintavastuuvakuutukseen sisältyy

kuitenkin turva sellaisia ympäristövahinkoja varten, jotka ovat syntyneet äkillisesti ja ennalta arvaamattomasti. Ympäristövahinkojen korvaamista koskeva lainsäädäntö muuttui 1990-luvulla ja lisäsi yritysten vastuuta, jolloin tavallinen toimintavastuuvakuutus kävi entistä riittämättömämmäksi. Ympäristövastuu tai jokin sen osa voidaan kattaa erilaisilla vakuutuksilla, jotka voivat olla joko vapaaehtoisia tai pakollisia. *Ympäristövastuuvakuutuksia* on myönnetty vain harvoissa tapauksissa. Tämä johtunee vakuutuksen kalleudesta. Ympäristövastuuvakuutuksesta korvataan toiminnanharjoittajan ulkopuoliselle aiheuttamat äkilliset ja ennalta arvaamattomat vahingot.

Vastuuvakuutus ei sovellu vakuudeksi, koska vakuutus kattaa vain luonteeltaan ennakoimattomia kustannuksia. Vakuutusyhtiöt eivät käytännössä myönnä vakuutuksia ennakoitavien puhdistamistoimenpiteiden kattamiseksi – tai ainakin tällainen vakuutus olisi vakuutuksen ottajan kannalta erittäin kallis. Vastuuvakuutuksen realisoiminen esim. ennallistamistilanteissa on lisäksi riippuvainen vakuutusyhtiön päätöksestä vakuutuskorvauksen maksamisesta eikä se siten välittömästi turvaa niiden toimenpiteiden kattamista, jota YSL 42 §:n vakuudella on tarkoitus kattaa.¹⁴

2.5.2.6 Lakisäiteinen ympäristövahinkovakuutus

Lakisäiteisistä vakuutuksista keskeinen on *pakollinen ympäristövahinkovakuutus*. Ympäristövakuutus on oltava sellaisella yksityisoikeudellisella yhteisöllä, jonka harjoittamaan toimintaan liittyy olennainen ympäristövahingon vaara tai jonka toiminta yleisesti aiheuttaa haittaa ympäristölle. Vakuutusjärjestelmästä korvataan ympäristövahinkojen korvaamista tarkoittavan lain (737/1994; YVL) mukaiset korvaukset silloin, kun korvausta ei voida periä vahingon aiheuttajalta. YVL:n mukaan vahinkotapahtuman ei tarvitse olla äkillinen, vaan myös hitaasti aiheutuneet vahingot on korvattava.

Pakolliset ympäristövahinkovakuutukset eivät tule kysymykseen YSL 42 § 3 momentin tarkoittamana vakuutusjärjestelyinä. Vakuuden tarkoituksena on kattaa ennakoitavia ja pääosin toiminnanharjoittajalle itselleen aiheutuvia toiminnan lopettamiskuluja. Ympäristövahinkovakuutus sen sijaan korvaa pääasiassa toiminnasta ulkopuolisille aiheutuneita vahinkoja. Vakuus ja vakuutus eivät siten ole toistensa vaihtoehtoja, vaan ne täydentävät toisiaan.

2.5.2.7 Takausvakuutus

Ns. takausvakuutuksessa vakuutusyhtiö ottaa taloudellista vastuuta vakuuttajan puolesta. Takausvakuutuksia myönnetään sekä yksityisoikeudellisista sitoumuksista että viranomaisvelvoitteista johtuvien suoritusten takaamiseksi. Vakuutusyhtiö voi esim. sitoutua ottamaan vastuun jätteiden käsittelytoiminnan jälkihoitotoimista yrityksen maksukyvyttömyyden varalta.

Takausvakuutus poikkeaa muista em. vakuutuksista siinä, että se sopii yhtä hyvin ns. ennakoitavien kuin ennakoimattomien kustannusten kattamiseen. Epävarmuus tässä vakuutusmuodossa kohdistuu vakuutuksen ottajan kykyyn suoriutua velvoitteesta, ei itse velvoitteen realisoitumiseen.

¹⁴ Vastuuvakuutuksen on hylännyt mm. Vaasan hallinto-oikeus välipäätöksessään 19.2.2003 (03/0049/2).

Takausvakuutus on edunsaajana olevalle ympäristölupaviranomaiselle pankkitakaukseen verrattavissa oleva vakuusjärjestely (ks edellä 2.5.1.1). Vakuutuslaitoksen maksukykyä ei tarvitse erikseen seurata. Vakuutuksen realisoitavuus ja pysyvyys ovat siten varmallalla pohjalla.

2.5.2.8 Rahastojärjestelyt

Rahasto perustetaan tiettyä tarkoitusta varten. Rahastot voivat olla julkisia tai yksityisiä. *Öljysuojarahasto* on esimerkki julkisesta rahastomuotoisesta järjestelystä. Siitä on säädetty erityislailla (379/74). Rahaston tarkoituksena on jakaa öljyvahinkojen kustannukset tasaisesti onnettomuuksien aiheuttajille siten, että kustannukset voivat siirtyä hintoihin. *Ydinjätteiden loppusijoitusta varten* on ydinenergialain (990/1987) 38 §:n nojalla perustettu valtion ydinjätehuoltorahasto. Jätehuoltovelvollisen on maksettava vuosittain ydinjätehuptomaksu rahastolle. Kunkin jätehuoltovelvollisen kateosuuden on vastattava valtiolle luovutettavaksi määrättyjen ydinjätteiden ydinjätehuollossa tulevaisuudessa koituvien menojen määrää.

YSL 42 § 3 momentin yhteydessä kysymys on kuitenkin yksityisen rahaston soveltuvuudesta vakuutta vastaavaksi järjestelyksi. Toiminnanharjoittaja tarjoaa vakuudeksi joko yksin tai yhdessä muiden saman toimialan yritysten kanssa muodostamaansa rahastoa tai rahasto-osuutta. Yksityisiä rahastoista ei ole säädetty lailla, vaan niiden perustaminen on sopimuksenvaraista. Rahaston varojen kerääminen, varojen hallinta ja siitä suoritettavat maksut ovat siten rahaston perustajien määrättävissä. Rahastolle luodaan perustettaessa säännöt.

Yleisesti ottaen rahastojärjestelyn etuna on rahoitustoiminnan joustavuus, helppo hallinnoitavuus ja hallinnollinen itsenäisyys. Rahastosta voidaan periaatteessa kattaa sekä ennakoitavissa olevia että ennakoimattomia kustannuksia. Esimerkiksi edellä mainituista julkisista rahastoista öljynsuojarahasto kattaa ennakoimattomia riskejä kun taas ydinjäterahasto kattaa paremminkin ennakoitavia jätehuoltokustannuksia. Rahastojärjestelyn keskeiset hyödyt tulevat kuitenkin parhaiten esiin juuri *ennakoimattomien ympäristöriskien* kustannustehokkaassa kattamisessa: useat toimipisteet tai toiminnanharjoittajat voivat jakaa riskiin varautumisesta johtuvia kustannuksia keskenään. Tämä puolestaan ei ole ongelmallista riskien kattamisen näkökulmasta, koska lopulta ainoastaan osa ennakoimattomista riskeistä toteutuu. Esimerkiksi Tanskassa on ehdotettu rahastoa, joka kattaisi kaatopaikkojen ennakoimattomista riskeistä johtuvia kustannuksia, esim. pohjaveden pilaantumisesta aiheutuneita puhdistamiskustannuksia.

YSL 42 § 3. mom. mukaisen vakuuden tarkoituksena on kattaa ennakoitavia jätehuolto- ja jälkihoitokustannuksia. Tämän johdosta toiminnanharjoittajat eivät voi em. tavoin jakaa vakuudesta aiheutuvia kustannuksia eri toimintayksiköiden välillä: vakuuden on katettava kaikkia toiminnanharjoittajia/toimipaikkoja koskevat jälkihoitokustannukset täysimääräisesti, ja vieläpä reaaliaikaisesti. Kaikki vakuuden kattamat kustannuksethan realisoituvat joskus, ainoastaan toteutumisen ajankohta on epävarma. Tällöin rahastojärjestelyn edellä kerrotut kustannusedut eivät toteudu. Rahasto voidaan toki perustaa esim. useampaa kaatopaikkaa koskevaksi vakuusjärjestelyksi, mutta va-

kuusveloitteen sisällön johdosta rahasto ei voi sitoa yhtään sen vähempää toiminnanharjoittajan varallisuutta kuin esim. pankkitalletus.

Ympäristöviranomaisten kannalta yksityisen rahaston ongelmana on lisäksi se, että rahastoon siirretyt varat ovat rahaston perustajan eli tässä tapauksessa toiminnanharjoittajan vallinnassa. Ei ole mitään takeita siitä, että ympäristöviranomaisen pääsisi käsiksi rahaston varoihin toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa. Realisoitavuuden kannalta rahasto ei siten eroaisi esim. toiminnanharjoittajan tilinpäätökseen ja kirjanpitoonsa tekemästä varauksesta (ks. alla). Rahastossa olevien varojen vallinta ja realisoitavuus on toki viime kädessä riippuvainen rahaston säännöistä: esim. usean toiminnanharjoittajan perustamaa rahastoa, jolla on oma hallinto, voidaan tietyin edellytyksin pitää itsenäisenä oikeushenkilönä. Tällöin rahojen vallinta on myös tosiasiallisesti siirtynyt pois toiminnanharjoittajilta.

Kaiken kaikkiaan yksityiset rahastot eivät ole sopivia vakuusjärjestelyjä YSI 42 § 3. momentin tarkoituksen valossa. Rahastot ovat epävarmoja sekä vakuussaattavan arvon säilymisen että sen realisoitavuuden suhteen. Lisäksi rahaston toiminnan ja sääntöjen arviointi – vakuuden realisoitavuuden ja arvon säilymisen arvioimiseksi – on lupaviranomaiselle työlästä ja vaatii useimmiten erikoisasiantuntemusta.

2.5.2.9 Varaukset yrityksen kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä

Yrityksen tilinpäätöksissään kirjaamiin varauksiin sisältyy kahdenlaisia, taloudelliselta luonteeltaan vastakkaisia eriä. Jos kirjanpitovelvollinen haluaa varautua ennalta tulevan investoinnin toteuttamiseen, hän voi tehdä tilinpäätöksessä sitä koskevan vapaaehtoisen varauksen (KPL 5:15). Tämä koskee luonnollisesti myös kaatopaikan perustamiseen ja ylläpitoon sekä käytöstä poistamiseen ja jälkihoitoon tehtäviä investointeja. Vapaaehtoiset varaukset ovat verotukseen liittyviä tuloksenjärjestelyeriä ja ne liittyvät yleensä verovelan synnyttämiseen.

Pakolliset varaukset ovat yrityksen kannalta rasietta, joka ei vielä ole realisoitunut, mutta jonka tulevaisuudessa voidaan vahvoin perustein odottaa realisoituvan. KPL 5:14 §:n mukaan kirjanpitovelvollisen on merkittävä pakolliseksi varaukseksi sellainen vastainen meno, joka kohdistuu aiempaan tilikauteen ja jonka toteutuminen on tilinpäätöstä laadittaessa todennäköinen. Tilinpäätöskirjaus on tehtävä, vaikka tulevan menon täsmällinen määrä tai toteutumisajankohta ei tilinpäätöshetkellä olisikaan tiedossa. *Edellytyksenä pakollisen varauksen muodostamiselle on kirjanpitovelvollisen sitoumus sivullista kohtaan* (KPL 5:14.4). Esimerkkinä tässä tarkoitettua sitoumuksesta voidaan pitää ympäristölupapäätökseen sisällytettyä jälkihoitovelvoitetta.

Varaus on kirjanpidollinen toimenpide, jolla yrityksen omaisuutta ei siirry kenenkään ulkopuolisen – tässä tapauksessa ympäristölupaviranomaisen - vallintaan. Varaus ei myöskään tarkoita sitä, että joku kolmas taho ottaisi vastuun velvoitteesta. Toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa valtio joutuisi valvomaan jälkihoidon teettämisestä aiheutuvan saatavansa konkurssissa ilman etuoikeutta. Ympäristölupaviranomainen ei siten voi hyväksyä toiminnanharjoittajan kirjanpitoonsa tekemää varausta vakuusjärjestelyinä.

2.5.3 Yhteenveto eri vakuusmuodoista

Kukin vakuusjärjestelyn osapuoli arvioi ja vertailee vakuuksia omasta näkökulmastaan. Toiminnanharjoittaja on kiinnostunut ensisijaisesti kustannuksista, jotka vakuuden asettaminen hänelle aiheuttaa. Ympäristöviranomaisista kiinnostaa vakuuden helppo realisoitavuus ja arvon säilyminen sekä vakuuden viranomaiselle aiheuttama työmäärä. Kolmas osapuoli, joka vakuutusta asetettaessa on yleensä pankki tai vakuutuslaitos, on yleensä kiinnostunut vakuuteen liittyvästä vastuuriskistä – eli toiminnanharjoittajan talouden vakaudesta ja vakuudella katettavien toimenpiteiden laajuudesta.

Käytännössä hyväksyttävä vakuusjärjestely tarkoittaa joko toiminnanharjoittajan oman varallisuuden sitomista tiettyjä toimenpiteitä varten tai vaihtoehtoisesti kolmannen osapuolen sitoumusta toimenpiteiden maksamisesta (ks. määritelmät 2.5.1). Siksi esim. varauksia toiminnanharjoittajan kirjanpitoon tai tämän hallinnoimia rahastoja ei voida missään tilanteessa pitää vakuutena tai sitä vastaavana järjestelyinä.

Muiden järjestelyjen osalta on keskeistä arvioida niiden pysyvyyttä ja realisoitavuutta. Nykyisin käytössä olevista vakuuksista pysyviä ja helposti realisoitavia ovat pankkitakaus ja pankkitalletus sekä ns. takausvakuutus. Ne kelpaavatkin poikkeuksetta vakuudeksi. Sen sijaan muiden henkilötaakausten, kuten konsernitakausten, yhteydessä on tapauskohtaisesti harkittava vakuuden pysyvyyttä eli takaajan maksukykyä. Vakuuden pysyvyys ja myös osittain epävarma realisoitavuus on myös yritys- ja kiinteistökiinnitysten sekä erilaisten velkakirjojen ongelmana. Niitä tulisi hyväksyä vakuudeksi vain lyhytaikaisten ympäristölupien yhteydessä – ja silloinkin viranomaisen asema suhteessa muihin mahdollisiin velkoihin tulisi tarkoin selvittää.

Kuvassa 1 on yhteenvetona vertailtu joitakin järjestelyjä keskenään. Vertailukriteereinä on käytetty vakuusjärjestelyn toiminnanharjoittajalle aiheuttamia kustannuksia, joustavuutta, ajallista kestoa, voimaantuloa ja realisoitavuutta. Viimeisessä sarakkeessa on järjestelyn YSL:n mukaista hyväksyttävyyttä koskeva suositus.

	Kustannukset toiminnanharjoittajalle	Joustavuus	Ajallinen kesto	Onko viranomaisen valvottava konkurssissa?	Järjestelyn hyväksyttävyyden lupaviranomaisen kannalta?
Oma velkainen takaus (pankki-, konserni-, yritys-)	Takausprovisio sekä posti-, telex-, telefax- ja kuriirikulut	Takauksen suuruutta voidaan tarkistaa tarvittaessa ¹⁵	Voimassa yleensä yhtä kauan tai hieman pidempään kuin lupa	Valvottava	On, muissa kuin pankkitakauksissa antajan vakavaraisuus selvitettävä
Pankkitalletus	Pankkitalletuksen korko toiminnanharjoittajan eduksi;				
Kuitaamattomuustodistus n 20 – 30 euroa	Pankkitalletuksen määrää voidaan tarvittaessa kasvattaa	Käytetään, kun vakuuden tarve lyhytaikainen; on käytetty myös pitkäaikaisten lupien velvoitetoimenpiteiden vakuutena	Ei tarvitse, jos edunsaajana lupaviranomainen	On	On
Rahasto	Rahastoon maksut	Maksujen suuruus sidottu rahaston pääomantarpeeseen	Voimassaoloaikaa ei tarvitse etukäteen määrittää; voi olla esim. 50 vuotta	Valvottava	Ei
Velkakirjat	Saatavan määrä	Sidottu saatavan määrään, tarvittaessa uusi velkakirja tai muu vakuus	Saatavan eräpäivä	Valvottava, ei etuoikeutta	Tietyin edellytyksin, työläs
Takausvakuutus	Ks. yllä oma velkainen takaus	Vakuutuskorvauksen katto tarkistettavissa	Voimassa sovitun ajan	Valvottava	On

Kuva 1. Vakuusjärjestelyjen vertailu.

¹⁵ Jos vakuus kuutta.

2.6 Vakuudella katettavat kustannukset

2.6.1 Säädösteksti ja sen perustelut

Vakuudella katetaan YSL 42 § 3 momentin mukaan ”asianmukainen jätehuolto” toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa. Säännöksen perusteluissa todetaan, että vakuuden määrä tulisi arvioida esimerkiksi jonkin määritellyn ajanjakson aikana kertyneen jätemäärän asianmukaisen käsittelyhinnan mukaisesti. Vakuuden määrään voidaan sisällyttää myös mahdollisesti tarvittavia tutkimuskuluja, joilla voidaan varmistaa toimien riittävyys. Kaatopaikkojen osalta vakuudella katettavia toimenpiteitä on tarkennettu hieman ympäristönsuojeluasetuksen 12 § 3 momentissa, joka koskee kaatopaikan lupahakemukseen sisällytettäviä tietoja: sen mukaan vakuudella tai muulla vastaavalla järjestelyllä ”varmistetaan kaatopaikkaa koskevien vaatimusten täyttäminen sekä toiminnan lopettamisen ja jälkihoidon edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen”.

Ympäristönsuojelulain perustelujen mukaan vakuutta koskeva säännös ”vastaisi tavoitteiltaan jätelakia” ja ”on tarpeen erityisesti kaatopaikkadirektiivin vuoksi.” Jätelain 44 §:ssä ei kuitenkaan edes yleisellä tasolla määritely sitä, mitä vakuudella oli tarkoitus kattaa. Jätelain perusteluissa sen sijaan todettiin, että vakuus kattaisi mm. ”toiminnassa saastuneen maa-alueen puhdistamisesta, jätteen hyödyntämis- tai käsittelypaikan sulkemisesta ja jälkihoidosta sekä mahdollisessa vararikkotilanteessa, myös varastoitujen jätteiden käsittelystä aiheutuvat kustannukset.”¹⁶

2.6.2 Ennakoitavat ja ennakoimattomat toimenpiteet

Vakuuden määrän kannalta oleellisin kysymys on se, kattaako vakuus vain toiminnan lopettamisesta ja toimipaikan sulkemisesta aiheutuvat (ennakoitavissa olevat) toimenpiteet, vai onko sillä tarkoitus kattaa myös toiminnan ympäristöriskien realisoitumisesta aiheutuvat (ennakoimattomat) kustannukset?¹⁷ Aikoinaan jätelain perusteluissa omaksuttu käsitys vakuuden kattamista kustannuksista on hyvin laaja. Siitä päätellen jätelain mukainen vakuus kattoi molemmat edellä mainitut kustannustyypit.

Ympäristönsuojelulain 42 § 3 momentin sanamuoto (”asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi”) viittaa kuitenkin selvästi siihen, että vakuudella ei olisi tarkoitus kattaa toiminnan ennakoimattomia ympäristöriskejä. ”Jätehuollolla” tarkoitetaan jätelain 3 §:ssä ”jätteiden keräämistä, kuljetusta, hyödyntämistä ja käsittelyä sekä näiden toimintojen tarkkailua ja jälkihoitoa”. Määritelmässä mainittu ”jälkihoito” tarkoittanee ensisijaisesti toimipaikkojen yleisen siisteyden ylläpitoa ja sulkemistilanteessa esim. toimintaa varten pystytettyjen rakenteiden purkamista.

Suppeampaa käsitystä vakuuden kattavuudesta tukee myös se, että säännöksen mukaan toiminnanharjoittajan on annettava ”toimintaa varten annettavat määräykset huomioon ottaen riittävä vakuus”. Lupaharkintatilan-

¹⁶ HE 77/1993 vp. 44 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

¹⁷ Tätä jakoa on käytetty mm. Tanskan kaatopaikkadirektiivin toimeenpanoa koskevassa ohjeessa. Ks. liite.

teessa ennakoitaviin kustannuksiin kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki sellaiset velvoitteet, jotka perustuvat joko lupamääräykseen tai suoraan lainsäädäntöön. Tällaisia toimintoja olisivat ainakin toimipaikalla hyödyntämistä tai käsittelyä varten varastoitujen jätteiden kuljettaminen ja käsittely muualla, toimipaikan ympäristönsuojelurakenteiden ylläpito sekä toiminnan/kiinteistön ympäristövaikutusten tarkkailu ja kaatopaikan aktiiviset päästönhallintatoimet.

Sen sijaan esimerkiksi saastuneen maaperän puhdistaminen kuuluu niiden kustannusten joukkoon, joita ympäristöluvassa ei pääsääntöisesti voida ennakoida. Tämä seuraa jo ympäristönsuojelulain 7–8 §:ssä määriteltyjen pilaamiskieltojen ehdottomuudesta; maaperän tai pohjaveden pilaamiselle tai edes sen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla ei voida myöntää ympäristö lupaa.¹⁸ Toisaalta pilaamiskiellot ovat joustavia säännöksiä ja niiden käytännön merkitys saattaa vaihdella eri tilanteissa tavalla, jolla on merkitystä myös toiminnasta johtuvien jälkihoitovelvoitteiden ennakoitavuudelle. Esimerkiksi maaperän puhdistamishankkeissa pilaantumisen laajenemisen riski voidaan joskus ottaa aivan tietoisesti ja perustellusti. Hyväksyttävä riskin suuruus (ja samalla siis lisäpilaantumisen ennakoitavuus) on käytännössä lupaviranomaisen harkinnan varassa.

YSL 42 § 3 momentti rajaa – lain perustelutekstistä huolimatta – jätelain 44 §:ää selkeämmin ne kustannukset, joita vakuudella voidaan kattaa. Säännösten vertailussa on otettava huomioon myös se, että jätelain säätämisen jälkeen Suomessa on täydennetty ympäristövahinkojen korvausjärjestelmää säätämällä laki pakollisesta ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998). Laki kattaa merkittävän osan maaperän tai pohjaveden pilaantumisen aiheutuvista vahingoista ensisijaisen vastuullisen maksukyvyttömyystilanteissa.

Johtopäätöksenä on todettava, että ns. ennakoimattomia ympäristöriskejä ei voida ottaa huomioon YSL 42 § 3 momentin mukaisen vakuuden määrää harkittaessa. Vakuus määräytyy ainoastaan niistä velvoitteista johtuvien kustannusten perusteella, jotka ovat lupaharkintatilanteessa ennakoitavissa. Ennakoimattomien ja ennakoitavien kustannusten raja ei kuitenkaan käytännössä ole aina täysin selkeä. Lupaviranomainen saattaa joidenkin toimintojen yhteydessä vaikkapa sallia päästöjä maaperään, kunhan maaperän tai pohjaveden pilaamiskieltoja ei rikota. Esimerkiksi kaatopaikkatoimintaan enemmän tai vähemmän kuuluva maaperän lievä pilaantuminen on epäilemättä lupaviranomaisen hyväksymää ja samalla myös ”ennakoitavissa”. Tällöin toimipaikan pilaantuneen maaperän puhdistaminen voi – ainakin jossain laajuudessa – kuulua vakuudella katettavien kustannusten joukkoon. Sama koskee soveltuvien osin muuta jätteen hyödyntämistä tai käsittelyä.

¹⁸ Jätelain perusteluissa saastuneen maaperän puhdistaminen on vielä mainittu mahdollisena vakuudesta katettavana kustannuksena.

2.7 Vakuuden kertyminen toiminnan aikana

Vakuuden on katettava toiminnasta seuraavat jätehuolto- ja jälkihoitotoimenpiteet riippumatta siitä, milloin tai mistä syystä toiminta loppuu. Vakuuden määrän on siis seurattava mahdollisimman reaaliaikaisesti toiminnan lopettamisesta kullakin hetkellä aiheutuvia kustannuksia. Vakuussumman kertyminen on riippuvainen toiminnan aikajänteestä ja toiminnanharjoittajan velvoitteiden ”kertymisestä”.

Esimerkiksi jätteen käsittelyn (muu kuin kaatopaikkatoiminta) yhteydessä pääasiallinen vakuudella katettava kustannus on toimipaikalla varastoitavan jätteen kuljettamisesta ja käsittelystä aiheutuvat kustannukset. Vakuuden tarve ei kasva tai pienene toiminnan edetessä, jos toimipaikalla varastoitavan jätteen määrää koskevat lupaehdot säilyvät ennallaan. Tällöin koko vakuuden määrä on kerättävä toiminnanharjoittajalta heti toiminnan alkaessa. Tämä pätee myös muihin aikajänteeltään ja luonteeltaan samantyyppisiin toimintoihin; jätteiden kompostointikäsittely, erottelu- ja lajittelulaitokset sekä esim. jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa.

Kaatopaikkatoiminta eroaa muista tässä suhteessa. Kaatopaikoilla ympäristöluvan ja lainsäädännön sisältämät velvoitteet kertyvät pikku hiljaa ajan kuluessa. Kaatopaikkatoiminnan voidaan ajatella etenevän vaiheittain mm. seuraavasti:

1. suunnittelu, rakentaminen ja alkuvaiheen käyttöönotto
2. aktiivinen käyttövaihe, jolloin jätettä vastaanotetaan
3. sulkemisen ja siihen liittyvän kunnostuksen vaihe sekä jälkiseuranta (vähintään 30 vuotta)
4. unohduksen aika, johon ei liity aktiivisia kunnostus- tai seurantatoimenpiteitä.

Myös kaatopaikalla vakuuden kertymisen lähtökohtana on sille vastaanotettavien jätteiden käsittely. Erona muihin toimintoihin on se, että kaatopaikalla jätteiden käsittelyn kustannukset muodostuvat kaatopaikan ympäristönsuojelurakenteiden rakentamisesta: jokainen avonainen jätekaasa on peitettävä kaatopaikkapäätöksen mukaisilla pintarakenteilla, lisäksi jokaiseen ”valmiiseen” täyttöalueeseen liittyy vesien- ja kaasunkäsittelykustannuksia sekä erilaisia ympäristövaikutusten seurantaan liittyviä kustannuksia. Näiden toimenpiteiden suorittamiseen on tulevaisuudessa löydettävä varat. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaatopaikan vakuustarve kasvaa koko ajan toiminnan edetessä. Tällöin on varsinkin toiminnanharjoittajan kannalta järkevää, että kaatopaikan koko vakuutta ei kerätä heti, vaan vakuussummaa kasvatetaan pikku hiljaa kaatopaikkatoiminnan edetessä ja jätehuoltovastuiden kasvaessa. Yllä olevaa jaottelua käyttäen vakuuden tarve alkaa vastaavasti vaiheissa 3-4 vähitellen vähentyä. Lopulta on jäljellä enää pienehköjä tarkkailukustannuksia.

Tällä hetkellä suurin osa käytössä olevista kaatopaikoista on vielä ns. vanhoja kaatopaikkoja, jotka ovat olleet käytössä jopa kymmeniä vuosia. Näiden kaatopaikkojen toiminta loppuu viimeistään marraskuussa 2007,

kun pohjan tiivisterakenteita koskevat vaatimukset tulevat voimaan kaikkien toimintaansa jatkavien kaatopaikkojen osalta.¹⁹ Ennen YSL:n voimaantuloa kaatopaikoille ei käytännössä ole asetettu vakuuksia. Kauan käytössä olleeseen kaatopaikkaan on kuitenkin kertynyt jo paljon sulkemiseen liittyviä velvoitteita. Kun tällaiselle ”vanhalle” kaatopaikalle myönnetään ns. jatkolupa, on vakuuden katettava myös jo aikaisemmin kertyneet velvoitteet. Vakuus on siis vanhoilla kaatopaikoilla enemmän kertaluonteinen kuin uusilla, joissa lopettamisvelvoitteita ei ole vielä ehtinyt kovinkaan laajassa mitassa kertyä.

¹⁹ Ks. Valtioneuvoston päätös kaatopaikoista 861/1997 10 §:n voimaannosäännökset. Kaatopaikan pohjarakenteita koskevien säännösten voimaantulosta on säädetty Vnp:n muutoksella 18.11.1999/1049.

Kaatopaikkatoiminta

3

3.1 Vakuuden asettaminen

YSL 42 § 3 momentin mukaan kaatopaikoille on aina asetettava ympäristöluvan yhteydessä vakuus tai muu vastaava järjestely. Kaatopaikan luokalla ei ole merkitystä vakuuden asettamisen kannalta. Ympäristönsuojelulain vakuussäännös on tässä suhteessa tiukempi kuin kaatopaikkadirektiivin vastaava 8 artikla, jonka mukaan vakuusjärjestelystä voidaan poiketa pysyvän ja vaarattoman jätteen kaatopaikkojen osalta. Suomessa ainoa kaatopaikan vakuuden asettamiseen liittyvä laintulkinnallinen kysymys koskeekin itse "kaatopaikkatoiminnan" määrittelemistä.

3.1.1 Kaatopaikan määritelmä

Valtioneuvoston kaatopaikkapäätös (861/1997) ja jäteverolaki (495/1196) ovat ainoat kansalliset säädökset, jotka sisältävät kaatopaikan määritelmän. Ympäristönsuojelulaki tai jätelaki eivät sisällä omaa kaatopaikan määritelmää eikä niissä myöskään viitata kaatopaikkapäätöksen tai jäteverolain määritelmiin. Tästä huolimatta ympäristönsuojelulaki ja -asetus sisältävät vakuusvelvoitteen lisäksi muitakin erityisesti kaatopaikkatoimintaa koskevia säännöksiä. Esimerkiksi ympäristönsuojeluasetuksessa on säännökset kaatopaikan ympäristölupahakemusta (YSA 12 § 2-3 mom.) ja luvan sisältöä (YSA 20 §) koskevista vaatimuksista.

Jäteverolain kaatopaikan määritelmä liittyy olennaisesti verovelvollisuuden määrittelemiseen ja se on rajattu suppeasti koskemaan vain yhdyskuntajätteen kaatopaikkoja.²⁰ Valtioneuvoston kaatopaikkapäätöksen 2 § 3 momentin 1 kohdan mukaan kaatopaikalla tarkoitetaan

"jätteiden käsittelypaikkaa, jossa jätettä sijoitetaan maan päälle tai maahan, mukaan lukien

- tuotantopaikan yhteydessä oleva paikka, jonne jätteen tuottaja sijoittaa omaa jätettään ja
- yli vuoden käytössä oleva paikka, jossa jätettä varastoidaan väliaikaisesti

²⁰ Jäteverolain mukaa kaatopaikalla tarkoitetaan "jätteen loppusijoituspaikkaa, jolla jätettä sijoitetaan maan päälle tai maahan ja a) jota pitää yllä kunta tai joku muu kunnan lukuun b) jota pidetään yllä toisten tuottamien jätteiden vastaanottamista varten. Kaatopaikkana ei kuitenkaan pidetä sellaista jätteen käsittelypaikkaa, jolle sijoitetaan yksinomaan maa- ja kiviainesjätettä."

kaatopaikkana ei kuitenkaan pidetä

- paikkaa, jossa jätettä puretaan sekä lajitellaan, yhdistetään tai valmistellaan muulla tavoin siirrettäväksi muualle esikäsiteltäväksi, käsiteltäväksi tai hyödynnettäväksi
- alle kolmen vuoden pituista jätteen varastointia ennen sen hyödyntämistä tai esikäsitelyä eikä
- alle yhden vuoden pituista jätteen varastointia ennen sen käsittelyä.

Ympäristönsuojelulain kaatopaikkamääritelmä ei ole sidottu muiden säädösten soveltamisalaan tai määritelmiin. Kaatopaikkapäätöksen rajauksista huolimatta kaikki edellä mainitut jätteen loppusijoituspaikat ovat ympäristöluvanvaraisia ja niihin sovelletaan muuta jäte- ja ympäristölainsäädäntöä.²¹ Olennaista YSL:n määritelmän kannalta on erottaa kaatopaikat muun tyyppisistä jätteen käsittelypaikoista sekä toisaalta jätteen hyödyntämis-, välivarastointi- tai esikäsitelypaikoista. Kaatopaikkapäätöksestä voidaan perustellusti hakea johtoa myös yleisemmän kaatopaikkakäsitteen sisällölle, onhan se konkreettisin kaatopaikkoja koskeva ympäristösäädös. Yleiskielen kaatopaikan määritelmä vastannee melko hyvin valtioneuvoston kaatopaikkapäätöksen (ja jäteverolain) perusmääritelmää²²; *kaatopaikka on jätteiden käsittelypaikka, jossa jätettä sijoitetaan maan päälle tai maahan.*

Edellisen perusteella vaarattomaksi ja/tai pysyväksi jätteeksi luokitellun maan, kiviaineksen tai mineraalisen teollisuusjätteen loppusijoituspaikat ovat määritelmällisesti kaatopaikkoja, joiden on toimintaa varten asetettava vakuus tai muu vastaava järjestely. Ympäristölupaviranomaisella ei tässä suhteessa ole harkintavaltaa, vaan vakuus on asetettava suoraan lain perusteella. Jätteen esikäsitelyä tai myöhempää hyödyntämistä varten määrajaksi perustetut välivarastointipaikat eivät sen sijaan ole kaatopaikkoja YSL:n tarkoittamassa merkityksessä, joten niiden osalta vakuuden määrääminen on lupaviranomaisen harkinnan varassa.

Vaarattoman (pysyvän) jätteen kaatopaikkojen osalta vakuusveloitteesta poikkeamiseen voi toisaalta olla ympäristönsuojelullisia perusteita: jos jätteen loppusijoitukseen ei liity mitään merkittäviä jälkihoitotoimenpiteitä kuten pintarakenteiden rakentamista, ei vakuudellekaan ole mitään tarvetta.

3.2 Vakuuden määrä

3.2.1 Kaatopaikkaluokituksen merkitys

Valtioneuvoston kaatopaikkapäätöksen 3 §:ssä kaatopaikat on luokiteltu ongelmajätteen, tavanomaisen jätteen ja pysyvän jätteen kaatopaikoiksi. Kaato-

²¹ YSA 4 §:n poikkeus luvanvaraisuudesta koskee vain pilaantumattoman maan hyödyntämistä tai käsittelyä *samalla paikalla mistä se on otettu tai muulla rakennuspaikalla, jota koskee muu hyväksyty lupa tai suunnitelma.*

²² Perusmääritelmällä tässä yhteydessä tarkoitetaan 2 §:n 3 momentin 1 kohdan ensimmäistä virkettä (ennen ranskalaisilla viivoilla alkavia tarkennuksia). Sama "perusmääritelmä" on kaatopaikkoja koskevassa direktiivissä ja jäteverolaissa.

paikkapäätöksen ongelmajätteen määritelmä vastaa jätelain 3 §:n 2 kohdan ongelmajätteen määritelmää. Tavanomaisella jätteellä tarkoitetaan muita kuin ongelmajätteitä (2 § 3 momentin 2 kohta). Pysyvällä jätteellä tarkoitetaan päätöksen mukaan palamatonta, liukenematonta ja biologisesti hajoamatonta jätettä (2 § 3 momentin 3 kohta). Kaatopaikkaa koskevassa lupapäätöksessä on ympäristönsuojeluasetuksen 20 §:n mukaan mainittava kaatopaikan luokka.

Kaatopaikan luokitus vaikuttaa suoraan mm. siihen, miten kaatopaikan pinta- ja pohjarakenteita koskevia säännöksiä sovelletaan. Tämä puolestaan vaikuttaa vakuuden määrän laskemiseen. Kaatopaikka voidaan luokitella ympäristöluvassa sekä ongelma- että tavanomaisen jätteen sekakaatopaikaksi edellyttäen, että eri luokkiin kuuluvien jätteiden läjitysalueet pidetään toisistaan erillään ja myös läjitysalueiden rakenteet ovat jäteluokan mukaiset. Vakuuden suuruutta määritettäessä on otettava huomioon eri läjitysalueiden luokituksista seuraavat erot kaatopaikan sulkemis- ja jälkitarkkailukustannuksissa.

3.2.2 Vakuuden laskemisen perusteet

Kustannuslaskennan pohjana ovat ympäristöluvan ja lainsäädännön mukaiset velvoitteet. Suuri osa velvoitteista perustuu suoraan kaatopaikkapäätökseen, mutta niitä on yleensä tarkennettu kaatopaikan ympäristöluvassa. Vakuudella katettavia toimenpiteitä on tarkennettu ympäristönsuojeluasetuksen 12 § 3 momentissa, joka koskee kaatopaikan lupahakemukseen sisällytettäviä tietoja: sen mukaan vakuudella tai muulla vastaavalla järjestelyllä ”varmistetaan kaatopaikkaa koskevien vaatimusten täyttäminen sekä toiminnan lopettamisen ja jälkihoidon edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen”. Säännös ei oleellisesti tarkenna vakuuden laskemisen perusteita.

Vakuusäännöksessä on lähtökohtana huolehtia toiminnan turvallisesta lopettamisesta: tähän kuuluvat kaatopaikan sulkemis- ja jälkihoidotoimenpiteet sekä kaatopaikan ympäristövaikutusten minimointi ja jälkiseuranta. Kaatopaikan sulkemisesta noudatettavista toimituksista on julkaistu ”Kaatopaikkojen lopettamisopas”.²³ Kaatopaikan ympäristönsuojelurakenteet on pidettävä kunnossa myös jätteen vastaanoton loputtua. Kaatopaikkadirektiivin 13 artiklan d-kohdan mukaan vakuus on määrättävä kattamaan jälkihoidon kustannukset ” niin kauan kuin toimivaltainen viranomaiskatsoo, että kaatopaikka todennäköisesti aiheuttaa vaaraa ympäristölle”. Ympäristönsuojeluasetuksen 20 § 2 momentissa lähtökohdaksi on otettu 30 vuotta kaatopaikan sulkemisesta.

Kattavan selvityksen jätehuollon kustannuksista on ympäristöministeriön toimeksiannosta laatinut Suunnittelukeskus Oy (Kojo ja Karhu 29.6.2001; Jätehuollon kustannusten selvitys valtakunnallista jätehuolto-suunnitelmaa varten). Sen liitteenä 1 on tarkasteltu jätelain nojalla annettavien määräysten vaikutusta kaatopaikkakäsittelyn kustannuksiin. Esitettyä kustannustietoutta käytetään myös seuraavassa, kun arvioidaan kaatopaikan jälkihoidovakuuden laskemista.

²³ Suomen ympäristökeskuksen ympäristööpas 89/2001. Julkaisu on saatavana myös internetissä: <http://kkwww.vyh.fi/palvelut/julkaisu/syke/elektro.htm#yo>

3.2.3 Vakuuden määrään vaikuttavien kustannusten arviointi

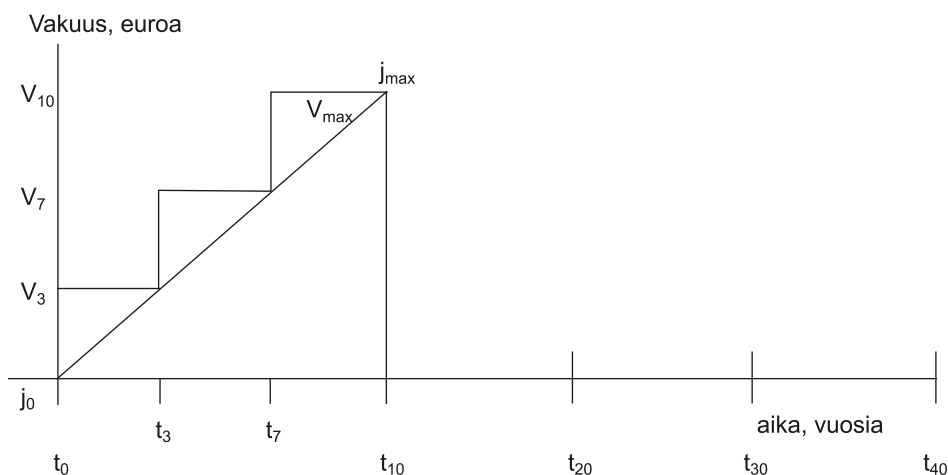
Yleinen ohje vakuuden suuruuden laskemisessa on, että sen tulee riittää niistä toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, joita varten se on asetettu. Näiden kustannusten arvioiminen voi perustua tähänhetkiseen parhaaseen arvioon ko. toiminnon tai toimintojen kustannuksista, tai kustannusten nykyarvoon. Viimeksi mainittua käytetään yleensä silloin, kun ajanjakso, jonka puitteissa kustannuksia joudutaan tarkastelemaan on pitkä. Laskennassa joudutaan tällöin ottamaan kantaa laskenta-ajanjaksoon ja diskonttauksessa²⁴ käytettävään korkokantaan. Laskenta-ajanjakso on esimerkiksi kaatopaikan sulkemisen ja jälkihoidon osalta pitkä, noin 30 vuotta. Laskentakorkona voidaan diskonttauksessa käyttää esimerkiksi markkinakorkoa.

Toimenpiteiden kustannukset, joiden kattamiseksi vakuus asetetaan, voidaan arvioida myös yksikkökustannuslaskentaa käyttäen (e/tonni; ks. sivulla 5 esitetty viittaus YSL 42 § 3 perusteluihin, joiden mukaan 'vakuuden määrä tulisi arvioida esimerkiksi jonkin määritellyn ajanjakson aikana kertyneen jätemäärän asianmukaisen käsittelyhinnan mukaisesti'). Yksikkökustannuslaskenta helpottanee myös vakuuden suuruuden tarkistamista tarvittaessa. Huomattava on, että yksikkökustannukset ovat pitkälti olosuhderiippuvaisia.

3.2.4 Esimerkkejä kaatopaikan jälkihoitovakuuden laskemisesta

Kaatopaikan elinkaarta ja sen sulkemiseen ja jälkihoitoon liittyvän vakuuden asettamista voidaan yksinkertaistettuna kuvata seuraavasti.

Oletetaan, että kaatopaikka toimii kymmenen vuotta (ajanjakso $t_0 - t_{10}$), minkä jälkeen se suljetaan. Kaatopaikan tarkkailu- ja jälkihoitovaihe kestää 30 vuotta (ajanjakso $t_{10} - t_{40}$). Jätteen kertyminen on tässä yksinkertaistetus-



Kuva 2. Kaatopaikan elinkaari

²⁴ Eri vuosina ilmenevät kustannukset siirretään korkotekijää käyttäen vertailuajankohtaan, esim. tilanteeseen, jolloin lupaa harkitaan.

sa esimerkissä oletettu lineaariseksi, ja sitä on kuvattu suoralla $j_0 - j_{\max}$. Kuten edellä kohdassa 2.7 todettiin, tulee vakuuden olla suuruudeltaan sellainen, että sillä voidaan kattaa kaatopaikan viimeistelytöiden ja jälkihoidon kustannukset tilanteessa, että kaatopaikan pitäjä syystä tai toisesta tulee maksukyvyttömäksi. Vakuudella tulee siis voida varmentaa kaatopaikan viimeistelytöiden ja jälkihoidon edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen sekä kaatopaikan ollessa toiminnassa että sen jälkihoidon aikana eli vuosina $t_{10} - t_{40}$.

Vakuuden rahamääräinen suuruus voidaan laskea joko käyttäen viimeistely- ja jälkihoidokustannusten diskonttaukseen perustuvaa menetelmää tai yksikkökustannusmenetelmällä. Vaikka nämä menetelmät samoilla lähtöoletuksilla johtavat samaan lopputulokseen, käytetään seuraavassa esimerkissä viimeksi mainittua lähestymistapaa sen laskennallisen yksinkertaisuuden vuoksi.

Esimerkissä oletetaan kuvan 1 mukaisesti, että kaatopaikka on toiminnassa 10 vuotta, minkä jälkeen se suljetaan. Tämän jälkeen seuraa kaatopaikan tarkkailu- ja jälkiseurantavaihe, joka kestää 30 vuotta. Kaatopaikka on pinta-alaltaan 85 000 m², ja sinne tuodaan jätettä noin 25 000 tonnia vuodessa.

Vakuuden asettaminen ja sen tarkistaminen

Kun kaatopaikan oletetaan tässä esimerkissä toimivan 10 vuotta ja sinne tuodaan jätettä 25 000 tonnin vuosivauhtia, on sinne kertynyt jätettä vuoden 10 loppuun mennessä arviolta 250 000 tonnia. Suunnittelukeskuksen kustannuslaskelma (Liite 1, Taulukko 7) nähdään, että jälkihoidokustannus/tonni jätettä on tämän kokoiselle kaatopaikalle noin 1.2 euroa (n. 7 mk)/tonni. Vakuuden kokonaisuudeksi saadaan siis tässä esimerkissä 250 000 tonnia x 1.2 euroa/tonni = 300 000 euroa.

Koska vakuuden asettaminen on ehtona kaatopaikkatoiminnan käynnistämiseksi, tulee se, tai ainakin osa siitä, asettaa lupaharkinta-ajankohtana (t_0). Jätettä kertyy kaatopaikalle vähitellen, joten tuntuu luonnolliselta kasvattaa myös vakuuden suuruutta vähitellen. Käytännössä tämä voisi tapahtua tarkistamalla vakuuden suuruutta määräajoin, esimerkiksi vuosina v_3 ja v_7 .

Jos oletetaan, että vakuutta tarkistetaan kaksi kertaa kaatopaikan aktiiviaikana, asettaa toiminnanharjoittaja toimintaa käynnistäessään vakuuden, jonka suuruus $0.30 \times 300\,000$ euroa = 90 000 euroa. Vuonna v_3 vakuutta kasvatetaan summalla, jonka suuruus on $0.40 \times 300\,000$ euroa = 120 000 euroa, ja vuonna v_7 $0.30 \times 300\,000 = 90\,000$ eurolla.

Kuten kuvasta voidaan todeta, muodostuu vakuuden suuruus näin laskettuna hieman etupainoiseksi. Lähtökohtana tulee kuitenkin pitää sitä, että vakuuden tulee, mikäli se joudutaan realisoimaan, kattaa kaatopaikan viimeistelytöiden ja jälkihoidon kustannukset.

Kaatopaikka suljetaan vuonna t_{10} , jonka jälkeen vakuus pienenee merkittävästi. Sitähän tarvitaan tästä eteenpäin vain vuosittaisten jälkihoido- ja tarkkailumenojen kattamiseen siinä tapauksessa, että kaatopaikan omistaja ei kykene niistä vastaamaan.

Hintatason tarkistaminen

Miten sitten voidaan varmistua siitä, että vakuus säilyttää arvonsa koko kaatopaikkatoiminnan ajan niin, että sen arvo ei heikkene taloudellisten suhdanteiden myötä? Suunnittelukeskuksen (2001) raportissaan käyttämät hinnat ovat vuodelta 1997, joten yksikköhinnat tulisi tarkistaa vastaamaan hintatasoa, joka vallitsee luvan myöntämisen ajankohtana (t_0) sekä silloin, kun vakuuden määrää tarkistetaan (t_3 ja t_7). Tämä voidaan tehdä käyttäen apuna rakennuskustannusindeksiä, jonka kehitys vuodesta 1997 vuoden 2003 loppuun on keskimäärin ollut seuraava:

1997	101.3
1998	103.6
1999	105.1
2000	108.2
2001	111.4
2002	112.2
2003	114.4

Hintatason tarkistus vuodesta 1997 vuoteen 2003 tapahtuu tässä esimerkissä seuraavasti:

$$\frac{101.3}{114.4} = \frac{300\,000 \text{ euroa}}{x} = 338\,796 \text{ euroa}$$

Vakuuden suuruudeksi saadaan siis hintakorjauksen jälkeen 338 796 euroa. Hintojen tarkistus tulisi tehdä aina vakuuden tarkistamisen yhteydessä eli esimerkiksi vuonna v_3 ja v_7 .

Yksikkökustannuslaskentaa on käytetty eräissä viimeaikaisissa kaatopaikkapäätöksissä, kun taas aiemmissa lupapäätöksissä on yleensä käytetty kokonaiskustannuksia vakuuden suuruuden määrittämisessä. Lupaharkinnassa on myös pidetty tarkoituksenmukaisena kasvattaa vakuutta aina sitä mukaa, kun jätettä kertyy kaatopaikalle.

Jälkihoidon kustannukset

Entä onko sitten jälkihoidon kustannukset sisällytetty edellä esitettyyn laskelmaan? Kaatopaikkaa koskevat säädöksethän edellyttävät, että kaatopaikkaa tulee tarkkailla ja jälkihoitaa 30 vuoden ajan sen sulkemisesta eli vuosina $t_{10} - t_{40}$.

Jälkihoitovaiheen kustannukset on periaatteessa sisällytetty tarkasteluun. Jälkihoitovaiheen pituudeksi on laskelmissa (Suunnittelukeskus 2001) kuitenkin oletettu 15 vuotta, mistä johtuen vakuuskustannukset muodostuvat jonkin verran alhaisemmiksi kuin 30 vuoden pitoaikaa käytettäessä. Tämä laskennallinen ero jäänee kuitenkin suhteellisen pieneksi.

Vakuuden määrittäminen eräissä lupapäätöksissä

Esimerkki 1: Tuhkan sijoittaminen kaatopaikalle

Lupamääräyksissä todetaan muun muassa seuraavaa: *”Asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi on annettu määräys vakuudesta tai muusta vastaavasta järjestelystä. Vakuuden suuruudessa on huomioitu toiminnan laajuus, luonne ja lupamääräykset. Esimerkkiyrityksen päätoiminto on sähkön, lämmön ja höyryn tuottaminen. Jätehuolto ja kaatopaikkatoiminto ovat päätoimintaa palvelevaa toimintaa. Yhdyskuntajätteen käsittelymaksuihin sisällytettävään viimeistelyrakenteiden ja jälkihoidon kustannus on Suomessa arvioitu olevan noin 10 markkaa alle 5 hehtaarin ja noin 7 markkaa yli 10 hehtaarin kaatopaikoilla käsiteltyä jätetonnia kohti (Suunnittelukeskus 2001). Viimeistelyrakenteet poikkeavat yhdyskuntajätteen kaatopaikoista siinä, että tähän ei ole tarpeen rakentaa kaasunkeräyskerrosta, koska kaasua ei muodostu. Loppusijoitettavaa tuhkaa kertyy enimmillään noin 136 000 tonnia vuodessa. Vuoden 2008 loppuun mennessä kaatopaikalle olisi mahdollista sijoittaa tuhkaa noin 970 000 tonnia. Jos hyötykäyttöprosentiksi otetaan 12 % ja viimeistelyrakenteiden sekä jälkitarakkailun kustannuksiksi 5,7 markkaa/tonni, saadaan vakuudeksi noin 4,9 miljoonaa markkaa. Pankkivakuus tai muu vastaava järjestely tarkistetaan kaatopaikan lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä”.*

Esimerkki 2.

Tässä esimerkissä *’toiminnanharjoittaja on arvioinut, että sen nykyisen kaatopaikan ensimmäisen vaiheen viimeistelyn ja jälkihoidon kustannukset olisivat vuosina 2003 – 2037 kaikkiaan noin 36 miljoonaa euroa, josta määrästä toiminnanharjoittaja on aiemmin kerännyt 7,7 miljoonaa euroa. Kustannuksista 2/3 on arvioitu aiheutuvan viimeistelyinvestoinneista ja 1/3 jälkihoidosta ja tarkkailusta. Pääosa puuttuvasta rahoituksesta on suunniteltu kerättävään kaatopaikan jäljellä olevana käyttöaikana eli vuosina 2003 – 2007 jätteen tuottajilta jätemaksuja korottamalla. Jälkihoitovaraus on hyväksytty ja sisällytetty toiminnanharjoittajan talousarvioon ja se ilmenee myös tilinpäätöksen tasekirjasta.’*

Esimerkki valaisee vakuuden suuruusluokan määrittämistä huolimatta siitä, että siinä ei varsinaisesti ole kyse hyväksyttävästä vakuudesta, vaan varauksesta. Mitä lupahakemuksen täydennyksessä esitettyjen kustannusten suuruuteen (36 miljoonaa euroa) tulee, on lupaviranomaisen usein luotettava pitkälti toiminnanharjoittajan esittämiin arvioihin ja kyseistä toiminnanharjoittajaa koskeviin aiempiin tietoihin. Eräs mahdollisuus kustannusten oikeellisuuden varmistamiseksi olisi tässäkin tapauksessa pyytää toiminnanharjoittajalta kaatopaikan viimeistelyä ja jälkihoitoa koskeva suunnitelma, josta esitettyä yksityiskohtaisemmin ilmenisivät tarkoitetut toimenpiteet ja niiden kustannukset.

Yhteenveto

Vakuus asetetaan kaatopaikan viimeistelytöiden ja jälkihoidon varmistamiseksi. Siksi vakuuden laskemisen tulee perustua näiden toimintojen kustannusten arviointiin. Vakuus laskettiin edellä yksikkökustannuslaskentaa

apuna käyttäen. Yksikkökustannukset ovat riippuvaisia mm. kunkin kaatopaikan luokasta ja ympäristön olosuhteista ja tällä perusteella määräytyvien veloitteiden ankaruudesta. Kun kaatopaikan viimeistelytöiden ja jälkihoidon yksikkökustannus tunnetaan, on vakuuden rahamääräinen suuruus helppo arvioida kertomalla se kaatopaikan maksimikapasiteetilla.

Kustannustietoutta on ympäristöhallinnossa kerätty lähinnä erilaisten jätepoliittisten ohjelmien ja suunnitelmien yhteydessä; näin kerätty tieto kuitenkin vanhenee suhteellisen nopeasti, eikä sitä välttämättä voida hyödyntää muihin tarkoituksiin kuin mihin se on kerätty. Tietopohjaa (Suunnittelukeskus 2001) tulisikin sen käyttökelpoisuuden ja luotettavuuden varmistamiseksi päivittää.

3.2.5 Vakuuden määrän seuraaminen ja vakuuden tarkistaminen

Valtioneuvoston kaatopaikkapäätöksen (861/1997) 8 §:n mukaan kaatopaikan pitäjän on toimitettava vuosittain raportti lupaviranomaiselle. Vakuuden kattavuuden seuranta olisi mahdollista kytkeä tähän raporttiin. Toiminnanharjoittaja ilmoittaisi samalla vakuuden määrän kannalta olennaiset tiedot. Ilmoituksen pohjalta lupaviranomainen harkitsisi vakuuden kattavuutta ja tarvittaessa muuttaisi vakuutta ja sen määrää koskevaa ympäristölupamääräystä YSL 58 §:n perusteella.

Kaatopaikan valvontaraportin sisällöstä on säädetty kaatopaikkapäätöksen liitteessä 3. Siihen ei sisälly kaikkia vakuuden kattavuuden arvioinnin kannalta olennaisia tietoja, joten niiden liittämistä raportointiin tulisi erikseen määrätä kaatopaikan ympäristöluvassa.

Muu jätteen hyödyntämistä tai käsittelytoimintaa

4

4.1 Vakuuden asettaminen

”Muu jätteen hyödyntämistä tai käsittelytoimintaa” tarkoittaa tässä yhteydessä muuta kuin kaatopaikkatoimintaa. Tällaisia toimintoja ovat mm. pilaantuneiden maiden käsittely, jätteiden varastoiminen tulevaa käsittelyä tai hyödyntämistä varten, kompostointi, jätteiden käyttö maarakentamisessa jne.

4.1.1 Jäteluokituksen merkitys

Jätteet luokitellaan kahteen pääluokkaan; tavanomaisiin ja ongelmajätteisiin.²⁵ Ongelmajätteellä tarkoitetaan jätelain 3 §:ssä jätettä, joka kemiallisen tai muun ominaisuutensa takia voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Ympäristöministeriön asetuksessa on täsmennetty (1128/2001) ongelmajätteen määrittelyssä käytettäviä kriteerejä. SYKE on julkaissut jätteen määrittämisestä oppaan.

Jättemäärityksellä on merkitystä vakuusjärjestelyn vaatimisen kannalta: ongelmajätteiden hyödyntämisen tai käsittelyn yhteydessä vakuus on määrättävä aina, tavanomaisen jätteen ollessa kyseessä vakuuden määrääminen on viranomaisen harkinnassa edellä kappaleessa 3.5 esitellyjen edellytysten pohjalta.

4.1.2 Jätteen hyödyntäminen

Jätteen hyödyntämisen yhteydessä lähtökohta on vakuuden asettamisen kannalta poikkeuksellinen. Hyödyntäminen on – silloin kun se tapahtuu jätelain yleisten huolellisuusvelvoitteiden ja ympäristönsuojelulain vaatimusten mukaisesti – jätepolitiikan ja jätelain tavoitteiden mukaista toimintaa. Vakuuden asettaminen merkitsee toiminnanharjoittajalle vakuuden tyyppistä riippumatta kustannusta tai ainakin varallisuuden sitomista. Joissain tilanteissa tämä saattaa heikentää hyödyntämistä ratkaisevasti. Näin on varsinkin silloin, kun jätteen hyödyntämisen kustannukset eivät muodostu oleellisesti loppukäsittelyä pienemmiksi.

Esimerkiksi jätteiden maarakennuskäytön yhteydessä lupaviranomainen saattaa kuitenkin pitää vakuuden määräämistä tarpeellisenä siltä varalta, että jäterakenne joudutaan poistamaan sen aiheuttaman pilaantumisen johdosta. Jos kyseessä on vakiintunut käyttötapa ja myös käytettävä jäte on yle-

²⁵ Lisäksi valtioneuvoston kaatopaikkapäätöksessä on määritelty erikseen ns. pysyvä jäte. Tällä määrityksellä ei kuitenkaan ole merkitystä YSL 42 § 3 momentin mukaisen vakuusvelvoitteen soveltamisen kannalta.

sesti käytössä oleva ja riittävästi tutkittu, ei syytä vakuuden määräämiseen yleensä ole. Sen sijaan uusien käyttötapojen ja uusien jättemateriaalien yhteydessä riski sille, että kaikki ei suju suunnitelmien mukaan, on suurempi.

Jätteiden hyödyntämisen yhteydessä lupaviranomainen joutuu harjittamaan vakuuden asettamisvelvollisuutta hieman normaalia monipuolisemmin, johtuen edellä selitetyistä lähtökohdista. Harkinnan pohjana on silti tässäkin tapauksessa itse toiminta ja sille ympäristöluvassa ja lainsäädännössä asetetut velvoitteet. Esimerkiksi suuria määriä hyödynnettävässä toimintaan liittyy yleensä jätteen varastointia, jolloin vakuudella on varauduttava varastoitujen jätteiden poiskuljetukseen ja muualla käsittelyyn tai hyödyntämiseen. Vakuuden tarpeeseen voi käytännössä vaikuttaa myös hyödynnettävän jätteen kaatopaikkakelpoisuutta koskeva luokittelu, vaikka ko. luokittelu onkin laadittu ainoastaan kaatopaikkatoimintaa silmälläpitäen.

4.1.3 Jätteen käsittely

Jätteen käsittelyyn ei liity samanlaisia erityisiä harkintaperusteita vakuuden asettamisen suhteen kuin hyödyntämiseen. Jätteen käsittelypaikoilla vakuus voidaan jättää määräämättä edellä 2.5 kappaleessa kerrotuin perustein. Toiminnan pienimuotoisuus ei toteudu jätteen käsittelyn osalta yhtä helposti kuin jätteiden hyödyntämisen osalta.

4.2 Vakuuden määrän laskemisen perusteet

4.2.1 Jätteen hyödyntäminen

Toiminnan hyödyntämisluonne saattaa perustellusti vaikuttaa myös vakuuden määrään. Lähtökohtaisesti vakuuden määrä lasketaan kuitenkin edellä kerrottujen periaatteiden mukaan: vakuudella katetaan toiminnan ennakoitavissa olevat jälkihoitotoimenpiteet.

Esimerkiksi maarakennuskohteissa vakuus voidaan kuitenkin laskea pelkästään rakentamisen aikana varastoidun jätteen kuljetuksesta ja muualla hyödyntämisestä tai käsittelystä aiheutuvien kustannusten perusteella. Vakuuden määrässä voidaan ottaa huomioon myös se mahdollisuus, että jäterakenne joudutaan joskus poistamaan.²⁶

4.2.2 Jätteen käsittely

Vakuuden määrän laskeminen jätteen käsittelylaitoksella tapahtuu soveltuvin osin samoin perustein kuin edellä luvussa 3 on kaatopaikkojen osalta selitetty. Käsittelylaitoksissa varastoidaan käsiteltäväksi tuotua ja käsiteltyä jätettä; laitoksille on myös yleensä rakennettu ympäristösuojeluun tarpeellisia rakenteita, kuten pohjarakenteita maaperän pilaantumisen estämiseksi ja viemäreitä suotovesien keräämiseksi. Lisäksi luvussa voidaan määrätä tarkkailuvelvoitteista.

²⁶ Näin on tehty mm. UYK:n myöntämässä ympäristöluvassa 16.6.2000.

Vakuuden on katettava ainakin käsittelemättä jääneiden jätteiden kuljettaminen muualle käsiteltäväksi. Rakennettujen ympäristönsuojelujärjestelmien purkamisen sen sijaan ei aina ole maankäytöllisistä syistä perusteltua, vaan usein uusi toiminnanharjoittaja jatkaa kiinteistöllä sellaista toimintaa, jota varten ympäristönsuojelujärjestelmät ovat tarpeellisia. Lähtökohtaisestihan ympäristölupaa ei myönnetä kaavan tai valmisteilla olevan kaavan vastaisesti, joten koko käsittelylaitoksen rakentaminen esim. tulevalla asuinalueelle ei tule kysymykseen kuin poikkeustapauksissa.

Jätteen käsittelylaitokselle voidaan toki myöntää määräaikainen ympäristölupa tietoisena siitä, ettei lupaa tulla maankäyttötarkoituksen muuttumisen johdosta enää jatkamaan. Tällöinhän käsittelypaikan jälkihoitotoimenpiteisiin kuuluu myös ympäristönsuojelurakenteiden purku siltä osin, kun ne eivät enää toiminnan lopettamisen jälkeen ole kiinteistöllä tarpeellisia. Rakenteista saattaa tulevaisuudessa jopa aiheutua uutta pilaantumista. Purkamistoimenpiteet on tällöin otettava huomioon vakuuden määrän harkinnassa.

Esimerkki 3: Vakuus pilaantuneiden maiden käsittelylle

Luvan hakija hakee pankkitakauksen 80 000 euron summalle. Summa perustuu seuraavalle laskelmalle:

Aseman varastohallin pinta-ala on 400 m². Pilaantuneen maa-aineksen kerralla varastoitava määrä on korkeintaan noin 800 irto-m³, koska käytännössä yli kolme metriä korkea läjitys varastohallissa on vaikea toteuttaa, ja hallissa toteutettava seulonta tarvitsee myös tilaa.

Maa-aineksen tilavuuspaino on noin 1,5 t/irto-m³, joten kerralla varastoitavan maa-aineksen määrä on korkeintaan 1 200 t. Öljyn pilaaman maa-aineksen vastaanottohinta on yhtiön toimipisteessä noin 60 euroa/tonni, kun pitoisuus on alle 5 000 mg/kg.

Kerralla varastoitavan maa-aineen varastohinta yhtiön toimipisteeseen toimitettuna on siten 72 000 euroa, ja kuljetuskustannukset noin 8 000 euroa.

Mikäli toiminnanharjoittaja laajentaa varastoaan, pankkitakausta muutetaan tarpeen mukaan.

4.3 Vakuuden purkautuminen

Jätteiden hyödyntämis- ja käsittelytoiminnot ovat perusluonteeltaan erilaisia. Vakuuden purkautumisen edellytykset riippuvat toiminnan luonteesta, eli siihen liittyvästä vakuustarpeesta.

Tyypillisessä jätteen käsittelyssä jätettä käsitellään vähemmän vaaralliseen muotoon erityisesti toimintaa varten rakennetussa kiinteässä laitoksessa. Käsiteltävää jätettä varastoidaan käsittelykiinteistöllä ainakin pieniä määriä. Kiinteistölle on rakennettu ympäristönsuojelujärjestelmiä. Toiminnanharjoittajalle voidaan lisäksi määrätä tarkkailuvelvoitteita, kuten valumavesien ja/tai pohjaveden laadun seuranta. Tällainen toiminta vastaa vakuuden purkamisen suhteen pitkälti kaatopaikkatoimintaa – vakuuden purkamiselle toiminnan aikana ei ole perusteita, koska kaikki vakuudella katettavat kustannukset voivat realisoitua täysimääräisenä koko toiminnan

ajan. On tietysti mahdollista, että vakuuden määrään on toiminnan alussa laskettu jokin epätavallinen, mutta lupaharkintavaiheessa ennakoitavissa oleva riski, jonka sittemmin katsotaan toiminnan edettyä tiettyyn vaiheeseen poistuneen. Tällöin ko. riskin kustannuksia vastaava osa vakuudesta voidaan purkaa. Pääsääntöisesti vakuus purkautuu kuitenkin vasta kun toiminta on loppunut ja kaikki ympäristöluvan sekä lainsäädännön mukaiset velvoitteet on hoidettu loppuun.

Jätteen hyödyntäminen maarakentamisessa on puolestaan tässäkin suhteessa oma erityistapauksensa. Hyödyntämiselle voidaan asettaa vakuus, jonka tarkoituksena on esimerkiksi kattaa jätekerroksen poistaminen ja mahdolliset tarkkailukustannukset. Tällöin nousee väistämättä esille kysymys vakuuden raukeamisesta: missä vaiheessa voidaan todeta, että jätekerros ei enää aiheuta pilaantumisen vaaraa, ja poistamiskustannusten varalta asetettu vakuus voidaan purkaa? Kysymykseen ei ole yksiselitteistä vastausta, vaan lupaviranomaisen on ikään kuin jatkuvasti harkittava vakuuden tarvetta. Ympäristöluvassa vakuus voidaan määrätä joko määräajaksi tai siten ”toistaiseksi”. Toiminnanharjoittajahan on joka tapauksessa käytännössä se taho, joka vakuuden purkamisen suhteen on aktiivinen.

Pilaantuneen maa-alueen puhdistaminen

5

Pilaantuneen maa-alueen puhdistaminen voi tapahtua joko ns. "on site" käsittelyssä, jossa maaperä ja pilaantunut maa-aines tai pohjavesi puhdistetaan suoraan pilaantuneella kiinteistöllä, tai ns. "off site" käsittelyssä, jossa pilaantunut maa-aines tai pohjavesi kuljetetaan muualle käsiteltäväksi. "On site" käsittely voidaan jakaa vielä *ex situ* ja *in situ* -menetelmiin: *ex situ*-menetelmissä maaperä tai pohjavesi kaivetaan ylös käsittelyä varten ja *in situ*-menetelmissä puhdistaminen tapahtuu maaperää tai pohjavettä siirtämättä.²⁷

Maa-alueen puhdistamisen ympäristöluvanvaraisuus (YSL 12 luku) perustuu eri säännökseen kuin erillisen irtonaisen maa-aineksen käsittelyn luvanvaraisuus (YSL 28 §). Pilaantuneen maa-alueen "on site" puhdistamiseen sovelletaan ympäristönsuojelulain 12 luvun säännöksiä ilmoitus- tai lupamenettelystä. Tässä luvussa käsitellään vakuusvelvoitteen soveltuvuutta YSL 12 luvun tarkoittamissa tilanteissa, eli pilaantuneen maa-alueen puhdistamisen yhteydessä.

5.1 Vakuuden asettamisen edellytykset

5.1.1 Sovelletavan hyväksymismenettelyn merkitys

Pilaantuneen maa-alueen puhdistaminen vaatii YSL 78 §:n mukaan lähtökohtaisesti ympäristöluvan. Puhdistaminen voidaan kuitenkin suorittaa ilmoitusmenettelyn puitteissa, jos 1) pilaantuneen alueen laajuus ja maaperän pilaantumisen aste on riittävästi selvitetty; 2) puhdistamisessa noudatetaan yleisesti käytössä olevaa hyväksyttävää puhdistusmenetelmää; ja 3) toiminnasta ei aiheudu ympäristön muuta pilaantumista. Käytännössä suurimpaan osaan puhdistamishankkeita sovelletaan ilmoitusmenettelyä.

YSL 78 § on vakuuden asettamisen suhteen kaksijakoinen. Jos sovelletaan lupamenettelyä, lupaharkinta tapahtuu YSL 7 luvussa säädetyin perustein, koska lupaharkinnan perusteista ei ole YSL 12 luvussa säädetty erikseen. Kysymys on siis tältä osin samasta ympäristöluvasta kuin mitä YSL 7 luvussa tarkoitetaan. Tällöin vakuuden asettaminen voi olla myös maaperän puhdistamista koskevan ympäristöluvan myöntämisen edellytys.

²⁷ Ks. Riina Penttinen: *Maaperän ja pohjaveden kunnostus - yleisimpien menetelmien esittely (2001)*. Suomen ympäristökeskuksen monistesarja nro. 227.

Sen sijaan vakuutta ei voida vaatia YSL 78 §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä. Tullakseen vakuusharkinnan piiriin, pilaantuneen maa-alueen puhdistamishankkeen on ensin ylitettävä YSL 78 §:ssä määritelty toiminnan luvanvaraisuuden kynnys. Vaikka maaperän puhdistamista koskeva ilmoitusmenettely sisällöllisesti muistuttaakin lupamenettelyä – ilmoituksen hyväksymispäätöksessä voidaan mm. antaa puhdistamista koskevia määräyksiä - muodollinen ero on tässä suhteessa ratkaiseva. Ainoastaan lupamenettelyssä voidaan määrätä vakuus.

Käytännössä YSL 78 §:n menettelysäännökset eivät muodosta estettä vakuuden asettamiselle. Jos lupaviranomainen toiminnanharjoittajan tekemää ilmoitusta tarkastaessaan havaitsee, että vakuuden asettaminen olisi jostain syystä tarkoituksenmukaista, voidaan toiminnanharjoittaja velvoittaa hakemaan puhdistamiselle ympäristölupaa. Tämän muodollisena edellytyksenä puolestaan on, että joku YSL 78 §:ssä säädettyistä ilmoitusmenettelyn edellytyksistä jää täyttymättä. Käytännössä edellytykset ilmoitusmenettelylle puuttuvatkin juuri samasta syystä kuin mistä vakuuden määrääminen on tarpeen; pilaantumisen laajuuden puutteellinen selvittäminen, käytettävä uusi tekniikka tai muun pilaantumisen vaara. Esimerkiksi jos on olemassa riski, että käytettävällä uudella menetelmällä ei saavuteta haluttua puhdistamistasoa, voidaan määrättävällä vakuudella kattaa maaperän vaihtoehtoinen puhdistaminen perinteisemmällä menetelmällä (siinä tapauksessa, että puhdistaminen ei uudella menetelmällä onnistu ja toiminnanharjoittaja tulee maksukyvyttömäksi).

5.1.2 Käytettävän puhdistusmenetelmän merkitys

Puhdistamiseen sovellettavan menettelyn lisäksi vakuussäännöksen soveltuvuuteen saattaa vaikuttaa puhdistamiseen käytettävä menetelmä. Valtaosa ”on site” tapahtuvasta puhdistamisesta tapahtuu ns. *in situ* -menetelmällä, joissa maa-ainesta ei kaiveta ylös puhdistettavaksi vaan puhdistaminen tapahtuu käsittelemällä itse maaperää siten, että pilaantumisen haitalliset vaikutukset vähenevät. Poikkeuksena tästä ovat siirrettävillä laitteistolla toteutettavat puhdistamishankkeet, joiden yhteydessä pilaantunut maaines kaivetaan ylös puhdistettavaksi.

Ympäristönsuojelulain vakuusvelvoite koskee lähinnä jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoimintoja. Maaperä sellaisenaan ei ole jätettä, mutta vakuuden asettaminen saattaa joskus olla tarpeen ns. ”in situ” menetelmällä tapahtuvan puhdistamisen yhteydessä. Maaperän puhdistamisesta säädettiin aikaisemmin jätelaissa (1071/1993), eikä lainsäätäjän tarkoituksena ollut YSL:n säätämisen yhteydessä kaventaa vakuussäännöksen soveltamisalaa tältä osin. Käytettävällä puhdistusmenetelmällä ei ole merkitystä vakuuden määräämisen suhteen. Vakuus voidaan siten määrätä lupaviranomaisen harkinnan mukaan ympäristölupamenettelyssä.

5.2 Vakuuden tarpeen ja määrän harkinta

Jos vakuussäännöstä voidaan edellä kerrotun valossa soveltaa pilaantuneen maa-alueen puhdistamiseen, vakuuden vaatiminen ja sen määrä ovat lupaviranomaisen harkinnassa. Maaperän puhdistamisen luonne puhdistavana (ei pilaavana) toimintana vaikuttaa vakuusharkinnan luonteeseen oleellisesti, mutta se ei sulje kokonaan pois vakuuden määräämisen mahdollisuutta. Vakuusvelvoitteen soveltuminen on ratkaistava tapauskohtaisesti ottamalla huomioon YSL 42 §:ssä säädetyt ja edellä 2 luvussa tarkemmin selostetut edellytykset.

Vakuuden määrän laskeminen perustuisi pääsääntöisesti ns. vaihtoehtoisen puhdistamismenetelmän aiheuttamiin kustannuksiin. Esim. korkeiltaan ”in situ” tekniikan hyväksymisen yhteydessä määrättävä vakuus kattaisi esim. massojen vaihdon kustannukset (kaivaminen + kuljetukset). Tämän tyyppiset kustannukset ovat lupaharkintatilanteessa ennakoitavissa ja kuuluvat siksi selvästi YSL 42 § 3 momentin mukaisen vakuusjärjestelyn tarkoituksen piiriin.

Sen sijaan toimenpiteet, jotka ovat seurausta itse puhdistamisesta aiheutuvan pilaantumisen leviämisestä esim. pohjaveteen, kuuluvat lähtökohtaisesti ns. ennakoimattomien kustannusten joukkoon. Kyse ei tällöin yleensä ole ”asianmukaisen jätehuollon” piiriin kuuluvista toimenpiteistä, vaan paremminkin vakuutuksen piiriin kuuluvasta ympäristövahingosta. Tämä erottelu ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan vakuuden määrääminen voi rajoitetusti tulla kysymykseen myös lisäpilaantumisen puhdistamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Tietyissä puhdistamistilanteissa voi nimittäin olla perusteltua ottaa tietoinen riski pilaantumisen leviämisestä – tällöinhän lisäpilaantumisen puhdistamista voidaan pitää myös ”ennakoitavana” ja siten vakuussäännöksen soveltamisalaan kuuluvana.²⁸ Ennakoitavien ja ennakoimattomien kustannusten raja määrittyy periaatteessa maaperän ja pohjaveden pilaamiskiltojen (YSL 7-8 §) kautta: kysymys on siitä, mihin lupaviranomainen asettaa ”hyväksytyyn riskiin” (= ennakoitavat kustannukset) rajan kussakin tapauksessa. Vakuuden potentiaalista tarvetta tältä osin lisää se, että ns. pakollinen ympäristövahinkovakuutus ei koske maaperän puhdistamistoimintoja.

Puhdistamista koskevaan lupaan liitetään tavallisesti myös erilaisia tarkkailuvelvoitteita, joissa seurataan puhdistumisen etenemistä ja puhdistamisen vaikutuksia ympäristöön. Lupamääräysten mukaiset tarkkailuvelvoitteet kuuluvatkin niiden toimenpiteiden joukkoon, joiden suorittamisen turvaaminen toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa on YSL 42 §:n vakuusvelvoitteen ydinaluetta. Tämä koskee myös pilaantuneen maa-alueen puhdistamista.

²⁸ Esimerkiksi maan huuhtelussa (in situ) on vaarana pilaantuneisuuden leviäminen. ks. Penttinen: Maaperän ja pohjaveden kunnostus – yleisimpien menetelmien esittely.

5.3 Vakuuden purkaminen

Kuten edellä on kerrottu, vakuus asetetaan yleensä siltä varalta, että puhdistamisessa joudutaan turvautumaan vaihtoehtoisin puhdistamismenetelmiin tai pilaantuminen uhkaa levitä ympäristöön puhdistamisen kohteena olevalta kiinteistöltä. Puhdistumisen onnistuminen tai epäonnistuminen on mahdollista todeta empiirisillä kokeilla ja mittauksilla. Lähinnä puhdistamismenetelmästä riippuen onnistumisen arviointi on mahdollista joskus nopeasti varsinaisen toimenpiteen jälkeen, mutta toisinaan vasta useiden vuosien kuluttua. Tähän liittyy kysymys luvan ehtona asetetun vakuuden purkautumisesta: jossain vaiheessa on todettava, että puhdistaminen on onnistunut suunnitellulla tavalla eikä vakuudelle siten ole enää tarvetta.

Mitään yleistä aikarajaa ei vakuuden purkamiselle voida määritellä, vaan jokaisessa tapauksessa ympäristöviranomaisen on harkittava, milloin puhdistaminen on edennyt siihen vaiheeseen, ettei vakuuden kattamien toimenpiteiden toteutumista voida enää pitää todennäköisenä. Tapauksesta riippuen aikaväli voinee vaihdella muutamista kuukausista useisiin vuosiin. Jos vakuussumma on huomattava, voidaan vakuus purkaa myös osittain, säilyttäen esim. tarkkailun järjestämistä varten tarvittava vakuus.

5.4 Yhteenvetoa

Pilaantuneen maaperän puhdistamiseen voidaan soveltaa YSL 42 §:n vakuusvelvoitetta, jos puhdistamiseen edellytykset ratkaistaan ympäristölupamenettelyssä. Pääsääntöisesti maa-alueiden puhdistamista ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista rasittaa vakuudella. Pahimmassa tapauksessa uusilla kustannuksilla aiheuttavilla velvoitteilla – jollaisena vakuuttakin voidaan jossain mielessä pitää - voi olla jopa maa-alueiden puhdistamista hankaloittava vaikutus.

Joissain tapauksissa vakuuden asettaminen saattaa kuitenkin olla ympäristönsuojeluyistä tarpeellista. Tällöin lainsäädäntö ei käytännössä estä vakuuden määräämistä.

Vakuuden realisoimiseen liittyvä hallintomenettely

6

6.1 Päätös vakuudella katettavista toimenpiteistä

Vakuus asetetaan siltä varalta, että luvan kohteena oleva toiminta loppuu, toiminnanharjoittaja tulee maksukyvyttömäksi ja laiminlyö ympäristöluvas- ta ja lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet jätehuollon asianmukaisesta hoi- tamisesta. Jos mainitut edellytykset täyttyvät, ympäristölupa- tai valvonta- viranomaisen on otettava vakuus käyttöön (realisointi). Vakuudella katetta- vista toimenpiteistä on tehtävä YSL 13 luvun mukainen hallintopakkopää- tös, joka on valituskelpoinen. Vakuuden realisoimiseen liittyvä hallintome- nettely voidaan vaiheistaa seuraavasti:

- 1) Vakuuden edunsaajana oleva viranomainen saa tiedon toiminnan loppumisesta joko toiminnanharjoittajalta itseltään tai muuta kautta. YSL:n 81 §:n mukaan toiminnanharjoittaja on velvollinen ilmoittamaan toiminnan lopettamisesta valvontaviranomaiselle.
- 2) Lupa- tai valvontaviranomainen tekee YSL 84 §:n mukaisen hallintopakkopäätöksen, jossa toiminnanharjoittaja määrätään suorittamaan ympäristöluvan mukaiset ja lainsäädännöstä johtuvat jätehuoltotoimet. Päätöksessä on lueteltava kaikki tehtäväksi määrättävät toimenpiteet. Päätös lähetetään tiedoksi myös vakuuden antajalle.
- 3) Kun hallintopakkopäätös saa lainvoiman, vakuus käytetään hallintopakkopäätöksessä määritellyistä toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten maksamiseen.

6.2 Vakuuden realisointi

Vakuuden käyttöönotto ei sellaisenaan ole erillinen hallintoasia, vaan velal- lisen, edunsaajan ja vakuuden antajan välinen sopimusasia, joka ratkaistaan lupaa harkittaessa. Lupaviranomainen voi hyväksyä vain sellaisen vakuu- den, joka on realisoitavissa. Käytännössä vakuuden osapuolet sopivat esi- merkiksi siitä, että vakuudenantaja luovuttaa vakuuden edunsaajan käyt- töön, kun vakuuden kattamia toimenpiteitä koskeva hallintopakkopäätös on lainvoimainen.

Asianmukaisia jätehuoltotoimia koskevan hallintopakon laajuus saat- taa esimerkiksi maaperän tai pohjaveden pilaantumistapauksissa ylittää sen, mitä vakuudella YSL 42 § 3 momentin mukaan voidaan kattaa. Vakuuden- antaja saattaakin kieltäytyä luovuttamasta vakuutta sillä perusteella, että se

katsoo toteutettavien toimenpiteiden tai osan niistä olevan sellaisia (ennakoimattomia), jotka eivät kuulu vakuuden piiriin. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen lähinnä pankkitakauksen, muun omavelkaisen takauksen tai takausvakuutuksen osalta. Yleensä vakuudella on rahamääräinen katto, ainakin jos vakuuden antajana on joku institutionaalinen taho kuten pankki tai vakuutuslaitos. Vakuussopimuksessa vakuuden realisointi saatetaan kuitenkin kytkeä myös siihen, että katettavat kustannukset ovat YSL 42 §:n mukaisia ennakoitavia kustannuksia.

Jos vakuuden antaja kieltäytyy antamasta vakuutta viranomaisen käyttöön, kysymys on riita-asiasta, joka ratkaistaan yleisessä alioikeudessa vakuuden antajan, velallisen ja edunsaajana olevan viranomaisen välillä. Vakuussopimuksen sisältöä koskeva riita-asia ei vaikuta hallintopakkoa koskevaan prosessiin. Vakuuden antajalla ei esimerkiksi tällä perusteella ole valitusoikeutta suoritettavia jätahuoltotoimenpiteitä koskevaan YSL 84 §:n mukaiseen hallintopakkoapäätökseen, vaan hallintopakon sisältö säilyy ainoastaan toiminnanharjoittajaa ja muita YSL:n mukaan asianosaisia koskevana.

Jos vakuutena on pankkitalletus, pankin rooli on puhtaasti tekninen. Sillä ei ole mitään välitöntä intressiä saati oikeutta arvioida sitä, kuuluvatko kaikki hallintopakon tarkoittamat toimenpiteet vakuuden piiriin. Talletus on tehty viranomaisen hyväksi, joka voi ottaa sen käyttöönsä harkintansa mukaan. Tästä huolimatta myös pankkitalletuksen yhteydessä on hyvä sopia mahdollisimman tarkasti, miten ja millä edellytyksin rahavarat siirretään edunsaajalle vakuuden realisoimista varten.

LIITE: Vakuussäntely muutamissa muissa EY-maissa

I Ruotsi

I.1 Sovellettavat säännökset

1.1.1 Vakuuksia koskeva yleissäännös

Ruotsin ympäristökaaren (Miljöbalk²⁹ 1998:808) 16 luvun 3 §:n taloudellista vakuutta koskevan yleissäännöksen soveltamisala ei rajoitu jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoimintoihin, vaan se koskee kaikkia pilaavia toimintoja. Säännöksen mukaan lupa tai hyväksyminen voidaan tehdä riippuvaiseksi taloudellisen vakuuden asettamisesta – vakuuden asettaminen on siis aina lupaviranomaisen harkinnassa. Julkisyhteisöt on nimenomaisesti vapautettu vakuusvelvoitteesta:

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får den myndighet som prövar frågan om tillstånd, godkännande eller dispens besluta om ytterligare säkerhet. I fråga om beskaftenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen. (MB 16 luku 3 §)

Vakuudella on tarkoitus kattaa toiminnasta johtuvan pilaantuneisuuden ”puhdistamisesta ja muusta ennallistamisesta” aiheutuvat kustannukset. Katettavia kustannuksia ei säännöksessä sen tarkemmin tyypitellä. Koska kysymyksessä on monenlaisia toimintoja koskeva yleissäännös, lupaviranomaisen harkintavalta on lähtökohtaisesti suuri. Säännöksen perusteluista vakuuden asettamisen peruste tai sen kattavuus ei selviä; niiden mukaan painava syy vakuuden asettamiselle olisi, jos toiminta loppuu tietyn ajan kuluessa ja siihen saattaa liittyä puhdistamistarve.³⁰

Hyväksyttävän vakuuslajin osalta MB 16 luvun 3 §:ssä viitataan ulosotolain säännökseen, jossa vakuudeksi hyväksytään pantti tai takaus mukaan lukien pankkitakaus. Takauksen on oltava omavelkainen.³¹

²⁹ Tästä eteenpäin myös MB

³⁰ RP 1997/98:45 b s. 841.

³¹ RP 1997/98:45 b s. 841..

Soranottoon liittyvästä vakuudesta säädetään MB:ssa erikseen. Soranottoon tarvitaan ympäristölupa MB:n 12 luvun 1 §:n mukaisesti. Luvan myöntämisen yhteydessä on 12 luvun 3 §:n mukaan määrättävä toiminnanharjoittajalle vakuusmaksu (täktavgift) tulevien ennallistamiskustannusten kattamiseksi. Ennallistamismaksun määräytymiseksi on esimerkiksi Taalainmaan läänihallituksessa annettu seuraava tulkintaohje:³²

Otettu massamäärä (tonneja)	Vuosittainen vakuusmaksu (kr)
vähemmän kuin 1000	875
100-4999	1300
5000-9999	1750
10 000-49 999	4375
50 000-199 999	10 500
200 000 tai yli	17 5000

Lääninhallitus on ohjeissaan määritellyt myös vakuuslajin: vain pankkitakaus tai lääninhallituksen lukuun tehty pankkitalletus käy vakuudesta.

1.1.2 Kaatopaikkoja koskeva erityissäänös

Ympäristökaaren 16 luvun 3 § ei täytä kaatopaikkadirektiivin vaatimuksia, koska se ei sisällä ehdotonta vakuusvaatimusta kaatopaikoille. Tästä johtuen ympäristökaaren 15 lukuun lisättiin uusi kaatopaikkoja koskeva 34 § (SFS 175:2002):

Tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer en ekonomisk säkerhet för att de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten fullgörs eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande. Lag (2002:175).

Säännöksen ehdoton vakuusvelvoite koskee ainoastaan kaatopaikkatoimintaa (deponering).³³ Muu jätteen käsittely (bortskaffning) ja jätteen hyödyntäminen (återvinning) on ehdottomaan vakuusvelvoitteen ulkopuolella, mutta vakuus voidaan siis tällöin määrätä MB 16 luvun 3 §:n perusteella. Vakuuden sijaan säännös mahdollistaa kaikissa tilanteissa myös vakuutusta vastaavan järjestelyn (annan lämplig åtgärd).

Uusi säännös ei määrittele kovinkaan tarkasti niitä toimenpiteitä, joita vakuudella on tarkoitus kattaa. Hallituksen esityksessä viitataan yleisesti kunnossapito- ja jälkihoitotoimenpiteisiin (underhålls- och efterbe-

³² ansstyrelsen@w.lst.se/org/miljo/Balken/takt.htm

³³ Samassa yhteydessä kaatopaikkojen vakuusvelvoitteen kanssa säädettiin kaatopaikkadirektiivin 10 artiklaan perustuva kaatopaikkatoiminnan harjoittajaa koskeva velvoite kerätä kaikki kaatopaikkatoiminnasta aiheutuvat kustannukset kaatopaikan käyttäjiltä (MBL 15:35 §).

handlingsåtgärder), jotka seuraavat luvasta ja kaatopaikkamääräyksistä (2001:512).³⁴ Hallituksen esityksen mukaan vakuutta säilytetään niin kauan, kuin toimenpiteiden kannalta on tarpeellista.³⁵

1.2 Muut toiminnanharjoittajan korvausvastuun toteutumista turvaavat järjestelyt

Ruotsissa on jo 1.7.1989 alkaen ollut voimassa pitkälti samansisältöinen pakollinen ympäristövahinkovakuutus (miljöskadeförsäkring) kuin Suomessa vuodesta 1995. MB 33 luvun 2 §:n mukainen vakuutusvelvollisuus koskee kaikkia lupa- ja ilmoitusvelvollisia toimintoja. Ympäristövahinkona pidetään kiinteistöllä harjoitetusta toiminnasta ympäristölle aiheutuvaa vahinkoa.³⁶ Huomattava on, että toiminnanharjoittajan oman kiinteistön pilaantuminen ei kuulu vakuutuksen piiriin. Vakuutuksesta maksetaan korvausta henkilö-, esine- ja varallisuusvahingoista.

Ympäristökaaren säätämisen yhteydessä Ruotsiin tuli lisäksi erillinen saneerausvakuutus (saneringsförsäkring), joka säädettiin erityisesti silmäläpityä pilaantuneita maa-alueita. MB 33 luvun 3 §:n mukaisesta vakuutuksesta maksetaan viranomaiselle koituneet maaperän puhdistamiskustannukset siinä tapauksessa, että kustannuksia ei saada perityksi pilaajalta tämän maksukyvyttömyyden vuoksi. Vakuutusvelvollisuus määräytyy samoin perustein kuin ympäristövahinkovakuutuksessa. Käytännössä kysymys onkin yhdestä järjestelmästä, jossa rahat kohdennetaan kahteen eri tarkoitukseen. Vuosittaiset vakuutusmaksut vaihtelevat toiminnan luonteesta riippuen 500:n ja 25 000:n kruunun välillä.

Saneerausvakuutuksen kattamista vahingoista on ollut epäselvyyttä. Näyttää kuitenkin siltä, että vakuutus kattaa myös toiminnanharjoittajan oman kiinteistön pilaantumisen, jos saastuminen uhkaa ympäristöä.³⁷ Esimerkiksi Vaxjön kromauslaitoksen tapauksessa vakuutusyhtiö kieltäytyi maksamasta maaperän puhdistamista siltä osin kun se ei ollut tarpeellista pilaantumisen ympäristöön leviämisen estämiseksi. Toisaalta vakuutuksesta ei säännöksen mukaan korvata pelastus- ja torjuntatoimien yhteydessä koituneita kustannuksia. Poissuljenta koskee kuitenkin vain tiettyjä ympäristöonnettomuustilanteissa välittömästi pilaantumisen ehkäisemiseksi tehtäviä torjuntatoimia. Saneerausvakuutus poikkeaa ympäristövahinkovakuutuksesta myös siinä suhteessa, että se ei kata ns. tuntemattomien toiminnanharjoittajien aiheuttamia vahinkoja.

Saneerausvakuutus näyttäisi maaperän puhdistamisen lisäksi kattavan myös toimipaikalle jääneen vaarallisen jätteen huolehtimisen (omhän-

³⁴ "för att säkerställa iakttagande av de skyldigheter (inbegripet efterbehandlingsåtgärder) som åligger sökanden enligt det tillstånd som utfärdas i enlighet med bestämmelserna i det här direktivet och att de avslutningsförfaranden som krävs enligt artikel 13 tillämpas"

³⁵ "Denna säkerhet eller dess motsvarighet skall bibehållas så länge som detta i enlighet med artikel 13.d är nödvändigt för underhålls- och efterbehandlingsverksamheten på platsen."

³⁶ "som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning"

³⁷ "endast sådana åtgärder som är nödvändiga för att i förebyggande syfte undanröja skador eller risk på skador i omgivningen" RP 1997/98:45 s. 981.

dertagande).³⁸ Tämä näkemys hyväksyttiin käytännössä myös Vaxjön kromauslaitoksen tapauksessa. Tältä osin vakuutus kattaa jätteen hyödyntämisen tai käsittelyn yhteydessä selvästi samantyyppisiä ”lopettamiskustannuksia”, kuin mitä kaatopaikkoja koskeva MB 15 luvun 34 §:n mukainen vakuusjärjestely.

Vakuutuskorvaus on yhden tapauksen osalta rajoitettu 50 miljoonaan kruunuun. Lisäksi vakuutusjärjestelmästä maksettaville korvauksille on vuosittainen 100 miljoonan kruunun yläraja.

1.3 Yhteenveto

Ruotsin ympäristökaari sisältää harkinnanvaraisen vakuusvelvoitteen (MB 16 L 3 §) lisäksi pakollisen kaatopaikkoja koskevan vakuusvelvoitteen (MB 15 L 34 §). Kummankaan säännöksen osalta ei ole täysin selvää, kattaako vakuus vain ennakoitavat ns. jätehuoltotoimenpiteet vai myös ennakoimattomat pilaantumistapaukset. Ratkaisevaa on se, miten vakuusjärjestely suhtautuu muihin ympäristön puhdistamista turvaaviin taloudellisiin järjestelyihin, erityisesti pakollisiin ympäristövahinkovakuutuksiin.

Ruotsin pakollista ympäristövahinkovakuutusjärjestelmää laajennettiin ympäristökaaren säätämisen yhteydessä koskemaan myös viranomaisille koituvia puhdistamiskustannuksia. Vakuutusjärjestelmä on eri pilaantumistapausten kannalta melko kattava, vaikka se ei edelleenkään kata mm. kaikkia maaperän tai pohjaveden pilaantumistapauksia. Kaikki lupa- ja ilmoitusvelvolliset toiminnot maksavat vakuutusmaksun.

Vakuutusjärjestelmän melko laajasta kattavuudesta johtuen MB 16 luvun 3 §:n mukaan harkinnanvaraisesti tai 15 luvun 34 §:n mukaan kaatopaikoille määrättävällä vakuudella ei tarvitse kattaa ennakoimattomasta pilaantumisesta aiheutuvia kustannuksia. Itse asiassa, vakuutusjärjestelmä näyttäisi eräiltä osin olevan päällekkäinen vakuusjärjestelyn kanssa: esim. jätteen käsittelyä harjoittavan toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa jäljelle jääneiden jätteiden kuljettamisesta ja käsittelystä muualla aiheutuneet kustannukset voidaan kustantaa sekä vakuudesta (jos sellainen on asetettu) että saneerausvakuutuksesta.

Kaiken kaikkiaan saneerausvakuutus näyttäisi kattavan muiden jätehuoltotoimenpiteiden osalta sekä jätehuoltotoimenpiteet että ennakoimattomat riskit. Vakuutta ei siis olisi tarvetta vaatia kaikelta jätehuoltotoiminoilta. Kaatopaikkojen osalta vakuus kattaa ennakoitavat jätehuolto- ja jälkihoitotoimenpiteet, mutta ympäristön pilaantuminen kaatopaikkatoiminnan seurauksena kuuluisi saneerausvakuutuksen piiriin. Kaatopaikkatoiminnan harjoittajat maksavat Ruotsissa myös saneerausvakuutusmaksun.

³⁸ RP 1997/98:45 s. 981.

2 Tanska

2.1 Vakuussäätelyn kattamat toiminnot

Tanskassa vakuuden määräämisestä ympäristöluvan yhteydessä on säädetty ympäristönsuojelulaissa (Miljøbeskyttelsesloven 698/1998). Yleisesti soveltuva vakuussäännöstä, jota lupaviranomainen voisi harkintansa mukaan soveltaa eri toimintoihin, ei Tanskan ympäristönsuojelulaissa ole. Vakuutta voidaan vaatia vain erikseen luetelluilta toiminnoilta.

Ympäristönsuojelulain 5 luvun 39 a §:ssa on säädetty erikseen mm. erilaisten jätteen hyödyntämistoimintojen sekä autoromuttamojen ja metallimurskaamotoimintojen yhteydessä vaadittavasta vakuudesta.

Säännöksessä on rajattu vakuudella katettavat kustannukset melko suppeasti. Mainittujen toimintojen yhteydessä vakuus kattaisi säädöksen mukaan lähinnä jätteen kuljetuksen ja käsittelyn muussa laitoksessa. Vakuus ei kata ympäristön jälkihoitotoimenpiteitä tai puhdistamista.

Vakuuden määrää voidaan muuttaa, jos toiminta muuttuu oleellisesti (5 mom.). Säännökseen on sisällytetty mahdollisuus myös ns. kollektiivisen vakuuden käyttöön. Ympäristöministeriö voi nimittäin hyväksyä vakuuden koskemaan esim. saman toiminnanharjoittajan useita eri toimipaikkoja (6 mom.). Hyväksyttävän vakuuden lajia ei ole sen tarkemmin säännelty.

2.2 Kaatopaikkoja koskeva vakuussäätely

2.2.1 Sovellettavat säännökset

Kaatopaikkatoiminnan osalta vakuuden määräämisestä on säädetty erikseen 39 b §:ssä (muutos 25/08/2001). Ympäristönsuojelulain 50 a §:ssä on säädetty kaatopaikan pitäjän velvollisuudesta kattaa kaikki kaatopaikan pitämisestä aiheutuvat kulut kaatopaikkamaksuilla. Säännös vastaa kaatopaikkadirektiivin (1999/31/EY) 10 artiklan sisältöä. Ympäristölupaviranomaisella ei ole harkintavaltaa vakuuden määräämisen suhteen, vaan se on pakollinen. Vakuuden tarkoituksena on kattaa toiminnan ”lopettamis- ja puhdistamistoimenpiteet” kaatopaikan pitäjän maksukyvyttömyyden varalta:

”§ 39 b. Den, der driver anlæg for deponering af affald, skal over for godkendelsesmyndigheden stille sikkerhed for de forpligtelser, herunder til nedlukning og efterbehandling, som påhviler virksomheden. Sikkerhedsstillelsen skal dække tilsynsmyndighedens udgifter til håndhævelse af forpligtelserne ved en selvhjælpsbehandling, jf. §§ 69 og 70.”

Ympäristöministeriöllä on toimivalta säätää tarkemmin vakuuden määrästä ja poikkeuksista vakuusvelvoitetta koskevista poikkeuksista:

”Stk. 2. Ministeren fastsætter nærmere regler om godkendelsesmyndighedens fastsættelse af vilkår om sikkerhedsstillelse, jf. stk. 1. Ministeren kan herunder fastsætte regler om

- 1) beregning og efterfølgende regulering af sikkerhedsstillelsens størrelse,
- 2) sikkerhedsstillelse ved overdragelse, og
- 3) at der for visse anlæg ikke skal stilles sikkerhed.”

Kaatopaikkatoimintaa koskevan vakuuden laskemisen perusteista onkin lain nojalla säädetty erikseen kaatopaikkoja koskevassa alemman asteisessa säädöksessä (Bekendtgørelse af 29 Juni, 650/2001).³⁹ Säädöksen tarkoituksena on EY:n kaatopaikkadirektiivin toimeenpano ja se vastaa siis tässä mielessä Suomen valtioneuvoston kaatopaikkapäätöstä. Säädöksen mukaan kaatopaikan vakuudesta on päätettävä erikseen aina kun lupa koskee uuden kaatopaikan rakentamista, vanhan laajentamista tai toiminnan olennaista muutosta (5 luku 11 §).

2.2.2 Vakuuden suuruuden määräytymisen perusteet

Kaatopaikkasäädöksen 5 luvun 11 §:n mukaan vakuuden laskemisen perusteet tulee olennaisin osin käydä ilmi ympäristölupaa koskevasta päätöksestä. Yleisesti ottaen vakuudella katetaan kaikki ne kulut, *jotka seuraavat ympäristöluvan ehtojen noudattamisesta ja jotka liittyvät kaatopaikan sulkemiseen ja jälkihoitoon (11 § 2 mom.)*.

Vakuuden määrän harkinnassa tulee ottaa huomioon 1) kaatopaikalle sijoitettavaksi hyväksytyt jäte-erät ja niiden luokka 2) kaatopaikkasäädöksen liitteiden 3 ja 5 mukaan arvioidut lopettamiskustannukset 3) vuotuiset jälkihoitokustannukset mukaan lukien pohjaveden tarkkailu sekä suotovesien kerääminen, kuljetus ja käsittely jne.

Kaatopaikkasäädöksen mukaan vakuudesta voidaan päättää erikseen kaatopaikan eri täyttöalueiden osalta. Tällöin vakuus ei siis alusta alkaen määräydy koko kaatopaikan sulkemis- ja jälkihoitokustannusten perustella, vaan vakuuden määräämisessä otetaan huomioon täytön ja sulkemisen vaiheittainen eteneminen. Tämä edellyttää kuitenkin lupaehtoa, jonka mukaan uusia täyttöalueita ei saa ottaa käyttöön, ennen kuin niiden sulkemista ja jälkihoitoa koskevasta vakuudesta on erikseen päätetty (11 § 4 mom.).

2.2.3 Vakuuden muuttaminen ja seuranta

Vakuuden oikea määrä on tarkistettava vuosittain. Kaatopaikkasäädöksen 5 luvun 11 §:n mukaan vakuuden määrä on sidottu Tanskassa käytössä olevaan maarakentamisen urakkasopimuksia koskevaan indeksiin. Vakuuden muuttamisen perusteet on säännelty melko yksityiskohtaisesti jaotteleamalla muutoksen harkintakriteerit erikseen kaatopaikan toiminnan ajalle (16 §) ja kaatopaikan sulkemisen jälkeiselle ajalle (17§).

³⁹ Tästä eteenpäin ”kaatopaikkasäädös”.

Lähtökohtaisesti kaatopaikan jälkihoitokustannukset lasketaan 30 vuodelle kaatopaikan sulkemisesta. Lupaviranomaisella on toimivalta tarvittaessa määrätä kustannukset laskettaviksi lyhyemmän tai pidemmän tarkkailuperiodin perusteella, jos tähän on olemassa perusteet.

Ympäristölupaan on sisällytettävä ehto, jonka mukaan vakuuden maksamisesta on raportoitava viranomaiselle vähintään kerran vuodessa.

2.2.4 Hyväksyttävät vakuustyypit

Kaatopaikkasäädöksessä vakuustyypit on jaettu sellaisiin, jotka lupaviranomaisen on pakko hyväksyä ja sellaisiin, jotka lupaviranomainen voi harkintansa mukaan hyväksyä. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat pankkitakaus, vakuutus ja pankkitalletus. Julkisyhteisön ollessa toiminnanharjoittaja lupaviranomaisen on hyväksyttävä myös ns. ”on demand” takuusitoumus. Harkintansa mukaan lupaviranomainen voi hyväksyä myös muita vakuustyyppejä kuten esimerkiksi esinevakuuksia (5 luku 13 §).

3 Saksa

3.1 Sovellettavat säännökset

Saksassa vakuuden määräämiseen sovellettavat säännökset määräytyvät sen mukaan, onko kyseessä kaatopaikka (Deponie) vai muu jätteenkäsittelylaitos (Abfallentsorgungsanlage). Kaatopaikkoja koskee jätelain (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) 32 §:n nojalla annettu kaatopaikka-asetus (Verordnung über Deponien und Langzeitlager). Muiden jätteenkäsittelypaikkojen ja -laitoksien jälkihoidosta säädetään erikseen (Gesetz zur Sicherstellung der Nachsorgepflichten bei Abfallentsorgungsanlagen 13.7.2001). Jälkimmäinen säädös perustuu päästöjä koskevaan yleislakiin (BImSchG 12 §), jossa säädetään lupamenettelystä ja sen yhteydessä vaadittavasta vakuudesta.

3.2 Kaatopaikat

Kaatopaikka-asetuksen tavoitteena on, ettei kaatopaikoista aiheudu ympäristöhaittaa niiden käytöstä poistamisen jälkeen. Asetus perustuu aiheuttaja maksaa periaatteelle ja sen tavoitteena on taata, että kaatopaikan pitäjä vastaa kaatopaikan jälkihoidon kustannuksista.

Kaatopaikka-asetuksen mukaan luvanhakijan on kaatopaikkaa koskevassa lupahakemuksessa osoitettava vakavaraisuutensa koskien kaatopaikan toimintaa ja jälkihoitoa. Lupahakemuksen yhteydessä hakijan on esitettävä todistus siitä, että voi toimittaa vaadittavan vakuuden (19.1 §). Ennen toiminnan aloittamista kaatopaikan pitäjän tulee esittää lupaviranomaiselle vakuus, jos sitä on luvassa vaadittu yleiselle edulle aiheutuvan vaaran tai haitan estämiseksi (19.2 §). Jos kaatopaikan pitäjä on konkurssimenettelyssä, voidaan vakuuden asettamisvelvollisuudesta vapauttaa osittain (19.4 §). Julkisoikeudellisilta yhteisöiltä vakuutta ei vaadita (19.6 §).

Viranomaisen määrää lupapäätöksessään vaadittavan vakuuden lajin ja määrän sekä vakuuden laajuuden (=mitä toimenpiteitä vakuus kattaa). Vakuutta asetettaessa on otettava huomioon yleinen etu ja kaatopaikan pitäjän maksukyky. Vakuuden suuruuteen vaikuttavat kaatopaikan käytöstä ja jälkihoidosta, kuten täytöstä ja maisemoinnista, aiheutuvien kustannusten suuruus. Vakuuden tulee kattaa kaatopaikan sulkemiskustannukset, kaatopaikkajätteen kuljetus- ja käsittelykulut sekä valvonta- ja tarkkailukulut kaatopaikan sulkemisen jälkeen. Kaatopaikat on jaettu luokkiin, joiden perusteella määräytyy jälkihoitoon kuuluvan tarkkailuajan pituus. I, II, III ja IV-luokkiin kuuluvilla kaatopaikoilla tämä aika on vähintään 30 vuotta ja 0-luokkaan kuuluvilla kaatopaikoilla vähintään 10 vuotta (19.3 §).

Vakuus arvioidaan pääsitoumuksen todellisen arvon mukaan. Vakuutta asetettaessa jälkihoitokustannukset voidaan arvioida ja vakuuden arvoa tarkistaa myöhemmin, kun kustannukset täsmentyvät. Viranomaisen velvollisuutena on tarkistaa vakuuden taloudellinen arvo säännöllisesti. Vakuuden arvoa tulee muuttaa vakuuden kohteen mukaan. Myös kaatopaikan pitäjän vaihtuessa vakuus on arvioitava uudelleen. Jos tarkistus osoittaa vakuuden arvon olevan liian pieni, viranomaisen asettaa kaatopaikan pitäjälle enintään 6 kuukauden määräajan antaa riittävä lisävakuus. Vakuutta ei voida vaatia, jos viranomaisen on todennut kaatopaikan jälkihoitoajan jo loppuneen (19.5 §).

Vaadittavista vakuuksista omavelkainen takaus on ensisijainen. Yksittäistapauksissa viranomaisen voi harkintansa perusteella hyväksyä muun vastaavan vakuuden. Vakuudeksi ei kuitenkaan käy ympäristövakuutus tai vastaava muu vakuutus.

3.3 Muut jätteenkäsittelypaikat

Muilta ympäristöluvanvaraisilta jätteenkäsittelypaikoilta ja -laitoksilta voidaan lupamenettelyn yhteydessä vaatia vakuuden asettamista, jos lupaviranomainen harkitsee vakuuden tarpeelliseksi. Mahdollisuus vaatia vakuus koskee kaikkea luvanvaraista jätteen käsittelyä ja varastointia.

Lupaviranomainen arvioi tarvittavan vakuuden laadun ja määrän lain asettamissa puitteissa. Harkinnassa on otettava huomioon laitoksen luonne, koko, toiminnasta aiheutuva vaara, valvontaa vaativat jätteet, vesien pilaantumisen vaaraa aiheuttavien jätteiden varastointi, laitoksen sijainti suhteessa esim. asutukseen tai suojelualueisiin, yhtiömuoto ja yrittäjän luotettavuus. Viranomaisen harkinnan pohjana on luvanhakijan esittämät arviot tulevista jälkihoitokustannuksista. Vakuus ei saa olla kohtuuton. Viranomaisen on kirjattava ja perusteltava vakuuden suuruutta ja laatua koskevat arviointinsa.

Vakuuden suuruuteen vaikuttavat mm. luvassa määritellyn suurimman sallitun jätemäärän käsittelykustannukset sekä öljy- ja bensiinisäiliöiden tyhjennys, sisällön käsittely ja säiliöiden puhdistus. Vakuuden suuruutta arviotaessa on otettava huomioon 10-20 % analysointi-, kuljetus- ja siirtokuluista. Vakuus voidaan arvioida uudelleen haettaessa lupaa toiminnan muutokselle.

Ensisijainen vakuuslaji on omavelkainen takaus. Yksittäistapauksissa lupaviranomainen voi hyväksyä myös muun vastaavanlaisen vakuuden, kuten kiinteistön kiinnityksen. Ympäristövakuutus tai muu vastaava vakuutus ei käy vakuudeksi.

Maaperän puhdistaminen on erityisasemassa myös pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen osalta. Maaperän puhdistamiseen ei sovelleta ympäristövahinkovakuutusta. Puhdistamistoiminnan luonne huomioon ottaen tämäkin vaikuttaakin tarkoituksenmukaiselta. Lopputuloksena on kuitenkin – kun otetaan huomioon myös vakuutta koskevan sääntelyn rajat – se, että ensisijainen korvausjärjestelmä kokonaisuutena on puhdistamisessa tapahtuvien laiminlyöntien tai onnettomuuksien korjaamiseksi lähes olematon.

Kuvailulehti

Julkaisija	Suomen ympäristökeskus (SYKE)	Julkaisu-aika	Helmikuu 2005
Tekijä(t)	Jussi Kauppila ja Marja-Leena Kosola		
Julkaisun nimi	Jätealan ympäristöluvut ja taloudellinen vakuus		
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	Julkaisu on saatavana vain internetistä: http://www.ymparisto.fi/julkaisut		
Tiivistelmä	<p>Ympäristönsuojelulain 42 § 3 momentin mukainen vakuuskäytäntö jätteen hyödyntämistä tai käsittelyä koskevan ympäristöluvan myöntämisen yhteydessä on ollut vaihtelevaa. Tämän oppaan tarkoituksena on yhtenäistää mainitun lainkohdan soveltamista ja tulkintaa, ja edistää näin osaltaan toiminnanharjoittajien tasa- puolista kohtelua.</p> <p>Vakuus on aina asetettava kaatopaikkatoiminnan ja ongelmajätteen käsittelyn tai hyödyntämisen yhteydessä. Muissa tapauksissa lupaviranomaisella on harkintavaltalta vakuuden asettamisen suhteen. Hyväksyttäviä vakuuksia ovat pankkitalletus, omavelkaiset takaukset, takausvakuutus sekä muut järjestelyt, jotka ovat pysyvyydeltään ja realisoitavuudeltaan verrattavissa edellä mainittuihin. Sen sijaan lakisääteinen ympäristövakuutus, vastuuvakuutus, toiminnanharjoittajan kirjantalletus tai rahastojärjestely eivät kelpaa vakuudeksi. Vakuudella tulee voida kattaa ympäristöluvan myöntämishetkellä ennakoitavissa olevat toiminnan lopettamisesta aiheutuvat tavanomaiset jätehuoltotoimet (ns. ennakoitavat kustannukset). Ennakoimattomat kustannukset, kuten onnettomuuksista johtuva pilaantuminen, eivät kuulu vakuuden piiriin.</p>		
Asiasanat	vakuudet, ympäristöluvut, kaatopaikat, jätehuolto, jätteet, hyödyntäminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöopas 119		
Julkaisun teema	Ympäristöpolitiikka		
Projektihankkeen nimi ja projektinumero			
Rahoittaja/ toimeksiantaja			
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot			
	ISSN 1238-8602	ISBN 952-11-1947-0 (PDF)	
	Sivuja 60		Kieli Suomi
	Luottamuksellisuus Julkinen		Hinta
Julkaisun myynti/ jakaja			
Julkaisun kustantaja	Suomen ympäristökeskus, PL 140, 00251 Helsinki		
Painopaikka ja -aika			

Presentationsblad

Utgivar	Finlands miljöcentral (SYKE)	Datum	Februari 2005
Författare	Jussi Kauppila och Marja-Leena Kosola		
Publikationens titel	Avfallsbranschens miljötillstånd och ekonomisk säkerhet		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Publikationen finns tillgänglig på internet: http://www.ymparisto.fi/julkaisut		
Sammandrag	<p>Praxis gällande säkerheten vid återvinning eller behandling av avfall (42 § 3 momentet i miljöskyddslagen) har varierat betydligt. Ändamålet med denna handbok är att förklara hur denna bestämmelse tillämpas och tolkas samt att främja likvärdig behandling av verksamhetsutövarna.</p> <p>En ekonomisk säkerhet skall alltid ställas för avstjälningsplatser samt för återvinning eller behandling av problemavfall. I andra fall har tillståndsmyndigheten prövorätt om en säkerhet skall ställas eller inte. Acceptabla säkerheter är bankdeposition, proprieborgen, borgenförsäkring samt andra uppgörelser, som motsvarar de ovan nämnda till sin realiserbarhet och konstans. Däremot kan inte en lagstadgade miljöförsäkring, ansvarighetsförsäkring, reservering i verksamhetsutövarns bokföring eller en fond inte accepteras som en ekonomisk säkerhet enligt miljöskyddslagens 42 § 3 moment. En ekonomisk säkerhet skall täcka kostnaderna för att säkerställa en behörig avfallshantering vid verksamhetens nedläggning (sk. förutsebara kostnader). Däremot faller kostnader som är inte förutsebara, som till exempel förorening orsakat av en olycka, utanför säkerhetens tillämpningsområde.</p>		
Nyckelord	ekonomiska säkerheter, miljötillstånd, avstjälningsplatser, avfallshantering, avfall, återvinning		
Publikationsserie och nummer	Miljöhandledning 119		
Publikationens tema	Miljöpolitik		
Projektets namn och nummer			
Finansiär/ uppgångsgivare			
Organisationer i projektgruppen			
	ISSN 1238-8602	ISBN 952-11-1947-0 (PDF)	
	Sidantal 60		Språk Finska
	Offentlighet Offentlig		Pris
Beställningar/ distribution			
Förläggare	Finlands miljöcentral, PB 140, 00251 Helsingfors, Finland		
Tryckeri/ tryckningsort och -år			

Documentation page

Publisher	Finnish Environment Institute (SYKE)	Date	February 2005
Author(s)	Jussi Kauppila and Marja-Leena Kosola		
Title of publication	Waste Management Sector, Collaterals and Environmental Permits		
Parts of publication/ other project publications	The publication is available only in the internet: http://www.ymparisto.fi/julkaisut		
Abstract	<p>Posting of collaterals in the permits concerning waste recovery or disposal activities according to the 42 § 3 in the Environmental Protection Law (86/2000) has been inconsistent. The purpose of this guide is to harmonize the application and interpretation of this paragraph and, for its part, to promote equal treatment of entrepreneurs.</p> <p>A collateral has always to be posted in the case of a landfill activity as well as in the case of recovery or disposal of hazardous waste. In other cases the permit authority may consider the necessity of the collateral. Acceptable collaterals comprehend; bank deposits, bank guarantees, guarantee insurance as well as other arrangements comparable with these instruments as long as the monetary value of the instrument persists and that it can easily be converted into money. To the contrary, instruments like the law based environmental insurance, liability insurance, a reservation made by the entrepreneur in his accountings or a monetary fund are not suitable for a collateral. A collateral shall cover the costs for an appropriate waste management at the site when the operation is closed down (the so-called anticipated costs), whereas the unanticipated costs like pollution due to accidents are not covered by the collateral.</p>		
Keywords	collateral, environmental permits, landfills, waste management, wastes, recycling		
Publication series and numer	Environment Guide 119		
Theme of publication	Environmental policy		
Project name and number, if any			
Financier/ commissioner			
Project organization			
	ISSN 1238-8602	ISBN 952-11-1947-0 (PDF)	
	No. of pages 60		Language Finnish
	Restrictions Public		Hinta
For sale at/ distributor			
Financier of publication	Finnish Environment Institute, P.O. Box 140, FIN-00251 Helsinki, Finland		
Printing place and year			



YMPÄRISTÖ- POLITIIKKA

Jätealan ympäristöluvut ja taloudellinen vakuus

Kaatopaikkoja koskevan direktiivin (1999/31/EY) 8 artiklan 4 kohdan mukaan kaatopaikan lupaehtoihin on sisällytettävä vakuusvelvoite kaatopaikan jälkihoidon varmistamiseksi. Kaatopaikkadirektiivi sisältää yksityiskohtaiset säännökset kaatopaikan ympäristönsuojelun tasosta sekä toiminnan aikana että kaatopaikan sulkemisen jälkeen. Direktiivin 10 artiklan mukaan kaatopaikkatoiminnan harjoittajan on kerättävä kaikki toiminnasta aiheutuvat kustannukset – vakuus mukaan lukien – kaatopaikkamaksuina kaatopaikan käyttäjiltä (ns. täyskattaisuuden periaate).

Suomessa on jätehuoltolain (673/1978) voimaantulosta lähtien ollut eräiden jätehuoltotoimintojen harjoittamisen edellytyksenä vakuuden asettaminen. Vaihtoehtoisesti toiminnanharjoittajalla on ollut mahdollisuus osoittaa vakavaraisuutensa ja näin välttyä – lupaviranomaisen harkinnasta riippuen – vakuuden asettamiselta. Jätehuoltolain 23 a § 4-kohdan mukainen vakuusvelvoite koski ainoastaan ongelmajätteen käsittelyä. Jätelain (1071/1993) säätämisen myötä vakuussäännös laajentui koskemaan myös muita jätehuoltotoimintoja. Ympäristönsuojelulain (86/2000) säätäminen ei laajentanut enää vakuussäännöksen soveltamisalaan kuuluvien toimintojen piiriä, mutta se kavensi oleellisesti lupaviranomaisen harkintavaltaa vakuuden asettamisvelvollisuuden suhteen.

Julkaisu on saatavana ainoastaan Internetistä:

www.ymparisto.fi/julkaisut

ISBN 952-11-1947-0 (PDF)

ISSN 1238-8602